

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 57

MART1985

SAYI: 366

İÇİNDEKİLER

Osman MERİÇ	Meşrutiyet ve Cumhuriyet Dönemlerinde Devlet Memurları Maaşlarını Düzenleme Teşebbüsleri	1
Dr. Muammer OYTAN	Türkiye’de İdari Yargı Denetiminin Sınırları	17
Ahmet ÖZER	Plan-Planlı Kalkınma ve Mülki İdare Amirleri	57
O. Gökhan ANTALYA	Türk Hukukunda Olağanüstü Yönetim Usulleri	87
Sezai TAŞKELİ	Herkes, Sağlıklı ve Dengeli Bir Çevrede Yaşamak Hakkına Sahiptir	103
Ahmet Sezai AYDIN	Yardım Toplama Kanununa İlişkin Bazı Düşünceler	107

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR

Fahri KESER	:	Kurtuluş Savaşında Demirci Kaymakamlığı Kaymakam İbrahim ETHEM Bey	125
-------------	---	--	-----

MEVZUAT

M. Vehbi ÜNVER	:	1 Ocak 1985 -1 Mart 1985 Tarihleri Arasında Resmi Gazetede Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	135
----------------	---	---	-----

- İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

DUYURU

Bilindiği üzere Dergide yazıları yayımlanan yazarlarımıza, 15 Mart 1984 tarih ve 18342 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “İçişleri Bakanlığı Yayın Yönetmeliği” ve 15 Ağustos 1983 tarih ve 18136 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretlerine Dair Yönetmelik” hükümleri uyarınca telif ücreti ödenmektedir. Bu ücretin, konuyu düzenleyen mevzuata uygun şekilde ve zamanında ödenebilmesi için yazarların, yazılarını gönderirken dilekçelerine ek olarak bir “Temlikname” vermeleri, ayrıca telif ücretini şahsen alamayacak olanların ise dilekçelerinde bir “Banka Hesap Numarasını belirtmeleri gerekmektedir.

Yazarlarımızın mali mevzuat açısından zorunlu olan bu hususları yerine getirmelerini diler, şimdiden teşekkür ederiz.

YAYIN KURULU

TEMLİKNAME ÖRNEĞİ:

TEMLİK NAME	
Telif (veya tercüme) ettiğim	adlı eserin
..... tarihli
Vekâletname mucibince İçişleri Bakanlığı tarafından namıma temin edilecek telif hakkını lira bedel
mukabilinde veya taraflar arasında tespit edilecek şartlarla Telif Hakkı Kanununun 25 inci maddesi mucibince İçişleri Bakanlığına, devir ve temlik ettim.	
Adı ve Soyadı:	
İmzası	

Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği, Sayfa, 96.

(Temliknamede yer alan Vekâletname tarihi ve telif hakkı bedeli ile ilgili kısımlar yazarlarca doldurulmayacaktır.)

MEŞRUTİYET VE CUMHURİYET DÖNEMLERİNDE DEVLET MEMURLARI MAAŞLARINI DÜZENLEME TEŞEBBÜSLERİ

Osman MERİÇ

Meşrutiyet ve Cumhuriyet idarelerini kapsayan ve yüz küsur yıllık dönemde, kamu personeline ifa ettikleri kamu hizmetine karşılık olmak üzere, devletin malî imkânlarına ve ekonominin içinde bulunduğu şartlara göre maaş namı altında yapılan ödemeler, çeşitli kamu personeli bakımından, farklı bir durum arz etmektedir. Meşrutiyet döneminde 1881 (1297) de Padişah Abdülhamit tarafından çıkarılmış bulunan kanun kuvvetindeki Maaş Kararnamesinden sonra Cumhuriyet döneminde de çıkarılmış bulunan maaş kanunları da uzun ömürlü olmamış, yeni beliren ekonomik şartlara ve imkânlarla göre değişikliklere uğramış, fakat kısa sürede uygulama kabiliyetlerinin güçleşmesi üzerine konuyu yeniden tümü ile alma zarureti hasıl olmuştur.

Meşrutiyet döneminin barem mevzuatı İrade’i-Seniyeeye (Padişah İradesi iktiran etmiş olan maaş kararnamesidir. 17 Cemaziülevvel 1297 yılında yürürlüğe giren ve 67 maddeden ibaret olan bu kararname o zaman için mevcut olan yürütme ve yargı organları mensuplarının maaşlarını saptamış bulunmaktadır. Birinci Meşrutiyetin ilânından kısa bir zaman sonra meclis tatil edildiği için yasama organı yoktur. Bundan dolayı kararname, Vekiller Heyetinin (Bakanlar Kurulunun) de maaşlarını düzenlemiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin kurulmasıyla birlikte Atatürk, asrın ihtiyacına uygun kanunlar çıkarmayı ve uygulamayı esas itti haz etmiş ve 1922 yılında yapmış olduğu bir konuşmada “Zamanın değişmesiyle hükümlerin değişmesi inkâr olunamaz.” ilkesini ifade ederek muasır Türk Hukukundaki kurallaşma için temel taşı teşkil edecek olan ilkeyi koymuştur. İşte bu direktif gereği, diğer kanunların kabulünü müteakip, kamu personelinin maaş durumunu yeniden düzenleme hususu da ele alınmış ve 18 Mayıs 1929 tarihinde 1452 sayılı Kanun yeni esaslara göre tedvin edilmiştir. Bu kanun devlet sektöründeki sadece sivil kesimi kapsamaktadır. Zabıtan ve askerî memur maaşları ise aynı tarihte kabul edilen 1453 sayılı başka bir kanunla düzenlenmiştir.

Bu konudaki üçüncü adımı (Cumhuriyet döneminin ikinci adımı)

30 Haziran 1939 yılında çıkarılmış bulunan 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun, teşkil etmektedir.

Nihayet dördüncü adım, halen yürürlükte bulunan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur. 1451 ve 3656 sayılı Kanunlarla 657 sayılı Kanun arasında sistem farkı vardır. İlk ikisi sadece kamu personelinin malî haklarını düzenledikleri için adları da sonuncudan farklıdır. Onların mer'î oldukları zamanlarda devlet memurlarına ilişkin diğer hak ve vecibeler ayrı bir Memurin Kanunu ile düzenlenmiştir. 657 sayılı Kanun ise, malî haklarla birlikte devlet memurlarına ilişkin bütün hak ve mükellefiyetleri kapsamına aldığı için "Devlet Memurları Kanunu" adını almıştır.

Adları ister Maaş Kararnamesi ister "Devlet Memurları Maaşlarının Tevhit ve Teadülüne Ait Kanun," isterse "Devlet Memurları Kanunu" olsun, bütün bu girişimlerdeki temel amaç memurun refah seviyesini yükseltmek, hukukî ve malî statüsünü belli esaslara bağlamak, usullerde, haklarda ve vecibelerde denklik sağlamak suretiyle görev aşkını ve sorumluluk duygusunu daima canlı tutmaktır. Bu maksatla atılmış bulunan adımlar ne kadar ciddi ve itinalı olursa olsun, barem kanunlarına uzun ömür biçmek güçtür. Bunlar adeta hastalıklı doğmakta ve doğdukları andan itibaren de geçirdikleri müteaddit hafif ve ağır operasyonlarla hayatîyetlerini belli bir süre sürdürebilmektedirler. Zikrettiğimiz kanunlardan her biri kendi devirlerindeki şartlar içerisinde nispi düzeltmeler ve ayarlamalarla ayakta tutulmaya çalışılmış fakat ülkemizde, hele hele ikinci Dünya Savaşından sonra vuku bulan baş döndürücü değişiklikler karşısında bunları takip edemediklerinden ve böylece sistemde açılan gedikleri yama ile gidermek de mümkün olmadığından sık sık konuyu tümenden yeniden ele almak zarureti kendini göstermiştir. Hele devlet ve özel sektör istihdam farkının belirgin bir hale gelmesinden sonra devletin elindeki ehliyetli personelin devletten uzaklaştığı, çalışmalarında verimin azaldığı, devlete hizmet şevkinin zayıfladığı bariz olarak görülmüştür. Bunun üzerine konunun yeni baştan ele alınması hazırlıkları yapılmış, kamu personeline, devlet bakımından taşıdığı öneme ve kendisi bakımından ihtiva ettiği riske göre maaş verilmesi ilkesi benimsenmiş fakat uygulamaya geçilmeden bu ilkeler unutulmuş, değişiklikler ve ekler bir birini izlemiş böylece ana hedefler hemen kaybolmuştur. Bu sadece 657 sayılı Kanun bakımından böyle değildir. Bundan önceki maaş kanunları da benzer tutum ve davranışlara maruz kaldıkları için hayatîyetlerini mariz olarak sürdürmüşler ve sonra da yitirmişlerdir. Her defasında Devlet, neticeyi doğuran amilleri düzenlemeyi yani geçimi güçleştiren şartları bertaraf etmeyi başaramadığından neticeyi kabullenerek düzenleme yolunu seçmiş böylece de memur aylıklarının tevhit ve teadülü konusu devlet yönetiminin bitmeyen masallarından birisi haline gelmiştir.

Meşrutiyet Döneminin Maaş Kararnamesi

Bundan yüz küsur yıl önceki kamu personelinin devletçe kabul edilen sosyal prestijleri hakkında bir fikir edinmede yararlı olacağı ümidi ile, sadece üst düzey yöneticilerinin ve genellikle bugünkü devlet teşkilâtında karşılığı olanların maaşlarına ait kararname hükümleri aşağıda özetlenmiştir.

A. Kararnamenin birinci maddesi Bakanlar Kurulu mensuplarının maaşlarını tespit etmiştir. Bu maddeye göre;

Başbakan 25.000, Şeyhülislâm (Din İşleri Bakanı), İçişleri, Dışişleri, Adliye, Ticaret, Maliye, Millî Eğitim, Bayındırlık, Harbiye (Millî Savunma), Vakıflar Bakanları, Danıştay Başkanı (Kabine Üyesidir), Devair Müfettişliği ve Kaptanlık 20.000'er kuruş maaş almaktadırlar.

B. Kararnamenin ikinci maddesi, müsteşarlıkları üç dereceye ayırmıştır.

Başbakanlık Müsteşarı (birinci derece) 12.500, İçişleri, Dışişleri ve Adliye Bakanlıkları Müsteşarları (ikinci derece) 10.000'er,

Şeyhülislâmlık Müsteşarı (üçüncü derece) 5.400 kuruş maaş almaktadırlar. Bu hükümden anlaşıldığına göre Başbakanlık ile, İçişleri, Dışişleri ve Adliye Bakanlıkları ile Şeyhülislâmlıkla müsteşar vardır. Diğer Bakanlıklarda müsteşar yoktur.

C. Kararnamenin üçüncü maddesi Genel Müdürlükleri dört dereceye ayırmıştır. Bunlardan;

1. Rusumat, Vergi Emaneti, Aşar ve Ağnam Emaneti, Posta ve Telgraf, Divanı Hümayun Tercümanlığı, Teşrifat Umum Müdürlükleri birinci dereceye dahil olup maaşları 10.000,

2. Ecnebi Yazışmalar Umum Müdürlüğü ile, Orman Umum Müdürlüğü ikinci dereceye dahil olup maaşları 7.500,

3. Matbuat, Mezhepler, İçişleri Teşrifat, Ziraat ve Dışişleri Bakanlığı Umum Müdürlükleri üçüncü dereceye dahil olup maaşları 4.000,

4. Dışişleri Teşrifat (Protokol), Havale, Ceza İşleri, Hukuk İşleri, Personel, Yüksek, Orta, İlköğretim, Sanayi ve Ticaret, Demir Yolları Umum Müdürlükleri dördüncü dereceye dahil olup maaşları 3.000 kuruştur.

Taşra teşkilâtı mensuplarından bazılarının maaşları:

A. Kararnamenin 14 üncü maddesi Valilikleri üç dereceye ayırmış ve mahal itibariyle zikretmek suretiyle maaşlarını göstermiştir. Buna göre;

1. Suriye, Hicaz, Bağdat, Yemen, Halep, Aydın, Trablusgarp, Erzurum Valilikleri birinci derece olup maaşları 20.000 kuruştur. Yani bakanlarla hem ayadırlar.

2. Bursa, Edirne, Cezair, Selânik, Manastır, Kosova, Yanya, Konya, Sivas, Diyarbakır, Adana, Basra, Van ve Ankara Valilikleri ikinci sınıftır. Maaşları 17.000 kuruştur.

3. Bitlis, Kastamonu, İşkodra, Bingazi, Trabzon, Musul ve Mamuretilaziz (Elâzığ) Valilikleri üçüncü derece olup maaşları 15.000 kuruştur.

Kararnamenin 15 inci maddesi, valilerin her yıl illeri dahilinde üç ay devir ve teftişte bulunacaklarını ve bunun karşılığı olarak kendilerine beher ay için 10.000 kuruş olmak üzere ceman 30.000 kuruş ödeneceğine amirdir.

Şehreminin (İstanbul Belediye Başkanı) ve Zaptiye Nazırının (Emniyet Genel Müdürü) maaşları 10.000 kuruştur.

Şarkî Rumeli, Girit Vilâyetleri ve Cebeli-Lübnan Mutasarrıflığı maaşlarının ayrıca tayin olunacağı ifade edilmiştir. Bunun nedeni bu iki vilâyetle Lübnan Sancağının 1876 Kanunu Esası'nin tespit ettiği İdarî ilkelere tabi olmamaları, kendilerine anlaşmalarla imtiyaz tanınmış ayrı bir statüde bulunmalarındandır. Yani bunlar eyalet-i mümtazedirler. Nitekim Rumeli-Şarkî Vilâyeti Dahili Nizamnamesinin 494 üncü maddesi bu vilâyet valisinin senevi maaş olarak 300.000 ve masarifi fevkalade olarak da 100.000 kuruş altın alacağını hükme bağlamıştır. Sadrazamın (Başbakanın) maaşına muadildir.

Zaptiye Nezareti, İstanbul, Beyoğlu ve Üsküdar olmak üzere üç polis müdürlüğüne taksim olunmuş olup bunlara da üçüncü derecede mutasarrıf maaş verilmektedir.

B. 16 ncı maddede müstakil sancakların başında bulunan mutasarrıf maaşının 10.000 kuruş olduğu hükme bağlanmış, 17 nci madde ise diğer sancaklar mutasarrıflarını (Sancak o zaman il ile ilçe arasında İdarî bir ünite) üç dereceye ayırmış, birinci derecelere de 5.000 kuruş maaş verileceğini belirtmiştir.

C. 18 inci madde de aynı şekilde kaymakamları da üç dereceye taksim etmiş, birinci derece kaymakam maaşlarını 2.500, ikinci derecelerin 1.750, üçüncü dereceleri de 1.250 kuruş olarak tespit etmiştir.

D. 20 nci madde defterdarlıkları da üç sınıfa ayırmış, birinci derece defterdara 6.000, ikinci dereceye 5.000 ve üçüncü dereceye de 4.000 kuruş maaş verilmesini öngörmüştür.

Hariciye memurlarının maaşları:

Kararnamenin 30-38 inci maddeleri hariciye memurlarının maaşlarına aittir. Bu maddelere göre;

1. Londra, Petersburg, Viyana-Berlin ve Paris Büyükelçilerinin maaşları 36.000, Tahran Büyükelçisinin maaşı 20.000,
2. Roma ve Atina orta elçilerinin maaşları 20.000,
3. Bükreş ve Belgrat elçilerinin maaşları 15.000, Çetine Elçisinin maaşı 10.000 kuruştur.

Maslahatgüzarların maaşları mensup oldukları sefaretteki sefir maaşının dörtte biridir. Buna göre Berlin Maslahatgüzarı, Büyükelçinin maaşı 36.000 kuruş olduğuna göre, 9.000 kuruş maaş almaktadır.

Sefaret Başkâtiplerinin maaşı 3.000, ikinci kâtiplerin maaşları da 1.900 kuruştur.

Başkonsolosların maaşı 3.000, Konsolosların maaşları da 2.000 kuruştur. Ancak bunlara yiyecek, içme, hane kirası ve uşak aylığı namı ile maaşlarına ilâveten ayrıca tahsisat verilmektedir. Bu tahsisatlar buldukları mevkiinin haline göre tespit edilmiş ve bir cetvelde gösterilmiştir. Bu cetvelegöre meselâ;

Bombay Başkonsolosu 65 Altın

Malta »	12.25	»
Peşte »	41.25	»
Tebriz »	17.50	»
Batum »	10	»

Kars, Curcuva ve Niş Konsolosları 5 er altın,

Kaçılardan:

Peşte Kaçıcıları 9 Altın Batum »	5	»		
Tiflis »	2	»	tahsisat	almaktadırlar.

Yargı Organlarının Maaşları;

A. Danıştay

Daire Başkanları	7.500	Kuruş
Üyeler	5.000	»
Başkâtip (G. Sekreter)	7.000	»
Baş muavinler	2.500	»
Birinci Sınıf Muavinler	2.000	»
İkinci Sınıf Muavinler	1.500	»
I. Sınıf Mülâzımlar	1.000	»
II. Sınıf Mülâzımlar	500	»

(Muavin ve Mülâzımlar bugünkü tetkik hakimlerinin ve savcılarının görevlerini yürüten vazifelilerdir). O zaman Danıştay Başkanı Bakanlar Kurulu Üyesi olduğundan Bakanlar gibi 20.000 kuruş aylık almaktadır.

B. 45 inci maddeye göre Yargıtay mensuplarının maaşları;	
Yargıtay Başkanı	10.000
Yargıtay ikinci Başkanı	7.500
Yargıtay Başsavcısı	7.500
Yargıtay Üyeleri	5.000 Kuruştur.

C. II nci maddeye göre Sayıştay mensuplarının maaşları;	
Sayıştay Başkanı	10.000
» Üyeleri	5.000
» Savcısı	5.000
» Başkâtibi	5.000
» Mümeyyizi	2.000
» Mülâzımı	1.000 Kuruştur.

(Mümeyyiz ve Mülâzımlar bugünkü Sayıştay Murakıplarının karşılığını teşkil etmektedir).

Ordu mensuplarının maaşları:

Kararnamenin 49-54 üncü maddelerinde gösterilmiştir. Bu maddelere göre ordunun üst rütbelerini teşkil edenlerin maaşları;

Harbiye Nazırı (Milli Savunma Bakam)	20.000
Ordu Müşirleri	15.000
Ferik (Birinci Ferik, Kor, Ferik Tüm General)	6.000
Mirliva (Tuğ General)	4.000
Miralay (Albay)	2.000
Kaymakam (Yarbay)	1.250

Binbaşı 1.000 Kuruştur.

Bahriye subaylarının bazılarının rütbe ve unvanları farklı olmakla beraber, bazı küçük istisnalar dışında, kararnamenin 52 nci maddesine göre genellikle maaşları kara subaylarının benzeridir.

Ancak ordu mensuplarına, aylık maaşlarına ilâveten, kararnamenin 52 nci maddesine bağlı cetveldeki miktarlar üzerinden tayinat namı altında aynı olarak ekmek, zeytin, pirinç, sadeyağ, zeytinyağı ve fasulye gibi erzak da verilmektedir.

Kararnamenin diğer hükümleri emeklilik ve azil gibi halleri düzenlemekte ve bazı umumî hükümleri ihtiva etmektedir. Bunlar meyanında dikkati çeken iki madde mevcuttur. Bunlar da 63  nc  ve 67 nci maddedir.

63  nc  maddede 41 inci maddede yazılı istisnalardan maada bir memurun her ne nam ve suretle olursa olsun velev ki müteaddit memuriyeti bulunsun iki ve daha ziyade mahalden maaş ve tayinat alamayacağı,

67 nci maddede de, devletin geliri 1296 (1880) yılı muvazenesine dahil bulunan ve yıl sonunda hakiki miktarı belirecek olan gelire oranla her zaman iki milyon lira (sarı lira) artarsa o vakit işbu kanunun tekrar ele alınarak değiştirilmesinin caiz olacağı, ileriki senelerde dahi daima bu usulün şart ittihaz olunacağı yani kendisinden öncekine oranla iki milyon lira fazla gelir hasıl olmadıkça maaşlarda değişiklik yapılamayacağı, belirtilmiştir.

1881 Kararnamesi tüm kamu personeli bakımından bir barem derecelenmesi öngörmemiştir. Meslek gruplan içinde, görevin mahiyetine, hizmetin türüne ve hizmet ifa edilen mahalle göre bir derecelendirme vardır. Tespit edilen aylıklar kişiye değil, mahalle bağlıdır. Meselâ Erzurum'da valilik yapan bir idareci 20.000 kuruş maaş almakta iken aynı idareci Diyarbakır Valiliğine nakledilirse 17.000, Kastamonu'ya nakledilirse 15.000 kuruş maaş alacaktır. Pozisyon veya mahal değiştirmekle maaşı artmakta veya inmektedir. Aynı mahalde on yıl da kalsa, kararnamenin tespit etmiş olduğu maaşı almakta devam edecektir.

Kararname, kamu personeli içindeki meslek gruplarının her birine ifa ettikleri hizmetin o devirdeki önemine göre değer biçmiştir. Kamu personeli arasında idareciliğin zirvesinde bulunan valilik en mümtaz ve müstesna bir grubu teşkil etmektedir. Birinci sınıf valiler, bakanlarla hemayar olarak kabul edilmişlerdir. Bunun nedeni valilerin meşrutiyet dönemi idare sistemi içinde taşrada ifa ettikleri görevin  nemindedir. Nitekim Silivri Naibini denetleyen Hakkı Mehmet Paşanın naibe hitaben yazmış bulunduğu tezkerede, ‘‘Silivri naibi, şeriat haini, il mını gördüm, kahkaha ile güldüm, meali hezeyan, hükmü hil fi Kur'an, mihiri m eyyidemi basarım, seni mahkeme kapısına asarım’’ diye hitap etmesi, valilerin sadece idarenin değil, yargının da başı olduklarını göstermektedir. Sosyal prestij bakımından valiliğin kamu personelinin zirvesinde bulunmasının nedeni budur.

Maaş kararnamesinin yayınlandığı 1881 de, para birimi kuruştur, altındır.

Aynı yıl çıkarılmış bulunan ‘‘Meclis-i Mebusanın ikadında kanuniyeti tasdik olunmak üzere Mesk k tı Osmaniye Hakkındaki Karama-

me”nin birinci maddesinde; “Meskûkâtı Osmaniye’de vahidi kıyası Osmanlı yüz altınıdır” denilmektedir ki bundan bir altının yüz kuruş olduğu anlaşılmaktadır.

Kuruş, o zaman sarı altının yüzde biri olduğu gibi sonradan da kâğıt liranın yüzde biri değerinde yurdumuzda para birimi olarak kullanılmıştır. Latince kaim demek olan Grossus kelimesinden alınmıştır. Haçlı seferi sırasında artan ticaret ilişkilerinden dolayı ufak para ihtiyacını karşılamak için Fransa’nın Tours şehrinde Grossus Tournois adlı kaim bir para basılmıştır. Bu para Avrupa’nın bazı yerlerinde taklit edildiği gibi bizim para sistemimizde de kuruş olarak adını bırakmıştır. Bizim kuşaklar para birimi olarak bir hayli kullanmışlardır. Ekonomik şartların değişmesiyle artık tarihe mal olmuştur.

Yüz kuruş bir sarı lira olduğuna göre, sarı liranın bugünkü değeri üzerinden kamu personeli maaşlarını değerlendirdiğimiz takdirde astronomik rakamlar ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki 20.000 kuruş maaş iki yüz sarı liradır. Bugün Cumhuriyet veya Reşat altınının beheri 30.000 Lira olduğuna göre bunun bir aylık tutarı $30.000 \times 200 = 6.000.000$ dur. Diğer tali derecedeki memurların maaşları üst düzeydekilere nazaran çok düşük olmakla beraber bugünkü ölçülere göre ve altın değeri üzerinden yine önem arz etmektedir. Meselâ 29 uncu madde vilâyet bürolarında çalışan kâtipler için 1.000 kuruş (10 altın), sancak bürolarında çalışanlar için de 700 kuruş (7 altın) maaşı öngörmüştür.

Cumhuriyet döneminde devlet memurları maaşlarının tevhit ve teadülünü sağlamak için, yasama alanında kapsamlı olarak üç teşebbüs yapılmış ve üçünde de karışık bir durum arz eden uygulamayı bertaraf etmek, istikrar ve muadeleti gerçekleştirmek, böylece kamu yönetimini iyileştirmek, hedef alınmıştır. Meselâ;

1452 sayılı Kanunun Büyük Millet Meclisi’nde müzakeresine başlanırken, zamanın Maliye Bakanı rahmetli Saraçoğlu, amacın, maaşların tevhidini ve derecata taksimi olduğunu, o gün için kamu personeline maaş ve ücret namı altında verilmekte olan paraların almış olduğu isimlerin çok çeşitli bir hal aldığını, durumun içinden çıkılmayacak derecede karışık bir şekle girdiğini, maaş tahsisatı fevkalade, makam maaşı, ihtisas ücretleri, pahalılık zammı ki bunun dahi yer yer %60, %50, %40 ve %34 oranında yapılan uzaklık ve pahalılık zamlarından teşekkül ettiğini, polisler ve posta memurlarına zammı-mahsus, zabitan ve mensubun askeriyeden bir kısmına da nefer tayını namları altında para verildiğini, böylece karışık bir durum ortaya çıktığını, işte bu karışıklığa nihayet vermek ve sadece bir hizmet mukabili para vermek demek olan maaş meselesini tek bir sütun ve tek bir kaleme bağlamak istediklerini,

Aynı tasarıyı inceleyen Bütçe Komisyonunda; Memur maaşlarının (4) Liradan başlayarak (155) Lirada son bulan 53 türlü bir silsile haline geldiğini, bu nevilerin fazlalığının öteden beri yapılması arzu edilen umumî terfi için esaslı bir mani teşkil ettiğini ve her yıl dağınık bazı zamlar yapma zaruretinin ortaya çıktığını, bu yüzden de gittikçe istikrar ve muadeletin haleldar olduğunu, belirtmiştir.

3656 sayılı Kanunun gerekçesinde de; Devletin İktisadî ve mühim teşebbüslere girişmesi, bunların nev'i ve adetlerinin gündün güne çoğalması ve bu hizmetlerin iyi işleyebilmeleri için ne şekilde kadrolandırılacağı kestirilememesi üzerine bir tecrübe devresi geçirmeleri ve bu müddet zarfında da muvakkat bir kadro ile idareleri zarurî görülmüş ve bu suretle devlet memurları yanında bir de ücretli memur sınıfı meydana gelmiştir. Gün geçtikçe miktarları artan bu sınıfa yeni hizmetleri müteessir etmemek korkusu ile bol para verilmiş ve bunun neticesi olarak maaşlı memur aylıkları ile ücretli memurların aylıkları arasında mühim farklar hasıl olmuştur, denilmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun gerekçesinin bir yerinde de, “Cumhuriyet devrinin Memurin Kanunu ve Barem Kanunları, devlet personelinin hukukî ve malî statüsünü bazı esaslara bağlamak, usullerde, haklarda ve vebicelerde yeknesaklık ve eşitlik sağlamak için atılmış önemli adımlardır. Ancak, bu kanunların kendi devirlerindeki şartlar içerisinde sağlayabildikleri nispi düzeltmeler ve ayarlamalar, hayatın ve özellikle Türkiye’deki şartların gösterdiği önemli değişiklikler karşısında gerçeklerin çok gerisinde kalmaya başlamış, sistemin bünyesinde önemli gedikler açılmıştır. İkinci Dünya Harbinden sonraki yılların şartları, devlet personelinin ücret rejimini, hayat pahalılığının artışına ayak uyduramaz hale getirmiştir. Çeşitli kanunlarla bazı malî muhtariyet imkânlarından faydalanabilen veya çeşitli yollardan normal usullerin dışına çıkabilen idareler, değişen şartları nispeten yakından takip edebilirken, sisteme bağlı kalmak zorunda kalan idarelerde ya en ehliyetli personelin ellerinden çıktığını, kendilerinden uzaklaştığını ya da çalışmalarında verimin azaldığını, devlete hizmet etme şevkinin kırıldığını görmüşlerdir”. Yine gerekçenin başka bir yerinde de “Kamu personelinin ücret sistemleri arasında paralellik sağlamak ve ücret denkliliğini kurmak” denilmektedir.

Görüldüğü üzere, kamu personelinin aylıklarını düzenlemeye matuf bütün teşebbüslerin temel amacı, aylıklarda birlik ve denkliliği sağlama, böylece personel istikrarını da gerçekleştirerek kamu hizmetinde verimi artırmadır. 1452 ve 3656 sayılı Kanunlara “Devlet Memurları Maaşlarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun” adının verilmesinin anlamı da budur.

Bu gerekçeleri okuyunca Fransızların “rien de nouveau sous le soleil,” “güneşin altında yeni bir şey yok” atalar sözünü hatırlamamak mümkün değildir.

Her zaman, her teşebbüste istikrarın tevhit ve denkliğin ortadan kalkmış bulunduğu dile getirilmiş ve bunları temine matuf amaç yenilenmiş bu amaçlarla tasarılar hazırlanmış, bunlar kanunlaşmış fakat zaruretlerin ilcasıyla beliren tazyiklere mukavemet edilememiş, birbirini izleyen tadiller ve eklerle ana hedefler kaybolmuştur.

Bu değişmez kural her zaman hükmünü sürdürmüştür.

Cumhuriyet döneminin bu barem mevzuatının hepsi tedvin sırasında kamu personeline maaştan gayrı bir ek ödemeyi terviç etmemelerine rağmen, meselâ, 1929 da tedvin edilen 1452 sayılı Kanunun 15 inci maddesinde, “ihtisas ve komisyon ücreti ve makam tahsisatı ve tahsisatı maktu ve hakkı huzur namlarıyla memurlara ayrıca umumi ve hususi bütçelerden hiç bir meblâğ verilemez”.

3656 sayılı Kanunun 22 inci maddesinde de “hususî kanunlarda sarahat olmadıkça ihtisas ve komisyon ücreti ve makam tahsisatı ve tahsisatı maktua ve hakkı huzur gibi namlarla maaşlı veya ücretli memurlara ayrıca umumi, mülhak ve hususi bütçelerden hiç bir meblâğ verilemez” şeklindeki hükümlere rağmen bunlara riayet edilememiş ve çeşitli kamu personelinin teşkil etmiş oldukları baskı kuruluşlarının tazyiki sonucu, hedeflerden uzaklaşmıştır.

Malî hükümlerin uygulanmasına 1971 yılında başlanmasına rağmen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da emsallerinin uğradığı akıbete uğramıştır.

Kanunun ilk tedvininde 155 inci maddesi, memurlara ödenecek aylık tutarı, göstergesinin genel bütçe kanununda o yıl için tespit edilen katsayı ile çarpılması sonunda bulunacak miktar olduğunu belirtmiş, 43 üncü maddede her derece ve kademenin göstergesini tespit etmiş iken, henüz kanunun mali hükümleri uygulamaya konmadan 31/7/1970 gün ve 1327 sayılı Kanunla 1-4 üncü derecedeki kamu personeli için Ek Gösterge adı ile yeni bir tediye şekli sağlanmış böylece hem kanunda ilk gedik açılmış hem de kamu personeli arasında ilk ayırım yaratılmıştır.

Bu da kâfi gelmemiş, yine 1327 sayılı Kanunla 657 sayılı Kanuna eklenen Ek Madde ile sivil kesimdeki personel için,

926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Kanununu değiştiren 1933 sayılı Kanunun Ek 3 üncü maddesi ile de askeri personel için, İş Güçlüğü, İş Riski, Teminindeki Güçlük Zammı ile, Malî Sorumluluk Tazminatı adı ile maaşlara yeni bir takım ilâveler öngörülmüştür.

Bir müddet sonra bu da yeterli görülmeyerek askerî personel için 2/2/1981 gün ve 2379, sivil personel için de 12/2/1982 gün ve 2595 sayılı Kanunlarla sivil personelden bir kısmına birinci derecedeki devlet memuru (en yüksek devlet memuru) maaşının, askerî personele de kendi maaşlarının yüzde belli bir oranının kesintisiz olarak Özel Hizmet Tazminatı adı altında ödenmesi hükmü getirilmiştir.

Yan ödemelerin hangi işi yapanlara ve hangi görevlerde bulunanlara ödeneceği, miktarları, ödeme usul ve esaslarının tespiti için Bakanlar Kurulu yetkilendirilmiştir. Bakanlar Kurulu her yıl buna müsteniden Yan Ödeme Kararnamesi çıkarmaktadır. Meselâ 1985 yılında uygulanacak sivil kesimle ilgili Yan Ödeme Kararnamesi 12/12/1984 gün ve 18603 sayılı Resmî Gazetede, Subay ve Askerî Memurlarla İlgili Yan Ödeme Kararnamesi de 22/12/1984 gün ve 18613 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmışlardır.

Subay, astsubay, uzman çavuş ve uzman jandarma çavuşlarına verilecek yan ödemelerin miktarı, kararnamede İş Güçlüğü, İş Riski, Teminindeki Güçlük Zammı ve Malî Sorumluluk Tazminatı olarak tespit edildikten sonra aynı kararnameye bağlı 2 sayılı cetvel ile de bu şahıslardan komutanlık mevki'inde bulunanlara 1 sayılı cetvelde verilmesi öngörülen teminindeki güçlük zammına ilâveten ayrıca eleman temininde güçlük zammı verilmesi, komutanlık mevkiinde bulunmayanlara da (1) sayılı cetvele göre alacakları iş güçlüğü zammına ilâveten yine (2) sayılı cetvelle tespit edilen puanlar üzerinden iş güçlüğü zammı adı altında ödeme yapılması, kabul edilmiştir.

Kamu personelinin aylıkları ile ilgili olarak 1984 yılında da 241 ve 243 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamelerle yeni düzenlemeler yapılmıştır.

241 ile ek göstergeler yeniden artırılmış, yan ödemelerden özellikle Özel Hizmet Tazminatının oranı yükseltilmiş ve farklı bir yenilik olmak üzere kararnamenin 39 uncu maddesi bazı makam sahipleri için (Genelkurmay Başkanı, Orgeneral ve Oramiraller, Anayasa, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay ve Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanları, Cumhuriyet Başsavcısı ve Başbakanlık Müsteşarı) makam göstergeleri kabul etmiş, bunun tutarının kesintisiz ödenmesini öngörmüş, böylece üst düzey idarecilerine ilâve yeni bir gelir sağlamıştır. Altı ay sonra kabul edilen 243 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname ile makam tazminatı olarak evvelce verilen miktarları artırdığı gibi uygulama alanını genişletmiş, her rütbedeki generalleri, Anayasa Mahkemesi üyelerini, Yargıtay, Danıştay Başkanvekillerini, Danıştay Başsavcısını, Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Daire Başkanlarını, Diyanet İşleri Başkanım ve müsteşarları makam tazminatının kapsamına almıştır.

Makam tazminatına hak kazananların bu görevlerde toplam iki yıl süre ile çalışmış olup asgarî 25 yıl kamu görevi yaptıktan sonra emekliye ayrılanlara, faal hizmette almış oldukları makam tazminatının % 60 ı Emekli Sandığı'na ödenecektir.

241 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname çeşitli düzenlemeler yanında 1984 yılındaki ek gösterge miktarlarının 1985, 1986 ve 1987 yıllarında yüzde elli artırılacağını, 38 inci maddesiyle hükme bağladığı halde altı ay sonra yürürlüğe konulan 243 sayılı Kanun Hükmündeki Kararname 53 üncü maddesiyle 1987 ve müteakip yıllarda uygulanacak ek göstergeleri yeniden tespit etmiştir. En son düzenlemeye göre ek göstergelerin en yüksek olanı 3600, en düşük olanı ise 150 dir. Denetim mensupları, sağlık personeli ve teknik personel gibi bazı kamu hizmetlileri müstesna diğer kamu hizmetlilerinden 5-15 inci derecedekilere ek gösterge tanınmadığına göre, devlet memurlarının büyük bir kısmı ek gösterge sisteminden yararlanmamaktadır.

Cumhuriyet döneminde kamu personelinin maaşları konusunu kapsamlı olarak ele alarak düzenleyen bu mevzuatta dikkati çeken diğer bir husus da meslek gruplarıyla ilgili değer yargılarının zamanla değişmiş olması keyfiyettir. Şöyle ki;

1929 yılında kanunlaşan 1452 sayılı Kanunda kamu personelinin sivil kesimde çalışanlar için 20 derece,

Aynı yıl kanunlaşan 1453 sayılı Kanunda Silahlı Kuvvetler mensupları için 14 derece tespit edilmiş,

1452 ye bağlı cetvellere göre bütün devlet idaresinde, sivil kesimde sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterine, Başbakanlık Müsteşarına, Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay Başkanları ile, Diyanet İşleri Başkanına, üç vali ve bir de Umum Müfettişe olmak üzere yekûn olarak on yüksek dereceli memura birinci derece kadro verilmiştir.

1939 yılında kanunlaşan 3656 sayılı Kanuna bağlı cetvellerde bunlara ilâveten beş Valiye, Üç Umum Müfettişe, Yargıtay Başsavcısına, Ziraat Enstitüsünün birinci sınıf 13 ordinaryüs profesörüne (o tarihte Ziraat Enstitüsü Tarım Bakanlığı'na bağlıdır) ve 15 elçiye de birinci derece kadro verilmek suretiyle devlet sektörünün sivil kesiminde birinci derece kadroya sahip olan yüksek dereceli memur adedi 47 ye yükselmiştir.

1452 ve 3656 sayılı Kanunlara ekli cetvellerde kamu personeline ait kadrolar da gösterilmiştir. Buna mukabil 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kadro işini ayrı bir kanuna bırakmış, önce 1322 sayılı kadro Kanunu çıkarılmış bilahare ise 17/6/1982 gün ve 2680 sayılı Kanunla genel kadro ve usulüne dair hususların yeniden düzenlenmesi ve esaslarının tespiti

yetkisi Bakanlar Kurulu'na tanındığından, Bakanlar Kurulu da 190 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamenin 2 nci maddesine göre bir defaya mahsus olmak üzere bu görevi yerine getirmiş ve kamu personelinin unvanını, derecesini ve sayısını göstermek suretiyle konuyu düzenlemiş ve bu hususa ait kadro cetvellerini 13/8/1984 gün ve 18488 sayılı Resmî Gazete 'de yayımlanmıştır. Bu cetvellerde gösterildiği üzere bütün devlet kuruluşları için (genel idarenin merkez ve taşra örgütü için) tüm olarak 1.339.000 adet kadro kabul edilmiştir.

1929, 1939 ve 1984 yıllarında bazı bakanlıklar ile, Yüksek Yargı Organlarında ve devlet kuruluşlarından bir kısımlarında mevcut olan birinci derece kadro adetleri ile, yekûn kadro adetleri mukayese yapma ve kamu yönetimindeki büyüme ve genişleme hakkında bir fikir edinme yönünden yararlı olacağı ümidi ile aşağıda gösterilmiştir:

BİRİNCİ DERECE KADRO ADEDİ

1929 da 1939 da 1984 de

1	1	153	Başbakanlık
—	—	3177	Adalet Bakanlığı
4	12	589	İçişleri Bakanlığı (jandarma hariç)
—	15	323	Dışişleri Bakanlığı
—	—	820	Maliye ve Gümrük Bakanlığı
—	—	10862	Milli Eğitim, Gençlik ve Spor Bakanlığı
—	—	1493	Bayındırlık ve İskân Bakanlığı
—	—	2623	Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı
—	—	71	Ulaştırma Bakanlığı
1	1	326	Diyanet İşleri Başkanlığı
—	—	347	Emniyet Genel Müdürlüğü
—	—	80	Devlet İstatistik Enstitüsü
—	—	158	Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
1	2	207	Yargıtay Başkanlığı
1	1	309	Danıştay Başkanlığı
1	1	346	Sayıştay Başkanlığı
1	1	(*)	Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği
—	13	(*)	Ziraat Enstitüsü

(*) 1984 kadro cetvellerinde bunların kadroları gösterilmemiştir.

1929 da silahlı kuvvetler mensuplarından birinci derece kadroya sahip olanlar sadece birinci ferikler (Korgeneral) dir. O tarihte Orgeneral rütbesi yoktur.

HER DERECEDEDEN KADROLARIN TOPLAMI

1929 da	1939 da	1984 de	
54	49	1448	Başbakanlık
5384	6519	55417	Adalet Bakanlığı
3448	4267	16506	İçişleri Bakanlığı
138	442	2986	Dışişleri Bakanlığı
15488	9823	66844	Maliye ve Gümrük Bakanlığı
3184	7000	521172	Milli Eğitim, Gençlik ve Spor Bakanlığı
586	1271	13238	Bayındırlık ve İskân Bakanlığı
1540	2074	138050	Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı
(*)	364	2330	Ulaştırma Bakanlığı
539	459	60976	Diyanet İşleri Başkanlığı
5629	8340	146061	Emniyet Genel Müdürlüğü
(*)	76	2033	Devlet İstatistik Enstitüsü
1173	1503	15128	Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
256	178	1520	Yargıtay Başkanlığı
85	112	668	Danıştay Başkanlığı
306	336	1642	Sayıştay Başkanlığı

(*) Bu kuruluşların 1929 da teşkilâtı yoktur.

1881 Maaş Kararnamesi hakkında sunduğumuz bilgiler, 1929, 1939 ve 1984 yıllarına ait cetvellerde görülen kadro adetleri okuyucuya sadece bir mukayese yapma ve nispi de olsa bir değerlendirme imkânı vermeye matuftur. Yoksa o zaman öyle idi şimdide böyle olması gerekir diye bir yargıya varmak mümkün değildir. Ölçüler çok değişiktir. Her şeyden önce son 30-40 yıllık dönemde devletin sosyal ve ekonomik fonksiyonu eski ile kıyaslanmayacak bir derecede artmış bunun sonucu olarak çalışma sistemlerine belirgin bir biçimde bölümlenme hakim olmaya başlamıştır. Ancak yeterli ve kifayetli personel ile hata oranının asgari düzeye düşürülebileceği, bu bölümlenmenin sonucu olarak kişi başına düşen sorumluluğu sınırlandırmak ve herkesi kendi alanında uzmanlaştırmak görüşü benimsenmiştir. Kadro artışında bu düşüncenin payı vardır. Eğer artış hizmette büyümeye ve hizmete öneme delâlet ediyorsa genel kadro miktarına ait cetvelde 1984 yılına ait Milli Eğitim, Gençlik ve Spor, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarıyla, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Diyanet İşleri kadro miktarları anlamlıdır.

Bakanlar Kurulunca en son kabul edilmiş olan 1.339.000 adet kadroda kamu hizmetlerini yeterli bir kadro ile aksaksız yürütmeye matuftur. Evvelce mevcut olan 1.167.000 adet kadro artırılmış ancak bundan 112.000

adedi bloke edilerek önümüzdeki beş yıllık sürede kullanılması öngörülmüştür.

Meşrutiyet döneminden beri memura sağlanacak maddî imkânın ilk hedefi, onun refah seviyesini yükseltmek, böylece kamu personelinin moralini üstün tutmak, sorumluluk duygusunu ve vazife aşkını canlı bulundurmak, verimi ve etkinliği artırmak, özet olarak kamu yönetimini iyileştirmektir. Fakat bu sonuca ulaşmanın hedefi, neticeyi doğuran amillerin tanzimine doğru gitmek olması gerektiği halde ülkenin ekonomik şartları buna imkân vermemiş, her yeni düzenleme ilgililere bir evvelki mevzuatın özlemini çektirmiştir.

Cumhuriyetin ilânını izleyen yılların devlet adamları, devlet memurlarına her yıl bir miktar ilâve tediye yapılarak gerçekleştirilmek için çaba sarf ederken bugünün devlet adamı, gittikçe ağırlaşan geçim şartlarının tazyiki ile yılda bir kaç defa ilâve tediye yapma formülünü bulmak için çaba sarf etmektedir.

Memur maaşları için eçhelle-mobile sistemi kabul edilmemiş olmakla beraber bugün uygulanmakta olan (katsayı) sistemi de bu konuda esnek hareket imkânını vermesine rağmen, çeşitli ödemelerin gün geçtikçe maaş bordrosu sütunlarını arttırmasını önleyememekte, meydana gelen çarpıklıkların bertaraf edilmesi mümkün olamamaktadır.

Halen yürürlükte olan 657 sayılı Kanun kendinden önceki Maaş ve Teadül Kanunları kadar dahi dayanaklı çıkmamış, on beş yılı bulan uygulama sonunda kamu personelinin ümidi zayıflamış, görevine karşı gayreti, mesleğine karşı bağlılığı gevşemiş, atısını temin kaygısı ile özel sektöre veya bir parçada olsa farklı imkân sağlayan diğer devlet kuruluşlarına geçme yollarını aramaya şevketmiş, böylece yetişmiş ve yetişmeye müsait elemanların devlet hizmetinden uzaklaşması veya verimin düşmesi sonucunu doğurmuştur.

Kamu personelinin geçim güçlüğü devam ettiği sürece bürokrasiye yönelen tenkitlerin sona ermesi mümkün değildir. Kafası geçim güçlüğü düşüncesi ile meşgul ve meşbu olan kamu personelinin bu endişesini bertaraf ederek bunun yerine görev aşkını ve sorumluluk duygusunu yerleştirmek için her şeyden önce barem ve teadül konusunu, eşit işe eşit ücret sistemi içinde çözümlenmek gerekir.

Parça parça yapılan düzenlemeler, insicamı, ahengi ve teadülü bozmakta, etkisi nispi kalmaktadır. Sabit ve dar gelirliye yeter ücret sağlamanın, devletin bitmeyen bir masalı olması gidişine son vermenin çaresi, konuyu tümü ile ele alarak düzenlemekle mümkündür.

TÜRKİYE'DE İDARİ YARGI DENETİMİNİN SINIRLARI

Dr. Muammer OYTAN
Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve
Yayın Genel Müdürü
(Anayasa Mahkemesi Tetkik Hakimi)

GİRİŞ

1961 Anayasası gibi 1982 Anayasası da, yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrıldığı; bunlardan yargı erkinin bağımsızlığının sağlandığı, yasama ile yürütme erklerinin de karşılıklı etki-tepki ilişkisi içinde fonksiyonlarını yerine getirdikleri bir sistem olan parlamenter hükümet sistemini benimsemiştir.

Bu sistemde, yasa koymak, değiştirmek, kaldırılmak, Devletin bütçe ve kesin hesap yasa tasarılarını görüşüp kabul etmek yasama organının yetkisindedir. Buna karşı Cumhurbaşkanına, bu yasaları belirli bir süre içinde yayınlama, uygun bulmadığı yasaı bir kez daha görüşülmek üzere meclise geri gönderme yetkisi tanınmıştır. Ayrıca yürütme organına, kanunlara aykırı olmamak koşuluyla, tüzük, yönetmelik ve kararnamelerle düzenleme yetkisi verilmiştir.

Parlamenter sistemin en belirgin özellikleri, yürütme organının oluşmasında yasama organının etkili biçimde söz sahibi olması; Cumhurbaşkanının Meclis tarafından seçilmesi; hükümetin görevini sürdürebilmesi için meclisin güvenoyuna sahip bulunması; öte yandan yürütme organının da, belirli koşulların oluşması halinde millet meclisi seçimlerinin yenilenmesine karar vermeye, yasa tasarıları hazırlayıp parlamentoya sunmaya, komisyonlarda ve genel kurulda bunları savunmaya yetkili olmasıdır.

Bu sistemde yürütme organının ikilik arz etmesi asıldır: Bir yanda, bağımsız-yansız, sorumluluğu bulunmayan ve fakat gerekli gördükçe bakanlar kuruluna başkanlık edebilen bir Cumhurbaşkanı, öte yanda Devlet Başkanı ile parlamento arasındaki ilişkileri temin eden, yürütme organının devlet yönetimine ait genel politikasını saptayıp uygulayan ve bu politikadan dolayı meclise karşı sorumlu olan bir bakanlar kurulu mevcut-

tur. “İdareye gelince, devletin siyasal kudretinin yanında, yürütme organının genişlemesinden, onun meydana getirdiği yeni dal ve uzantılardan oluşan, kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenen idari bir kudreti, teknik bir teşkilâtı daha vardır. İdari teşkilât, kamu hizmetleri teşkilâtından veya kamu hizmetlerinin teşkilâtlandırılmasından ibarettir. Kamu hizmetlerinin hukuki yapısını meydana koyan bu teşkilât muhtelif parçalardan oluşan büyük bir makine gibidir. Bu parçalardan her birinin ayrı bir görevi, ayrı bir işlevi vardır.”¹

Anayasamızın 123. maddesinin ifadesiyle, kuruluş ve görevleri merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanan ve bir bütünlük arz eden idare, idare hukuku ilkeleri ile sağlanmış ve tanınmış belirli üstünlüklere sahiptir. Aşağıda özet olarak sıralamaya çalışacağımız bu kural ve üstünlükler idareye, kamu hizmetlerini en iyi şekilde yürütebilmesi, kamu menfaatlarını en iyi biçimde koruyabilmesi için verilmiştir.

— idarenin kanunlar çerçevesinde hareket etmek serbestlik ve bağımsızlığı vardır. Kamu hizmetlerinin ve kamu yararının gereklerine göre aldığı kararların yerindeliği yargısal denetime konu teşkil etmez.

— idarenin aldığı kararlar, aksi yargısal kararlarla saptanuncaya kadar hukuka uygun sayılırlar; kanunlarla çizilen sınırlar içinde kaldıkları ve doğru oldukları kabul edilir ki buna “İdari işlemlerin doğruluk ve hukuka uygunluk karinesi” denir.

— Bu karinenin sonucu olarak, idare, sahip olduğu kamu gücünü kullanarak aldığı kararları resen uygulayabilir. Bunun için ne özel ve tüzel kişilerin ne de yargıcın ön iznine ihtiyacı vardır. Aslında idari karar, fiilen icra edilmek gücünü özünde içeren bir işlemdir. Bu icra edilme gücünün uygulamaya dökülüp gerçekleşmesi için idare gerekirse zor kullanma yetkisine de sahiptir.

— Bu kuralın doğal bir sonucu olarak da idari işlemlere herkesin uyması zorunludur. Hiçbir özel veya tüzel kişinin, bir idari işlemin hukuka ve mevzuata aykırı olduğunu varsayarsak yürütülmesini engellemek, kendisine uygulanmasına karşı gelmek hakkı ve yetkisi yoktur. idarenin kararlarına önce uyulur, sonra gerekli yerlerde itiraz ve dava konusu yapılır.

— Dava konusu yapıldığı zaman da, yargıç aksine karar vermedikçe, idari karar özünde taşıdığı icraî gücünü yitirmez. Başka bir anlatımla, yargıç tarafından yürütmenin durdurulmasına karar verilmedikçe, sadece dava konusu yapılmış olması, bu idari kararın uygulanmasını durdurmaz.

¹ S.S. ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt 2, s. 585-586.

— Öte yandan idari kararların bu niteliğini, yani icraî gücünü yok etmeye yetkili olan yargı organı da Anayasa ve Kanunlarla çizilmiş yetki sınırları içinde kalmak zorundadır; bu sınırları aşarak yürütme organının yetkilerine tecavüz edemez, onun yerine geçerek karar alamaz.

İdarenin eylem ve işlemlerinden “menfaati ihlâl edilen” ya da “hakkı muhtel olan” kimse, yetkili yargı yerine başvurarak idari işlemin iptalini, ya da karşılaştığı haksızlığın tazmin edilmesini isteyebilir. Bu sonucun elde edilebilmesi için birbirinden farklı iki ana sistem bulunmaktadır. Bunlardan biri, Angola-Amerikan ülkelerinde olduğu gibi, kişiler arasındaki uyuşmazlıklara bakan adliye mahkemelerinin, idare ile şahıslar arasında çıkan ihtilaflara da baktığı “yargı birliği” sistemi; diğeri ise, Kara Avrupa’ında ve ülkemizde olduğu gibi, idarenin, idare hukuku ile düzenlenen faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıklara bakan, adli yargının dışında, kendine özgü kurulları ve yargılama usulleri bulunan idari yargı düzenidir.²

İdari yargının, yâni adli yargıdan ayrı ve bağımsız bir idari yargı sisteminin Anayasa’ca ve idare hukukunca kabul edilmiş olmasının nedeni, kamu hizmetlerinin görülmesi sırasında doğan uyuşmazlıkların yapılarındaki özellikler; bunlara uygulanacak kuralların hukukî ve teknik bir nitelik taşıması; özel hukuk ile idare hukuku arasında büyük bir bünye, esas ve prensip farkının var olması; idari işlemlerin, idare hukuku dalında uzmanlaşmış ve kamu hukuku alanında bilgi ve tecrübe edinmiş hâkimlerce denetlenmesinin zorunlu sayılmış olmasıdır.³

Adli yargının amacı, taraflar arasındaki uyuşmazlığın hak ve nasafet kurallarına göre çözümlenmesi ile haksızlığın giderilmesi ve varsa zararın tazmin ettirilmesi olduğu halde idari yargı denetiminin ana ereği, idarenin hukuk ve mevzuat çerçevesi içinde kalmasını sağlamaktır. Başka bir anlatımla idari yargı denetiminin amacı, idarenin, kanunlarla verilen yetkileri aşması veya kötüye kullanması (detournement de pouvoir) ya da hukuka ve mevzuata aykırı işlem veya eylem tesis etmesi hallerinde bu eylem ve işlemleri yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden iptal etmek suretiyle idareyi hukuk alanı içinde kalmaya zorlamaktır. Bu amacın gereği olarak, hukuka ve mevzuata aykırı olması nedeniyle bir idari işlemin iptal edilmesine ilişkin karar, geçmişe yürüyerek yâni sakat idari işlemin yapıldığı günden itibaren hüküm ifade ederek, idareye, iptal edilen idari işlemde önce var olan ve bu işlemle değiştirilmiş bulunan hukukî durumu aynen iade etmek zorunluğunu yükler.⁴

² Ş. GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, 5. Baskı, Ankara 1982, s. 3-5.

³ An. Mah. Kararı: E. 1976/1, K. 1976/28, R. Gazete, 16.8.1976, 15679.

⁴ M. OYTAN - G. ÖNBİLGİN, T.C. Anayasasının İlke ve Kuralları ile Anayasa Mahkemesi Kararları Dizini, Ankara 1977, s. 13.

Bu kadar önemli sonuçlar doğuran ve etkili olan bir denetim sisteminin, idarenin yerine geçerek, idari işlem niteliğinde yargı kararı almasını önleyecek kuralların bulunması ve koyulması zorunlu olmuştur.

İncelememizin konusunu, idari yargı denetiminin sınırlarının belirlenmesi oluşturacaktır.

Konuyu iki bölümde ele almayı amaçlıyoruz: Birinci bölümde, 1982 Anayasasından önceki dönemde, yani Cumhuriyetin ilânından, çok partili siyasal hayata geçildiği 1950 yılına kadar; bu seneden 1961 Anayasasının kabul edildiği tarihe kadar ve 1961-1982 devresinde idarenin yargısal denetiminin yoğunluğunun ne olduğunu açıklamaya çalışacağız. İkinci bölümde ise 1982 Anayasası ile İdari Yargılama Usulü Kanunu kurallarının, idare hukuku ve idari yargıdaki hukukun genel ilkelerinin ışığı altında idari yargı denetiminin sınırlarını belirlemeye gayret edeceğiz.

BİRİNCİ BÖLÜM

1982 ANAYASASINDAN ÖNCEKİ DEVREDE İDARİ YARGI

DENETİMİ

I. 1961 ANAYASASININ KABULÜNE KADAR GEÇEN DEVREDEKİ DURUM

1924 Anayasasının 51. maddesiyle idari dava ve ihtilâfları görmek ve çözümlmek, Hükümetçe gönderilecek kanun tasarıları ile imtiyaz sözleşme ve şartnameleri üzerinde düşüncelerini bildirmek ve gerek kendi özel kanunu, gerekse diğer kanunlarla verilecek görevleri yerine getirmek üzere bir “Şûrayı Devlet” kurulmuştur.

Anayasanın bu hükmü uyarınca 23 Kasım 1925 tarihli, 669 sayılı Danıştay’ın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun çıkarılmış; başkan ve üyeleri Türkiye Büyük Millet Meclisince seçildikten sonra Danıştay, 6 Temmuz 1927’de göreve fiilen başlamıştır.

A. DANIŞTAY’IN KURULUŞ DEVRESİNDEKİ GENEL DURUMU

İdari yargı denetimine getirilen kısıtlamalara geçmeden önce kuruluş devresinde Danıştay’ın genel durumunu kısaca belirtmek yerinde olacaktır:

Şurayı Devlet, üçü idari biri de dava dairesi olmak üzere dört daireden kurulmuştur. Seneden seneye çıkan davaların görülüp çözümlenmesi

işi ile başa çıkamayınca 1859 sayılı Kanunla ikinci bir dava dairesi ile sadece memur davalarına bakan “Hususi Heyetin kurulması zorunlu olmuştur. Daha sonraki senelerde de dava sayısı arttıkça dava dairelerinin sayısı da arttırılmıştır.

Danıştay’ın Cumhuriyet devresinde, kuruluş yıllarında (1927-1938) Başkanlığını yapmış olan sayın M. Reşat Mimaroğlu’nun emekli olduktan sonra, yapılan eleştirileri karşılamak üzere yazdığı 32 sayfalık kitapçıktan anlıyoruz ki bu asırlık Yüksek Mahkeme, özellikle “Justice delegatee” niteliğine kavuştuğu senelerde oldukça sıkıntılı dönemler geçirmiştir:

ilk senelerde, idari dairelerin görevlerine giren işlerde “görülen iyi gidış karşı, büsbütün yeni bir konu olan idare davaları işlerinde bocaladığı” sayın Başkan tarafından itiraf edilmektedir.⁵

Bu bocalamanın nedenlerini sayın Başkan Mimaroğlu’nun verdiği bilgilere göre şu noktalarda toplayabiliriz.⁶

a. Personele ilişkin neden: Danıştay başkan ve üyeleri, milletin yetiştirmiş olduğu, yetiştirebilmiş olduğu mevcudun içinden kanuni vasıf ve şartlara uygun olarak TBMM’nce seçilmelerine rağmen, idarede ve hususi hukuk alanında yetişip “bu vadiye girenler” başta olmak üzere “alışsızlık dolayısıyla şaşırarak iş çıkarmakta güçlük çekmişlerdir”; Bakanlıklara karşı açılan davalarda “büsbütün yeni bir zihniyetle ve sırf hukuk ve kanun bakımından karar verilmesinde tereddüt” göstermişlerdir; idari yargının gerektirdiği “yeni hüküm tarzının ve yenisinin” uygulanması yerine, “usul ile sıkı surette bağlılığa eğilim” göstermişlerdir.

b. Taraflara ilişkin neden: Bağımsız bir yargı yeri tarafından idarenin yargısal denetiminin ilk kez uygulanması nedeniyle tarafların ve bunların vekilleri de henüz bu alanda yetişmemiş ve tecrübe kazanamamış kişilerdir. Bunlar tecrübesizliğin yanında zaman zaman kötü niyetli davranışlar da göstermişler; idari yargıda yerleşmiş usul kuralları ile yetinmeyip Hukuk Muhakemeleri Usullerine başvurarak veya idari yargı usulünde hâkime verilen takdir yetkisine “ bir türlü razı olamayarak hemen her yerde işi uzatacak vesileler ” aramışlardır.

“Yukarıda sayılan sebeplerden ötürüdür ki işler pek ağır yürümüş...”⁷ ve “... ilk dört yıl sonunda neticelendirilmeyen beş-altı bin dâva elde bu

⁵ M. Reşat MİMAROĞLU, Cumhuriyet Devrinde Danıştay ve İdare Davaları, Ankara 1945, s. 9.

⁶ İbid., s. 10, 22, 24, 30.

⁷ İbid., s. 10.

lunması gibi büyük bir birikme yüz göstermiş ve dava sahipleri tarafından şikayetler yükselmiştir.”⁸

“Böylece, Dâva Dairelerinden menfi hüküm almış bulunan bazı davacılar, yeni Danıştay’ı eski Saltanat Devlet Şûrası sananlar veyahut yapısını incelemede onun mahiyetini kavrayamayanlar tarafından gelen teşviklerle, Yüksek Meclise başvurmağa başlamışlardır. Dilekçe Komisyonunda da Dâva Dairelerinden verilmiş olan hükümlerin değiştirilerek oraca yeniden karara bağlanması yolu açılmış olmasıyla, Danıştay yargıları hüküm değil, idari ve bozulabilir birer karar olduğu zannı belirmiştir. Bu hâdise, dâvaları menfi surette yargılanan dâva sahiplerinden, hemen hepsinin Büyük Millet Meclisi’ne müracaat etmelerini ve Dilekçe Komisyonunun da bu suretle meşguliyetinin artmasını mucip olmuştur.”⁹

Danıştay dâva dairelerinden verilen kararların TBMM tarafından değiştirilip değiştirilemeyeceği hususu, Dilekçe Komisyonunun yukarıda belirtilen tutumu nedeniyle, Meclise aksetmiş; konu, önce Anayasa Komisyonunda, daha sonra da Genel Kurulda görüşülerek karara bağlanmıştır. 12 Nisan 1934 tarihli, 803 sayılı TBMM Kararıyla Anayasa Komisyonunun, Danıştay Dâva Dairelerinin kazai vazife gören bağımsız mahkeme sıfat ve yetkisine sahip buldukları, şu halde bunların verdikleri kararların Millet Meclisince “tebdil, tadel ve tağyir” edilemeyeceği yolundaki görüş ve kararı onanmış ve kabul edilmiştir.¹⁰

Genel Kurulun bu kararı vermesine kadar, idarenin bağımsız bir yargı yerine denetlenmesinin, gerek ikinci ve üçüncü derecede daire âmirleri...”¹¹ gerekse Meclis Dilekçe Komisyonu üyeleri tarafından içlerine sindirilemeyeşinin nedeni, Milli Mücadele döneminde TBMM’nin tüm devlet yetkilerini elinde toplamış ve kaynaştırmış olmasından kaynaklanan uygulamaların, yalnız yürütme ve idareyi değil, yargıyı da denetleme gücünü içerdiği kanı ve inancıdır.”¹²

B. BU DÖNEMDE DANIŞTAY’IN VERDİĞİ KARARLARIN KONUSU VE TÜRLERİ

Başlangıç ve kuruluş yıllarının yukarıda açıklanan kendine özgü koşullar altında çalışan Danıştay’ımızın, genel olarak 1924 Anayasasının yü

⁸ İbid., s. 10-11.

⁹ M.R. MİMAROĞLU, a.g.e., s. 18.

¹⁰ Rüştü ARAL, İdari Yargı Alanı ve Cumhuriyet Döneminde Danıştay, Danıştay Dergisi Cumhuriyetin 50. Yılı Özel Sayısı, s. 88, 91, 92.,

¹¹ M.R. MİMAROĞLU, a.g.e., s. 23.

¹² L. DURAN, Atatürk Döneminde Danıştay, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 15, Sayı 3 (Eylül 1982), s. 16.

rürlükte bulunduğu dönemde verdiği kararların konularını, yönlerini, türlerini saptayıp değerlendirmek ilginç olacaktır.

Bu konuda Profesör R. Vance ile Sevda Erem tarafından 1955 yılında yapılmış bilimsel bir araştırma mevcuttur.¹³ Araştırmacılar, 1947-1954 yılları arasında dava dairelerinin verdiği kararlardan kırkta birini (1/40), numara sırası takip ederek almışlar, böylece 2131 dosyayı incelemeye tâbi tutmuşlardır.¹⁴

Bu araştırmada yer alan rakamlardan yararlanarak aşağıdaki cetvelleri düzenleyebiliriz:

Kararların konusu				
Toplam	Vergi işi	Memur işi	Yerel yönetimlerin işlemleri	Danıştay'ın görevine girmeyen işler
2131	1093	486	476	89

¹³ PRESTHUS (R.V.) ve EREM (Sevda), Bazı Devlet Şurası Kararları Hakkında Bir Tahlil, TODAİE, Ankara 1955.

¹⁴ 1947-1954 seneleri arasında karara bağlanan dava sayısı şöyledir:

Sene	Karar Sayısı
1947	7.573
1948	9.979
1949	11.214
1950	11.765
1951	11.985
1952	11.105
1953	13.670
1954	<u>10.349</u>
Yekûn	87.640

Araştırmacıların incelemeye aldıkları 2131 kararın senelere ve dava dairelerine bölünüşü de şöyledir

Sene	Toplam	4. Daire	5. Daire	6. Daire
1947	19 1	72	60	59
1948	247	122	51	74
1949	292	141	91	60
1950	305	153	87	65
1951	289	127	99	63
1952	270	116	93	61
1953	278	107	103	68
1954	259	103	86	70

Genel olarak kararların sonuçları				
Toplam	İptal	Esastan Ret	İptidaen Ret	Diğerleri
2131	993	804	376	89

Vergiye ilişkin kararların sonuçları			
Toplam	İptal	Esastan Ret	İptidaen Ret
1093	683	319	91

Memur işlerinde verilen kararların sonuçları			
Toplam	İptal	Esastan Ret	İptidaen Ret
486	134	205	147

Yerel yönetimlerin işlemlerine ilişkin kararların sonuçları			
Toplam	İptal	Esastan Ret	İptidaen Ret
476	176	180	138

Rakamların (çizelgelerin) Değerlendirilmesi

- Açılan davaların yarısından fazlası, vergi uyumsuzluklarına ilişkindir.
- Açılan davaların %17'den fazlası süre aşımı, yetkisizlik, şekil şartlarına uymamak gibi nedenlerle reddedilmiş olduğuna göre bu dönemde davacıların önemli bir bölümünün idari yargılama usulünü bilmedikleri anlaşılmaktadır.
- Esasa geçilmiş olan toplam davaların %59,6 sı esastan kabul edilip, %48'i esastan reddedilmiştir; vergi davaları hariç diğer dava-

ların %32'si iptal, %40'ı red ile sonuçlanmıştır. Bu duruma göre idare, Danıştay'ımızın içtihatlarından yakınmakta haklı değildir.

— Vergi davalarına gelince, bunların %62'si esastan kabul edildiğine göre, denilebilir ki Danıştay'ımız bu dönemde genellikle “vergi mahkemesi” rolü oynamıştır.

C. KISITLAMALAR

Bu dönemde Danıştay'ın hukuka ve mevzuata uygunluk denetimine önemli ölçüde kısıtlamalar getirilmiş; Yüksek Mahkemenin rolü ve önemi büyük ölçüde azaltılmıştır. Aşağıda açıklayacağımız gibi bu husus iki türlü etkinlikle sağlanmıştır. Birincisi, Yasama Organının, kimi yasalara, Danıştay önünde dava açma yolunu kapatan hükümler sıkıştırırmak suretiyle getirdiği kısıntılar; İkincisi de devrin “hükümet tasarrufu” anlayışının oldukça geniş tutulması yolu ile getirilen kısıntılardır.

Danıştay'ımızın bugünkü Anayasal ve yasal görev, yetki, durum ve statüsünü iyi değerlendirebilmek için bu iki unsuru özet olarak belirtmek ve tespit edebildiğimiz kadarıyla hangi yasalarla kısıtlama getirildiğini sıralamak yararlı olacaktır kanısındayız.

a. Yasa Hükümleriyle Yargıcın Denetimi Dışında Bırakılan İşler

1. Vali veya Kaymakam tarafından kamu yararına olduğu kabul edilip onaylanan, belediyelerin kamulaştırma kararlarına karşı Danıştay'a dava açılması önlenmiştir.¹⁵

2. Bakanlar Kurulunun, ulusal güvenlik ihtiyaçları için yaptığı kamulaştırma kararlarına karşı Danıştay da dava açmak mümkün değildi.¹⁶

3. Köy ihtiyar heyetinin, köylülerin gelir durumlarına göre saldıği ödentilere karşı yapılan itiraz üzerine vali veya kaymakam tarafından verilen kararlar kesindi ve bunlara karşı dava yoluna başvurulamazdı.¹⁷

4. Çiftçi Mallarını Koruma Kanununa göre Kontrol Komisyonu kararları kesindi ve Danıştay, bu konuda açılan davaları reddediyordu.¹⁸

5. Fakir Asker Ailelerine Yardım Yapılması Hakkında Kanun uyarınca, belediye encümenlerinin, yardım istemeye çekinen ailelerin gelir

¹⁵ 7.7.1939 günlü, 3710 sayılı Kanunun 7. maddesi; D. 5 Daire, 25.7.1939, 1939/932, KD, No. 10, s., 78.

¹⁶ 26.6.1940 günlü, 3887 sayılı Kanun; D. 5. Daire 22.1.1943 tarihli, 984 sayılı kararı, KD, No. 23, s. 36.

¹⁷ 5.7.1939 günlü, 3664 sayılı Kanun (m. 4); D. 5. Daire, 25.6.1945 günlü, 1138 sayılı karar, KD, No. 29, s. 56.

¹⁸ D. 5. Daire, 10.4..1943 günlü, 613 sayılı karar KD, No. 21, s. 68.

durumunu takdir etme yetkileri vardı. Bu kararlara karşı yapılan itirazlar üzerine verilen il idare kurulları kararları kesindi. Bu nedenle Danıştay, yapılan temyiz başvurularını reddetmekteydi.¹⁹

6. Köy ihtiyar heyetinin, çocukları okula devam etmeyen velilere kestiği para cezalarına karşı yapılan itiraz üzerine vali veya kaymakam tarafından verilen kararlar kesindi ve bunlara karşı iptal davası açılamazdı.²⁰

7. Okul ihtiyaçları için köy bütçesinden ödenek ayırmayan muhtar ve ihtiyar heyetine, il idare kurulunca verilen para cezaları kesindi ve bunlara karşı yapılan temyiz başvurularını Danıştay reddetmekteydi.²¹

8. Avukatlık stajyerlerine verilen ve Bakanlıkça onaylanmış disiplin cezalarına karşı iptal davası yolu kapatılmıştı.²²

9. Adliye mahkemelerinde çalışan memurlar tarafından, il adalet divanının verdiği disiplin cezalarına karşı yapılan itirazlar üzerine Adalet Bakanlığı Disiplin Komisyonunca verilen kararlar kesindi ve bunlara karşı temyiz yoluna başvurulamazdı.²³

10. Dışişleri Bakanlığının, sicil durumu itibarıyla meslekte çok başarısız olduğu anlaşılan memurların görevine son verilmesine ilişkin kararları kesindi.²⁴

11. Hükümetin Devlet memurlarını, “görülen lüzum üzerine” resen emekliye sevk etmesine ilişkin kararlarına karşı iptal davası yolu kapatılmıştı.²⁵

12. Bağlı buldukları teşkilât emrine almak suretiyle görevden uzaklaştırılan memurların bu işleme karşı iptal davası açmaları yasaklanmıştı.²⁶

¹⁹ 11.8.1941 günlü, 4109 sayılı Kanun (m. 7).

²⁰ 19.6.1942 günlü, 4274 sayılı Kanun (m. 16); D. 5. Dairenin 25.6.1945 günlü 1138 sayılı karar, KD. No. 29, s. 56.

²¹ 19.6.1942 günlü, 4274 sayılı Kanun (m. 20, 22); D. 5. Daire, 12.2.1944 günlü, 329 sayılı karar.

²² 8.1.1943 günlü, 4353 sayılı Kanun (m. 15).

²³ 9.7.1945 günlü, 4791 sayılı Kanun (m. 122).

²⁴ 8.7.1948 günlü, 5220 sayılı Kanun (geçici mad.).

²⁵ 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu (m. 39). Bu hüküm önce 30 senesini doldurmuş memurlar için geçerli iken, 1953’de 6122 sayılı Yasa ile 25 senesini doldurmuş olanlara da teşmil edilmiş; 1954’de sözü edilen madde 6422 sayılı Kanunla ikinci kez değiştirilerek daha önce kapsam dışı bırakılan Danıştay, Sayıştay ve Yargıtay başkan ve üyeleri ile üniversite profesörleri de kapsama alınmışlardır.

²⁶ 6435 sayılı Kanun (m. 3).

Görüldüğü gibi 1961 Anayasasının 114. maddesiyle, idarenin her türlü işlem ve eyleminin yargı denetimine tâbi olduğu kuralı getirilinceye kadar, yargısal denetim dışında bırakılan idari işlemlerin sayısı bir hayli. Yüksek olmuştur. Öte yandan kendilerine ana yolu kapatılan grupların genişliğinin yanında, yargı denetimi dışında tutulan idari işlemlerin, kamulaştırma, disiplin cezası, göreve son verme gibi son derecede önemli işlemler olduğu da dikkat çekicidir.

Bu tür kısıtlamalara karşı Danıştay'ın tutum ve tavrına gelince, Yüksek Mahkememiz, yasalardaki yargısal denetim yolunu kapatan hükümleri, idari işlemlerin takdir ögesine hasretme yolunu denemek suretiyle, yasama kısıntısını daraltma eğilimi göstermiştir.²⁷ Bu konudaki iki önemli kararın burada zikredilmesi yerinde olacaktır:

- Bunlardan birincisinde, Danıştay'ımız, “kazaî mercie müracaat olunamayacağı yolundaki hükümleri idari tasarrufun takdir unsuruna taalluk eden kısmının kontrol dışında kalacağı şekilde manalandırmak gerek nazari ve gerekse mevzu hukukun esaslarına daha uygun düşer” içtihadında bulunmuştur.²⁸
- ikinci karar, 5434 sayılı Kanunun meşhur 39. maddesi uyarınca görülen lüzum üzerine resen emekliye sevk edilen bir memur tarafından açılmıştır. Danıştay, 5434 sayılı Kanunun sözü edilen maddesiyle idareye takdir yetkisi verilmiş olsa bile, bunun mutlak ve yargı denetimi dışında kalan bir yetki ve karar olmadığına; şu halde, idarenin bu yetkisini kamu hizmetinin lehine ve yararına kullanmış olup olmadığını denetlemenin kendisine ait olduğuna karar vermiştir.

Ne var ki Millet Meclisi, Yüksek Mahkemenin bu önemli ve olumlu içtihadını sürdürmesine izin vermemiştir: Bir milletvekilinin başvurusu üzerine, Millet Meclisi, 5434 sayılı Kanunun 39. maddesini yorumlayarak, 30 senesini doldurmuş bulunan memurların görülen lüzum üzerine emekliye şevke dilmelerinde idarenin, işleminin sebeplerini ve gereğini takdir etmekte mutlak bir “takdir yetkisine” sahip bulunduğuna ve bu nedenle de bu tür işlemlerin Danıştay denetimi dışında kaldığına karar vermiştir.

Bu yorum kararının alınması, ilerde yeniden değineceğimiz gibi Danıştay'ımız için cesaret kırıcı ve idari yargı içtihatlarımızın gelişmesi yönünden talihsizlik olmuştur.

²⁷ Ş. GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 28,

²⁸ Danıştay DDGK, 30.3.1950 günlü. 128 sayılı karar, KD. No: 50-53, s. 112.

b. “Hükümet Tasarrufu” Anlayışı Nedeniyle Denetim Dışı Bırakılan İşler

Hükümet tasarrufları, hükümetin, parlamento ile veya yabancı bir devletle olan ilişkileri; Cumhurbaşkanının af ilanı; bazı harp vakaları gibi mahiyet ve bünyeleri itibarıyla önceden konulmuş hukuk kurallarına bağlı tutulamayan, bu nedenle de hukuk düzeninin dışında cereyan ettikleri kabul edilen tasarruflardır ki yargı yerleri bunların hukuk ve mevzuata uygunluklarını denetlemezler.²⁹

Fransız Danıştay’ı, 19. asırda bu teoriyi, siyasal mülahazalarla açıklamakta, bu tasarrufları politik amaçlarla alınmış tasarruflar olarak nitelemektedir. Bu siyasal saik kriteri III. Cumhuriyet döneminde terk edilmiştir.³⁰ Daha sonra, hükümetin niyet ve saiki gibi sübjektif bir esas yerine tasarrufun mahiyet ve bünyesine bakarak türünün saptanması yoluna gidilmiştir. Böylece, hükümetin, en keyfi işlemlerini yargı denetiminden kaçırmak için bunları siyasal nedenlerle yaptığını beyan etmesinin önüne geçmek ve tasarrufun niteliğinin yargıç tarafından bizzat takdir edilmesi denenmek istenmiş ise de bu tasarrufları diğer idari işlemlerden ayıracak tutarlı kriterler bulunmasında zorluk çekilmiştir.³¹

Bu nedenle Fransız Danıştay’ı ve Uyuşmazlık Mahkemesi, kesin kriterler saptamak yerine hükümet tasarruflarının bir listesini yapmayı ve her uyuşmazlığa ve olaya göre durumu bizzat değerlendirmeyi uygun görmüşlerdir.³²

İçtihatlarla göre Fransa’da hükümet tasarrufu kabul edilen işlemler şunlardır:

— Hükümetin, Yasama Meclisi ile ilişkilerine dair işlemleri: Millet Meclisi seçimlerinin tarihinin tespiti, Meclisin toplantıya çağırılması, adaylığın reddedilmesi; kanun tasarıları sunulması; Vali tarafından, adaylığını koyanların kayıtlarının yapılması konularındaki kararlar bu kabul işlemleridir.³³

— Hükümetin yabancı bir devletle veya uluslararası bir kuruluşla ilişkilerine dair işlemleri: Anlaşma ve sözleşmelerin müzakeresi, onanması, tefsiri, imzası; bunların hükümetlerce uygulanmaması; vatandaşla

²⁹ S.S. ONAR, a.g.e., s. 441-442; İsmet GİRİTLİ, Türkiye’de ve Yabancı Memleketlerde Hükümet Tasarrufları, İstanbul 1958, s. 14.

³⁰ JM. AUBY - R. DRAGO, Traite de Contentieux Administratif, LGDJ, Paris, 1982, T.I., P. 78.

³¹ S.S. ONAR, a.g.e., s. 444-445.

³² J.M. AUBY - R. DRAGO, a.g.e., s. 78-79.

³³ İbid., s. 80-81; İ. GİRİTLİ, a.g.e., s. 33.

rın, yabancı devlet ve kuruluşlara karşı korunmaları konularındaki tasarruflar bu tür işlemlerdir.³⁴

— Bazı harp vakaları: İçtihat bu deyimle, askeri harekâtların yapılmasına bağlı bulunan olayları kastetmektedir. Bu bakımdan yargıç denetim yapıp yapmamaya karar verirken; tazminat davasında zararın doğuş nedeninin, askeri harekâtın vuku bulunduğu yer ve zamanın hal ve koşullarına bakmaktadır. Örneğin 1944’de Paris’te yabancı askerlerin bir apartmanı yağma etmeleri, Fransız birliklerinin 1949’da İndochine’de gerçekleştirdikleri kıyım “harp vakası” sayılmış ve denetlenmemiştir.³⁵

— Örfi idare ilânı kararı.

— Reisicumhurun af yetkisini kullanması karan.

Hemen belirtilmelidir ki, içtihat, doktrinin de etkisiyle hükümet tasarrufları anlayışını zamanla daraltmış ve bunlardan bir kısmını yargısal denetime tâbi tutmuştur.

Danıştay’ımızın ve Türk hukuk doktrininin bu dönemdeki hükümet tasarrufu anlayışına gelince, bu nitelikte kabul edilen kararlar şu gruplarda toplayabiliriz:

1. Hükümetin diğer bir Devlete Karşı “mukabele bilmisil” olmak üzere aldığı kararlar: Danıştay bu kabil kararlara karşı açılan davalan, “Devletçe, ecnebi Devletler aleyhine mukabele bilmisil tedbirleri ittihazı ve bunların tatbik şekillerinin tayini dolayısıyla Hükümetle fert arasında çıkan ihtilaflar... Devletin yüksek siyasetine istinat etmekte olmasıyla idari kaza mercilerine müracaata mevzu teşkil edemezler” gerekçesi ile iptidaen reddetmiştir.³⁶

2. İskân mevzuatının tatbikiyle ilgili olan tedbirler ve kararlar: örneğin, Hükümetin, ülkenin yüksek menfaattarının korunması amacıyla 2848 sayılı Kanuna dayanarak bazı ailelerin Kars’tan batı illerine göç ve iskân ettirilmesi kararı hükümet tasarrufu sayılmıştır.³⁷

3. Yabancıların tabiiyetlerinin tayini hakkında alınan kararlar: Bu konuda açılan davalar da, “... her iki hükümeti alâkadar eden mevzubahis hadisenin Türkiye Cumhuriyeti kaza mercilerince tetkikine imkân olmayıp diploması yolu ile halli...” gerekir yolundaki gerekçelerle³⁸ ya da 1041 sayılı Kanunun uygulanmasıyla ilgili kararların, “Türk Cumhuriyetinin siyasi mevcudiyetini korumak maksadı ile müesses istisnai bir

³⁴ İbid., s. 83-84.

³⁵ İbid., s. 88.

³⁶ S.S. ONAR, a.g.e., s. 465-466.

³⁷ D. 5. Daire, 18.3.1939 tarihli, 182 sayılı karar, KD. No: 8, s. 85.

³⁸ D. Dava Daireleri Umumi Heyeti, 6.12.1938 tarihli 243 sayılı karar, KD. No: 9, s. 63.

mahiyet arz eylediği cihedle ...hükümet tasarrufları meyanma dahil olup idari kazanın murakebesinden azade bulunduğundan..."³⁹ biçimindeki gerekçelerle iptidaen reddedilmişlerdir.

4. Yabancıların sınır dışı edilmeleri ile ilgili kararlar: Danıştay, "Bir yabancının siyasi düşüncelerle hudut haricine çıkarılması hükümet tasarrufları meyanma dahil olmasına ...binaen..." gerekçesiyle bu tür işlemleri açıkça hükümet tasarrufu olarak nitelendirmiş ve davaları görmemiştir.⁴⁰

Doktrin, bunların yanında, örfi idare ilanı kararını⁴¹ Milli Korunma Kanununun Yürürlük Kararnamesini;⁴² 1924 Anayasasının 52. maddesinin, tüzüklerin kanunlara aykırı olduklarını iddia edildiğinde bunun hal yerinin TBMM olduğunu belirten üçüncü fıkrası hükmüne dayanarak tüzükleri⁴³ de hükümet tasarrufu saymıştır.

Danıştayımız, doktrinin bu geniş anlayışına rağmen, Fransız Danış tayı gibi, hükümet tasarruflarının sayısını giderek azaltmış ve daha önce denetim dışı bırakılan bazı işlemleri yargısal denetime tâbi tutmuştur. Buna örnek olarak vatandaşlıktan çıkarma ve yabancıların sınır dışı edilmesine ilişkin kararlar gösterilebilir.

II. 1961 ANAYASASI DÖNEMİNDEKİ DURUM

1961 Anayasasının 114. maddesiyle "İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir halde yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz." hükmü getirilmiş; 20.9.1971 günlü 1488 sayılı Kanunla değiştirilen bu hüküm, "idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır" biçimini almıştır.

Bu kuralları yorumlayan yazarlar, idare ile hükümetin işlemlerinde nitelik farkı bulunmadığını; hükümetin eylem ve işlemlerinin de, hiç birisinin ve hiç bir halde yargısal denetim dışında bırakılamayacağını; sonuç olarak artık "hükümet tasarrufunun" bulunmadığını ileri sürmüşlerdir.⁴⁴

³⁹ D. Dava Daireleri G.K. 29.9.1940 günlü, 286 sayılı karar, KD. No: 15, s. 48.

⁴⁰ S. GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 25.

⁴¹ S.S. ONAR, İdare Hukukunun Esasları, İstanbul 1952, s. 10801081; R. SARICA, Fransa ve Türkiye'de örfi İdare Rejimi, İstanbul Baro Mecmuası, 1941, Sayı 2 3, s. 132.

⁴² R. SARICA, Türkiye'de İcra Uzununun Tanzim Salahiyeti, İstanbul 1943, s. 277-278.

⁴³ İbid., s. 131-133.

⁴⁴ S.S. ONAR, a.g.e., 469-470; K. YENİCE, Hak Arama Özgürlüğü ve Danıştay, Danıştay Dergisi, No: 38-39, 1980, s. 5-6; S. AKURAL, İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler, Ankara 1976, s. 131.

Öte yandan, T.C. Emekli Sandığı Kanununun 39. maddesindeki görülen lüzum üzerine emekliye sevk edilenlerin bu işlemlere karşı dava açmalarını yasaklayan hükümde olduğu gibi mevzuatımızdaki yargı yolunu kapatan hükümler Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir.⁴⁵

Böylece, 1961 Anayasası döneminde Danıştayın yargısal denetim alanı son derece genişlemiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

1982 ANAYASASI HÜKÜMLERİNE GÖRE İDARİ YARGI DENETİMİNİN SINIRLARI

Bu bölümde Anayasanın 125., İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddeleri ile idari yargı yetkisinin sınırlarını çizmek amacıyla getirilen kuralların ve bunların içinde geçen terimlerin ne anlam ifade ettiğinin açıklanmasına çalışılacaktır.

İçtihadın oluşması ve gelişmesi ile belirlenecek olan hükümet tasarrufu anlayışını bir tarafa bırakıp; Anayasa ve yasa hükümleri ile yargı denetimi dışında tutulan işlem ve kararları da incelememizin en sonunda özet olarak sıralamak suretiyle gerçekten açıklanmaya; anlam ve kapsamlarının belirlenmesine ihtiyaç duyulan deyimleri öncelikle ele almayı uygun buluyoruz. Bunlar;

- Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesinin kısıtlanmaması,
- Yerindelik denetimi yapılması,
- İdari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilmemesi,
- Takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilmemesi gibi deyimlerdir.

I. YÜRÜTME GÖREVİNİN KANUNLARDA GÖSTERİLEN ŞEKİL VE ESASLARA UYGUN OLARAK YERİNE GETİRİLMESİNİN KISITLANMAMASI

Bu deyim, esasen, kuvvetler ayrılığı ilkesinin sonucu olarak idare hukukunun genel ilkeleri arasında yer almış bir kuraldır ve 1961 Anayasasının 114. maddesinin 1488 sayılı Kanunla değiştirilmesi sırasında Anayasa maddesi haline de gelmiştir.

⁴⁵ An. Mah. 30.1.1963 tarihli, 21 sayılı kararı, AMKD. Sayı 1, s. 86.

1961 Anayasasının 6. maddesi uyarınca yürütme “görevi”; 1982 Anayasasının 8. maddesi uyarınca yürütme “görevi ve yetkisi” Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilir.

Yürütme görevi ve yetkisinin kanunlara uygun olarak yerine getirilip getirilmediği, menfaatleri ihlâl edilenler tarafından iptal davası açılması üzerine Danıştay’ca, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden incelenerek belirlenir.

Adli yargıdan ayrı bir idari yargının kurulmasına sebep, adliye yargıçlarının idare hukuku ve aktif idari hayat hakkında gerekli bilgi ve tecrübelerine sahip olmamaları; idarenin gereklerine, kuruluş ve işleyişine yabancı olmaları yüzünden idare karşısında çekimser ve pasif davranarak “keyfi idareye” meydan vermeleri ya da bunun aksine, yine idari gerek ve zaruretleri bilmemek nedeniyle aşırı derecede müdahale edip onun sahasına tecavüz etmeleri olasılığıdır. Fransız Danıştay’ında bir yandan, meslekten yetişen kariyer mensubu yargıçların idarede belirli süre çalışarak onu tanımlarının sağlanması; öte yandan idarenin gereklerini, dava konusu işlemi hangi şartlar altında yapmış olduğunu bilen kişilere yargıçlık statüsü verilmesi bu nedenle önemli sayılmaktadır.

Yürütme görevinin kanunların gösterdiği şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesinin kısıtlanması, daha çok yürütmenin durdurulması yetkisinin kullanılması sırasında görülebilir. Çünkü işlemin esastan iptal edilmesi, ancak onun hukuka-mevzuata aykırılığının tespiti sonucunda olur. Oysa yürütmenin durdurulmasında idari işlemin kesin olarak hukuka-mevzuata aykırı olduğu henüz tespit edilmiş değildir, iptal edilme ihtimali vardır. Bu nedenle yürütmenin durdurulmasına karar vermek için, “hukuka aykırılığın açıkça görülmesinin” yanında, işlemin uygulanması halinde “telâfisi güç veya imkânsız zararların doğacak olması” şartı da aranmıştır.

Amaç, hukuk ve mevzuata uygun olarak yerine getirilen yürütme görevinin gereksiz yere kısıtlanmamasıdır.

II. “TAKDİR YETKİSİ”, “YERİNDELİK”, “HUKUKA UYGUNLUK”, “İDARİ İŞLEM NİTELİĞİNDE YARGI KARARI” DEYİMLERİNİN ANLAMLARININ BELİRLENMESİ

Bu deyimlerin birlikte ele alınıp incelenmesi ve açıklanması zorunludur. Çünkü bunların net bir şekilde tanımlanmaları, anlamlarının ve kriterlerinin ortaya konulması son derece zordur:

— Takdir yetkisinin denetimi nereye kadar götürülebilir; denetim dışında kalan “yerindelik” nerede başlar? Bunun sınırını kim, nasıl çizer?

— Hukuka uygunluk denetimi ne yoğunlukta, ne ölçüde yapılmalı; hangi sınırı aşarsa, yerindeliği denetlemiş olur; dolayısıyla yargıç, aktif idarecinin yerine geçmiş sayılır?

— Yargı kararı, ne zaman idari işlem niteliğine dönüşür?

Bütün bu sorunlar birbirine bağlıdır; bazen iç-içe, bazen yan yanadırlar; birlikte ele alınmalı, ilişkileri ve ayrılıkları-farklılıkları belirlenmelidir. Fakat önce takdir yetkisi ve idari yargı denetim tekniğinin açıklanması yararlı olacaktır.

A. TAKDİR YETKİSİ VE İDARİ YARGIDA DENETİM TEKNİĞİ

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesi uyarınca, dava konusu idari işlemlerin, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka ve mevzuata aykırı olup olmadıkları incelenir ve aykırılıkları saptandığı takdirde iptal edilirler.

Fransa'da bu denetim, yetki, şekil, kanunun ihlâli ve yetki saptırması olmak üzere dört yönden yapılmakta⁴⁶ ise de kanunun ihlâli bizdeki sebep ve konuyu kapsamakta, yetki saptırması da amaç yönünden denetime tekabül etmektedir.

1. YETKİ UNSURU

Kamu kurum ve kuruluşları adına yapılan idari işlemlerin yetkili kişi ve kurullarca yapılması zorunludur. Kamu görevlileri, yetkilerini saptayan mevzuat hükümleri sınırları içinde kaldıkları sürece işlemleri bu yönden hukuka uygun sayılır. Bu sınırın dışına çıktıkları anda kamu gücüne iştirak ederek davranma, kamu gücü adına hareket etme durumu son bulur. Bu nedenle yetki sakatlığı kamu düzeni ile ilgilidir ve yargıç bunu resen nazarı dikkate almak zorundadır.⁴⁷

— **İşlemin konusunda yetkisizlik:** Kamu görevlisinin; yargıcın, yasama organının, idare bünyesi içinde astının veya üstünün yetkilerine tecavüz etmesi; yasa gereğince yetki devrinde bulunulmadan bir yetkiyi kullanması buna örnek verilebilir.

— **Yer itibarıyla yetkisizlik:** Bir valinin, görevli olduğu il sınırları dışında ve dolayısıyla yetkili olmadığı bir konuda karar alması buna örnek gösterilebilir.

— **Zaman itibarıyla yetkisizlik:** Henüz kadro boşalmadan atama yapmakta olduğu gibi işlemin vaktinden önce veya yetki yasasının süresi bit

⁴⁶ G. VEDEL, Droit Administratif, Paris 1973, 5 Ed., PUF., P. 579.

⁴⁷ J. RIVERO, Droit Administratif, Paris 1971, D. 5. Ed., P. 233.

tikten sonra KHK çıkarmada olduğu gibi vakti geçtikten sonra yapılması örnek verilebilir.

Yetki, yukarıda belirttiğimiz gibi kamu görevlilerine kamu gücü adına, kamu gücüne iştirak ederek hareket etme ehliyeti veren bir unsur olunca, idari işlem ve eylem, yetkili bir görevli tarafından yapıldığı sürece anlam ve değer taşır. Bu bakımdan yetki unsuru yönünden idare bağlı yetkiye sahiptir; bu konuda takdir yetkisi söz konusu değildir.

2. ŞEKİL UNSURU

Her idari işlem, belli bir usul izlenerek, belirli biçim kurallarına uyularak yapılır. Biçim yönünden sakatlık, işlemin bu belirli usul ve şekil şartlarına riayet etmeden yapılmasıdır.

Ne var ki bütün şekil ve usul kuralları da aynı değerde değildirler. Şayet en küçük formalite ve usul kurallarına uymamak idari işlemin iptalini gerektirseydi idari hayat çekilmez olurdu.⁴⁸ Bu nedenle önemli ve kararın alınmasında etkili olan şekil eksiklikleri iptal nedeni sayılırken; önemsiz, etkili olmayan noksanlıklar bu nitelikte görülmemektedir.

— Yönetilenlerin haklarını ve hukuklarını güvence altına almayı amaçlayan her türlü formalite önemli ve etkili sayılır.⁴⁹

— Yerine getirilmesi ve izlenmesi, alman kararın anlamını değiştirebilecek nitelikteki her türlü biçim ve usul kuralı önemli ve etkili sayılır.⁵⁰

— Yaptırım niteliği taşıyan her türlü tedbirin alınmasından önce ilgiliye savunma hakkı verilmesi hukukun genel ilkesi seviyesinde bir biçim kuralıdır.⁵¹

— Bir kişi aleyhine karar alan bir kurula, o kişi ile menfaat çatışması ya da menfaat bağılılığı bulunan bir üyenin iştirak etmemesi de önemli bir şekil şartıdır.⁵² Fakat danışma kurullarında böyle bir zorunluluk yoktur.

Şekil unsurunda da takdir yetkisi yoktur. Çünkü idari işlemler yazılı şekil ve usul ile yapılmak zorundadırlar. Bazı hallerde idare bir başvuruya süresi içinde cevap vermemek suretiyle de bir işlem yapmış olur. Örneğin İdari Yargılama Usulü Kanununa göre, üç ay içinde yazılı olarak cevap vermeyen idare başvuruyu reddetmiş sayılır. Ancak bu gibi özel durumlar esasen kanunla düzenlenmiş ve böylece bir şekle bağlanmıştır.

⁴⁸ G. VEDEL, a.g.e., s. 590.

⁴⁹ İbid., s. 590.

⁵⁰ İbid., s. 590.

⁵¹ İbid., s. 588.

⁵² İbid., s. 589.

3. MAKSAT UNSURU

Yaptığı işlemlerin amacını serbestçe saptayan Özel kişiden farklı olarak idare, yasaların gösterdiği amacı izlemek ve gözetmek zorundadır. Genel olarak söylenebilir ki idarenin, yetkilerini, sadece kamu yararını sağlamak ve tatmin etmek amacıyla kullanabilmesi hukukun genel ilkelerindedir.⁵³ Başka bir anlatımla mevzuat, her yetkiyi belli bir amacın gerçekleşmesine tahsis etmiştir: Örneğin zabitanın yetkileri, kamu düzeninin sağlanmasını amaçlamaktadırlar, bu amacın dışında kullanılamaz. İdari işlemin amaç unsuru, sübjektif nitelikli bir unsurdur: İşlemi yapan kamu görevlisinin niyetini-eğilimini gösterir; yasanın gösterdiği amacın ya da kamu yararının dışında bir amaçla yapılan bir idari işlem yetki saptırması (détournement de pouvoir) yönünden sakatlanmıştır.

Yetki saptırması iki şekilde ortaya çıkabilir:⁵⁴

1. İdari işlemin, kamu yararından başka bir amaç güdülerek, örneğin belli bir kişiye yarar sağlama veya kin ve garezle zarar verme, politik veya ideolojik bir durumu sağlama gibi amaçlarla yapılmış olması hali.

2. İzlenen amaç kamu yararına olmakla birlikte, yasanın o yetkiyi tahsis ettiği amaca hizmet etmemesi hali. Örneğin, belediye başkanın zabıta yetkilerini, kamu düzenini sağlamak amacı yerine, belediyenin gelirini arttırmak amacıyla kullanması gibi.⁵⁵ Kamu hizmetleri, kamu yararına yapılan hizmetlerdir. Şu halde idarenin yaptığı her türlü işlem ve eylemin nihai amacı, kamu yararının sağlanmasıdır. Kamu yararı dışında belli kişilerin özel yararı, politik düşünce ve emeller, kin-garez duyguları izlenerek yapılan idari işlem ve eylemler sakattır, meşru değildir. Şu halde kamu yararı amacı ile bağlıdır; dolayısıyla bu konuda da takdir yetkisi yoktur.⁵⁶

4. SEBEP UNSURU

“Saik veya sebep, yapılan hukuki tasarrufa, alman icraî karara takaddüm eden ve idareyi bu tasarrufu yapmaya, bu kararı almaya sevkeden hukuki veya fiili objektif bir vaziyettir”.⁵⁷

Bazı hallerde mevzuatta, yapılacak eylem ve işlemin, alınacak kararın nasıl bir sebebe dayanacağı; başka bir anlatımla hangi sebeplerin var

⁵³ J. RIVERO, a.g.e., s. 236.

⁵⁴ İbid., s. 237.

⁵⁵ F. Danıştay, 4 Uillet 1924, Beaugd, R.P. 641.

⁵⁶ VEDEL, a.g.e., s. 320; DIVERO, a.g.e., s. 236; ONAR, a.g.e., s. 435.

⁵⁷ SARICA, İdari Karar, Cilt I, İstanbul 1949, s. 65.

lığında nasıl bir işlem veya eylem yapılacağı açıkça belirtilmiştir. Genellikle disiplin cezaları böyledir. Hangi hareket ve davranışa ne ceza verileceği yasada gösterilmiştir. İdareye düşen, bu sebebin varlığını ve doğruluğunu saptamaktır. Örneğin polis memurunun nöbette uyumuş olduğunu doğru olarak saptadığı zaman bu hareketin gerektirdiği disiplin cezasını verir. Aksine, bazı hallerde idari işlemin ne gibi sebeplere dayanacağı mevzuatta gösterilmemiştir; sadece “gerekirse”, “görülen lüzum üzerine”, “kamu güvenliğinin, kamu sağlığının, umumi ahlâk ve adabın selâmeti için” gerekli tedbirlerin alınabileceği belirtilmiştir. .

Böyle durumlarda idarenin işlemini ne gibi sebeplere dayandıracağı kendi takdirine kalmaktadır.

Ancak daha sonra inceleyebileceğimiz gibi “takdir yetkisi” keyfilik demek değildir. idare, bir işlem veya eylem yaparken buna neden gerek gördüğünü, hangi lüzuma dayandığını, o lüzumu neden hissettiğini, dava konusu kararı almadığı takdirde kamu güvenliğinin, kamu sağlığının, genel ahlâk ve adabın niçin-nasıl zarar göreceğini belirlemek ve belirtmek yâni takdir ettiği sebebi göstermek zorundadır.

Hemen belirtmelidir ki eski bir ilkeye göre aslında prensip olarak, mevzuat mecbur etmiyorsa idare, kararının işleminin sebebini açıklamak-anlatmak zorunda değildir. Ancak, bu işlem aleyhine iptal davası açıldığı takdirde dayandığı sebebi yargıca açıklamak-göstermek zorundadır.⁸ Yargıç da bu sebebin maddeten mevcut, hukuken doğru olup olmadığını inceleyecektir.

Sebeb unsurunda takdir yetkisi vardır. Bunu aşağıda ayrıca ele alacağız.

5. KONU UNSURU

Konu, bir hukuki tasarrufun meydana getireceği sonuç, doğuracağı hükümdür. İdari tasarrufun konusu, hukuki veya maddi olabilir; yâni hukuki sonuçlar doğurabileceği gibi maddi sonuçlar da doğurabilir.^{58 59}

İdari tasarrufun sebebi ile konusu arasında sıkı bir ilişki mevcuttur.

Bazı durumlarda mevzuat, işlemin hem sebebini hem de konusunu önceden saptamıştır. Örneğin, Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanununun 8. maddesinde, mülki âmirin emriyle, kumar oynanan, uyuşturucu madde kullanılan umuma açık yerlerin kapatılacağı hükme bağlanmıştır. İşlemin

⁵⁸ G. VEDEL, a.g.e., s. 589-590,

⁵⁹ S. G-ÖKALP, İptal Davaları, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1988, s. 462-463.

sebebi kumar oynamak veya uyuşturucu madde kullanmak; konusu da kapatmaktır.

Bazı durumlarda yasa bu kadar ayrıntıya giremez, işlemin sebebini göstermekle yetinip, bu sebeplerle gereken tedbirlerin alınmasında, takdir edeceği kararların alınıp uygulanmasında idareyi serbest bırakır.

Konu yönünden hukuka aykırılık, idarenin; bütün açıklığına rağmen yasa kuralını uygulamaktan kaçınması, yasanın açıkça yasakladığı kararları alması, belli kişilere uygulanmak üzere konulan kuralların kapsamını genişleterek başkalarına da uygulanması durumlarında ortaya çıkar.⁶⁰ Konu unsurunda da takdir yetkisi mevcuttur ve bunu aşağıda ele alacağız.

B. BAĞLI YETKİ - TAKDİR YETKİSİ

Yasanın gösterdiği sebeplerin varlığı ve koşulların oluşması halinde yine yasanın gösterdiği kararın alınmasına, işlem veya eylemin yapılmasına “bağlı yetki” denilmektedir. Burada idareye düşen, bu sebeplerin varlığının, koşulların toplanmış olduğunun, saptanmasıdır. Bunu saptadığı anda yapacağı işlem veya eylem gösterilmiştir, buyrulmuştur, bunu yapmak zorundadır, başka seçeneği yoktur.⁶¹ Örneğin, idare, avcılık ruhsatı almak için belirlenen koşulları yerine getiren bir kişiye bu izni vermek zorundadır; avlanmaya karşı olması durumu değiştirmez; bağlı yetkide idarecinin kişisel düşünceleri alacağı kararın yerinde ve doğru bir karar olup olmadığı konusundaki takdirleri önemli ve etkili değildir. Yukarıda verdiğimiz örnekte olduğu gibi işlemin hem sebebi hem de konusunun yasada gösterilmiş olduğu haller, idareye bağlı yetki verildiği durumlardır.

Ancak yine yukarıda kısmen değindiğimiz gibi toplumsal hayat idarenin sonsuz işlem yapmasını, sonsuz tedbir almasını gerektirmektedir. Bütün bu ekonomik, sosyal, kültürel, emniyet tedbirlerinin sebep ve konularını önceden objektif hukuk kurallarıyla saptamak olanaksızdır. Bu nedenle idareye belirli konularda “takdir yetkisi” verilmesi zorunlu olmuştur. Takdir yetkisi, yetki sahibi idarecinin, kamu yararına olmak koşuluyla, hal ve koşula göre kendisine en uygun görünen, en yerinde olduğuna inandığı kararı alması; çeşitli seçeneklerden birini takdir ve tercih etmesidir.

Mevzuatın sebep ve konusunu öngörmediği, kurala bağlamadığı, böylece hal ve koşullara göre, düzenlenmesini ya da en uygun işlem ve ey

⁶⁰ Ş. GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargısı, Ankara 1982, 5. Baskı, s. 182-183.

⁶¹ J. DIVERO, a.g.e., s. 80.

lemin yapılmasını idarenin serbest seçimine bıraktığı bu alana takdir yetkisi alanı denilmektedir.⁶²

İdare hukukunun en çetin konusu, takdir yetkisinin nasıl kullanılacağı; nasıl, ne ölçüde sınırlandırılacağı ve denetleneceği konusudur. Profesör WALINE, İdare hukuku, esas itibarıyla, idari otoritelerin takdir yetkisinin, kamu görevlileri ile yönetilenlerin hak ve hukuklarının korunması amacıyla sınırlandırılmasından ibarettir” diyor. “Takdir yetkisi tanınması, idare etmenin, dolayısıyla Devlet hayatının ilk şartıdır. Fakat, Devletin despot olmaması; vatandaşların, hükümetlerin ve o'nun görevlilerinin keyfi davranışlarına terk edilmemesi için bu yetkinin denetlenmesi ve sınırlandırılması da şarttır. Bu halde, sosyal hayatın despotluk ya da anarşi içine düşmemesi için idari otoritenin korunması ile vatandaş haklarının korunması arasında bir uyum, bir denge sağlanmalıdır.”⁶³

Kanımızca, idari yargı denetimi sanatının inceliği, işte bu iki durum arasında en iyi, ülkenin koşullarına en uygun dengenin bulunmasıdır.

C. SEBEP VE KONU UNSURLARI ARASINDAKİ İLİŞKİ VE TAKDİR YETKİSİNİN YARGISAL DENETİMİ

Takdir yetkisi, idari işlemin sebebi ile konusu arasındaki uygunlukla ilgilidir. Bu ilişkinin yargı yerlerince denetlenmesinin zorunlu olduğu konusunda tereddüt ve kuşkuca yer yoktur.

Ancak yargısal denetim, takdir yetkisini “... kullanan idarecinin yapabileceği keyfi davranışlara karşı idare edilenleri ve kamu yararını koruyacak ve idareciyi hukuk alanında tutacak kadar etkili, kamu hizmetinin yürütülmesini engellemeyecek kadar da yumuşak olmalıdır. Ancak bu suretle idare ile idare edilen, kamu yararı ile kişi yaran arasındaki dengeler kurulmuş olur”.⁶⁴

Bu dengenin kurulması da dava konusu idari işlemin konusunu teşkil eden kamu hizmetine göre değişmektedir. Bu nedenle Fransız Danıştay sebep ve konu unsurları yönünden, özellikle sebep unsurundaki denetimini, yoğunluğuna göre dört grupta toplamaktadır:

1. Asgari Denetim (Contrôle Minimum)

Asgari denetim, idarenin sahip olduğu takdir yetkisinin asgari ölçüde denetlenmesidir. Bu denetim, idareye tanınmış olan yetkiler ne denli *

⁶² S.S. ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt I, s. 420.

⁶³ M. WALINE, Etendue et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l'administration, E.D.C.E., 1956, P. 25.

⁶⁴ M N. ALAN, “Türk İdari Yargısında Yerindelik ve Takdir Yetkisinin Değerlendirilmesi” İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Ankara 1982, s. 37.

geniş olursa olsun, her idari işlemin, ancak dayanağını oluşturan sebeplerin mevcut ve doğru, izlenen amacın ise yasal olması halinde geçerli ve hukuka uygun sayılması gerektiği inancına hizmet etmektedir.⁶⁵

Şu halde asgari denetimde yargıç idari işlemi şu yönlerden denetlemektedir:

- İdari işlemin sebeplerinin maddeten mevcut ve hukuken gerçek olmaları gerekir.
- Hukuki hata işlenmemiş olmalıdır.
- Yetki saptırması bulunmamalıdır.

Bağlı yetki gereği olarak zorunlu biçimde incelenen yetki ve şekil denetimini bir yana bırakırsak takdir yetkisi, ilke olarak bu unsurların dışında başka bir yönden denetlenmez. Örneğin yargıç gösterilen sebeplerin, idari işlemin yapılmasına “yeterli olup olmadıklarını” denetlemez; bunu idarenin mutlak takdir yetkisi alanına dahil sayar, yâni bu unsuru idarenin “yerindelik” alanına bırakır.

Ne var ki bunu kesin kurallara bağlamak ta mümkün olamamaktadır. Bazı olaylarda, idari işlemde sebeple-konu arasında öylesine uyumsuzluk olmaktadır ki gösterilen sebebin böyle bir işlemin yapılmasını haklı kılmayacağı, gerektirmeyeceği ilk bakışta görülmektedir; böyle bir seçimin ve takdirin yapılmasında hata açık-seçik görülmektedir. İşte açık hata (erreur manifeste) bulunan bu gibi hallerde yargıç sebeplerin-vakıaların hukuki tavsifini de yapıp, bunların dava konusu idari işlemin nedenini teşkil edip edemeyeceklerini de denetlemektedir.⁶⁶

2. Normal Denetim (Controle Normal)

Normal denetimde, yargıç yukarıda belirttiğimiz gibi asgari denetimde aradığı unsurların yanında, hiç açık hata olmasa dahi, normal olarak, idarenin gösterdiği sebeplerin idari işlemin yapılması için yeterli olup olmadıklarını; bu sebeplerin bu kararı almayı gerektirip gerektirmediğini hukuken araştırmaktadır. Yargıç, Yasama Organının güttüğü amaç ve eğilimi keşfedip ya da tahmin edip-yorumlayıp gösterilen sebep ve vakıaların bu idari kararın alınmasını hukuken haklı kılıp kılmadığını incelemektedir. Yasama Organının iradesinin ne olduğunun yorumu, sebep ve saiklerin ve işlemin bu sebeplere dayanan konusunun bu iradeye uygun olup olmadığının araştırılması ve belirlenip tanımlanması konusunda yargıca⁶⁷

⁶⁵ VEDEL, a.g.e., s. 321.

⁶⁶ DIVERO, a.g.e., s. 242.

⁶⁷ AUBY-DRAGO, a.g.e., s. 42.

geniş bir yetki vermektedir. Bu nedenle burada idarenin eylemini dayandırdığı sebep ve işlemin konusu yoğun ve ileri düzeyde bir denetim altındadır. Normal denetime objektif denetim de denilmektedir.⁶⁷

3. Azami Denetim (Controle Maximum)

Normal denetimde, sebep ve saiklerin ve işlemin konusunun Yasama Organının iradesine uygun olup olmadığı hususu objektif olarak araştırıldığı halde, azami denetimde, idarenin ileri sürdüğü nedenlerin ve delillerin sübjektif olarak takdir edilmesi söz konusudur. Bu nedenle yargıca böyle bir yetki verilmemiştir. Çünkü bunu yaptığı takdirde aktif idarenin yerine geçmiş, onun idari takdirlerinin yerine kendi takdir ve tercihlerini ikame etmiş olacaktır.⁶⁸

Görüldüğü gibi takdir yetkisinin bir tek tanımı ve kapsamı yoktur. Yargıcın uyguladığı yukarıda belirtilen üç türlü denetim halinden her birinde, olaya göre, ayrı bir takdir yetkisi alanı ortaya çıkarmaktadır. Başka bir deyişle, takdir yetkisi asgari denetimin uygulandığı olayda oldukça geniştir; normal denetimin uygulandığı olayda daralmıştır; azami denetim halinde ortadan kalkmıştır.

Söz buraya gelmişken hemen belirtilmelidir ki idarenin takdir yetkisinin genişliği-alanı; hukuka uygunluk denetiminin nereye kadar götürüleceği; nereden sonrasının yerindelik alanı sayılacağı bizzat yargıç tarafından belirlenecektir.⁶⁹

Fakat her idare mahkemesinin aynı konuda ayrı bir takdir yetkisi sınırı çizmemesi için; aynı olayda kimi mahkemelerin asgari denetim, kimisinin normal denetim uygulamasını önlemek için Fransız Danıştay'ı hangi olayda ne yoğunlukta bir denetim uygulanacağını objektif içtihatlarıyla belirlemiştir:

1. Personel Hukukunda Denetim Yoğunluğu

Personel hukuku dalında Fransa'da idari yargıç öteden beri "normal denetim" uygulamaktadır. Fakat üç konuda "asgari denetim" ile yetinmekte; yani gösterilen sebeplerin, idari işlemin yapılması için hukuken yeterli olup olmadığını araştırmamaktadır.

a. Kamu hizmetine kabul edilme konusunda, adayların kendilerine tevdi edilecek görevleri yürütmek için aranan niteliklere sahip olup olmadıkları hususu idarenin mutlak takdirine bırakılmıştır; yani "yerinde-

⁶⁸ İbid., s. 42-43.

⁶⁹ M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative, 5. Ed., Sirey 1969, s. 124.

lik” konusu olduğu kabul edilmiştir. Nitekim meşhur BAREL davasında, kanun sözcüsü LEROURNEUR, sınava giren adayın işe alınmamasının gerekçesi olarak ileri sürülen neden ve olguların, maddeten mevcut - hukuken gerçek olup olmadıklarının araştırılmasının yeterli sayılmayıp ayrıca bunların, idari işlemi haklı kılıp kılmadıklarının da araştırılıp denetlenmesini, başka bir deyimle “normal denetim” uygulanmasını teklif etmiş ise de Danıştay bunu kabul etmemiştir.

b. İstisnai sayılacak kadar yorucu ve riskli olması nedeniyle teknik bir vaziyet arz eden bazı görevlerle ilgili işlemlerde de asgari denetimle yetinilmektedir.⁷⁰

c. Kadro ve statü itibarıyla memuriyet eşdeğerliliğinin belirlenmesi, açık hata (erreur manifeste) işlenmedikçe, asgari denetime tâbidir.⁷¹

Danıştayımızın personel hukukundaki yargısal denetim yoğunluğu, Fransız Danıştayımızın içtihatlarından farklı değildir.

Nitekim bu alanda genelde normal denetim uygulanmakta; fakat belirli konularda asgari denetimle yetinilmektedir. Örnek vermek gerekirse:

— Bir kamu görevlisinin görevden alınması işleminin denetiminde, “... idareye takdir yetkisi tanınmış bulunduğu, ancak bu yetkinin mutlak ve sınırsız olmadığı, kamu yararı ve kamu hizmetinin gerekleri ile sınırlı bulunduğu, idarenin takdir yetkisine dayanarak ve belli nedenler göstererek işlem tesis etmesi halinde ise yargısal denetimin bu sebeplerin var olup olmadığı ve var olması halinde böyle bir işlem için yeterli bulunup bulunmadığı hususları üzerinde meydana geleceğinde kuşkuya yer bulunmadığı ...” belirtildikten sonra işlemin dayanağını teşkil eden sebepleri ve vakıaları hukuki tahlil ve tavsiften geçirerek dava konusu idari kararın alınması için yeterli olup olmadıklarını denetlemektedir.⁷²

— Fakat kamu hizmetine kabul etme konusunda, örneğin davacının hâkimlik mesleğine kabul edilip edilmemesinde,⁷³ münhal noterliğe şartları haiz başka bir noterin naklen atanmasında⁷⁴ asgari denetimle yetinilmiştir.

— Bir göreve, kamu kurum ve kuruluşları için taşıdığı öneme göre kadro tahsis edilmesi takdiri de asgari denetime tâbi tutulmaktadır.⁷⁵

⁷⁰ AUBY-DRAGO, a.g.e., s. 72.

⁷¹ F. Danıştay, 15 Fevriyer 1961, Langrage Kararı.

⁷² DDK., 12.5.1978, 1978/334, Danıştay DDK. Kararları, s. 423.

⁷³ DDK., 22.6.1973, 1973/540, Danıştay DDK. Kararları, s. 240.

⁷⁴ 12. D. 23.10.1967, 1967/1678 Danıştay 12. D. Kararları, s. 553.

⁷⁵ DDK., 8.3.1974, 1974/300, Danıştay DDK. Kararları, s. 439.

2. Disiplin Cezasında Denetim Yoğunluğu

Fransız Danıştay'ı, disiplin cezalarına karşı açılan davalarda da “normal denetim” uygulamaktadır. Şu halde memurun işlemiş olmakla itham edildiği disiplin suçunun maddeten mevcudiyeti ve hukuken gerçekliğinin yanında; bunun, bir disiplin cezası gerektirip gerektirmediği ve gerektiyorsa suçla uygulanan cezanın mütenasip olup olmadığı da araştırılmaktadır.

Danıştay'ımız disiplin cezalarının yargısal denetimindeki içtihatları da Fransız Danıştay'ınkilerden farklı değildir. Bu konuda da “normal denetim” uygulanmaktadır. Nitekim,

— Kanunun hangi disiplin suçuna hangi cezanın verileceğini belirlemediği hallerde, uygulanan cezanın meslek hayatını uzun zaman etkilemesi nedeniyle suçla mütenasip olması gerektiği kabul edilmekte ve isabetli olarak işlenen suçun verilen cezayı gerektirip gerektirmeyeceği tahlil ve tavsif edilerek denetlenmektedir.⁷⁶

3. Genel Emniyet Tedbirlerinde Denetim Yoğunluğu

İdarenin genel emniyet tedbirleri ile ilgili kararları asgari denetime tâbidir. Özellikle yabancılarla ilgili tedbirlerin denetimi böyledir. Örneğin Fransa'ya girişin yasaklanması;⁷⁷ Fransa'da oturma kısıtlanması⁷⁸ yabancılara ait derneklerin dağıtılması;⁷⁹ yabancı basın organlarının faaliyetlerinin yasaklanması;⁸⁰ sınır dışı etme;⁸¹ bir yabancıya ticaret yapma izni verilmemesi⁸² gibi konularda, Danıştay gösterilen sebeplerin, dava konusu idari kararın alınmasını hukuken gerektirip gerektirmediğini denetlememiştir.

Danıştay'ımızın bu konudaki içtihadına gelince, 12. Daire, İstanbul'da belgesel bir film yapan İsveç Radyo Televizyon Kurumu ekibinin, izinsiz film çekmeleri gerekçesiyle sınır dışı edilmeleri kararını, “normal denetime” tâbi tutarak yâni, sebeplerin mevcut ve gerçek olması, hukuki hata ve yetki saptırması unsurlarının ötesinde, ayrıca izinsiz film çekme nedeninin, sınır dışı edilmeyi hukuken gerektirip gerektirmeyeceği yönünden de denetlemiş ve menfi kanaate vararak iptal etmiştir.⁸³ Bu tür genel

⁷⁶ DDK., 28.3.1980, 1980/186, D. Dergisi, Sayı 40-41, s. 93; DDK., 1.6.1973, 1973/369, Danıştay DD. Kararları, s. 229.

⁷⁷ F. Danıştayı, 12 Juin 1953, dame de Sawitch, R.P. 281.

⁷⁸ F. Danıştayı, 21 Novembre 1952, Marcon, R.P. 524.

⁷⁹ F. Danıştayı, 22 Avril 1955, Association Franco-Russe, R.P. 202.

⁸⁰ F. Danıştayı, 4 Juin 1954, Joudomc, R.P. 346.

⁸¹ F. Danıştayı, 24 Octobre 1952, Eckert, R.P. 487.

⁸² F. Danıştayı, 26 Novembre 1953, Villa, R.P. 433.

⁸³ Danıştay 12. Dairesi, 24.4.1978, 78/955, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 11. Sayı 4. s. 100.

emniyet tedbirleri ile ilgili konularda yargısal denetimin “normal denetim” ölçüsünde yoğunlaştırılması gereğine inanmıyor ve bunun “asgarî denetim” ile sınırlı tutulmasının daha doğru olacağını sanıyoruz.

Nitekim genel emniyet tedbirleri konusunda alman çeşitli kararları Danıştay’ımız öteden beri asgarî denetime tâbi tutmakla yetinmiştir:

— 5680 sayılı Yasanın 31. maddesinde, yabancı memleketlerde çıkan basılmış eserlerin Türkiye’ye sokulması veya dağıtılmasının yasaklanması konusunda Bakanlar Kuruluna geniş bir takdir yetkisi tanıdığı; olayda, davacının İsveç’te hazırlayıp yayınladığı kitabın, memleketimiz aleyhine ve milli güvenliği bozucu nitelikte olduğu kanısına varılarak Bakanlar Kurulunca yurda sokulmasının ve dağıtımının yasaklanması konusundaki takdir yetkisinin yerinde kullanıldığı kabul edilmiştir.⁸⁴

4. Teknik Karakterli İşlerde Denetim Yoğunluğu

Fransa’da idari yargıç öteden beri teknik karakterli işlerde yeteneğinin yeterli olmaması yüzünden teknik değerlendirmelere girişmeyi reddetmektedir. İptal davalarında, son derece istisnaen kullanılması gereğine inanılmakla birlikte bilirkişiye başvurma yolu açıktır. Fakat Fransız Danıştay’ı, kendini tamamen bilirkişinin değerlendirmelerine teslim edip, onun kararma güvenip sonradan yargısal denetim yaptığını ileri sürmenin aldatmaca ve ikiyüzlülük (hypocrisie) olduğuna inanmakta ve bu yola başvurmamaktadır.⁸⁵ Bir ecza mamulünün zehirliliği;⁸⁶ Comedie Française’in okuma komitesinin bir tiyatro oyununun kalitesiz ve kifayetsiz olduğu⁸⁷ konularında açılan davalarda asgarî denetim uygulanıp idarenin denetim dışı sayılan takdir yetkisi (yerindelik) alanı geniş tutulmuştur.

Danıştay’ımız, “takdir yetkisinin yargısal denetiminde özellikle bilgi ve uzmanlık isteyen konularda sık sık bilirkişi incelemesine başvurmaktadır”.⁸⁸

5. Mevzuatın Düzenlemediği Alanlar

Kanun ve mevzuatın, idarenin faaliyetleri için hiçbir koşul öngörmediği hallerde, F. Danıştay’ı asgarî denetim uygulamakta ve idareye geniş bir hareket serbestisi alanı bırakmaktadır. Örneğin ekonomik konularda alman kararlar; işsizlik yardımı talebinin reddilmesi,⁸⁹ bir özel yüksek

⁸⁴ DDK. 22.9.1972, 1972/733, Danıştay DDK. Kararları, s. 52.

⁸⁵ AUBY-DRAGO, a.g.e., s. 71.

⁸⁶ F. Danıştayı, 27 Avril 1951, Societe Toni, Rec. p. 238.

⁸⁷ F. Danıştayı, 19 Janvier 1954, Palaprat, Rec. p. 118.

⁸⁸ Nuri ALAN, a.g.m., s. 56.

⁸⁹ Paris İdare Mahkemesi, 9 Juillet 1959, Gardin, R.P. 832

okulun burslu öğrenci kabul etme yetkisinin geri alınması;⁹⁰ kimi komisyon ve komitelerde memurlar grubunu temsil eden delegelerin reddedilmesi⁹¹ gibi konularda, işin teknik bir yönünün bulunduğu, idarenin gereklerine göre durumun takdirini idarenin daha iyi yapacağı kabul edilmekte ve gösterilen sebeplerin maddeten mevcut, hukuken gerçek olması, hukuki hata ve yetki saptırması yönlerinden denetim yapmakla yetinilip; olay ve sebeplerin hukuki tavsif ve tahliline girililmekte; bu sebebin bu kararı gerektirip gerektirmediği araştırılıp denetlenmemektedir.

Danıştay'ımızın içtihatları da buna paraleldir. Örnek vermek gerekirse, ek göstergelerin, görevin yönetim sorumluluğuna, Devlet için taşıdığı öneme ve idarenin gereklerine göre takdir ve tespitinin idareye ait olduğu kabul edilmiş ve asgarî denetimle yetinilmiştir.⁹²

III. HUKUKA UYGUNLUK DENETİMİNİN SINIRI:

YARGI KARARI NE ZAMAN İDARİ İŞLEM NİTELİĞİ ALIR VE YERİNDELİK ALANINA GİRER?

Anayasa'nın 125. maddesinin dördüncü fıkrasında ve İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinin (2) numaralı bendinde "yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır" denilmektedir.

Bazı yazarlar, bu hükmün yeterince açık olmadığını, ne gibi bir amaçla Anayasa'da konulduğunun bilinemediğini; idari yargı yerinin sadece yetki ve şekil bakımından denetim yapmasının yeterli olmayacağını; idari hâkimin, idari işlemin hukuka uygunluğuna girmeden önce, işlemin dayandığı maddi olguları tutarlı bulmak zorunda olduğunu belirtip; bu hükümle, Yirminci Yüzyıl öncesine dönülerek, maddi olgulardaki gerçek payını araştırma, bunları nitelendirme ve değerlendirmenin yargı denetimi dışında tutulmak istenmesinden kuşkuya düşmüşlerdir.⁹³ "İdari yargının temel fonksiyonu idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimini yapmaktır".⁹⁴ Ve hukuka "uygunluk denetimi" deyimi, idari yargı literatüründe yerleşmiş bir deyimdir.⁹⁵ Bu deyim Anayasa'da ve Yasada kullanılmış olmasında özel maksatlar aramak doğru değildir.

⁹⁰ F. Danıştay'ı, 29 Juin 1960, Ministre de l'Education Nationale, R.P. 425.

⁹¹ F. Danıştay'ı, 30 Juin 1950, Queralt, R.P. 416.

⁹² DDK., 1.3.1974, 1974/276, Danıştay DDK. Kararlan, s., 436.

⁹³ K. YENİCE - Y. ESİN, İdari Yargılama Usulü, Ankara 1983, s. 128.

⁹⁴ O. MERİÇ, İdari Yargının Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Açıklamalı Kanunlar, Ankara 1982, s. 149.

⁹⁵ LAUBADERE Traite Elementaire de Droit Administratif, LGDJ, Paris 1967, s. 220; G. VEDEL, a.g.e., s. 321; J. DIVERO, a.g.e., s. 79.

Âmirin idari işlemler üzerindeki denetimi, yargıcınkinden farklıdır: Amir, işlemin hukuka ve mevzuata uygunluğunun denetiminden başka kararın yerindeliliğini, hal ve şartlara uygun olup olmadığını da denetleyerek, işlemi değiştirebilir, düzeltebilir, geri alabilir ya da tamamen kaldırabilir. Oysa yargıç sadece hukuka uygunluğuna bakar ve aykırı bulursa iptal etmekle yetinir.

Şu halde Anayasa koyucunun, idari yargının denetimini “hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı” tutmaktaki maksadı, idare hukukunda yerleşmiş bir kural uyarınca, hâkimin yerindelik denetimi yapmasını ve idarenin takdir yetkisini kaldırmasını önlemektir.

Yerindelik, bir idari işlem veya eylemin yapılmasında, zaman, mekan, hal ve şartların icaplarına göre, idari gerekler uyarınca davranmaktadır; takdir yetkisinin, hukuka uygunluk denetimine tâbi tutulmayan, uç kısmında kalan bir bölümdür. Yargıç, denetim dışında kalan bu kısımda idare mekanizmasının iyi işlemesine ve inanılan idari gerek ve kamu ihtiyaçlarına en uygun sayılan ve yasal olarak alınması mümkün olan kararlardan birinin yeğlenmesi serbestisine saygı göstermek zorundadır. Hukuka uygunluk denetimine tâbi tutulmadığı için, idarenin bağımsızlığa sahip olduğu; idarenin tamamen keyfine bağlı tutulan (à la discretion) bu alana müdahale etmesi, yargıcın, idarenin yerine geçmesi, onun hiyerarşik âmiri rolünü takınması sonucunu verir.⁹⁶Yargıç denetimini bu alana da iterek idarenin takdir yetkisini tamamen ortadan kaldıracak ölçüde, idari işlem ve eylemin yerindeliliğini değerlendirecek derecede ileri götürmemelidir.⁹⁷

Yargıcın yerindeliliği denetlemesi yasağı mutlak, bunun hiçbir istisnası yoktur. Çünkü yerindeliliği denetlediği takdirde yargıç, hukuka uygunluk denetimi sınırını aşmış; aktif idarenin yerine bizzat kendisi yönetme işine kalkışmış olacaktır.⁹⁸

İşte yargıç, takdir yetkisinin bu kısmına müdahale ettiği anda Anayasa koyucunun istemediği davranışı göstermiş olur. Yâni hukuka uygunluk denetimi alanını aşmış, yerindelik kısmına geçmiş, idari işlem niteliğinde yargı kararı vermiş; idarenin takdir yetkisini tamamen ortadan kaldırmış olur.

Türkiye’de bu konudaki kavramlar henüz tam bir anlam açıklığına kavuşmamıştır: “İdarenin takdirine bırakılmıştır” demek, tamamen denetim dışında ve mutlak takdir yetkisine (yerindelik) bırakılmıştır anlamı- *

⁹⁶ Muammer OYTAN, “Le Conseil d’Etat et le Contrôle Juridictionnel en Turquie,” These de doctorat, Paris 1983, s. 189 (Basılmamıştır).

⁹⁷ M. REGLANDE, Contrôle Juridictionnel de l’opportunité, Revue de Droit Public, 1925, s. 424.

⁹⁸ R. ODENT, Contentieux Administratif, 1970-1971 Paris, Fac. 5-6, s. 1579.

na çekilebilmektedir. Bu nedenle sözlerimizin yanlış anlaşılması için, yâni takdir yetkisinin tamamen denetim dışında kalması gerektiğini ileri sürüyordumuz gibi yorumlanmaması için aşağıdaki şemadan yararlanmalıyız:

Takdir yetkisi üç bölümden oluşur:

1. Asgarî denetime tâbi olan işlemlerle ilgili takdir yetkisi,
2. Normal denetime bağlı tutulan işlemlerle ilgili takdir yetkisi,
3. Mutlak takdir yetkisi (yerindelik).

1) Asgarî denetime bağlı takdir yetkisi	2) Normal denetime tâbi takdir yetkisi	3) Mutlak takdir yetkisi
Denetim yoğunluğu: 1)Sebep-konu ilişkisinde maddî mevcudiyet, hukuki gerçeklik aranır. 2)Hukuki hata aranır. 3)Yetki saptırması aranır	Denetim yoğunluğu: 1) Asgarî denetimdeki gibi, 2) Asgarî denetimdeki gibi, 3) Asgarî denetimdeki gibi, 4) Yasama organının amacı araştırılıp, idarenin gösterdiği sebeplerin hukuki tahlil ve tavsifi yapıp, dava konusu işlem ve eylemin yapılmasına yeterli olup olmadıkları incelenir.	1) Yerindelik alanıdır. 2) Hukuka uygunluk denetimi yapılamaz. 3) Yargıç bu kısmı denetlerse idarenin yerine geçmiş; idari işlem niteliğinde yargı kararı vermiş olur.

Burada bir hususu teyiden belirtmekte yarar olabilir: 1961 Anayasa'sının 114., 1982 Anayasasının 125. maddelerinde idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolunun açık olduğunun belirtilmiş olması, takdir yetkisinin yargısal denetime tâbi tutulması ya da bir yönünün denetim dışında bırakılması ile ilgili değildir. Çünkü bu hükümler, idari işlem ve eylemlere karşı yargı yolunu açık tutup dava açma imkânı vermektedirler. Oysa takdir yetkisinin denetimi, açılmış olan davada yargıcın uyguladığı yargılama tekniği ile ilgili bir husustur. Yargıç, objektif içtihatlarıyla takdir yetkisini ne ölçüde, ne yoğunlukta denetleyeceğini saptayacak; yerindelik alanına bırakacağı konuları ve idari değerlendirmeleri belirleyecektir. Ancak hemen belirtmelidir ki burada yargıcın keyfi bir- tutumu söz konusu olamaz: Bu, idare hukukunda ve idari yargıda kabul edilmiş hukukun genel ilke ve kurallarına göre^{98/a} oluşturulacak objektif

^{98/a} Bu konuda geniş bilgi için bkz.: Muammer OYTAN, "İdari Yargıda Hukukun Genel İlkeleri," Atatürk ve Hukuk, Anayasa Mahkemesi Yayınları, No: 3, Ankara 1982, s. 193-264.

ve istikrarlı içtihatlarla yapılan bir belirleme olmalıdır. Adli-idari yargı ayırımı işte burada anlam kazanmaktadır. Bağlı yetkiyi denetlemek son derece basit ve önemsizdir. Fakat yetkisine dayanarak yapılan işlemlerin denetimi ayrı bir önem taşır. Takdir yetkisinin denetiminde, bir yandan işlem ve eylemin türüne, konusuna, alanına göre denetimin yoğunluğunun ayarlanması; öte yandan, denetimin nereye kadar götürülüp nerede durulacağı; hukuka uygunluk alanının nerede bitip yerindelik alanının nerede başladığının belirlenmesinde ideal sınırın bulunması ayrı bir bilgi, teknik ve basiret istemektedir.

— İdari yargı yerlerinin, takdir yetkisinin asgari ve normal denetime tâbi olan kısımlarını denetlemelerinden doğal bir şey olamaz. Ancak mutlak takdir yetkisine sahip olunan kısımda hukuka uygunluk denetimi yapılmaz. İşte bu kısım, Anayasanın 125. maddesinde sözü edilen ve yargıcın müdahalesine kapatılan kısım. Başka bir anlatımla:

1. “Yargı yetkisi idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır” kuralı; denetimin, takdir yetkisinin bu kısmına sarkıtılamaz, uzandırılmaz anlamını verir.

2. “Takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez” kuralı, yine bu kısımda kullanılan takdir yetkisi denetlenemez anlamını verir. Çünkü ilk iki bölümdeki denetim sonucunda takdir yetkisinin kullanılmasının hukuka uygun olup olmadığı saptanıp, işlem, gerekirse iptal edilir ve bu, takdir yetkisinin kaldırılması şeklinde telâkki edilemez. Yargısal denetim mutlak takdir yetkisinin (yerindelik) kullanıldığı bölüme de sarkıtılırsa, ortada takdir yetkisi diye, idarenin “yerindelik” alanı diye bir şey kalmaz, tamamen ortadan kaldırılmış olur.

3. “İdari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez” biçimindeki kuralın hedefi de takdir yetkisinin bu bölümünü korumak, yargıcın elini bu bölümden çekmektir. Çünkü yargıcın, ancak, hukuka uygunlukla hiç ilgisi bulunmayan, tamamen idari yerindelik konusu olan, idarenin mutlak olarak takdirine giren, bağımsız biçimde karar alıp uygulayabileceği ve dolayısıyla yargıcın müdahalesinden korunmuş olan bu sahada alacağı kararlar idari işlem niteliği taşır. Başka bir anlatımla, bu alan öylesine idarenin tasarrufuna tahsis edilmiştir, öylesine idareye mahfuz tutulmuştur ki yapılan tasarruf kim tarafından yapılmış olursa olsun idari eylem veya işlem niteliğini taşır. İşte bu kısmı denetlemeye kalkan yargıç, Profesör WALİNE’in deyimi ile esas sorumlu aktif idarenin üzerinde sorumluluğu olmayan bir idari üst, hiyerarşik âmir durumunu alır ve aktif idarenin yerine geçer." Dolayısıyla verdiği kararlar da idari işlem niteliğine bürünür.⁹⁹

⁹⁹ WALİNE, Le pouvoir discretionnaire de l'Administration et sa limitation par le controle juridictionnel, Revue de Droit Public, 1930, s. 203.

IV. HUKUKA UYGUNLUK-YEİNDELİK AYIRIMI ESASLARI

Bütün bu söylenenlerden sonra, bir idari işlemin “yerindelik” alanına girdiğinin nasıl anlaşılacağı noktasına gelmiş bulunuyoruz. Bir idari kararın hukuka uygunluk denetimine tâbi, olan kısmı da bulunabilir, yerindelik alanına giren yanı da mevcut olabilir. Hangi konudaki, hangi tür işlem yerindelik yetkisi ile yapılmıştır; ya da bir kararın hangi yönü, hangi yanı yerindelüğün tespiti ile ilgilidir? İşte idari yargı denetiminde işin en zor kısmı budur. En titiz, en duyarlı davranılması gereken saptama bu ayırımın yapılmasıdır. Hemen bilinmelidir ki bu ayırımda her olayda uygulanabilecek objektif kriterler bulmak zordur.

Profesör WALINE, bir anahtar vermeye çalışmıştır. Buna göre, karar evresinde idare kendisine üç soru sormalı, vereceği yanıtı göre davranmalıdır:¹⁰⁰

“1. Mevzuat kuralları beni bu kararı almaya mecbur ediyor mu? Olumlu cevap vermesi halinde “bağlı yetki” söz konusudur; bu kararı almaktan başka seçeneği yoktur; uygun bulup bulmaması durumu değiştirmez.

2. Mevzuat, mecbur etmemekle birlikte bu kararı almaya bana yetki veriyor mu? Olumsuz cevap vermesi halinde kendisine uygun gelse ve arzu etse bile kararı almaktan kaçınmalıdır. Olumlu cevap vermesi halinde ise üçüncü soruyu da sormalıdır.

3. Yetkili olmama rağmen bu kararı almak mı yoksa almamak mı kamu yararına daha uygun düşer?

İdari yargı denetimi sırasında bu sorulardan ilk ikisini yargıç ta sorup araştıracaktır. Ancak üçüncü sorunun önünde duracaktır. Çünkü yetki saptırması olmadıkça bir eylem ve işlemin kamu yararına olup olmadığının serbestçe takdiri idareye aittir”.

İdarenin kamu yararı amacını gütmesi zorunludur. İşlemin, kamu yararı dışında bir amaçla, örneğin kişisel yarar sağlamak amacıyla, politik ya da ideolojik çıkar düşüncesiyle veya davacıya karşı duyulan kin-garez gibi sübjektif duyguların etkisiyle yapılan bir idari işlem yetki saptırması yönünden iptale mahkumdur. Ayrıca genelde kamu yararına olmakla birlikte, yasa koyucunun ulaşılmasını istediği, elde edilmesini hedef bildiği kamu yararından başka bir yarar sağlamaya yönelmesi de idari işlemin yetki saptırması ile malul kılacaktır. Fakat, yargıcın amaç yönünden denetimi de bu unsurlarla sınırlıdır. Başka bir anlatımla yargıç, amaç denetiminde başı boş değildir. Şayet idari işlemde:

¹⁰⁰ W ALI NE, a.g.m., s. 205.

- Kişisel çıkar sağlamak veya birisini kayırmak.
 - Politik üstünlük kurmak,
 - Kin ve garezle birine zarar vermek gibi bir amaç izlenmemiş ise
- veya,

—Yasa koyucunun, idareye o görev ve yetkiyi verirken güttüğü belli amaca ters ve yabancı bir amaç yok ise,

yargıç bu işlemi “kamu yararına” veya “kamu hizmeti gereklerine” uygun bulmadığı için iptal edemez. Kısaca kendi değer yargılarını idareninkinin yerine ikame edemez. Örneğin saydığımız unsurlar yönünden yetki saptırması yok ise, bir elektrik santralının şu veya bu yöreye yapılmasına karar vermek yerindelik yetkisine girer. Yargıç, idarenin seçtiği yerde yapılmasının, kömür rezervlerinin azlığı veya ulaşımın uygun olmadığı gibi gerekçelerle “kamu yararına” olmayacağını söyleyemez. İdarenin seçimi mutlu bir sonla sonuçlanırsa, kamu yararı gerçekleşirse onuru ona aittir. Aksine hedeflenen amaca ulaşılamazsa, yararsız bir yatırım olursa politik sorumluluğu yürütme organına, idari ve hiyerarşik sorumluluğu uygulayıcı ünitelere ait olur. Fakat yersiz veya yararsız olması, kanuna uygun olmadığı sonucunu vermez.¹⁰¹ Bu nedenle, “kamu yararının sağlanması amacı, hukuka uygunluk denetimine tâbi olsa bile, bu amaca ulaşmak için seçilen-izlenen yol ve yöntemler yerindelik alanına girer”.¹⁰²

Bu konuyu başka örneklerle biraz daha açıklayalım:

Bayındırlık işlerinde amaç kamuya hizmet ve kamu yararını sağlamak olmalıdır. İdari işlemde bunun böyle olmadığı yâni yetki saptırması bulunduğu tespit edildiği anda işlem iptal edilir. Ancak bayındırlık yatırımlarının nihai hedefi olan kamu hizmetini görmek ve kamu yararını sağlamak için yatırımın yerini, türünü ve zamanını seçmek yerindelik konusuna girer ve denetime tâbi değildir. Somut bir örnek vermek gerekirse, ulaşımı sağlamak için yapılan yol veya köprünün, bu kamu hizmetine en fazla ihtiyaç duyulan yerde ve hiç ulaşımı olmayan nüfusu kalabalık bir köyde yapılması kamu yararı gereğidir. Hal böyle iken politik nedenlerle plân ve program harici, pek de ihtiyaç duyulmayan bir köye yapıldığı tespit edilebilirse, yetki saptırması yönünden iptale mahkûm bir girişim olur. Oysa böyle bir yetki saptırması hali tespit edilemediği sürece köprünün yapılacağı yerin ve inşa zamanının seçilmesi, ayrıca bunun ahşap ya da betonarme türünde yapılması yargıcı ilgilendiren bir

¹⁰¹ VEDEL, a.g.e., s. 318: “Elle (la decision) sera opportune ou inopportune, ceste- àdire heurse ou malheurse, mais elle ne sera pas illegale, puisque precisement Administration etait libre d’agir dans un sens au dans l’autre”.

¹⁰² İbid., s. 314.

konu değildir. Yargıç, yetki saptırması yok, ama, köprü'nün iki köyün ortasında yapılması; bu sene yerine gelecek sene inşa edilmesi ya da ahşap yerine betonarme olarak yapılması kamu yararına daha uygundur, kamu hizmetinin gereklerine daha elverişlidir diyerek işlemleri iptal edemez.

Bu, okul yapımı ya da çeşme yapımı için de böyledir. Örneğin yargıç, (A) mahallesinde ihtiyacı karşılayacak kadar dersane bulunduğu, (B) mahallesinde ise hiç okul bulunmadığı halde yeni okulun yine (A) mahallesinde yapılması kararını yetki saptırması yönünden inceleyecektir: İdare neden yine (A) mahallesini tercih etmiştir? Bunun politik nedenleri var mıdır; (B) mahallesine karşı duyulan bir kin ve garz etkili olmuş mudur? Kötü niyet sezilmekte midir? Kayırma ve diğer yasal olmayan yol ve yöntemler işin içine girmiş midir? Bunların etkisi ile alınmış olduğu anlaşılırsa kararı iptal edecektir. Halbuki, hiç bu şekilde yetki saptırması bulunmadığı halde okul olmayan (B) mahallesine öncelik verilmesi kamu yararına ve kamu hizmeti gereklerine daha uygundur diye işlemleri iptal edemeyecektir. Çünkü tekrar ederek söyleyelim ki yetki saptırması olmadıkça, neyin kamu yararına ve kamu hizmeti gereklerine uygun olduğunun tespiti idareye aittir. Yetki saptırması yoksa idarenin okulu yine (A) mahallesine yapmasının yargıçın bilemeyeceği, iyi niyetli bir nedeni vardır. Örneğin (B) mahallesi toprak kayması tehdidi altında olduğu için, uzun vadede buradan (A) mahallesine göç edilmesinin ya da şehirleşmenin (A) mahallesi yönünde olmasının sağlanması istenmekte olabilir. Bu sebepleri öğrenen yargıç maddeten mevcut, hukuken gerçek olup olmadıklarını inceleyebilir. Fakat mevcut ve gerçek olduklarını anlayınca böyle bir tedbire gerek olmadığı kanaatında olsa bile idarenin bu kararla saygı duymak durumundadır. Yani bu tür konularda “asgari denetim” yapmakla yetinmek durumundadır.

Bu örnekler çoğaltılabilir. Tüm bayındırlık işlerinde, ekonomik konularda, alım-satım-ihale konularında teknik karakterli işlerde vb. durum aynıdır.

Bu görüşlerimizi teyiden Fransız Danıştayım ve Danıştay'ımız kararlarından bazı örnekler de vermek isteriz:

— Bina yeri olarak seçilen arsanın kamulaştırılmasında ne buna ilişkin işlem, ne proje çizimi, ne de parsel seçimi yargısal denetime tâbidir; bu konular idarenin yerindelik alanına girer.¹⁰³

— El koyma (requisitions) konusunda da durum aynıdır: El konacak gayrimenkulün seçimi yerindelik alanına girer.¹⁰⁴

¹⁰³ p Danıştay, y19 Mars 1952, Roux et Baudot, R.P. 170.

¹⁰⁴ F. Danıştayım, 19 Novembre 1948 Razungle-Basson, Rec. P. 437

— Belediye encümeninin bir caddeye isim koyma kararının vilayetçe reddedilmesi keza yerindelik konusudur.¹⁰⁵

— Bir otorutun inşasının ve işletilmesinin bir müteşebbise bırakılması kararı da yerindelik alanına giren ve denetim dışı kalan bir karardır.¹⁰⁶

— Hükümetin bir kasabayı köy-kent merkezi olarak seçmesindeki yerindelik yargısal denetime tâbi değildir.¹⁰⁷

Danıştay'ımızın içtihatları da buna paraleldir:

— Kadro ihdas ve tahsis etmeye idare yargı yolu ile zorlanamaz.¹⁰⁸

— İş güçlüğü zammı tespiti ve verilmesi konusunda idare yargı yolu ile zorlanamaz.¹⁰⁹

— Bakanlar Kurulu kararının yürürlük tarihi yargısal kararla değiştirilemez.¹¹⁰

— İmar plânında kanunî hizmetlere ayrılmış yerlerin kamulaştırılmasına karar verme zamanını idare takdir eder.¹¹¹

— İdare kamulaştırma yapmaya yargısal yoldan zorlanamaz.^{112 113}

— Bestekârın eserinin, “ezgi ile söz uygunluğu iyi olmak ve dinleyicinin müzik zevk ve kültürünü yükseltici ve geliştirici nitelik taşımak” kurallarına uymadığı için TRT yayınına sokulmamasında yetki saptırması olmadığına, bilirkışı incelemesi yaptırılmasına da işin niteliği uygun düşmediğine göre takdire konu olan eserlerin niteliği tartışılmaz.¹¹¹

— İl trafik komisyonunun kamyonların şehre girecekleri saatleri sınırlamakta ve düzenlemekte mutlak takdir yetkisi vardır.¹¹⁴

— 222 sayılı Yasada öngörülen komisyon tarafından, köy okulu yapmak için kamulaştırılacak taşınmazın seçimi yerindelik alanına girer.¹¹⁵

— Şikayet edilen avukat hakkında baro yönetim kurulunun soruşturma açıp açmaması yerindelik alanına girer.¹¹⁶

¹⁰⁵ F. Danıştayım, 9 Jânvier 1953, Ville de Lisieux, Rec. S. 8.

¹⁰⁶ p Danıştayım, 30 Juin 1981, Groupement... Rec. P. 452.

¹⁰⁷ F. Danıştayım, 18 Ostobre 1968, Ville de Sceaux, Rec. P. 496.

¹⁰⁸ DDK. 8.3.1974 günlü, 229 sayılı K. (N. ALAN, a.g.m., s. 49).

¹⁰⁹ DDK. 8.4.1975 günlü, 170 sayılı K. (N. ALAN, a.g.m., s. 49).

¹¹⁰ DDK. 13.12.1974 günlü, 76S sayılı K. (N. ALAN, a.g.m., s. 49).

¹¹¹ 6. D. 30.4.1969 günlü, 1061 sayılı K. (N. ALAN, a.g.m., s. 50).

¹¹² 6. D. 13.2.1973 günlü, 569 sayılı K. (N. ALAN, a.g.m., s. 50).

¹¹³ 12. D. 23.12.1981 günlü, 2820 sayılı K. (N. ALAN, a.g.m., s. 50).

¹¹⁴ 11., D. 17.2.1966 günlü, 368 sayılı K. (N. ALAN, a.g.m., s. 50).

¹¹⁵ 6. D. 13.2.1967 günlü, 193 sayılı K. (N. ALAN, a.g.m., s. 50).

¹¹⁶ S. D. 31.5.1971 günlü, 1471 sayılı K. (N. ALAN, a.g.m., s. 51).

— En çok puan alan adaylardan uygun gördüğünü müdürlüğe ataması valilin yerindelik sahasına girer.¹¹⁷

Kanımızca İdari Yargı Denetiminde Formül Şu Olmalıdır:

A. Asgari denetim uygulanan konularda yargıç:

1. Öncelikle, yetki saptırması var mıdır? sorusuna cevap aramalıdır. İşlemin, kişisel çıkar sağlamak, belirli kişi veya grupları kayırmak; ya da kin ve garaz duygusu ile zarara uğratmak; veya politik üstünlük sağlamak amacıyla yapılmış olup olmadığına ve bu yetkiyi idareye verirken yasa koyucunun güttüğü amaca ters ve yabancı bir amaç izlenmiş olup olmadığını araştırmalıdır. Fakat yetki saptırması yoksa, kararın kamu yararına veya kamu hizmetleri gereklerine uyup uymadığını denetlememeli, yani kendi sosyal, ekonomik, kültürel değer yargılarını idarecininkilerin yerine ikame etmemeli; idareci ile bir üstünlük yarışma girip, neyin nasıl yapılması halinde kamu yararına ve hizmet gereklerine daha uygun olacağını kendisinin daha iyi takdir edeceği inancıyla davranmamalıdır.

2. İdarenin gösterdiği sebeplerin maddeten mevcut, hukuken gerçek olup olmadığını araştırmalıdır.

3. Hukuki hata işlenmiş olup olmadığını araştırmalıdır: Hukuki hatanın klâsik örneği yürürlükten kalkmış olan kanuna dayanılması veya kanunun yanlış yorumlanmasıdır.

4. Ayrıca açık hata (erreur manifeste) bulunan durumlarda sebeplerin hukuki tavsifini de yapmalı ve idari işlemin yapılmasını haklı kılıp kılmadıklarını denetlemelidir.

B. Normal denetim uygulanan konularda ise, yargıç, asgari denetimde aradığı unsurlara ilâveten, açık hatada olduğu gibi, idarenin gösterdiği sebeplerin, hukuki tahlil ve tavsifini yapıp, bunların idari eylem ve işlemin yapılmasına yeterli olup olmadığını incelemelidir.

V. BAZI İDARİ İŞLEMLERİN YARGISAL DENETİM DIŞINDA BIRAKILMIŞ OLMASI

Bu konuyu, Türk İdare Dergisi'nde yayınlanmış bulunan bir incelememizde¹¹⁸ yeterince açıkladığımız inancıyla burada ayrıntıya girmeye *

¹¹⁷ 5. D. 30.3.1982 günlü, 3411 sayılı K. (N. ALAN, a.g.m., s. 52).

¹¹⁸ M. OYTAN, "1982 Anayasasında Yasama ve Yargı Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Güçlendirilme Nedenleri," Türk İdare Dergisi, Yıl 56, Sayı 364 (Eylül 1984), s. 22-24.

gerek görmüyoruz. Fakat tablonun eksik kalmaması için kısaca belirtmek gerekirse Anayasa koyucu tarafından, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler (m. 125, 108, 130/6, 131/2, 146/2, 154/4, 155/3, 156/2, 157/2 ve 159/2); Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun Kararları (m. 159/4); Yüksek Askeri Şuranın Kararları (m. 125) yargı denetimi dışında bırakılmıştır.

Anayasa koyucunun, Devletin başı olan, Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu şekilde çalışmasını gözeten Cumhurbaşkanına bu yetkileri tanınması ve bu kadar yüksek bir makamı işgal eden bir şahsa anayasal olarak verilmiş olan yetkilerin kullanılmasının yargı denetimine tâbi tutulmamasını hükme bağlamış olması anlaşılabilir ise de diğer organların, örneğin Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulunun, tayin, terfi, nakil, disiplin cezası ve diğer özlük haklarına ilişkin olağan kararları dahil her türlü işlemlerinin yargısal denetim dışında bırakılması hiçbir gerekçe ile savunulamayacak ve anlaşılması zor bir tutum olmuştur.

VI. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KONUSUNDAKİ SINIRLANDIRMALAR

Bu konudaki görüşlerimizi de yukarıda sözü edilen makalemizde yeterince açıklamış bulunuyoruz. Bunların burada yinelenmesine gerek yoktur. Bu nedenle sadece ana başlıkların belirtilmesiyle yetineceğiz.

1. Anayasa koyucu, yürütmenin durdurulması (YD) kararı verilmesini belirli koşulların birlikte mevcut olmasına bağlamıştır ve bu kararların gerekçeli olarak verilmesini zorunlu kılmıştır. Gerçekten de 1982 Anayasasının 125. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca, YD kararı ancak, idari işlemin uygulanması halinde telâfisi güç veya imkânsız zararların doğması olasılığının görülmesi ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı varsayılması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, gerekçe gösterilerek verilebilecektir.

2. Yürütmenin durdurulması kararlarının geçerliliği süre yönünden de sınırlandırılmıştır.

a. YD kararı ancak 90 gün için geçerlidir. Bu sürenin ikinci kez uzatılması konunun yeniden görüşülüp gerekçeli olarak yeniden YD kararı verilmesine bağlıdır.

b. YD kararı verilir, dosyanın tekemmülünden itibaren 60 gün içinde esas hakkında karar verilmediği takdirde YD kararı kendiliğinden hükümsüz kalacaktır.

3. Savaş halinde YD'na karar verilemez,
4. Sıkıyönetim ve olağanüstü halin ilân edildiği bölgelerde görevli olan veya sonradan bu bölgelerde görevlendirilen kamu personeli hakkında yapılan idari işlemlere ilişkin davalarda YD'na karar verilemez.
5. Olağanüstü halin ilân edildiği bölgelerde grev, lokavt ile toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin ertelenmesi, dernek ve kuruluşların kapatılması veya faaliyetten menedilmesi kararlarına ilişkin davalarda YD'na karar verilemez.¹¹⁹

SONUÇ

Hukuk devleti, kişiye tüm hak ve özgürlükleri tanıyıp bunlara saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan bir devlet demektir.

Hukuk devletinin temeli hiç kuşku yok ki Devlet organlarının bütün işlemlerinin yargısal denetimden geçirilmesi ve böylece hukuka ve Anayasa'ya uygun olmalarının sağlanmasıdır.

Genel olarak belirtmek gerekirse hukuk devletinde yürütme organı ile idarenin her türlü işlem ve eylemleri yargısal denetime bağlıdır.

Kamu kurumlarınca ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş olan ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari işlem ve eylemler idari yargı yerlerinin; idare hukuku ilkelerine göre idari eylem ve işlem sayılmayan medeni veya ticari nitelikteki tasarrufları, haksız eylemleri, mallarının idaresi, özel hukuk çerçevesi içinde yapılan ekonomik ve ticari nitelikteki faaliyetleri ve özel hukuk sözleşmeleri de adli yargı yerlerinin denetimine bağlıdır.

Hukuk devleti anlayışı gereği olarak idarenin işlem ve eylemlerinin denetiminde belirli kural ve teknikler yerleşmiş olmakla birlikte, denetimin idareyi hukuk alanında tutacak kadar etkili, kamu hizmetinin yürümesini engellemeyecek kadar da yumuşak olması için, başka bir anlatımla arada ideal dengeyi kurabilmek için en önemli unsur insan unsurudur. Hangi idari işlemlerin hükümet tasarrufu sayılacağı; idari işlemin türüne, önemine, konusuna göre minimum veya normal denetime bağlı tutulmasına; hukuka uygunluk denetiminin nereye kadar götürülüp “yerindelik” alanının nerede başladığına karar veren, içtihatlarıyla belirleyen idari yargıdır. Tekrar etmekte yarar var ki adli yargıdan ayrı ve ondan bağımsız bir idari yargı sisteminin kurulmasının nedeni ve öne-

¹¹⁹ ALAN, a.g.m., s., 37.

mi burada yatmaktadır. İdari yargıç, idare çarkının dönüşü idari gerekler ve zorluklar hakkındaki bilgisi ile yargıçlık niteliğini, mesleki basiretini birleştirip bu sınırı, dava konusu olayın türüne ve niteliğine göre çizecektir. Bunun başka bir yolu ve yöntemi yoktur.

Aynı veya benzer idari yargı sisteminin, kurullarının ve yargılama usullerinin geçerli olduğu çeşitli ülkelerde değişik sonuçlar alınmasının; kimisinde, bu sınır, gerek idareyi gerekse vatandaşı rahatsız etmeyecek biçimde dengeli olarak çizilebilirken diğer bir kısmında yönetilenlerin hak ve özgürlüklerinin savunulması için denetimi çok ileri götürüp yönetimin işleyişinin sekteye uğratılmasının nedeni bu insan unsurudur.

Kalkınmakta olan ülkelere, gelişmişlere nazaran yetişmiş, bilgili, yetenekli, dürüst, tarafsız, objektif ve en önemlisi basiretli idari yargıçlara çok daha fazla ihtiyaç duyulmasının nedeni işte budur.

YARARLANILAN ESERLER

- AKURAL (S.): “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması”, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile ilgili incelemeler, Ankara 1976.
- ALAN (N.): “Türk İdari Yargısında Yerindelik ve Takdir Yetkisinin Değerlendirilmesi”, İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Ankara 1982.
- ARAL (R.): “İdari Yargı Alanı ve Cumhuriyet Döneminde Danıştay”, Danıştay Dergisi Cumhuriyetin 50. Yılı Özel Sayısı.
- AUBY (J.M.)-DRAGO (R.): *Traite de Contentienc Administratif*, LGDJ., Paris 1962, T: I, II, III.
- DURAN (L.): “Atatürk Döneminde Danıştay”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 15, Sayı 3 (Eylül 1982).
- GİRİTLİ (İ.): “Türkiye’de ve Yabancı Memleketlerde Hükümet Tasarrufları”, İstanbul 1958.
- GÖKALP (S.): “İptal Davaları”, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968.
- GÖZÜBÜYÜK (Ş.): “Yönetmelik Yargı”, Ankara 1982.
- MİMAROĞLU (M.R.): “Cumhuriyet Devrinde Danıştay ve İdare Davaları”, Ankara 1945.
- LAUBADERE (A. de): “*Traite Elementaire de Droit Administratif*,” Paris 1967.
- LONG (M.) -WEIL (P.) - BRAIBANT (G.): “*Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*,” 5. Ed., Sirey 1969.
- MERİÇ (O.): “İdari Yargının Yeniden Düzenlenmesine İlişkin Açıklamalı Kanunlar,” Ankara 1982.
- ODENT (R.): “*Contentieux Administratif*,” Paris 1970-1971, Fac. 1-2, 3-4, 5-6.
- ONAR (S. Sami): “İdare Hukukunun Umumi Esasları,” Cilt: I, II, III.
- OYTAN (M.): “*Le Conseil detat et le Contrôle Juridictionnel en Turquie*,” These de doctorat, Paris 1983 (Basılmamıştır).

- OYTAN (MJ): “İdari Yargıda Hukukun Genel İlkeleri”, Atatürk ve Hukuk, Ankara 1982.
- OYTAN (MJ): “1982 Anayasasında Yasama ve Yargı Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Güçlendirilme Nedenleri”, Türk İdare Dergisi, Yıl 56, Sayı 364 (Eylül 1984).
- OYTAN (M.) - ÖNBİLGİN (GJ): “T.C. 'Anayasasının ilke ve Kuralları ile Anayasa Mahkemesi Kararları Dizini,” Ankara 1977.
- PRESTMÜS (R.VJ-EREM (SJ): “Bazı Devlet Şûrası Kararları Hakkında Bir Tahlil,” TODAİE, Ankara 1955.
- REGLANDE (MJ): “Contrôle Juridictionnel de l’opportunité”, Revue de Droit Public, 1925.
- RIVERO (JJ): “Droit Administratif,” Paris 1971, 5. Ed.
- SARICA (RJ): “İdari Kaza,” Cilt I, İstanbul 1949.
- SARICA (RJ): “Fransa ve Türkiye’de örfi idare rejimi”, İstanbul Baro Mecmuası 1941, Sayı 2-3.
- SARICA (RJ): “Türkiye’de icra uzvunun tanzim salâhiyeti,” İstanbul 1943.
- VEDEL (GJ): “Droit Administratif,” Paris 1973, 5. Ed.
- WALINE (MJ): “Etendue et limites du Contrôles du juge administratif sur les actes de l’administration”, E.D.C.E., 1956,
- W ALİNE (MJ): “Le pouvoir discretionnaire de l’administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel”, Revue de Droit Public, 1930.
- YENİCE (KJ): “Hak Arama özgürlüğü ve Danıştay”, Danıştay Dergisi, No: 38-39.
- YENİCE (K.) - ESİN (YJ): “İdari Yargılama Usulü,” Ankara 1383.
- Anayasa Mahkemesinin İlgili Kararları.

Fransız Danıştay mm İlgili Kararları.

Türk Danıştay’ının İlgili Kararları.

İlgili Kanunlar.

PLANLI KALKINMA VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Ahmet ÖZER

Merkez Valisi

GİRİŞ

Ülkemiz coğrafi konumu itibariyle dünyanın en kritik bölgesinde bulunmaktadır.

Bazı iç ve dış güçlerin asırlar boyu bitmek tükenmek bilmeyen kin, hırs ve ihtirasları artık kenetlenmemize, milli birlik ve beraberlik duygularımızın pekiştirilmesine yaramalıdır.

Çok güçlü olursak ayakta kalabiliriz.

Engin bir yurt ve insan sevgisiyle çok çalışmalıyız. Birbirimize tahammül etmeliyiz. Karşılıklı hoşgörü içinde fikirlerimize saygı göstermeliyiz. Demokratik yaşamın özü uzlaşmadır; fikirlere tahammül etmektir.

Huzur anlayışı ve ortamı güçlü bir Devlet yönetimi ile mümkündür.. Devlet vatandaşın canını malını koruyacaktır. Vatandaşın yaşama hakkı vardır. Onun teminatı Devlet'tir. Huzur ortamının olmadığı yerde kalkınma söz konusu değildir.

Huzur ve asayişin temin, Devletin birinci görevidir. Huzur ve asayişin olmadığı yerde Devlet de yoktur. Öyle ise ekonomik kalkınma mücadelesinde rol alan yöneticilerin birinci görevi; kalkınma ortamını hazırlamak, öncelikle ve ivedilikle huzuru sağlamaktır. Ulusumuzun mutluluğu

için bu ön şarttır.

Çağın devleti Sosyal Devlet'tir. Ekonomik mücadelede devlet vatandaşı yalnız bırakmaz, onun yanında yer alır, gücüne güç katar.

Çağdaş devlet Hukuk Devleti'dir. Devlet yönetiminde sorumluluk üstlenenler ile halk arasındaki ilişkiler babayla evlât arasındaki ilişkilere benzer. Baba şefkatli, merhametli ve adildir. Evlâtları arasında hiç ayırım yapmaz.

Demokratik rejimlerde Devlet kudretinin kaynağı Halktır. Halkın gücü Devletin gücü demektir. Öyleyse güçlü bir Devlet yaratmanın yolu

Halkın güçlendirilmesinden, onun önünde duran ve gelişmesini sınırlayan engellerin ortadan kaldırılmasından geçer.

Ekonomik kalkınma mücadelesinde ve çağdaş Devlet yönetiminde rol alacak yöneticilerin ve özellikle Halkın yararı için hizmet üretirken Devlet kudretini ve yetkisini kullanan Mülki idare Amirlerimizin bu mücadele gereklerine uygun şekilde yetiştirilmeleri, güçlendirilmeleri, Yüce Ulusumuzun en büyük beklentisi ve mutluluğu olacaktır.

Bu araştırma bu duygu ve düşüncelerle yapılmıştır. Yararlı olmasını dilerim.

BİRİNCİ KISIM

TÜRKİYE'DE PLANLI KALKINMA

Ülkemizde planlı kalkınma alanındaki çalışmaların ilki 1934 yılında uygulamaya konan “Birinci Sanayi Planıdır. Daha çok sanayi planı niteliğinde olan bu çalışma, bugün anladığımız biçimde, sosyo-ekonomik kapsamlı planlardan farklıdır. Birinci Sanayi Planına oranla daha gelişmiş ve kapsamlı olan “İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı” 1938 Eylülünde kabul edilmiştir. Bu planda madencilik, kömür, elektrik, kimya, deniz nakliyat ve gıda sanayii başta olmak üzere yüze yakın tesis ve yeni fabrikanın kurulması öngörülmüştür. Ancak bu plan İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması nedeniyle yürürlüğe konamamıştır. Bu iki plandan sonra çeşitli girişimler olmakla birlikte 1960 yılına kadar planlama alanındaki çalışmalardan bir sonuç alınamamıştır.

1961 Anayasası planlı kalkınmayı beraberinde getirmiştir. Anayasanın iktisadi ve sosyal hayatın düzenlenmesiyle ilgili 41. maddesine göre “İktisadi ve sosyal hayat adalete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacına göre düzenlenir.

İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak devletin ödevidir”.

Aynı Anayasanın 129. maddesine göre “İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir.

Devlet Planlama Teşkilatının kuruluş ve görevleri, planın hazırlanmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve pla

nın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir”.

Böylece 1961 Anayasası, kalkınma çabalarını demokratik bir plan disiplini altına almıştır.

1982 Anayasasında da ekonomik hükümler başlığı altında 166. madde ile planlama konusunda şu hükme yer verilmiştir:

“Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilâtı kurmak devletin görevidir.

Planda millî tasarruf ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler öngörülür; yatırımlarda toplum yararları ve gerekleri gözetilir; kaynakların verimli şekilde kullanılması hedef alınır. Kalkınma girişimleri bu plana göre gerçekleştirilir.

Kalkınma planlarının hazırlanmasına, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmasına, uygulanmasına, değiştirilmesine ve bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesine ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir.”

I. DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATININ YAPISI VE GÖREVLERİ

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) 30 Eylül 1960 tarihinde 91 sayılı Kanunla kurulmuştur.

Devlet Planlama Teşkilatının kuruluş ve görevlerine dair esaslar 18.6.1984 tarihli Resmî Gazetede yayınlanan 223 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenmiştir.

Bu kararname uyarınca; Devlet Planlama Teşkilatı Başbakan’a bağlı olup, Başbakan bu teşkilatın yönetimiyle ilgili yetkilerini gerekli gördüğü takdirde Devlet Bakanı-Başbakan Yardımcısı vasıtasıyla kullanabilir.

Görevleri şunlardır:

— Ülkenin tabii, beşerî ve İktisadî her türlü kaynak ve imkânlarını tespit ederek, takip edilecek İktisadî, sosyal ve kültürel politikayı ve hedefleri tayinde hükümete müşavirlik yapmak,

— Bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının İktisadî, sosyal

ve kültürel politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin için görüş ve tekliflerde bulunmak ve bu hususlarda müşavirlik yapmak,

— Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun vadeli kalkınma planları ile yıllık programları hazırlamak,

— Kalkınma planlarının ve yıllık programların başarı ile uygulanabilmesi için ilgili kurum ve kuruluşların ve mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişlerinin islahı hususunda görüş ve tekliflerde bulunmak,

— Kalkınma planlarının ve yıllık programların uygulanmasını takip ve koordine etmek, değerlendirmek ve gerekli hallerde planda ve yıllık programlarda usulüne uygun olarak değişiklikler yapmak,

— Özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerinin plan hedef ve gayretlerinin uygun bir şekilde yürütülmesini teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tespit ve teklif etmek, uygulamayı takip etmek,

—Kalkınmada öncelikli yörelerin daha hızlı şekilde gelişmesini sağlayacak tedbirleri tespit ve teklif etmek, uygulamayı takip ve koordine etmek,

— Kalkınma planı ve yıllık programlardaki ilke ve hedeflere uygun olarak milletlerarası ekonomik kuruluşlarla münasebetlerin geliştirilmesinde, temas ve müzakerelerin yürütülmesinde gerekli görüş ve tekliflerde bulunmak.

Devlet Planlama Teşkilatı, Yüksek Planlama Kurulu ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığından meydana gelir.

1. Yüksek Planlama Kurulu

Yüksek Planlama Kurulu (YPK), Başbakanın başkanlığında, Devlet Bakam-Başbakan Yardımcısı, Maliye ve Gümrük, Tarım Orman ve Köy işleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanları ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarından meydana gelir.

Yüksek Planlama Kurulu'nun görevi; iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlamada ve politika hedeflerinin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanacak planlar ile yıllık programları Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere, tayin edilen hedeflere uygunluk ve yeterlilik bakımından incelemektir.

2. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

DPT Müsteşarlığı; müsteşar başkanlığında, ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı birimleri ile yurtdışı teşkilatından meydana gelir.

A. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı; Müsteşarlık hizmetlerini mevzuata, hükümetin genel siyasetine, milli güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına, yıllık programlara ve Yüksek Planlama Kurulu kararlarına uygun olarak yürütmekle ve Müsteşarlığın faaliyet alanına giren konularda diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği ve koordinasyon sağlamakla görevlidir.

Devlet Planlama Teşkilatı'nda, Müsteşara planlama, koordinasyon ve uygulama ile ilgili ana hizmet birimlerinin yönetiminde yardımcı olmak üzere üç Müsteşar Yardımcısı görevlidir.

B. Ana Hizmet Birimleri

a. İktisadi Planlama Başkanlığı

İktisadi Planlama Başkanlığı; uzun vadeli planlar, yıllık programlar ve finansman ve sektör programları konularıyla ilgili olarak, gerekli araştırmaları yapmak suretiyle uzun vadeli kalkınma planları ile yıllık programları hazırlamak, bunlarla ilgili değişiklikleri belirlemek ve ekonomik politikaların geliştirilmesi konusunda ihtiyaç duyulan çalışmaları yapmakla görevlidir.

b. Sosyal Planlama Başkanlığı

Sosyal Planlama Başkanlığı; planlama ve araştırma konularıyla ilgili olarak ülkenin sosyal ve kültürel problemlerini incelemek, bunların çözümü için uzun vadeli kalkınma planları ile yıllık programları hazırlamak, bunlarla ilgili değişiklikleri belirlemek, sosyal ve kültürel politikaların geliştirilmesi konusunda ihtiyaç duyulan çalışmaları yapmakla görevlidir.

c. Koordinasyon Başkanlığı

Koordinasyon Başkanlığı; mali ve hukuki tedbirler ile yatırımların takibi konularıyla ilgili olarak şu görevleri yerine getirir:

— Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektörde planın gerçekleşmesini kolaylaştıracak idari, mali ve hukuki tedbirleri tespit ve tavsiye etmek,

— Plan ve programların icrası sırasında gerekli takip ve koordinasyonu sağlamak, icabında bu amaçla muhtelif kurum ve kuruluşların üst seviyede yetkili temsilcilerinin katılacağı komisyonları toplamak,

— Uygulamaya ait dönem raporlarını icra organlarından alıp değerlendirerek sonuçları ilgililere sunmak, ahenk sağlayıcı tedbirlerin yürürlüğe konmasını takip etmek,

— Plan ve programların uygulamasının aksadığı sahalarda organizasyon ve metot incelemelerinin öncelikle yapılmasını sağlamak.

d. Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı

Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı; kalkınmada öncelikli yörelere ve ihtiyaçlarını tespit etmek, bölgeye götürülecek yatırım projelerinin yer seçimine esas teşkil edecek görüşü vermek ve bu amaçlarla gerekli çalışma ve araştırmaları yapmak, götürülecek hizmetlerin programlanmasına ait koordinasyonu sağlamak ve değerlendirmekle görevlidir.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı, özellikle stratejik tesislerin kurulmasında, yerleşme konularında ve yol güzergahlarının tespit edilmesinde Genelkurmay Başkanlığı ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin görüşlerini alır.

e. Avrupa Ekonomik Topluluğu Başkanlığı

Avrupa Ekonomik Topluluğu Başkanlığının görevi; Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ilişkilerin, ülke ekonomisine yararlı, düzenli ve müessir bir şekilde yürütülmesi için gerekli incelemeleri yapmak, bu konuda uygulanacak hedef ve politikaların tespitine yardımcı olmak ve ilgili kuruluşlar arasında gerekli koordinasyonu sağlamaktır.

f. Teşvik ve Uygulama Başkanlığı

Teşvik ve Uygulama Başkanlığı, kalkınma planları ve yıllık programlardaki ilke, hedef ve politikalar yönünde yatırımların, ihracatın ve döviz kazandırıcı hizmetlerin teşviki ve yönlendirilmesi konularında öngörülen teşvik tedbirlerini uygulamak, takip etmek ve değerlendirerek gerekli koordinasyonu sağlamakla görevlidir.

g. Yabancı Sermaye Başkanlığı

Yabancı Sermaye Başkanlığı, yabancı sermayeye ilişkin mevzuat çerçevesinde belirtilen işleri yapmakla görevlidir.

h. Serbest Bölgeler Başkanlığı

Serbest Bölgeler Başkanlığının görevleri şunlardır:

— Kalkınma plan ve programları çerçevesinde, bölge ticaret akımı da göz önünde tutulmak suretiyle serbest bölgelerin kurulması, yönetilmesi ve işletilmesiyle ilgili politika ve prensipleri tespit etmek, planlama ve koordinasyon faaliyetlerini yürütmek,

— Serbest bölgelerde yapılacak faaliyetleri ekonomik sektörler itibarıyla yönlendirmek, uygulamasını değerlendirmek ve takip etmek,

— Serbest bölgelerde ana faaliyet alanına giren tesislerin kurulması için ruhsat vermek, işletilmesi yeterli görülmeyenlerin ruhsatını iptal etmek,

II. KALKINMA PLANLARIMIZIN NİTELİKLERİ

Türk Kalkınma Planları, içerdikleri süreler bakımından, perspektif plan, beş yıllık plan ve yıllık programlar olmak üzere üçlü bir görünüm içerisindedirler.

Perspektif planlar, ekonomiyi uzun bir zaman perspektifi içinde ve bütünüyle ele almayı ve incelemeyi mümkün kılan düzenli bir çözümleme yöntemine dayandığından ekonomi hakkında birçok bilgi ve gerçeklerin tutarlı bir şekilde bir araya toplanmasını, bu şekilde alınacak tedbirlerin birbiriyle uyumlu olmasını sağlarlar.

Türk Kalkınma Planları, 15 yıllık bir perspektife dayanılarak beşer yıllık süreler için hazırlanmaktadır.

Kalkınma planlarımız içerdikleri süreler bakımından yıllık programlar oluşturularak uygulamaya konulur. Planların uygulanmasını sağlayacak yürütme araçlarını ayrıntılı bir şekilde tespit eden yıllık programlar, her yıl için amaçlanan hedefler ile kaynaklar arasındaki dengiyi sağlarlar. Kalkınma planlarımız içerdikleri sektörler bakımından ve genişlikleri açısından makro ve milli planlardır. Amaçlanan hedefler ve hedeflere varış için gerekli kaynaklar açısından, ekonominin tüm amaç ve kaynaklarını içerirler. Yalnızca ülkenin ekonomik kalkınmasını değil, bunun yanında toplumsal ve kültürel kalkınmayı da kapsarlar. Kalkınma hızı, tam istihdam, üretim hacmi, fiyat istikrarı, dış ödemeler dengesi, gelir dağılımı, sosyal güvenlik ve sosyal adalet, kültürel kalkınma, toplam ekonomi yönünden ele alınmaktadır.

Planlarımız yol gösterici, özendirici ve emredici niteliklere sahiptir. Temel düşünce, ulaşılmak istenen ve ülkenin imkânları açısından makul bir büyüme hızının seçiminden sonra, yaklaşık olarak hesaplanan bir sermaye-hasıla katsayısı yardımıyla gerekli yatırım ve tasarruf hedeflerini saptamak ve yatırımlarla tasarrufları bu hedeflere ulaştıracağı umulan iktisadi politika tedbirlerini belirlemekten ibarettir. Bu arada, gelecek yılların üretimlerindeki tıkanıklıkların önlenmesi, üretim hedeflerinin tutarlılığı, kısmen girdi-çıktı tablolarından yararlanılarak sağlanmaya çalışılmaktadır. Projelerin seçimi ise, makro hedefler seçiminden ayrı bir safhada, fakat onunla ilişkili olarak yapılmaktadır.

III. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANLARININ HAZIRLANMASI

Beş yıllık kalkınma planları aşağıdaki aşamalardan geçerek gerçekleştirilmektedir.

- A. Özel İhtisas Komisyonlarının kurulması ve bilgi toplama,
- B. Plan stratejisinin tespiti,
- C. Planlama Merkez Teşkilatı'nda plan taslağının hazırlanması,
- D. Yüksek Planlama Kurulunda plan taslağının görüşülüp Bakanlar Kurulu'na raporla sunulması,
- E. Plan taslağının Bakanlar Kurulunda görüşülüp kabul edilmesinden sonra TBMM'ne sunulması.

A. Bilgi Toplama

DPT özellikle D.İ.E. ve plan ile ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşlarından ve diğer gerçek ve tüzel kişilerden doğrudan doğruya planın hazırlık safhasında her türlü bilgiyi istemeye yetkilidir. İlgililer de en kısa zamanda bu bilgileri vermekle yükümlüdürler. Bu yolla elde edilen bilgilerden ticari sır niteliğinde olanların gizliliğine uyulur. Ayrıca Özel İhtisas Komisyonları kurularak plan için gerekli bilgiler bu komisyonların yaptıkları inceleme ve araştırmalardan sonra düzenlenecek raporlardan elde edilir.

B. Plan Stratejisinin Tespiti

Ekonomik ve sosyal hedeflerle politikaların tayininde esas oluşturacak hususlar Yüksek Planlama Kurulunda (YPK) görüşülerek tespit edilir. YPK'da tespit edilen bu esaslar Bakanlar Kurulu'nda öncelikle görüşülerek karara bağlanır.

C. Planlama Merkez Teşkilatında Plan Taslağının Hazırlanması

Bakanlar Kurulunun onayından çıkan strateji çerçevesinde Beş Yıllık Plan'ın yapılması hususunda Başbakan, DPT Müsteşarına direktif verir. DPT bünyesinde gerekli istatistikî bilgiler toplanarak incelenir ve değerlendirilir ayrıca ÖİK raporları toplanır ve değerlendirilir.

Beş Yıllık Planlar imkânlardan azami bir biçimde yararlanmayı, öte yandan ekonomiyi denge içinde tutmayı sağlar. Uzun vadeli plan ekonomiyi uzun bir zaman perspektifi içinde ve bütünü ile ele almayı ve incelemeyi mümkün kılan sistematik bir tahlil metoduna dayanmaktadır. Bu metoda "Kalkınma Modeli" denir.

Kalkınma Modeli sayesinde ekonomi hakkında birçok bilgi ve gerçeklerin tutarlı şekilde bir araya toplanması, böylece alınacak tedbirlerin birbirleri ile ahenkli olması sağlanır.

Planlama Merkez Teşkilatı uzun vadeli plan çalışmasını şu aşamalardan geçerek tamamlar.

a. Makro-Tahlil ve Projeksiyonlar,

— Kabul edilen kalkınma stratejisindeki siyasi kararların kabul edilen gelişme modelinin denge denkleminde yerine konarak, plan yıllarında makro büyüklüklerin aşağı yukarı almak zorunda oldukları değerlerin bulunması,

Bu değerlerin, daha ayrıntılı bir ekonomik ve mali politika verilerine göre düzeltilmesi ve makro büyüklüklerin kapsamı bakımından tahlili, projeksiyonu.

b. Sermaye/Hasıla Katsayısı

- Global katsayılar,
- Önemli sektörler bakımından katsayılar,

c. Yatırımlar

- Stratejiye bağlı olarak bulunan değerlerin yıllara göre dağılışı,
- Yatırımlar-dış yardım ihtiyacı bağıntısı.

d. Büyüme Hızı

- Sektör Tahlilleri,

aa. Input-Output Tahlili

- Sektörler arası bağıntılar (Input-Output bağıntıları),
- Nihai talebin plan yılları bakımından projeksiyonu. (Nihai talep planlama literatüründe tamamen tüketilip yok edilen üretimi ifade eder. Ara malları için üretim nihai talebe dahil değildir. Amaç nihai talebi karşılayacak ürettir. Nihai talep ne kadar yüksekse refah da yüksek demektir) .

- Sistemin çözümü,
- Ödemeler dengesi ve yatırım malları üretimi bakımından ilk kontrol,

bb. Münferit Sektör Tahlilleri

- ÖİK ve envanter çalışmaları,

— DPT’de teşkil edilen sektör grubu çalışmaları: Azami, asgari talep projeksiyonları. Bu talebe bağlı olarak üretim, üretime bağlı olarak kaputların projeksiyonu, doğrudan doğruya ve dolaylı dış ticaret etkileri, katma değer projeksiyonları. Sektörle ilgili iktisadi politika tedbirleri,

— Sektör çalışmalarının konsolidasyonu, çeşitli seviyelerde tutarlık sağlanması, iç ve dış mali kaynak sınırlamalarının ve ithali imkansız milli sektör üretimleri üzerindeki etkilerin göz önüne alınması,

— Proje tahlili.

aa. Kritik sektör çalışmaları.

bb. Proje hazırlama kampanyası, proje hazırlama durumundaki kuruluş temsilcilerine seminerler, önemli şehirlerde özel teşebbüs anketleri ve projelerin teşviki, KİT’lerle temaslar, valiliklerle temaslar.

cc. Proje öncesi çalışmalar.

dd. Proje değerlendirilmesi.

— Ayarlama Tahlili.

aa. Projelere göre sektör tahlillerinin ayarlanması.

bb. Yabancı devletler ve uluslararası teşekküller eksperleri ve Danışma Kurulu tartışmaları ışığı altında ayarlamalar.

cc. Dış imkanlar ve yatırım hedeflerine göre ayarlamalar.

D. YPK’da Plan Taslağının Görüşülüp Bakanlar Kurulu’na Raporla Sunulması

Planlama Merkez Teşkilatında hazırlanan plan taslağının Başbakanlığa sunulmasından itibaren bir hafta içinde YPK toplanır. Kurulda plan incelenerek, daha önce kabul edilmiş ana hedeflere uygunluğu Bakanlar Kuruluna bildirilir. Bakanlar Kurulunda incelenerek kabul edilen plan Başbakan tarafından TBMM’ne sunulur.

E. Beş Yıllık Kalkınma Planının TBMM’ne Sunulması

Beş Yıllık Kalkınma Planı, TBMM Plan Karma Komisyonunda görüşülür. Burada karara bağlanan plan Millet Meclisi Genel Kurulu’na sevk edilir ve orada görüşülür. Bu görüşmede esas, Karma Komisyonunun raporudur. Millet Meclisi Genel Kurulu, planı en çok sekiz gün içinde görüşerek karara bağlar. Millet Meclisi’nin karan nihaidir.

IV. YILLIK PROGRAMLARIN HAZIRLANMASI

Beş Yıllık Kalkınma Planlarının alt dilimleri olan Yıllık Programlar, Planlama Merkez Teşkilatı'nda hazırlanarak Yüksek Planlama Kuruluna sevk edilir. Bu kurul programları inceleyerek bir raporla Bakanlar Kuruluna sunar. Bakanlar Kurulu'nda kabul edilen yıllık programlar kesinleşmiş olur.

Yıllık Bütçe ile iş Programlarının hazırlanmasında yıllık programlarda kabul edilmiş esaslara uyulur. Bu nedenle yıllık programların bütçe ile iş programlarından önce hazırlanması gerekmektedir.

Uygulamaya konan plan ve programların ilgili daire, kurum ve kuruluşlarca uygulanmasındaki ahenk ve işbirliğini koordinasyonla ilgili Müsteşar Yardımcılığı sağlar. DPT, uygulanan planlardan elde edilen sonuçları değerlendirerek, aksayan noktaların tespiti ve uygulamanın ahenkli yürütülebilmesi için çeşitli daire ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlarken; planın gerçekleştirilmesini kolaylaştırmak amacıyla idari, mali ve hukuki tedbirler alır. Uygulamaların sonuçlarını gözden geçirerek değerlendirir ve raporlar halinde Bakanlar Kurulu'na sunar. Kalkınma Plan ve Yıllık Programların uygulanmasının aksadığı yerlerde organizasyon ve metod incelemelerinin öncelikle yapılması sağlanır.

V. PLANLI DÖNEMİN UYGULAMA SONUÇLARI

Ülkemiz, bugüne kadar dört adet "Beş Yıllık Plan" dönemi yaşamıştır. Bu sürede Türkiye kalkınmasını engelleyen sorunların çözümlenmesinde önemli adımlar atmıştır.

Kaydedilen gelişmeler aşağıda kısaca belirtilmiştir:

Birinci ve İkinci Beş Yıllık Planlarda büyüme hızı hedefi ortalama yüzde 7.0 olarak tespit edilmiştir. Gerçekleşen gelir artışı Birinci Plan döneminde yüzde 6.7 iken, İkinci Plan döneminde yüzde 6.9'u aşmıştır. 1963-1971 döneminde ise yılda ortalama yüzde 6.8 gelir artışı sağlanmıştır.

Birinci ve İkinci Planlarda GSMH'daki artışın belli bir yapısal değişme ile birlikte gerçekleşmesi hedef alınmıştır. Yapısal değişme planlarda, sanayi en hızlı büyüyen sektör olması ve böylece GSMH içindeki payının artırılması biçiminde tanımlanmıştır. Uygulamada bu yönde değişme olmasına rağmen sanayi sektöründe öngörülen ölçüde büyüme sağlanamadığı için I. ve 2. Planlarda hedef alman yapıya ulaşılamamıştır. Yapısal değişme daha çok hizmetler sektörü lehine olmuş, sanayi payı hedef alman düzeye ulaşamamıştır.

Birinci Planda tarım sektöründe yüzde 4.2 lik bir büyüme hedef alınmış, ancak yüzde 3.2 lik bir gerçekleşme olmuştur. İkinci planda yüzde 4.1 lik büyüme hedef alınmış, gerçekleşme yüzde 3.1 de kalmıştır. Sanayide Birinci Planda yüzde 12.3 oranında bir artış öngörülmüş, ancak bu yüzde 9.7 oranında gerçekleşmiştir. Hizmetler sektöründe hedeflerin üstüne çıkılmış, Birinci Planda yüzde 6.8 oranında bir artış beklenirken bu oran yüzde 7.9 a yükselmiştir. İkinci Plan döneminde ise yüzde 6.3 oranında hedeflenen artış yüzde 7.7 oranında gerçekleşmiştir.

Birinci ve İkinci Kalkınma Planları 1963-1977 dönemini kapsayan 15 yıllık perspektifin ışığında ve bu perspektifin ilk iki dilimi olarak hazırlanmıştır. 15 yıllık perspektifin son dilimini oluşturması gereken Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, planlı dönemde kaydedilen gelişmeler ve ortaya çıkan yeni durumlar nedeniyle 22 yıllık yeni bir perspektifin ışığında hazırlanmıştır.

Yeni bir perspektif hazırlanmasını gerektiren nedenler: İki plan uygulamasından elde edilen deneyimler, planlı dönemde sağlanan gelişmeler sonucu kalkınma potansiyelinin artması, planlı dönemdeki gelişmelere rağmen Türkiye'nin henüz çözümleyemediği sorunlar, hızlanan teknolojik gelişmenin Türkiye'nin kalkınmasını daha uzun bir görüş açısı ve zaman boyutu içinde ele almayı zorunlu kılması ve Avrupa Ekonomik Topluluğu ile olan ilişkiler olarak özetlenebilir.

22 yıllık perspektifte, ekonominin içinde bulunduğu sorunların çözülmesi, yüksek bir kalkınma hızına ulaşılması ve belirli bir ekonomik yapının sağlanması hedef alınmıştır. Bu nedenle yeni perspektifte sanayie ağırlık verilmesi amaçlanmıştır. Bu perspektifte, kişi başına milli gelirin 1995 yılında, 1971 fiyatları ile 21.000 TL. na (1.500 \$) yükseltilmesi, yurtiçi gelirin yüzde 12'sinin tarım, yüzde 37'sinin sanayi ve yüzde 51'inin hizmetler sektöründe yaratıldığı bir ekonomik yapı hedef alınmıştır.

Üçüncü Plan'da 1995'te ulaşılması düşünülen gelişmişlik seviyesine ulaşmayı kolaylaştırıcı politika ve tedbirlere yer verilmiştir. Bu nedenle Üçüncü Plan'da gelir artış hızını en üst seviyelere çıkaracak biçimde yatırımların hızlandırılması, sanayileşmeye, sanayi yapılarının ağır sanayi yönünde değişmesine, ekonomik ve toplumsal gelişmeye hızlı ve devamlı bir nitelik kazandıracak politikalara ve yapısal düzenleme tedbirlerine ağırlık verilmiştir.

Üçüncü Plan Dönemi için yüzde 7.4 olarak öngörülen büyüme oranı yüzde 6.5 olarak gerçekleşmiştir. Yine aynı dönemde gayrisafi yurt içi hasılanın büyüme oranı yılda ortalama yüzde 7.6 olarak hedef alınmış, gerçekleşme yüzde 6.9 olmuştur.

Üçüncü Plan Döneminde ortalama yüzde 3.7 oranında büyümesi öngörülen tarım sektörü katma değerinin büyüme hızı bu dönemde ortalama yüzde 3.3 olarak gerçekleşmiştir. Sanayi sektörünün büyüme hızı dönem ortalaması olarak Üçüncü Planda yüzde 7.9 öngörülmüş, gerçekleşme ise Üçüncü Plan Dönemi ortalaması olarak yüzde 11.4 oranıyla, öngörülen hızı aşmıştır.

Üçüncü Plan döneminde sanayiın öteki sektörlerle göre daha hızlı büyümesi ve gayri safi yurtiçi hasıla içindeki payının artması öngörülmüştür. Bu dönemde sanayiın GSYİH içindeki payı belli ölçüde artmış ancak bu artış Üçüncü Planın öngördüğü yapısal değişikliği gerçekleştirilememiştir. Tarım sektörü bu dönemde GSYİH içindeki payını korumuş, hizmetler sektörünün payı ise planda hedef alman düzeyde tutulamamıştır. GSYİH içinde sektörlerin 1968 fiyatlarıyla payları tarımda yüzde 24.1, sanayide yüzde 22.6 ve hizmetlerde yüzde 53.3 olarak gerçekleşmiştir. Cari fiyatlarda ise bu oranlar sırası ile 25.5, 20.0 ve 51.5 olmuştur.

Türkiye, 1970 lerin başlangıcında olumlu dünya konjonktürünü ve 1970 ekonomik tedbirlerinin avantajını kullanarak kalkınma çabasını devam ettirmiştir. 1978-1979 yıllarında ekonominin olumsuz gidişatı nedeniyle bazı istikrar tedbirlerine başvurulması zorunlu olmuştur. Enflasyonu kontrol altına almak, dış kaynak açığını kapatmak, kıtlıkları önlemek ve ekonomiyi yeniden işler hale getirmek için 1980 yılından itibaren ekonomik istikrar programı uygulanmaya başlanmıştır. İstikrar programı çerçevesinde, fiyatların idari kararlarla tespiti esasından uzaklaşmış, temel mal ve hizmet kapsamı daraltılmış, bunların dışında kalan ürün fiyatlarının serbestçe tespiti ilkesi getirilmiş, piyasada çift fiyatların oluşması önlenmiştir. Ekonominin gerektirdiği ithalatın yapılabilmesi sonucunda üretim arttırılmış, mal kıtlıkları giderilmiştir. Açık finansman ile kamuya kaynak sağlama yolu da terk edilmiştir.

Döviz girişini arttırmak için esnek kur politikası uygulanmış, döviz kazandırıcı işlemleri teşvik eden çeşitli politika araçları geliştirilmiş; yeni düzenlemelerle yabancı sermaye girişi özendirilmiştir.

Alman tedbirler sonucu 1977'den itibaren yavaşlayan ve daha sonra gerileyen GSMH'de 1981'de yüzde 4.1 ve 1982'de yüzde 4.6 oranında artış sağlanmıştır. 1980'de yüzde 107.2 olan fiyat artışları 1982'de yüzde 25.2 ye düşürülmüş, ithalattaki darlıklar giderilmiş, ihracat büyük ölçüde artışın yanı sıra sınıai malların ağırlık kazandığı bir yapıya kavuşturulmuştur. İhracat 1980'de yüzde 28.7, 1981'de 61.6 ve 1982'de yüzde 22.2 oranında arttırılmıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde GSYİH'nin piyasa

fiyatlarıyla yüzde 8.2 oranında artması hedef alınmış ancak gerçekleşme yüzde 2.2 olmuştur.

GSMH yıllık ortalama artış hızı Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yüzde 6.5 oranında gerçekleşmişken IV. Plan döneminde, ilk yıllardaki olumsuz gelişmeler nedeniyle yüzde 2.1'e düşmüştür.

Faktör fiyatları ile sektörel katma değerlerin büyüme hızları IV. Plan döneminde tarımda yüzde 2.1, sanayide yüzde 1.5 ve hizmetler kesiminde yüzde 2.5 olarak gerçekleşmiştir. Bu plan döneminde sanayi sektörü katma değerinde görülen yüzde 1.5 oranındaki düşük artışın başlıca nedeni, madencilik sektöründe katma değerlerin yıllık ortalama yüzde 8.0 oranında azalmasıdır. IV. Plan döneminde GSMH ve Sektörel katma değer artış hızlarında III. Plan dönemine kıyasla görülen düşme, 1977 ve 1978 de meydana gelen yavaşlamalar ile, 1979 ve 1980 yıllarındaki gerilemeden kaynaklanmıştır. 1981, 1982 ve 1983 yıllarında olumsuz faktörlerin giderilmesi ve ihracatın olumlu katkısı ile sırasıyla, yüzde 8.7, 5.1 ve 9.5 oranında büyüme sağlanmıştır.

IV. Plan döneminde Sektörlerin GSYİH içindeki paylarının piyasa fiyatlarıyla tarımda yüzde 19.4, sanayide yüzde 31.8, hizmetlerde ise yüzde 48.8 olması hedef alınmışken gerçekleşme sırasıyla 23.4, 22.6 ve 54.0 olmuştur.

VI. BEŞİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1985-1989)

A. Gayri Safi Milli Hasıla ve Üretim Hedefleri

Plan döneminde GSYH'nin piyasa fiyatlarıyla yılda ortalama 6.3 lük artış göstermesi hedef alınmıştır.

V. Plan döneminde GSMH fert başına 1984 deki 248.572 TL. seviyesinden 1989 da piyasa fiyatlarıyla 303.129 TL. seviyesine çıkacaktır.

B. Gayri Safi Yurt İçi Hasılının Yapısı

Bu dönemde tarım sektörü katma değerinin piyasa fiyatlarıyla yılda ortalama yüzde 3.6, sanayiinde yüzde 7.5, hizmetlerin yüzde 6.5 lik hızla artacağı tahmin edilmektedir.

C. Yatırımlar

Sabit sermaye yatırımları yılda yüzde 8.5 oranında, tüketim harcamaları da yılda ortalama yüzde 5.5 oranında artacaktır (Kamu tüketimi •artışı yüzde 5.3 olacaktır).

D. Tasarruflar

V. Plan döneminde hedef olarak verilen yatırımların gerçekleştirilebilmesi için iç tasarrufların da yılda ortalama yüzde 9.9 civarında artması gerekmektedir. Özel tasarruf artış hızı yüzde 10.7, kamu tasarrufları artış hızı ise yüzde 8.3 oranında olacaktır.

E. Ödemeler Dengesi

Plan döneminde dış ticaret açığının ve cari işlemler açığının tamamen kapatılması öngörülmektedir. Gelişen bir ekonomi olarak bu hedefin daha sonraki plan dönemlerine ertelenmesi zorunludur.

İç kaynakların sınırlılığı sebebiyle, dış kaynak temini kalkınmayı hızlandırma ve istihdam problemlerini hafifletme açısından önem taşımaktadır. Bundan dolayı bir taraftan dış ödeme gücü ihracat ve diğer döviz kazandırıcı işlemlerin teşviki yoluyla artırılırken, diğer yandan da dış para piyasalarından ödeme gücümüzü zorlamayacak miktar ve şartlarda kredi temini öngörülmektedir. Aynı politikanın devamı olarak liberal bir yabancı sermaye politikası izlenecektir.

F. İhracat

İmalat Sanayii ürünleri ihracatının 1983 fiyatlarıyla beş yılda yüzde 68.4 oranında ve yıllık ortalama olarak da yüzde 11 oranında artması öngörülmüştür. Tarıma dayalı sanayi ürünleri ihracatının toplam ihracat içindeki payının 1984 yılında yüzde 24.7 ve 1989 yılında yüzde 22.6 olarak gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Tarıma dayalı sanayi ürünleri ihracatının yıllık ortalama artışı yüzde 8.7 olacaktır. Tarım ürünleri ve tarıma dayalı sanayi ürünleri toplamının toplam ihracat içindeki payının 1984 yılında yüzde 40.1 ve 1989 yılında da yüzde 37.0 olacağı tahmin edilmektedir.

Diğer sanayi ürünleri ihracatının toplam ihracat içindeki payı 1984 de yüzde 56.8 ve 1989 yılında ise yüzde 60.2 ye yükselmesi beklenmektedir.

G. Sermaye Hareketleri

V. Plan döneminde 9.512 milyon dolarlık dış borç ödenecektir.

Kısa ve orta vadeli kredilerle birlikte Beşinci Beş Yıllık Plan dönemi boyunca toplam 16.270 milyon dolarlık dış kaynağa ihtiyaç vardır.

Plan döneminde yabancı sermaye girişiminin önemli ölçüde artacağı ve 1,235 milyar doları bulacağı tahmin edilmektedir.

H. Kamu Gelirleri

Plan döneminde kamu gelirleri yılda ortalama yüzde 5.7 oranında ar

tacaktır. 1984 de 2.929.5 milyar olan toplam gelir 1989 da 3.868.6 milyar TL. olacaktır.

I. Kamu Harcamaları

1984 de 3.570.6 milyar lira olan kamu harcamaları yılda ortalama 5.2 artarak 1989 da 4.607.6 milyar liraya ulaşacaktır. Aynı dönemde cari harcamalar yılda ortalama yüzde 5.3, yatırım harcamaları yüzde 7.1 ve transfer harcamaları yüzde 2.6 artacaktır.

1984 yılında toplam kamu harcamalarının yüzde 33.4 ü cari, yüzde 37.9 u yatırım, yüzde 28.8 i transfer harcamalarıdır. V. Plan dönemi sonunda bu oranlar sırası ile yüzde 33.4, yüzde 41.3 ve yüzde 25.3 olacaktır.

İ. Köye Götürülecek Hizmetler

— Her yıl 8.600 km. tesviyeli, 10.000 km. stabilize, 2.000 km. asfalt köy yolu yapımı ile 4.000 km. onarımı sağlanacaktır.

— Plan döneminde yılda 3544 ünite yeni yapım ve 1.000 ünite yenileme olmak üzere, 17.720 üniteye içme suyu sağlanacak, 5.000 ünitenin de yenilemesi yapılacaktır.

— Köylerin tamamı plan döneminde elektriğe kavuşacaktır.

— Köylerimize plan döneminde 720 sağlık olacağı, 4215 sağlık evi yapılacaktır.

— 12.900 köye telefon irtibatı sağlanacaktır.

— Okulsuz köy kalmadığı için, ilkokulda kalitenin yükseltilmesi ve dağınık yerlerin birimlerine ilköğretim hizmeti veren yatılı bölge okullarının geliştirilmesine yönlenecektir.

İKİNCİ KISIM

MÜLKİ İDARE AMİRLERİ VE PLANLI KALKINMA

I. HUKUKİ DURUM

A. 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu

Vali

Bu kanunda mülki idare amirlerinin planlama ve koordinasyon görevleri açık seçik olarak belirtilmiş değildir. Bu konuya yaklaşan bazı genel düzenlemelere yer verilmiştir.

Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır. (Md. 9).

Valiler, ilin genel idaresinden her Bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Bakanlar, Bakanlıklarına ait işleri için valilere resen emir ve talimat verirler. Bakanlar, valiler hakkında Bakanlar Kuruluna taltif ve tecziye teklifinde bulunabilirler. (Md. 9/A).

Valiler, ilin her yönden genel idare ve gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludurlar. (Md. 9/E).

Valiler, birkaç ile şamil memuriyetlerin kendi ilindeki işlerini de gözetim ve denetime yetkilidirler. (Md. 15).

Vali, yılda dört defadan az olmamak üzere, lüzum gördüğü zamanlarda idarede birliğin sağlanması, işlerin gözden geçirilerek düzenletilmesi, teşkilatın ahenkli çalışması için gerekli tedbirlerin alınmasını görüşmek ve kararlaştırmak amacıyla idare şube başkanlarını heyet halinde toplar. Bu toplantıda alınan kararların yürütülmesi bütün idare şubeleri için geçerlidir.

Bu görüşmelerde istihsalin artırılması, ticaret ve ulaştırma işlerinin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi, çiftçinin kalkındırılması, umumi refahın sağlanması gibi konular üzerinde gerekli tedbirler planlaştırılır.

Bu toplantılara kaymakamlar, belediye ve ticaret ve ziraat odası başkanlarıyla diğer memur ve ilgililer çağrılabilir. (Md. 24).

Vali, ilin yönetim, ekonomi, sağlık ve sosyal yardım, kültür ve bayındırlık işleriyle ilgili hizmetlerin ahenkli olarak yürütülmesi için alınması gereken en uygun tedbirleri görüşmek üzere kaymakamları yılda bir defa toplantıya çağırır.

İşler önemlerine ve eldeki imkânlarla göre sıralanarak programlanır ve ilçeye düşen vazifeler ayrılır ve bir yıl önceki programın uygulama sonuçları gözden geçirilir. (Md. 25).

Valiler, ilin idari, mali, ekonomik, kültürel, sağlık ve sosyal durumu ve hükümetçe alınmış bulunan karar ve tedbirlerin sonuçları ve bunların halk üzerindeki etkileri hakkında yıl sonunda veya lüzum gördükleri sair zamanlarda ilgili Bakanlıklara rapor verirler. (Md. 26).

Kaymakam

İlçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam ilçede Hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. (Md. 27).

Kaymakam, lüzum gördüğü zamanlarda ilçe idare şube başkanlarıyla diğer memurları, belediye, ticaret ve ziraat odaları başkanlarını çeşitli işler ve kanunların tatbikatı üzerinde görüşmek üzere heyet halinde toplar. Toplantılar için yapılan çağrıya gelmemek vazifeden kaçınma sayılır. Toplantıda alınan kararlar valiyeye bildirilir. (Md. 40).

B. İl Koordinasyon Kurulu

Muhtelif tarihlerde Başbakanlık genelgeleri ve yıllık uygulama programları İl Koordinasyon Kurullarını görevlerini belirlemiştir. Ancak, bu konu müstakil olarak bir hukuki düzenlemeye tabi tutulmamıştır. Kurulun görevlerini bugüne kadarki uygulama sonuçlarına göre şöylece özetlemek mümkündür:

a. Programlarda yer alan kamu yatırımlarının hedeflerine ulaşmasını, uygulamada ortaya çıkabilecek güçlükleri tespit ve giderilmesi için gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak,

b. İlerde yapılması öngörülmüş bulunan yatırım harcamalarını yakından izlemek, bu yatırımları plan ve programlardaki ilkelere uygun şekilde, belirtilen süre içinde gerçekleştirilmesi için gerekli kontrolü, verimli işbirliği ve koordinasyonu sağlamak,

c. Programda yer alan yatırımların gerçekleşmesinde ortaya çıkan il seviyesindeki sorunlara çözüm yolları aramak; uygulama sırasında ortaya çıkabilecek güçlüklerin ilk kademede illerin yetki ve imkânları içinde çözümlenmesini sağlamak;

d. Program uygulamasını il seviyesinde izlemek, yatırımcı daire ve kuruluşlar arasında gerekli ahenk, işbirliği ve koordinasyonu tesis etmek;

e. Plan ve programların il seviyesinde tanıtılması, yayılması, benimsetilmesi ve ilgililerin uyarılması suretiyle mahalli ilginin çekilmesi, halk desteğinin kazanılmasını sağlamak;

f. Program uygulamasını il seviyesinde gerçeğe uygun bir şekilde izlemek; gelişmeleri zamanında görmek suretiyle, gerekli tedbirleri almak veya uyarılarda bulunmak.

İl Koordinasyon Kurulunun Üyeleri

İlde yatırımı bulunan il, bölge ve merkezi kademe kuruluşlarının yetkili temsilcileri bu kurulun üyesidir.

C. İl Planlama ve Koordinasyon Bürosu

Valilik ve Kaymakamlık Büroları Kuruluş Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin 13. maddesine göre büronun görevleri şunlardır:

- a. Kalkınma Planlarının ve yıllık uygulama programlarının hazırlanması ve yürütümü ile ilgili olarak il çapında inceleme, araştırma ve envanter yapmak, öncelik kriterlerini tespit etmek, program taslaklarını hazırlamak, çalışmalarını takip ve değerlendirmek, sonuçlarını valiliğe sunmak;
- b. İl planlaması çalışmalarını yürütmek ve program taslağını hazırlamak;
- c. Plan ve Program Uygulamalarını ve yatırımları takip etmek ve ortaya çıkan koordinasyon sorunlarının çözümlenmesi için Valiye teklifte bulunmak;
- d. Plan, program ve toplum kalkınması konularında öğretici ve eğitici çalışmalar yapmak;
- e. İl Koordinasyon Kurulu görevleri ile ilgili ön hazırlık çalışmalarını yapmak ve kurulun görevlerine ilişkin işleri düzenlemek ve yürütmek;
- f. İl kuruluşları hizmet ve çalışmalarının verimini ve etkinliğini arttıracak yöntemleri araştırmak, valiliğe önerilerde bulunmak;
- g. Kalkınma planları ve yıllık uygulama programları ile ilgili olarak verilecek diğer görevleri yapmak.

D. Bakanlıklar Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlıkları

9 Ekim 1984 gün ve 18540 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanununun 24. maddesinde her Bakanlıkta kurulacak bu kurulların görevleri sayılmıştır. Bu

görevler şunlardır:

- a. Bakanlığa, hükümet programı, kalkınma planları, yıllık programlar çerçevesinde verilen emir ve görevlerin yerine getirilmesi için çalışma esaslarını tespit etmek, bu esaslara uygun olarak Bakanlığın ana hizmet politikasının ve planlarının hazırlanmasına yardımcı olmak,
- b. Uzun vadeli planlarla, kalkınma planlarında ve yıllık programlarda öncelikle yer alması gerekli görülen hizmet ve tedbirlerin ve bunlarla ilgili temel politikaların ilmi araştırma esaslarına göre tespitini sağlamak. Bakanın onayını aldıktan sonra Devlet Planlama Teşkilatına göndermek,
- c. Hizmet ve faaliyetlerin ekonomik ve etkili bir şekilde yerine getirilmesi için insan gücü ile para ve malzeme gibi mevcut kaynakların en uygun ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak üzere Bakanlık büt

çesini plan ve program esaslarına göre hazırlamak ve uygulamasını takip etmek,

d. Bakanlık yıllık çalışma programlarını hazırlamak, bakanlık hizmetleriyle ilgili gerekli istatistikleri toplamak ve değerlendirmek,

e. Kalkınma plan ve programları ile Bakanlık Yıllık Çalışma Programlarının uygulanmaları sırasında Bakanlık Teşkilatında ortaya çıkan çözümlenmesi gereken güçlükleri, aksaklıkları ve tıkanıklıkları bakanlık veya bakanlıklar arası seviyede giderici tedbirleri tespit ederek makama sunmak,

f. Planlama ve koordinasyon konularında verilen diğer görevleri yerine getirmek, yıllık çalışma programlarının yürütülmesini takip etmek,

g. Bakan tarafından verilen konularda araştırma ve inceleme yapmak.

II. UYGULAMA

A. İl Koordinasyon Kurullarının İşleyişi

İllerimizin çoğunda İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri teşkil edilememiştir. 13 Ağustos 1984 gün ve 18488 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan Genel Kadro Kararnamesine göre İçişleri Bakanlığı Taşra Teşkilatında 3. dereceden 2, 4. dereceden 3, 5. dereceden 10 ve 6. dereceden 52 olmak üzere 67 adet Planlama ve Koordinasyon Müdürü kadrosu ihdas edilmiştir. Ancak bu kadroların pek azı ehil ve yetenekli elemanla doldurulabilmiştir. Halen illerimizin bir çoğunda bu bürolar ya hiç görev yapmamakta ya da ehil olmayan elemanlarca büro hizmetleri yürütülmektedir. Bu teşkilatlanma yetersizliğinin dışında, İl Koordinasyon Kurullarının uygulamada görülen aksaklıkları şunlardır:

a. Bazı bölgesel kuruluş temsilcileri kendilerini 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun dışında görmektedirler.

b. Bazı kurul üyeleri kurul toplantılarından bir yarar ummadıklarını düşünerek kurul üyeleri önünde sorunlarını açıklamaktan çekinmekte ve bazı bölge kuruluşları temsilcileri valilerle özel temas kurmak suretiyle hizmetler hakkında bilgi vermeyi tercih etmektedirler.

c. Kurulların amaçları, fonksiyonları, yetki ve sorumlulukları açık ve kesin olarak belirtilmemiştir. Ayrıca bu kurullara sorumluluklarına ve görevlerine uygun ve dengeli yetkiler verilmemiştir.

d. Bölgesel kuruluşlar, bölge dahilinde çeşitli illerdeki toplantılara çok defa birinci derecede yetkili elemanlarını göndermemekte ve bekle

nen verimi alamadıklarını ileri sürerek çok defa temsilci bile göndermemektedirler. Bu durum karşısında mülki idare amirleri uygulayacak bir müeyyide de bulamamaktadırlar.

e. Kurullar istişari organlar olup, kararları bağlayıcı ve yapıcı olmadığından hizmet ciddiyetle benimsenmemekte ve yasak savma olarak kabul edilmektedir.

f. Planın hazırlanması ve değişikliği konusunda valilerin bilgi ve görüşüne başvurulmamakta, sadece uygulama ile sınırlı bir biçimde ilgilenmesi istenilmektedir.

g. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda tüm yatırımcı kuruluşları valinin gözetim ve denetimi altına alacak etkili bir düzenleme olmadığı gibi, bir müeyyide de bulunmadığından İl Koordinasyon Kurulları dağınıklıktan kurtarılamamaktadır.

Bütün bunlara rağmen bazı illerde görülen olumlu gelişmeler ve başarılı sonuçlar, o il valisinin kişisel etkileme gücü ve otoritesini en üst düzeyde sürdürme gayretiyle mücadeleci, takipçi ve ısrarlı tutum ve davranışı sayesinde elde edilebilmektedir.

B. 1985 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyon ve izlenmesine Dair Karar

Söz konusu karar 14 Ekim 1984 gün ve 18545 sayılı Resmî Gazetede yayınlanmıştır. Bakanlar Kurulunun 84/8630 sayılı bu kararının koordinasyon ve izleme ile ilgili bölümünde şöyle denilmektedir:

— “Problemlerin imkânlar ölçüsünde uygulamadan sorumlu kademeler düzeyinde çözümlenmesine çalışılacak, etkili bir koordinasyon ve işbirliği için, kendilerine gerekli yetkiler devredilecektir. (Md. 23).

— Genel Bütçeye ait dairelerle karma bütçeli idareler, doğrudan veya ildeki birimleri vasıtasıyla;

1. 1985 yılı yatırım programına ekli cetvellerde yer alan projeleri ve bu projeler için hazırlayacakları çalışma programlarını,

2. Her proje için mahalline gönderilen ödenek miktarlarını, hizmetin ilgili bulunduğu il valilerine zamanında bildireceklerdir.

Valiler; illeri dahilinde yer alan projelere ilişkin ödeneklerin zamanında ve amacına uygun olarak kullanılması ve uygulamanın izlenmesi amacıyla gerekli hallerde kuruluşlar arasında yardımlaşma ve koordineyi sağlar.

Valiler; yatırımların uygulama durumlarını, etkinliğin artırılmasına ve karşılaşılan güçlüklerin giderilmesine yönelik görüşleri ile birlikte, üçer aylık raporlar halinde ilgili Bakanlığa ve Devlet Planlama Teşkilatına bildireceklerdir. (Md. 25).

— Bölge ve İl Koordinasyon Kurulları 1985 yılı programında yer alan ilke, politika ve tedbirler çerçevesinde Kamu Kuruluşlarının bölge ve il ölçeğinde yürütülen projelerinin program ilkelerine uygun şekilde ve belirtilen süre içinde gerçekleştirilmesi, üretim tesislerinin tam kapasitede verimli bir şekilde işletilebilmesi için gerekli koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması ve program uygulamasının bölge ve il düzeyinde takibinde Valilere yardımcı olacaklardır. Bu amaçla İl Koordinasyon Kurulları Ocak, Nisan, Temmuz ve Ekim aylarının; Bölge Koordinasyon Kurulları da Şubat ve Temmuz aylarının ilk yarısı içinde toplanır. Devlet Planlama Teşkilatı İl Koordinasyon Kurulları toplantılarına gerektiğinde katılarak koordinasyonun sağlanmasına yardımcı olacaktır. (Md. 26).

C. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Plan Uygulaması, İzlenmesi ve Değerlendirilmesi Konusunda Öngörülen Tedbirler

— Vali ve İl Koordinasyon Kurullarının, plan ve program uygulamasını etkin bir şekilde izleme ve değerlendirmelerine ve kaynakların rasyonel kullanımını sağlayıcı işbirliği ve koordinasyon görevlerini yerine getirmelerine imkân veren düzenlemeler yapılacaktır. (833 nolu tedbir).

— Plan ve programların hazırlanması ve uygulanmasında, karar merkezleri ve uygulayıcılar arasında direktif ve bilgi akımının hızlandırılması ve güvenilirlik ölçüsünün artırılması için gerekli tedbirler alınacaktır. (848 nolu tedbir).

— Plan ve program uygulamalarının izleme ve değerlendirilmesi, kuruluşların Araştırma, Planlama ve Koordinasyon birimleri tarafından sürekli olarak etkin bir şekilde yapılacak ve bu birimler Devlet Planlama Teşkilatı ile sıkı bir işbirliği içinde bulunacaklardır. (849 nolu tedbir).

— Yıllık programlarda öngörülen yatırımlar “Yıllık İş Programları” yapılarak yürütülecektir. (850 nolu tedbir).

— Çeşitli kuruluşlarca yürütülmesi gereken stratejik nitelikteki büyük projeler için Devlet Planlama Teşkilatının koordinasyonunda ilgili kuruluşların işbirliği ile “Koordineli Uygulama Programı” hazırlanacaktır. Kuruluşlar ayrıca planda belirtilen hedef ve öncelikleri temel alan “Beş Yıllık Çalışma Programı” düzenleyeceklerdir. (851 nolu tedbir).

— İşbirliği ve koordinasyon sorunlarının öncelikle uygulamadan sorumlu kademeler düzeyinde çözümüne çalışılacaktır. Bu amaçla işbirliği

ve koordinasyon ile görevli birim ve temsilcilere gerekli yetkiler devredilecektir, (852 nolu tedbir).

— Valiler, yasal denetim ve gözetim görevlerini yerine getirirken plan ve program uygulamalarını da izleyecek ve değerlendireceklerdir. Valiler bu konuda İl Koordinasyon Kurullarından yararlanacaktır. (856 nolu tedbir) .

ÜÇÜNCÜ KISIM

GÜÇLÜ DEVLET ARAYIŞI İÇİNDE MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN PLANLI KALKINMADA ETKİNLİKLERİNİ ARTIRMA ZORUNLULUĞU VE NEDENLERİ

I. GÜÇLÜ YÜRÜTME - GÜÇLÜ DEVLET İHTİYACI

Anayasa Komisyonu Başkanı Orhan Aldı kaçtı Danışma Meclisinde Anayasa Tasarısının gerekçesini açıklarken:

“1961 Anayasası düzenlenirken, yürütme kuvveti, yasama kuvvetine tabi, Yasama Kuvvetinin koyduğu kanunlar çerçevesi dışına, çıkmayan bir kuvvet olarak düzenlenmiştir. Bu tabiiyet ebetteki, yürütme kuvvetinin teşebbüs kabiliyetini azaltıyor ve yapacağı her iş için Yasama Meclisinin koyacağı kanunu bekliyordu” demektedir.¹

Anayasanın gerekçesi açıklanırken şu görüşlere yer veriliyordu:

“Yürütme kuvveti yeni Anayasanın en önemli kısmı olmuştur. Cumhurbaşkanı ve Başbakan ele alınarak statüleri ayrı ayrı düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanının parlamenter rejimin ruhuna uygun olarak “Sorumsuzluk İlkesi” benimsenmiş ve sorumluluk getirmeyen hallerde Cumhurbaşkanıya tek başına imza yetkisi verilmiştir.

Diğer taraftan, Bakanlar Kurulu, Başbakana özel bir yer verilerek oluşturulmuştur. Başbakan ilk defa olarak, İngiltere’de olduğu gibi Bakanlar Kurulunun gerçek lideri haline getirilmiştir. Hükümet politikası Başbakan tarafından tespit edilecek ve Bakanlar ona yardımcı olacaklardır.

Bakanlar Kuruluna Devlet faaliyetlerini olağanüstü durumlarda düzenleyebilmek için geniş yetkiler sağlanmıştır.

¹ Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt: 7. s. 14.

Yargı kuvveti de hukuki sınırlar içerisinde hareket edebilen bir kuvvet olarak düzenlenmiştir.²

Cumhurbaşkanı da yürütmenin güçlendirilmesi konusunda muhtelif yerlerde görüşlerini kamuoyuna açıklamıştır:

— “Kişi özgürlüğü uğruna Devleti güçsüz, bir şey yapamaz duruma getirmeye hakkımız yoktur.

— Devletin başı olan Makam bir protokol makamı görünümünde bırakılamaz; kararnameleri imza ile mükellef bir makam olamaz.

— Vatandaş, bilmelidir ki, vicdani ve fikri hürriyet vardır. Fakat, nihayet bunlar namahdut değildir. Ferdî hürriyet karşısında, fertlerin heyeti umumiyesinin kurduğu ve dayandığı bir de Devlet vardır. O Devletin de iradesi ve hakimiyeti vardır. Fertlerin hürriyetlerini mahfuz tutmakla mükellef olan insanların Devletin de irade ve hakimiyetinin mefluç bir hale gelmemesine çok dikkat etmeleri lazımdır. Fertlerin hürriyeti, Devletin hakimiyet ve iradesinin mahfuziyetine vebestedir. Devlet iradesi mefluç olursa, fertlerin hürriyetlerini muhafaza edecek hiçbir kuvvet ve vasıta kalmaz.”³

“Devletin ve günlük hayatın bütün yükünü sırtında taşıyan yürütmenin arz ettiği bütün hayatı önemine rağmen arka plana itilmiş ve işlemeze hale gelmiş olması, 1961 Anayasasının belki de en büyük ve tashih kabul etmez zaafını teşkil etmiştir.”⁴

Bütün bu temel görüşlerden hareketle yürütme organı Anayasa düzeyinde oldukça kuvvetlendirilmiştir.

1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanı ve Başbakan yürütme organının iki güçlü kanadını teşkil etmiştir.

Oysa il düzeyinde Valilerin ve Kaymakamların görev ve yetkileri bu güçlendirmenin aksine giderek azaltılmış ve il sistemi artık sayın Cumhurbaşkanımızın yukardaki ifadelerine uygun olarak “işlemeze” hale gelmiştir.

II. İL SİSTEMİNİ ZAYIFLATAN GELİŞMELER

Çeşitli kamu kuruluşlarında ve Bakanlıklarda il sistemine bağlılıktan kurtulmak için sürekli bir mücadele verilmektedir.

² Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt: 7, s. 14, 15.

³ Cumhurbaşkanı Kenan Evren’in 23 Ekim 1981’de Danışma Meclisi’ni açış konuşmaları.

⁴ Cumhurbaşkanı Kenan Evren’in Anayasayı Devlet adına resmen tanıma programı konuşmaları, s. 87.

Bu hale en taze örnek şudur:

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kurulmasına ilişkin 235 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamenin getirdiği düzenleme ile bu Genel Müdürlük tüzel kişiliğe sahip, katma bütçeli ve yetki genişliği esasına dayalı bir yapıdadır. Köye götürülen hizmetlerin büyük bir kısmı bu Genel Müdürlüğün yetki ve görev sorumluluğu içinde sürdürülecektir.

Kamu hizmetlerinin ulu orta kuruluşlara dağıtımında ortaya çıkan bu olumsuz gelişmelere meydan vermemek üzere burada kamu hizmetinin hukuki tahliline temas etmekte yarar vardır:

“İdari teşkilat kamu kudretinin teşkilatlandırılmasından ibarettir. Kamu hizmetlerinin hukuki yapısını, iskeletini kuran bir teşkilat muhtelif parçalardan oluşan büyük bir makinaya benzer. Bu parçalardan her birinin ayrı bir görevi ve fonksiyonu vardır. Bunu yaparken müstakil bir faaliyet icra etmiş olur. Fakat bu faaliyetlerin amacı tektir. O da kamu yararıdır. Aynı suretle bu makinayı harekete getiren kuvvet de hakikatte ve sonuç bakımından tektir. O da kamu kudreti, bunun dayandığı devlet kudreti veya hakimiyetidir.”⁵

Kamu hizmetinin bu nitelikleri, illerde Devlet kudretini temsil eden valilerin kalkınma mücadelesi verilen bir dönemde devre dışında bırakılması gayretlerinin yersizliğini sanırım hiçbir kuşkuyla yer verilmeyecek biçimde açıklamış olmalıdır.

Eskiden beri il sistemini işlemez hale getiren, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının durmadan artışı ile illerde valiler her geçen yıl giderek otorite ve yetki kaybına uğratılmış ve bu durumun son örneği de Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün yukarıda açıklandığı biçimde kurulması olmuştur.

Bilindiği gibi tarihi gelişimi içinde Devlet-Halk ilişkilerini en üst düzeyde tanzim eden vali ve kaymakamlar olmuştur. Devletin ve rejimin gücü ve kudreti, halkın Devlete güven duygusundan kaynaklanır.

Vatandaş Devleti bütün tarihimiz boyunca bulunduğu yerde o gücü temsil eden valilerin ve kaymakamların şahsında tanınmıştır.

Devleti ve hükümeti temsil eden valilerin ve kaymakamların kırsal alanda üretilecek hizmetlerde devre dışında kalmasına yol açan bu düzenlemeler, bunların şahsında Devlete ve hükümete olan güven duygusunu sarsacak niteliktedir.

⁵ S. Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1952, s. 441.

Bu nedenle bu gidişe artık bir son vermek, il sistemini işlemez hale getirmeye yol açıcı bu dağılmaya bir çare olmak üzere, bütün tarihimiz boyunca Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü sağlayan, taşrada Devlet-Millet bütünleşmesini ve kaynaşmasının oluşturan mülki idare amirlerinin yetki, görev ve sorumluluklarını törpüleyen, kemiren ve giderek ortadan kaldıran düşünceye bir sınırlama çizmek, kaçınılmaz hale gelmiştir.

III. GÜÇLÜ YÖNETİCİ İHTİYACI

Büyük yetki ve sorumluluklar için güçlü yönetici ihtiyacı bugün her zamandan daha fazladır. Ülkemiz iki büyük bunalımı aşma mücadelesi vermektedir: Siyasi bunalım ve ekonomik bunalım.

Siyasi bunalım büyük ölçüde aşılmıştır. Ancak ekonomik bunalımı aşmakta hâlâ güçlük çekiyoruz. Bu ikisi birbirinden ayrılamaz. İç içedirler. Siyasi bunalım ekonomik bunalımı, ekonomik bunalım da siyasi bunalımı besler. Ülkemiz huzur ortamında güçlü bir ekonomik kalkınma mücadelesi vermek zorundadır. Burada ülkemizin kaderi söz konusudur. Bu iki büyük mücadeleyi kazanmaya mecbur değil, mahkumuz. Bu hayati mücadele bütün tarihimiz boyunca emsalsiz bir azim ve feragatle mülki idare amirlerimizin öncülüğünde sürdürülmüştür. Burada tarihi bir anıyı belirtmekte yarar görüyoruz:

Talât Paşa 4 Şubat 1917 de Sadrazam olunca, Doğu illerimizde yaptığı bir geziden dönüşünde Haydarpaşa garında kendisini karşılayan Maliye Nezareti Müsteşarı Haşan Tahsin (Aynî) Bey'e istasyondan ayrılmadan: "Mülkiyeyi lağvetmekle pek büyük bir hata işlediğimizi bu seferki seyahatimde daha etraflı olarak anladım. Çünkü her tarafı harabezar (viranelik) olan memleketin neresinde bir eser-i ümran (bayındırlık hizmeti) ve temeddün (uygarlaşma) gördümse bunun orada hizmet eden Mülkiyeli bir kaymakamın, bir mutasarrıfın, bir valinin eser-i himmeti (çalışması) ve gayreti neticesi olduğunu tespit ettim. Anladım ki Mülkiye mezunları kadar memlekete hizmet eden, en uzak ve mahrum vatan köşelerine kadar nur, hayat ve medeniyet götüren kimse yoktur" demiştir.⁶

Ulu Önderimiz Atatürk de idare ve idarecilerle ilgili olarak her zaman bize ışık ve yol gösterecek değerlendirmeler yapmışlardır. Bunlardan bazıları bugünün ve geleceğin yöneticilerine çok şeyler anlatmaktadır:

⁶ (Rum ve Ermeni mebusların gayreti ile Mülkiye 1915 de kapatılmış ve 1917 de yeniden açılmıştır). Ali Çankaya, Mülkiye Şeref Kitabı, Cilt: 1, s. 400.

“1. İdareciler,

Bana içten sevgilerini haykıranlar; yarım asırdan beri Büyük Türk Ulusunun tam anlamıyla Millet olmasına çalışan, onunla en modern bir Türk Devleti kurmak için insanlık fedakârlıklarının hiçbirini esirgemeyen kültür, idare, intizam ve Devlet anlamlarını en son ilmi telakkilere göre tebellür ettirmeye çalışmış ve çalışan yüksek değerde arkadaşlarımdır.

Tatbik eden, icra eden, karar verenden daima daha kuvvetlidir.

2. Hükümetin iki hedefi vardır: Biri milletin mahfuziyeti, İkincisi milletin refahını temin etmek, bu iki şeyi temin eden hükümet iyi, edemeyen fenadır.

3. Hükümetin varlığının sebebi, memleketin asayişini, milletin huzur ve refahını temin etmektir. Bütün memlekette gerçek bir asayiş hakim olmalıdır. Millet büyük bir huzur ve emniyet içinde müsterih bulunmalıdır. Memleketin herhangi bir köşesinde halkın emniyetini bozmaya kalkışanlar Devletin bütün kuvvetlerini karşılarında bulmalıdırlar.

4. Kendilerine bir milletin talihi tevdi olunan adamlar, milletin kuvvet ve kudretini yalnız ve ancak yine milletin hakiki ve kabili istihsal menfaatleri yolunda kullanmakla mükellef olduklarını bir an hatırlarından çıkarmamalıdırlar.

Asırlardan beri Türkiye’yi idare edenler, çok şeyler düşünmüşlerdir. Fakat bir şeyi düşünmemişlerdir: Türkiye’yi...

Bu düşüncesizlik yüzünden Türk Vatanının, Türk Milletinin duçar olduğu zararları ancak bir tarzda telafi edebiliriz: O da artık Türkiye’de Türkiye’den başka bir şeyi düşünmemek.

5. İleri Hükümetçi ligin şiarı halkı, kudretine olduğu kadar şefkatine de samimiyetle inandırabilmesidir.

Her ne suretle olursa olsun millete hizmet edenler, milletten büyük mükâfatlara intizar ediyorlarsa, katiyen doğru bir harekette bulunmuş olmazlar. Milletten çok şey talep etmemeliyiz, hizmet edenler vazifelerini ifa etmiş olmaktan başka bir şey yapmamışlardır.

6. Yapmak iktidarında olmadığımız işleri uyuşturucu, oyalayıcı sözlerle “yaparız” diyerek millete karşı gündelik siyaset takip etmek şiarımız değildir. 7

7. Bir milletin siyasi mukadderatında mevki sahibi olabilmesi için, onun ihtiyacını müşahede edip, onun kudretini takdirde ehliyet sahibi olmak birinci şarttır.

8. Bu memlekette çalışmak isteyenler, bu memleketi idare etmek isteyenler memleketin içine girmeli, bu milletle aynı şartlar içinde yaşamalı ki, ne yapmak lâzım geleceğini ciddi surette hissedebilsinler.

9. Muhterem milletime şunu tavsiye ederim ki, sinesinde yetişerek başının üstüne kadar çıkaracağı adamların kanındaki, vicdanındaki cevheri asliyi çok iyi tahlil etmek dikkatinden bir an feragat etmesin.”⁷

DÖRDÜNCÜ KISIM

SONUÇ VE ÖNERİLER

1. 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanı ve Başbakan yürütmenin iki güçlü kanadını oluşturmuştur.

Ancak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu 35 yıllık uygulama sonunda hızla gelişen ve değişen şartlar içinde çıkarılan çok çeşitli mevzuat hükümleri ile artık genel denge, yapı ve özelliğini yitirmiştir. İl ölçeğinde, Devletin ve Hükümetin temsilcisi olan valiler ve ilçe bazında Hükümetin temsilcisi olan kaymakamlar geniş ölçüde yetki kaybına uğramışlardır.

1982 Anayasasının güçlü yürütme ilkesinin il ve ilçe ölçeğinde uygulamaya konulması için süratle yeni bir İl İdaresi Kanunu çıkarılmalı, Vali ve Kaymakamların görev, yetki ve sorumlulukları çağdaş güçlü yönetim anlayışına göre yeniden düzenlenmelidir.

2. Yeni İl İdare Kanununda Valilerin ve Kaymakamların ekonomik ve sosyal kalkınmada çok etkin bir rol almalarını sağlayacak hükümler açık ve kesin biçimde yer almalı, uygulamalarını güçleştirecek yorumlara yer verilmemelidir.

3. Ülkemizde ekonomik kalkınmada ilde güçlü valilik sistemi kabul edilerek; 3036 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılan 71 sayılı Bölge Valiliği Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede bölge valilerine verilen ekonomik ve sosyal kalkınmaya ilişkin görev ve yetkiler, şimdilik asgari bir tedbir olarak il valilerine çekinmeden verilmelidir.

4. İl Koordinasyon Kurullarının kuruluş görev ve işleyişleri ile valilerin bu kuruldaki görev ve yetkileri yaptırım gücü olan hükümleri içerecek biçimde, kanun veya tüzük halinde müstakil bir düzenlemeye tabi tutulmalıdır. Plan ve programlardaki genel tedbirler bu kurulların işleyişinde görülen aksaklıkları gidermeye yetmemiştir.⁷

⁷ “Özdeyişleriyle Atatürk”, Genelkurmay Basımevi, 1981, Ankara.

5. İl Planlama Müdürlüklerine süratle yetenekli elemanlar bulunmalı ve ilde planlama bürosu güçlü hale getirilmelidir.

6. Mülki İdare Amirlerimizin plan ve planlama konuları ile ekonominin temel kuralları ve dengeleri hakkında yeterli bilgi ve deneyime sahip olmaları artık kaçınılmaz bir zorunluluk halini almıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı ile çok sıkı bir ilişki kurularak plan ve planlama teknikleri ile ekonominin temel esasları hakkında doyurucu biçimde bilgi alışverişine imkân veren kurslar, seminerler düzenlenmeli ve bu husus mevzuatla bir disiplin altına alınmalıdır.

Yaptığımız bu araştırma büyük ölçüde bu özlemi gerçekleştirme amacına yöneliktir.

7. Anayasamızın 5. maddesine göre Devlet, kişilerin ve toplumun refahını sağlayacaktır. Devlet, vatandaşın sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak şekilde özgürlüklerini sınırlayan ekonomik ve sosyal engelleri ortadan kaldıracaktır. Kısaca Devlet millet için vardır. İnsanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli tüm şartları hazırlamak, Devletin temel görevidir. Devlet ferdin hayat mücadelesini kolaylaştıracaktır. Ferdin insan haysiyetine uygun bir ortam içinde yaşamasını gerçekleştirecektir. Bu Sosyal Devletin görevidir. Devlet ve Hükümet kudreti ve yetkisi verilen mülki idare amirlerinin bu ekonomik ve sosyal kalkınma mücadelesinde devre dışında bırakılmasında toplum yararını yoktur.

8. Artık mülki idare amirlerinin Türk Devlet hayatında yeri ve önemi tartışma konusu olmaktan çıkarılmalı, Devleti güçsüz, çaresiz şekilde temsil mümkün olmayacağına göre, ya il sistemi tamamen terk edilmeli veya güçlü bir mülki idareye imkân vermek üzere 1982 Anayasasının yürütmeye ilişkin ilkeleri en seri şekilde yeni bir İl İdaresi Kanunu ile, taşrada uygulamaya konulmalı ve bu kanunda valilerin ve kaymakamların plan, planlama, koordinasyon ve ekonomik ve sosyal kalkınmaya ilişkin görev ve yetkileri ekonomik kalkınma mücadelesinin gereklerine uygun biçimde düzenlenmelidir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

1. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.
2. İl İdaresi Kanunu,
3. DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 nolu Kanun Hükümünde Kararname.
4. Vali ve Kaymakamlık Büroları Çalışma ve Görevleri Yönetmeliği.

5. İl Koordinasyon Kurullarının Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma, DPT 739 - KD: 43, Ekim 1968, Ankara.
6. Seyfettin Naliş, İl Genel İdaresi ve Planlı Kalkınma-İç Düzen Projesi, Yayın No: 2.
7. S. Sami Onar: İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul 1952, s. 441.
8. Ali Çankaya, Mülkiye Şeref Kitabı, Cilt: 1, s. 400.
9. 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun.
10. Prof. Dr. Erdoğan ALKİN: İktisat, Filiz Kitabevi, İstanbul.
11. Prof. Besim Üstünel: Ekonominin Temelleri, Doğan Yayınevi, 1975, Ankara.
12. Atatürk ve İdare Dergisi, Türk İdare Dergisi, Cumhuriyetin 60. Yılı özel Sayısı, No: 362, Ekim 1983, Ankara.
13. Atatürk'ün Söylev ve Demeçleri.
14. Memduh Ay tür: Kalkınma Yarışı ve Türkiye, Bilgi Yayınevi, 1970, Ankara.
15. özdeyişleriyle Atatürk: Genelkurmay Basımevi, 1981, Ankara.
16. Plan ve Türkiye'de Planlı Kalkınma, DPT Genel Sekreterlik Yayın ve Temsil Dairesi, Temmuz 1984.
17. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.
18. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.
19. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı.
20. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı.
21. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.
22. Planlama Yayınlan No: 1, Ankara 1962.
23. Aziz Köklü, Kalkınmanın Sosyal Sorunları.
24. Birleşmiş Milletler Uzmanlar Kurulu Raporu.
25. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, Cilt: 7.
26. özel Notlar, Ahmet özer, Vali.

TÜRK HUKUKUNDA OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM USULLERİ

O. Gökhan ANTALYA
Marmara Üniversitesi Hukuk Fak.
Medeni Hukuk Ana Bilim Dalı
Araştırma Görevlisi

I. GİRİŞ

1. HUKUK DEVLETİ

1982 Anayasasının 2 nci maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti bir hukuk devletidir. Bu kavram, 1982 Anayasasının “Başlangıç” kısmında belirtildiği üzere “... egemenliğin kayıtsız şartsız Türk Milletine ait olduğu ve bunu millet adına kullanmağa yetkili kılman hiçbir kişi ve kuruluşun, bu Anayasada gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzeni dışına çıkamayacağı;

— Kuvvetler ayırımının, ... medenî bir iş bölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğü ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu;

— Her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirmeye hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu;” fikir-inanç ve kararıyla anlaşılmalı, yorumlanmak ve uygulanmalıdır.

Hukuk devleti bütün devlet organlarının eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olması ve kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması olarak tanımlanabilir.¹

¹ BALTA, T.B., idare Hukuku, C. I, Genel Konular, Ankara, 1972, s. 139-140; BALTA, T.B.-KÜBALI, H.N., Türkiye’de Hukuk Devleti, AÜSBD., C. XV, S. 3, s. 56; ONAR, S.S., İdare Hukukunun Umumi Esasları, 3. bası, İstanbul, 1966, C. I, s. 91, 103; SOYSAL, M., Yüz Soruda Anayasanın Anlamı, 2. bası, İstanbul, 1974, s. 193; AL- DİKAÇIT, O., Anayasa Hukukunun Gelişmesi ve 1961 Anayasası, İstanbul, 1978, s. 189.

Anayasa Mahkemesine göre “Hukuk devleti demek insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyan adil bir hukuk devleti düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendisini yükümlü sayan, bütün davranışlarında hukuk ve Anayasaya uyan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimime tabi bulunan devlet demektir.”²

2. HUKUK KURALLARI İÇİNDE İDARENİN HAREKET SERBESTLİĞİ

Hukuk devleti ilkesiyle birlikte bazı sorunlar da ortaya çıkmıştır. Acaba devletin tüm faaliyetleri, eylem ve işlemlerinin tümü daha önceden konulmuş kurallarla düzenlenebilir mi? İdarenin ne zaman, nerede ve nasıl bir faaliyet icra etmesi gerektiği bütün ayrıntıları ile tespit ve tayin edilebilir mi?³ Yani devletin, bünyesi itibarı ile evvelden konulmuş kurallara bağlanması mümkün olmayan bazı işlem ve eylemleri olduğuna iddia olunabilir mi?⁴ Bunlara imkân varsa bu sistem idare hukuku kurallarında bulunması gereken esneklik ve kamu hizmetlerinin değişikliği, toplum hayatının devamlılığı kuralı ile nasıl bağdaşacaktır?⁵

işte hukuk kurallarının düzenleyerek öngörmediği hallerde idarenin yani devletin eylem ve işlemlerinde belli bir hareket serbestisine sahip olduğu ve olması gerektiği kabul edilmektedir.

idareye tanınan hareket serbestliği aşağıda belirtilen üç noktada toplanabilir:

- a. idareye yer, zaman ve halin icaplarını takdir ve hareket imkânı sağlayan takdir yetkisi,
- b. İdareye hukuk kurallarını ihlal etmek, bu kurallara uymayan eylem ve işlemler yapmak yetkisi veren olağanüstü yönetim usulleri,
- c. Hukuka bağlı devlet ilkesinin gelişmesinin bir sonucu olarak hükümetin bazı işlemlerinin yargı denetimi dışında kalmasını sağlayan hükümet tasarrufları.⁶

Bu incelememizin konusunu idarenin hareket serbestilerinden biri olan olağanüstü yönetim usullerinden Anayasamızda belirtilen olağanüstü haller ve sıkıyönetim oluşturmaktadır.

² A.Y.M.K., 11.10.1963 T. 124/243 (AMKD., S. 1, s. 348); A.Y.M.K., 29.11.1966 T. 11/44 (AMKD., S. 5, s. 11).

³ GİRİTLİ, İ.-BİLGİN, P., İdare Hukuku Dersleri, İstanbul, 1979, s. 33; ONAR, a.g.e., s. 419.

⁴ BİLGİN, P., 1961 Anayasamıza Göre Sıkıyönetim, İstanbul, 1976, s. 4.

⁵ ONAR, a.g.e., s. 419; GİRİTLİ-BİLGİN, a.g.e., s. 33

⁶ ONAR, a.g.e., s. 419; GİRİTLİ-BİLGİN, a.g.e., s. 34; BİLGİN, a.g.e., s. 5.

II. OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM

1. TANIM

Olağanüstü yönetime değişik siyasi düşüncelerin ve ideolojilerin çeşitli manalar vermesi yanında, uygulamada bütün ülkelerde geçerli zaman ölçüleri içinde değişmeyen bir olağanüstü yönetim örneğine rastlanmadığından olağanüstü yönetimin tarifinde doktrin henüz birliğe ulaşmış değildir.

Olağanüstü yönetim geniş anlamda, istisnai bir takım durumlarda devletin kendi varlığını ve pozitif hukuk düzenini korumak amacıyla zorunlu her türlü tedbiri alabilmesini yani her türlü eylem ve işlemi yapabilmesini hukuk kuralları dışına çıkabilmesini haklı gösteren bir olgu olarak tanımlanır.⁷

Bu şekilde geniş bir tanımlama olağanüstü yönetimin ıstırap halinde devletin varlığını korumak ve savunmak için her çareye başvurabileceğini ve bunun devleti idare edenler için sadece bir görev değil aynı zamanda bir hak olmasını gerektirir.⁸

Olağanüstü yönetimin doğuşu ve neticeleri bakımından hiçbir sınır taşımayan genel ve mutlak bir görüşle tarif edilebildiği gibi hukuki plândan hareketle dar bir şekilde de tarif olunabilir.⁹

Dar anlamda, Anayasa ve Anayasaya dayanan, kanunlarla kabul edilen ve düzenlenen istisnai bir polis rejimi olarak tanımlanmaktadır.¹⁰ Bu anlamda olağanüstü yönetim sıkı bir polis rejimidir. Bununla beraber hukuki ve kanuni bir rejimdir.¹¹

Öyleyse olağanüstü yönetim zamanları, normal zamanların hukuk rejimini askıya alan ve bu halin gereklerini göz önünde tutan bir hukuk rejiminin uygulandığı zamanlar olarak anlamamız gerekir.¹²

Olağanüstü yönetim usulleri genel olarak önceden kestirilmesi zor olmasına rağmen 1982 Anayasamız olağanüstü yönetim usullerini olağanüstü haller ve sıkıyönetim olmak üzere ikiye ayırarak düzenlemiştir.

⁷ DA VER, B., İcrai Organın İstisnai Yetkileri Bakımından Fevkalâde Hal Rejimleri, Ankara, 1961, s. 7; ONAR, a.g.e., s. 436; BİLGEN, a.g.e., s. 5.

⁸ BİLGEN, a.g.e., s. 5; DA VER, a.g.e., s. 7.

⁹ DAVER, a.g.e., s. 7.

¹⁰ Polis rejimi kavram olarak polis-devlet kavramından farklıdır.

¹¹ DURAN, L., İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982, s. 288; ONAR, a.g.e., s. 439;

BİLGEN, a.g.e., s. 7; DAVER, a.g.e., s. 7.

¹² GİRİTLİ-BİLGEN, a.g.e., s.40.

Bugün mevzuatımızda 1481 sayılı Asayişe Müessir Bazı Fiillerin Önlenmesi Hakkında Kanun, 2328 sayılı Fevkalâde Vaziyet Dolayısıyla Bazı Vergi ve Resimlere Zam İcrasına ve Bazı Maddelerin Mükellefiyet Mevzuuna Alınmasına Dair Kanun, 3780 sayılı Millî Korunma Kanunu, 3634 sayılı Millî Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu, 1211 sayılı Seferberlik Kanunu, 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu, 2090 sayılı Tabii Afetlerden Zarar Gören Çiftçilere Yapılacak Yardım Hakkında Kanun, 1593 sayılı Hıfzıssıhha Kanunu, 2668 sayılı Ziraî Mücadele ve Ziraî Karantina Kanunu, 1234 sayılı Hayvanların Sağlık Zabıtası Hakkında Kanununun, 5442 sayılı İl İdare Kanunu, 7269 sayılı Umumî Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunlarında, olağanüstü hallerin hukuki rejimi düzenlenmiştir. Bu kanunlarda konu edilen hususlar fevkalâde haller yani olağanüstü haller olarak nitelendirilmiş, öngörülen tedbirler ve yükümlülüklerle bu hallerin özellikleri tespit edilmiştir.

2. OLAĞANÜSTÜ YÖNETİMİ AÇIKLAYAN GÖRÜŞLER

A. ZARURET HALİ (HAKKI) GÖRÜŞÜ

Bu görüşe göre, hukuk kaideleri devletten çıktığı ve devlet kendi iradesi ile kendi kendini sınırlamak suretiyle zaruret halinde bu kaideler dışına çıkabilmesi ve devletin ebediyetini korumak için toplumun varlığını tehlikeye koyan bir hal karşısında yani ıstırrar halinde, devlet sadece bir vasıttan ibaret olan bir ferdi feda edebilmesi gerektiği ileri sürülmüştür.¹³ Otolimitasyon esasına dayanan bu görüş zaruret halinden doğan bir zaruret hakkının varlığını iddia etmektedir.

B. SİYASİ GÖRÜŞ

Siyasî görüş, zaruret halinde hukuka ve kanunlara uymayan işlemlerin yapıldığını kabul etmekle beraber bu işlemlerin hukuki esaslarla değil zamanın icaplarına göre değişen siyasî zaruretlerle açıklanabileceğini söylemektedir.¹⁴

3. OLAĞANÜSTÜ YÖNETİMLERİN ORTAK KARAKTERİ

Olağanüstü yönetimlerin ortak karakterlerini üç noktada toplayabiliriz.

¹³ KAPANI, M., Kamu Hürriyetleri, Ankara, 1970, s. 214; ONAR, a.g.e., s. 436-437; BİLGİN, a.g.e., s. 5; DA VER, a.g.e., s. 12-15.

¹⁴ ONAR, a.g.e., s. 437; BİLGİN, a.g.e., s. 6; DA VER, a.g.e., s. 14; KAPANI, a.g.e., s. 216.

Olağanüstü yönetim halleri,

- A. Normal dışı ve pek aşırı bir halin varlığını gerektirir,
- B. İdarenin hukuka uygun surette hareket etme imkânsızlığı bulunduğu sürece hukuki sonuç doğurur,
- C. Mevcut bir kamu yararının gerektirdiği ölçüde hukuk düzeni üzerinde etkiler yaratır.¹⁵

4. OLAĞANÜSTÜ YÖNETİMLERİN HUKUK DÜZENİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Olağanüstü yönetim usullerinin hukuk düzeni üzerindeki etkileri, olağanüstü yönetimin ilânına vücut veren olayların önemleri ve ağırlık derecelerine göre çeşitli şekillere bürünür ve değişik görüşler arz etmesine rağmen bunlar altı temel başlıkta ele alınabilir:¹⁶

- a. Olağanüstü yönetim, hukuk düzeninde mevcut olan fakat normal zamanlarda uygulanmayan bazı kanunları uygulamaya koyar,
- b. İdarenin takdir kudret ve yetkisi genişler,
- c. İdarenin düzenleme sahası genişler,
- d. Hürriyetlerde geçici olarak geniş kısıntılar yapılabilir,
- e. İdari sözleşmelere etki eder, (Beklenmedik Haller Teorisi)
- f. Borçlara tesir eder. (Muratorium Kanunları)

III. TÜRK HUKUKUNDA OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM USULLERİ

1982 Anayasasında olağanüstü yönetim usulleri olağanüstü haller ve sıkıyönetim olmak üzere ikiye ayrılmıştır. 1961 Anayasasında olağanüstü yönetim usulleri de olağanüstü haller, sıkıyönetim ve savaş hali olmak üzere iki başlıkta düzenlenmiş, “olağanüstü haller” diye ekonomik sebepler ele alınmış, ikinci olağanüstü yönetim şekli olarak da şiddet olaylarına, kuvvetli ve eylemli kalkışmaya, ayaklanmaya, savaş ve savaşı gerektirecek durumlara ilişkin olarak “sıkıyönetim ve savaş hali” düzenlenmiştir.

Olağanüstü hal ilânının gerektirecek sebepler 1982 Anayasamızda, tabii afet ve ağır ekonomik bunalım ve şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması olarak belirtilmiştir.

¹⁵ GİRİTLİ-BİLGİN, a.g.e., s. 40.

¹⁶ GİRİTLİ-BİLGİN, a.g.e., s. 41; DAVER, a.g.e., s. 17-23.

Bu ayrımla, şiddet olaylarının yaygınlaşması ve kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması halinde “Silahlı Kuvvetler için içine girmiyor, projesine girmiyor, sadece Hükümet yahut Bakanlar Kurulu yahut Devlet kolluk kuvvetleriyle sorunları çözmeye çalışıyor. Bu suretle, her şiddet olaylarının çıkmasında belli fert hak ve hürriyetlerinin askıya alınması, kısıtlanması konusu ortaya çıktığında Silahlı Kuvvetlerin müdahalesi, işin içine karıştırılması önlenmek istenmiş ve bu suretle Silahlı Kuvvetlerin siyasi hayata karışması, siyasi hayatın içerisinde yoğrulması asgari dereceye indirilmek istenmiştir.”¹⁷

IV. TÜRK HUKUKUNDA OLAĞANÜSTÜ YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ

1. 1876 KANUNU ESASİ

Türk hukukunda olağanüstü yönetim usullerinden biri olan sıkıyönetim ilk defa 1876 Kanunu Esasi ile kabul edilerek düzenlenmiştir.

Kanunu Esasinin 113. maddesine göre:

“Mülkün bir cihetinde ihtilâl zuhur edeceğini müeyyid asar ve emarat görüldüğü halde Hükümeti seniyenin o mahalle mahsus olmak üzere muvakkaten (idarei örfiye) ilânına hakkı vardır. (İdarei örfiye) kavanin ve nizamâtı mülkiyenin muvakkaten tatilinden ibaret olup (idarei örfiye) tahtında bulunan mahallin sureti idaresi nizamı mahsus ile tayin olunacaktır. Hükümetin emniyetini ihlâl ettikleri idarei zabitanın tahkikatı mevsukasın üzerine sabit olanların memâliki mahrusai şahaneden ihraç ve tebid etmek mühasıran Zâtı Hazreti Padişahının yedi iktidarındadır.”

24 Ramazan 1924 tarihli İdare-i Örfiye Kararnamesiyle sıkıyönetim hali düzenlenmiştir.

2. 1924 ANAYASASI

1924 Anayasasınının 86 ncı maddesinde düzenlenen sıkıyönetim hakkındaki hüküm şöyledir:

“Harp halinde veya harp icap ettirecek bir vaziyet hususunda veya isyan zuhurunda veyahut vatan ve Cumhuriyet aleyhinde kuvvetli ve fiilî tesebbüsât vukuunu müeyyide katî amarat görüldükçe, İcra Vekilleri Heyeti müddeti bir ayı tecavüz etmemek üzere umumî veya mevzîi idarei

¹⁷ ALDIKAÇTI, O., Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 9, B. 142, O. 3, s. 505-506.

örfiye müddetini, indelicap tezyit veya tenkis edebilir. Meclis müçtemi değilse derhal içtimaa davet olunur.

İdarei örfiyenin fazla temadisi Meclisin kararıyla mütevakıftır.

İdarei örfiye şahıs ve ikametgâh masuniyetlerinin, matbuat, müraselât, cemiyet, şirket hürriyetlerinin muvakkaten takyit veya taliki demektir. İdarei örfiye mıntıkasıyla bu mıntika dahilinde tatbik olunacak ahkâm ve muamelâtın sureti icrası ve harp halinde dahi masuniyet ve hürriyetlerin tarzi takyit ve taliki kanunla tespit olunur.”

3. 1361 ANAYASASI

1961 Anayasası olağanüstü yönetim usulü olarak 123 üncü maddesinde ‘Olağanüstü Haller,’ 124 üncü maddesinde ‘‘Sıkıyönetim’’ düzenlenmiştir.

‘‘VI. Olağanüstü yönetim usulleri

a. Olağanüstü haller,

Madde 123 — Olağanüstü hallerde vatandaşlar için konulabilecek para, mal ve çalışma yükümleri ile bu hallerin ilânı, yürütülmesi ve kaldırılması ile ilgili usuller kanunla düzenlenir.

b. Sıkıyönetim

Madde 124 — Savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma olduğunu gösterir kesin belirtilerin meydana çıkması sebebiyle Bakanlar Kurulu, süresi bir ayı aşmamak üzere, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya her yerinde sıkıyönetim ilân edebilir ve bunu hemen, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onamasına sunar. Meclis, gerekli gördüğü zaman sıkıyönetim Süresini kısaltabileceği gibi, tamamıyla de kaldırabilir. Meclisler toplanık değilse, hemen toplantıya çağrılır.

Sıkıyönetimin her defasında iki ayı aşmamak üzere uzatılması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararına bağlıdır Bu kararlar Meclisin birleşik toplantısında alınır.

Sıkıyönetim veya genel olarak savaş halinde, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağı veya durdurulacağı kanunla gösterilir.”

22 Eylül 1971 tarihli Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 1488 sayılı Kanun 124. maddenin kenar başlığını ‘‘Sıkıyönetim ve Savaş Hali’’ olarak, 1. fıkrasını:

“Savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren veya Anayasanın tanıdığı hür ve demokratik düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketleri hakkında kesin belirtilerin ortaya çıkması sebebiyle Bakanlar Kurulu, süresi iki ayı aşmamak üzere, yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya her yerinde sıkıyönetimi ilan edebilir ve bunu hemen, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onamasına sunar. Meclis, gerekli gördüğü zaman sıkıyönetim süresini kısaltabileceği gibi, tamamıyla de kaldırabilir. Meclisler toplamı değilse, hemen toplantıya çağırılır” olarak, 3. fıkrasını:

“Sıkıyönetim veya genel olarak savaş halinde, hangi hükümlerin uygulanacağı ve işlemlerin nasıl yürütüleceği, hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağı veya durdurulacağı ve savaş veya savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi halinde vatandaşlar için konulabilecek yükümler kanunla gösterilir” olarak değiştirmiştir.

Osmanlı İmparatorluğundan kalma sıkıyönetim mevzuatı 22.5.1940 tarihli ve 3832 sayılı Örfi İdare Kanunu ile bir tek metin haline getirilerek kaldırılmış, 3832 sayılı Örfi İdare Kanunu da 13.5.1971 tarih ve 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ile kaldırılmıştır. 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu 1654, 1728, 1780, 2301, 2310, 2337, 2342, 2354, 2371, 2439, 2474, 2515, 2538, 2632, 2651, 2682, 2768 ve 2836 sayılı Kanunlarla değişikliğe uğratarak, bazı madde ve fıkralar eklenmek ve çıkarılmak suretiyle bugün dahi yürürlüğünü sürdürmektedir.

V. OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM USULLERİNİN İLANI

1. OLAĞANÜSTÜ HALLERİN İLANI

Bakanlar Kurulu Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanarak tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinde yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde olağanüstü hal ilân etme yetkisine sahiptir (1982 Anayasası m. 119, 2935 sayılı Olağanüstü Haller Kanunu, m. 3).

Aynı şekilde Anayasa ile kurulmuş olan hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması halinde yine Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu bu defa Millî Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla

bölgesinde veya bütününde olağanüstü hal ilân edebilir. (1982 Anayasası m. 120, 2935 sayılı Kanun m. 3).

Ancak her salgın hastalık çıktığında olağanüstü hal ilân edilecek değildir. Bu gibi durumlarda yapılacak hizmet ve faaliyetlerin ve alınacak tedbirlerin normal usuller ve kaynaklarla sağlanması imkânsız görülüyorsa olağanüstü hal ilâmı yolu kullanılacaktır.¹⁸

Her iki halde de olağanüstü hal altı ayı geçmemek üzere ilân edilir. Hemen Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Konuyu inceleyen Yasama Meclisi olağanüstü hal süresini değiştirebilir, daha sonraki aşamalarda da Bakanlar Kurulunun istemi üzerine her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir. (1982 Anayasası m. 119, 120, 121 f. 1, 2935 sayılı Kanun m. 3).

Bakanlar Kurulu tarafından ilân edilen olağanüstü hal kararının hangi sebeplerle alındığı, bölgesi ve süresi Türkiye Radyo ve Televizyonuyla Bakanlar Kurulunun gerekli gördüğü hallerde diğer araçlarla ilan edilir. Ayrıca bu karar Resmî Gazetede yayınlanır. (1982 Anayasası m. 121 f. 1, 2935 sayılı Kanun m. 3).

Olağanüstü hal süresince, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, kanun hükmünde kararnameler çıkarabilir. Bu kararnameler Resmî Gazetede yayınlanır ve aynı gün Yasama Meclisinin onayına sunulur. (1982 Anayasası m. 121 son f.).

2. SIKIYÖNETİM İLANI

Anayasanın tanıdığı hür demokrasi düzenini veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik ve olağanüstü hal ilanı gerektiren hallerden daha vahim şiddet hareketlerinin yaygınlaşması veya savaş hali, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, ayaklanma olması veya vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışmanın veya ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten ve dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması sebepleriyle Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Millî Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra, süresi altı ayı aşmamak üzere yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde sıkıyönetim ilân edebilir. (1982 Anayasası m. 122 f. 1).

Bu karar, derhal Resmî Gazetede yayınlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi ge

¹⁸ DEMİREL, F., Olağanüstü Hallerle İlgili Yasal Düzenlemeler, Türk İdare Dergisi. Yıl: 56, Mayıs 1984, S. 363, s. 45.

rekli gördüğü takdirde sıkıyönetim süresini kısaltabilir, uzatabilir veya sıkıyönetimi kaldırabilir, (1982 Anayasası m. 122 f. 1, 3).

Sıkıyönetimin her defasında dört ayı aşmamak üzere uzatılması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin kararına bağlıdır. Savaş halinde bu dört aylık süre aranmaz. (1982 Anayasası m. 122 f. 4).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası gereğince verilmiş olan sıkıyönetim ilânı kararı ve sıkıyönetimin bölge ve süresi üzerinde yapılacak değişiklikler İçişleri Bakanlığınca uygun görülecek araçlarla ilân olunur. (1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu m. 1).

Sıkıyönetim Komutanları Genelkurmay Başkanlığına bağlı olarak görev yaparlar. (1982 Anayasası m. 122 son f.).

Sıkıyönetim süresinde, Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu sıkıyönetim halinin gerekli kıldığı konularda kanun hükmünde kararname çıkarabilir. Bu kararnameler Resmî Gazetede yayınlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. (1982 Anayasası m. 122 f. 2, 3).

VI. OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM USULLERİNİN İLANININ SONUÇLARI

1. OLAĞANÜSTÜ HALLERİN İLANININ SONUÇLARI

Olağanüstü halin ilanı, tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar rejim ağır ekonomik bunalım hallerinde ilân edilen olağanüstü halde vatandaşların para, mal ve çalışma ile yükümlendirilmesi ve olağanüstü halin her türü için farklı çerçeve ve sınırlarda geçerli olmak üzere temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılabilmesi veya durdurulabilmesi sonucunu, 1982 Anayasası 15 inci maddesindeki ilkeler belirlemiştir.

Anayasamızın 15 inci maddesinin gerekçesinde belirtildiği üzere, “Bu maddenin ikinci fıkrası savaş, sıkıyönetim ve olağanüstü halde dahi hiçbir sebep ve surette durdurulamayacak, ihlal edilemeyecek hak ve hürriyetleri sınırlı şekilde saymış bulunmaktadır. Bunlar fıkradan kolayca anlaşılabilceği gibi, 17 nci maddenin son fıkrası hükmü saklı kalmak üzere yaşama, ve vücut bütünlüğünün korunması hakkı, ceza hükümlü kanunların geçmişe yürümeyeceği, suçsuzluk karinesi ve kendilerine ait maddelerde belirttikleri anlamda ve içerikleri din ve vicdan, düşünce ve kanaat hürriyetleridir.”

Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, olağanüstü halin dayandığı sebepleri göz önünde bulundurarak, gerekli önlemler

rin alınmasına ve bunların uygulanmasına ilişkin belirlemeleri yapacaktır. (2935 sayılı Kanunun m. 3, 4, 12).¹⁹

Bakanlar Kurulunca belirlenen hususların il sınırları içinde uygulanması, görev ve sorumluluğu valiyeye ait olacaktır. Vali, bu görevini Olağanüstü Hal Kanunu ve diğer kanunlarla verilen yetkileri kullanarak yerine getirecektir. (2935 sayılı Kanun m. 15).²⁰

2. SIKIYÖNETİM İLANININ SONUÇLARI

Doktrinde çoğunluk sıkıyönetim ilanının;

- A. Kolluk görev ve yetkilerinin askeri makamlara geçmesi,
- B. Kamu hürriyetlerinin sınırlandırılması ve durdurulması,
- C. Bazı suçluların kurulacak askeri mahkemelerde yargılanması sonuçlarını doğurduğu kabul edilmektedir.²¹

Diğer bazı yazarlara göre ise, sıkıyönetim ilanı ile yürürlükte bulunan fakat uygulanmayan Sıkıyönetim Kanunu uygulanabilir kanunlar statüsüne geçmektedir.²² Aynı sonucu olağanüstü hal ilanı için de söyleyebiliriz.

Gerçekten olağanüstü dönemlerde, genel idari kolluk görev ve yetkileri genişleyip kuvvetlenerek, sivil makamlardan askeri komutanlıklara geçerse de, idare hukuku rejimi dışına çıkmış olmaz.²³ Zira sıkıyönetim rejiminde Başbakanın sorumluluğu altında çalışan Komutanların aldığı kararlarla, olağan hallerde bile Jandarmanın yaptığı idari ve adli kolluk eylem ve işlemlerinden doğan uyumsuzluklar Danıştay'ın görevi içinde sa

¹⁹ Olağanüstü Haller Kanunda belirtilen kurul ve büroların kuruluş ve çalışma şekilleriyle uygulanacak yükümlülüklerin karşılığının tespit ve ödenmesiyle geri verilecek mallarla ilgili hususlar hakkındaki Bakanlar Kurulunun 21.2.1984 tarih ve 84/7778 sayılı Yönetmelik için bakınız 8.3.1984 tarihli Resmi Gazete.

²⁰ YAŞAYAN, S., Olağanüstü Hal Rejimi, Türk İdare Dergisi, Yıl: 56, Mayıs 1984, S. 363, s. 58-61; DEMİREL, a.g.e., s. 9.

²¹ KIRATLI, M., Koruyucu Hizmetler, Ankara, 1973, s. 76; SARICA, R., Fransa'da ve Türkiye'de Örfi İdare Rejimi, İBD., 1941, s. 83-96; KÜBALLI, H.N., Sıkıyönetim Kararı ve Yargı Kontrolü, Milliyet, 22.8.1970; GİRİTLİ, İ.-DURAN, L., Sıkıyönetim Kararı, Cumhuriyet, 13.7.1970; ONAR, a.g.e., C. III, s. 1503; SOYSAL, a.g.e., s. 184; GİRİTLİ-BİLGİN, a.g.e., s. 186-187.

²² TEZİÇ, E., Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı, İstanbul, 1971, s. 152; DAVER, B., Kanunla İlgili Meseleler, ASBFD., C. XVI, S. 4, s. 231; BİLGİN, a.g.e., s. 91.

²³ DURAN, a.g.e., s. 288-289

yılarak Askeri Yüksek İdare Mahkemesi görevi dışında bırakılıp, idari yargı yoluyla denetlenmektedir.²⁴

Sıkıyönetim ilanı işlemi doğrudan doğruya yürütme organına, Sıkıyönetim komutanı atama ve sıkıyönetim görevlerini yürütecek teşkilatları kurma (1402 sayılı Kanun m. 5, 8, 9) ile askeri mahkemeler kurma ve bunların hakim ve savcılarını atama (1402 sayılı Kanun m. 11) görevini yüklemektedir.²⁵ Bu teşkilat kurulup göreve başladıktan sonra sıkıyönetim rejimi bu teşkilat tarafından uygulanmaya başlayacaktır.

VII. OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM USULLERİNİN HUKUKİ MAHİYETİ

1. GENEL OLARAK

1982 Anayasamıza göre olağanüstü yönetim usullerinin hepsi Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından ilan edilmekte, bu karar T.B.M.M. nce onaylanmaktadır. Olağanüstü yönetim süresinin uzatılmasına, kısaltılmasına ve kaldırılmasına T.B.M.M. nce karar verilmektedir.

Anayasamız olağanüstü yönetim usullerinden birinin ilanında (gerek olağanüstü hallerin gerekse sıkıyönetimin ilanında) iki işlem ve iki yetkili organ tespit etmiştir. Bakanlar Kurulunun olağanüstü yönetim ilan işlemi (kararı), T.B.M. Meclisi'nin olağanüstü yönetim ilan kararını onay işlemi.

T.B.M.M.dnin olağanüstü yönetim ilan kararını onaylama işleminin bir idari işlemin sahip olduğu tüm unsurlara haiz olduğu kabul edildiğinden,²⁶ olağanüstü yönetim usullerinin ilanına ilişkin işlemleri 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2 nci m. 1. a) bendine göre idari işlemler için kabul edilen yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları açısından incelediğimizde gerek sıkıyönetimin gerekse olağanüstü hallerin ilan kararı ve onaylanmasının sebep ve amaç unsurları dışında ortak unsurlara sahip bulunduğu gözlenecektir. Böylelikle biri için varılacak sonuç diğeri için de geçerli olacaktır.²⁶

Olağanüstü yönetimin ilan sebebi gerçekleştiği zaman içinde bulunulan olağanüstü ve acele hal sebebiyle, Bakanlar Kurulu tarafından ola

²⁴ DURAN, L., Askeri İdarenin Yargısal Görev ve Yetkisinin Sınırları, Prof. Dr. S. Sami Onar'a Armağan, İÜHFĐ., İstanbul, 1977, s. ...

²⁵ BİLGEN, a.g.e., s. 9.

²⁶ ONAR, a.g.e., C. I, s. 361; TEZİÇ, a.g.e., s. 53.

olağanüstü yönetim usullerinden birinin ilan kararı alınmakta, karar yürürlüğe girmekte, bu karar yürürlüğe girince içinde bulunulan acele hal son bulunduğu için ve kararlar birlikte temel hak ve hürriyetler kısıtlandığı ve durdurulduğundan güvenceyi sağlamak için T.B.M.M.'nce konu tartışılmakta, olaylar takdir edilerek bir karar verilmektedir. İşte olağanüstü yönetimin ilanından sonra T.B.M.M.'nin aldığı onay kararının, siyasi veya idari denetimden ibaret mi²⁷ yoksa Bakanlar Kurulunun işleminden bağımsız olağanüstü yönetim ilan işleminin hukuki dayandığını teşkil eden karar mı²⁸ olduğu tartışması gündeme gelmektedir.

Bir hukuki işlemin mahiyeti, işlemin konusunu esas olarak kabul eden maddi kriter ile veya bu işlemi yapacak yetkili organ ve kullanılan usulleri esas olarak kabul eden organik (şekli) kritere göre tespit edilir.

2. BAKANLAR KURULUNUN OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM İLANI İŞLEMİNİN HUKUKİ MAHİYETİ

A. ŞEKLİ (ORGANİK) BAKIMDAN

Bakanlar Kurulunun olağanüstü yönetim usullerinden birini ilan işlemi şekli (organik) bakımından bir idari işlemdir.

B. MADDİ BAKIMDAN

Bu işlem hukuki sonuçları bakımından yani maddi bakımdan bazı yazarlara göre,²⁹ kolluk görev ve yetkilerinin askeri makamlara geçmesi kamu hürriyetlerinin kayıtlanması ve durdurulması, bazı suçların kurulacak askeri mahkemelerde yargılanması sonucunu doğuran bir idari işlemdir. Bireyseldir. Şart tasarrufudur.

Diğer bazı yazarlara göre,³⁰ Bakanlar Kurulunun olağanüstü yönetim usullerinden birini ilan işlemi, daha önce yürürlükte bulunan fakat uygulanmayan (uyuyan) mevzuatı belli bir bölgede ve belli bir süre için uygulanabilir kanunlar statüsüne koyan şartlı işlem mahiyetindedir.

Olağanüstü yönetimin uzatılması, kısıtılma ve kaldırılması hakkında Bakanlar Kurulunun talep işlemini icrai niteliği olmayan, yürütme-yasama organları arasındaki ilişkiler içinde düşünülmesi gerekir.³¹

²⁷ GİRİTLİ, İ., Örfi İdare Kazai Murakabeye Tabi Midir?, İÜHFD., C. XXII, S. 1-4, s. 123; YENİCE, K., Sıkıyönetim İlan Kararı ve Yargısal Denetim Sorunu, DD., Yıl: 1, S. 2, 1971, s. 18-35; SARICA, a.g.e., s. 31; GİRİTLİ-DURAN, a.g.e.,

²⁸ ONAR, a.g.e., C. III, s. 1503-1505; KIRATLI, a.g.e., s. 78; KÜBALLI, a.g.e.

²⁹ KIRATLI, a.g.e., s. 76; SARICA, a.g.e., s. 96, 135; GİRİTLİ-DURAN, a.g.e.

³⁰ BİLGİN, a.g.e., s. 99-100; DAVER, a.g.e. (Kanunla ilgili Meseleler), s. 231.

³¹ BİLGİN, a.g.e., s. 100.

3. T.B.M.M.'NİN OLAĞANÜSTÜ YÖNETİM İLANI ONAY KARARININ HUKUKİ MAHİYETİ

A. ŞEKLİ (ORGANİK) BAKIMINDAN

Bakanlar Kurulu kararını onaylayan, olağanüstü yönetim süresini uzatan, kısaltan veya kaldıran T.B.M.M.'nin işlemleri şekli bakımından kanun değil, karardır.

T.B.M.M.'nin bu işlemleri bir karar biçiminde hukuki varlık kazanmakta, irade Anayasasının ve Meclis İçtüzüğü'nün ilgili maddelerinde belirtilen usullere uygun olarak açıklanmaktadır.³²

B. MADDİ BAKIMINDAN

Olağanüstü yönetim ilanına ve süresine ilişkin T.B.M.M.'nin kararları, bir görüşe göre Bakanlar Kurulunun olağanüstü yönetim ilan işlemleri, T.B.M.M. kararı içinde eriyip kaybolmakta, bir idari işlem yasama işlemine dönüşmektedir.³³ Diğer görüşe göre ise, T.B.M.M. kararının konusu Bakanlar Kurulu işleminin yürürlüğüne engel olmamaktır. Bu anlamda da bir şartlı işlemdir.³⁴

İkinci görüşü savunan yazarlara göre T.B.M.M. kararının konusu olağanüstü yönetim usullerinden birinin ilanı ile bu konudaki ilgili mevzuatı uygulamaya geçirecek idareyi daha önce ilgili mevzuatla tespit edilmiş olan yetkilerle donatan bireysel bir işlemdir.

Danıştay'a göre, "... Bakanlar Kurulu tarafından alınan sıkıyönetim kararı organik ve şekli bakımından idari bir tasarruf olarak görülmesine rağmen, Anayasasının ... maddesinin derpiş ettiği hükümler muvacehesinde niteliği bakımından yasal bir tasarruf ... hele T.B.M. Meclisi'nce benimsenip onaylandıktan sonra bir yasama organı tasarrufu haline..." dönüşmektedir.³⁵ Danıştay, bu işlemin maddi bakımından yasama işlemi olduğu kanısındadır.

Anayasa Mahkemesine göre "... Sıkıyönetim kararını, Anayasa hak ve özgürlüklerini kendiliğinden kısıtlayan ve onları belli bir süre askıya alan bir işlem olarak değil de" Anayasada açıklanan hallerde "... hangi hükümlerin uygulanacağını ve hangi işlemlerin nasıl yürütüleceğini, hürriyetlerin nasıl kayıtlanacağını veya durdurulacağını gösteren kanunun ülkenin bir bölgesinde veya tümünde uygulama alanına konulması tasar

³² TEZİÇ, a.g.e., s. 150.

³³ Bakınız, Dipnot: 22.

³⁴ Bakınız, Dipnot: 21.

³⁵ D.D.D.K., 3.7.1970 T. 389/442 (DD., Yıl: 1, S. 2. 1971, s. 19-20).

rufu olarak nitelendirmek daha yerinde olur. Bakanlar Kurulu tarafından ilan edilen ... kararın yürürlükte kalabilmesi daha doğrusu Anayasa hak ve özgürlüklerini kısıtlayan veya belli bir süre askıya alan kanun hükümlerinin uygulanmasına devam olunabilmesi için araya bir şart tasarrufun girmesi yani organik bakımdan idari olan ... ilanı kararının T.B.M.M.'nce onanması gerekmektedir.”³⁶ Yüksek Mahkeme T.B.M. Meclisi'nin onay kararını şart işlem niteliğinde bir yasama tasarrufu (işlemi) olarak nitelendirmektedir.

Danışma Meclisinde 1982 Anayasasının müzakereleri esnasında Anayasa Komisyonu başkanı, “teşkilat hukuku tarihi ve sıkıyönetim düzeninde, sıkıyönetim ilanının bir idari karar olduğu ve bu idari karara karşı Danıştaya başvurulabileceğinin de iddia edildiği” ve “Türkiye’imizde hukuk kurallarına bu şekilde zorlamalar daima yapılmıştır ve yapılmak ihtimali” varlığını hatırlatarak sıkıyönetimi düzenleyen maddenin ayrıntıları ile yazıldığını ve “sıkıyönetim ilânının idarenin denetimi dışında kaldığını” belirtmiştir.³⁷

4. SONUÇ

Yürütme organı işleminin Meclisin onayına sunulacak bir denetime tabi tutulması işlemin özünü ve hukuki niteliğini değiştirmez.

İlan edildiği günden itibaren bir şart işlem olarak hukuki niteliğini bulan olağanüstü yönetim ilân kararı, T.B.M. Meclisi’nce onaylandıktan sonra dahi her yönüyle bu niteliğini korur. T.B.M. Meclisi’nin karar Bakanlar Kurulunun olağanüstü yönetim ilân işleminin yürürlüğünü engellemeyen bir şart işlemidir.

Böyle bir nitelendirme, Anayasanın 125. maddesinde belirtilen “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmüne göre olağanüstü yönetim ilân ve onay işleminin yargı denetimi dışında bırakılmamasının ve hukuk devletinin bir gereğidir.

³⁶ A.Y.M.K., 17.11.1970 T. 44/42 (AMKD, S. 8, s. 443).

³⁷ ALDIKAÇTI, O., Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 9, B. 142, O. 4, s. 527-529.

**HERKES, SAĞLIKLI VE DENGELİ BİR ÇEVREDE
YAŞAMAK HAKKINA SAHİPTİR**

**Sezai TAŞKELİ
A.P.K. Kurulu
Daire Başkanı**

Güneş sistemimizin bilinen dokuz gezegeninden birinde, DÜNYA-ARZ üzerinde yaşıyoruz. Dünyamızın uydusu AY'a ayak basmışız ama orada henüz yerleşik bir yaşamın şartlarını ortaya koyabilmiş değiliz. Güneş sistemimizin diğer gezegenlerinde ve başka güneş sistemlerine bağlı gezegenlerde "HAYAT" olup olmadığını kesin olarak bilmemekteyiz. Vaki, hayal gücü kuvvetli bazı yazarların eserlerinde ve bunlardan esinlenerek çevrilen "KURGU BİLİM" filmlerinde, zaman zaman, gelecekteki insan yaşantısının konu edildiğine; bunlarda aklımıza ve hayalimize gelmeyecek cinsten varlıkların, yerlerin, tehlike ve problemlerin sergilendiğine şahit oluyoruz. Ama bunların, ya da benzer şartların gerçekleşme imkânı var mıdır? Bilmiyoruz...

Bildiğimiz, Kutsal Kitapların, Antropolojinin, Astronomi Biliminin ve bilgisayar çağının bize öğrettikleridir. Ancak şu muhakkaktır ki, bir gün gelip Kıyamet kopacak ve İnsan denen canlının dünya üzerindeki varlığı son bulacaktır. İsrail Surunu ne zaman öttürecekler? Bunun tarihi bizim için meçhuldür. Fakat şunu rahatlıkla söyleyebiliriz ki, bugün dünyada olup bitenlere geniş bir açıdan bakıp düşünen herkes, insanoğlunun bıkmaz usanmaz bir çaba içerisinde kendi sonunu hazırlamakta olduğunu görecektir, inanacaktır. Zira beşer denen varlık her geçen gün, farkında olarak ya da olmayarak çevresini, Dünyayı, hatta Kâinatı kirletmektedir.

Resmi açıklamalara bakılırsa Dünya üzerindeki nüfus 4.500.000.000 (4,5 Milyarı) aşmıştır. Yüzyılımızın sonunda bunun 8 milyara varacağı tahmin edilmektedir. Bunun anlamı, insanoğlunun beslenme, barınma, ısınma, yer değiştirme vb. zaruri ihtiyaçlarının da artmakta, büyümekte olduğudur. Giderek hızlanan bir tempodaki bu ihtiyaçlar zorunlu olarak ekolojik dengelyi etkilemekte ve zorlamaktadır.

Büyük devletler arasındaki menfaat çatışmaları da bir başka tehlikeyi davet etmekte, uzayın askeri amaçlarla kullanımı yanı sıra nükleer bir savaş ihtimalini, olanca ağırlığı ile gündeme getirmiş bulunmaktadır. Böyle bir savaşın dünyamız ve atmosferi üzerindeki tahribatı neye müncer olacaktır... Ümit edelim ki Amerika Birleşik Devletleri ile Rusya, samimi olarak, nükleer silahların azaltılması ve sifıra indirilmesi üzerinde bir anlaşmaya varabilsinler.

Bugünkü bilgilerimizle yeryüzündeki varlıkları CANSIZ ve CANLI olarak iki ana grupta toplamakta; canlıları da İNSAN, HAYVAN, BİTKİ ve MİKROORGANİZMALAR şeklinde tasnife tabi tutmaktayız. Canlıların başlıca özellikleri doğmaları (hayat bulma anlamında), çoğalmaları ve ölmeleridir. Bilim bunun sınırlarını tümüyle çözümlenememiş olduğuna göre, ismine ne dersek diyelim, bir “üstün gücün ve bu güç tarafından sağlanmış bir “doğal dengenin varlığını inkâr edemeyiz.

Kur’an’ı Kerim’de (İsrâ Sûresi-Âyet 70) eşref varlık olarak bildirilen insanoğlu, kendisine ihsan edilen akıl ve düşünme yeteneği sayesinde, bu doğal dengede kendi yararına gördüğü bazı değişikliklere neden olabilmekte ve bu arada yerel bitki türleri-FLORA ve hayvan türleri-FANNA’yı da etkilemektedir.

Canlı varlıkların yaşadıkları tabii ortam ile uyum içinde bulunmaları halini ifade eden “Ekolojik Denge”, bütün canlılar için söz konusu edilebileceğine ve her canlı, kendi öz varlığıyla ortamın oluşmasına katkıda bulunacağına göre, ortada çok yönlü ve devamlı bir etkileşim var demektir. Örneğin, bir ağacın kök saldığı toprak basit bir mineral bileşiminden ibaret olmayıp bizzat ağacın da eseridir. Zira toprağı örten canlı ölüleri, ortak yaşam içindeki organizmalar, kök salgıları ve mekanik etkiler de (Meydan Larousse-Cilt 4, sayfa 130) hesaba katılacaktır. Bu “Genel Ekoloji” anlayışından hareket edilince, bilhassa büyük ölçüde yer değiştirme yeteneğine sahip hayvanlar ve insanlar yönünden tabii ortamın belirlenmesi hiç de kolay olmayacaktır. İnsanın tabii ortamı denildiğinde, belki yeryüzünü ve uzay boşluğunu da aşan şekilde, bütün Kâinat akla gelecektir.

Bugün biliyoruz ki dünyamız milyarlarca yıldan beri vardır ve “HOMO SAPIENS” adı verilen insan türü de yaklaşık 1 milyon, bazı Paleontoloji bilginlerine göre ise 2 milyon (Richard Leakey-Günaydın Gazetesi, 5 Şubat 1985) yıldan beri dünya üzerinde yaşamını sürdürmektedir. Yazılı vesikaların ortaya çıkışı ile başlatılan Tarih Çağları da M.Ö. 1.000 yıllarına, yani günümüzden yaklaşık 3 bin yıl öncelerine götürülmektedir. Teknik dediğimiz insan etkinlikleri ise ancak M.S. 19 uncu Yüzyıl ortalarında gözle görülebilir hale gelmiş ve gittikçe artan bir süratle içinde bulun

duğumuz yüzyılda, baş döndürücü bir hıza ulaşmıştır. Özellikle bilgisayarlardaki gelişme dikkate alınınca önümüzdeki yıllarda temposunu çok daha arttırarak devam edeceğini söylemek bir kehanet olmayacaktır. Nitekim, kısaca, tabii ortamdaki olumsuz değişiklikler diye tanımlayabileceğimiz çevre kirlenmesi, günümüzden sadece 40-60 yıl öncesine gelinceye kadar çok az sayıda kimsenin dikkatini çekebilirdi, bugün nerede ise en küçük iskân birimlerinde yaşayan kimseleri dahi ciddi şekilde düşünmeye (Gökova örneğinde olduğu gibi) sevk eden evrensel bir sorun haline almıştır. Şu anda, gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerde sorunun hayati önemi ile büyüklüğü kavranmış ve bu ülkelerin yasama organlarınınca, mümkün olan önlemlerin alınması yolunda kanun hükümleri getirilmesi yoluna girilmiştir.

Yeni Anayasamızın 56 ncı maddesinin birinci fıkrasında “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamak hakkına sahiptir.” şeklinde yer alan ifade, geniş anlamıyla, millî sınırlarımızın dışına taşmakta ve evrensel bir nitelik kazanmaktadır. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise “Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir.” denilmektedir. Ayrıca ülkemizde, 9 Eylül 1983 tarih ve 2872 sayılı Çevre Kanunu ile, bu konuda alınacak önlemler, yasaklar ve cezalar getirilmiş bulunmaktadır.

Yasal hükümlerle gerekli önlemlerin alınması son derece lüzumludur. Fakat, kanımızca yeterli değildir. Hatta “Dünya Çevre Günü” (5 Haziran) ilan edip yılda bir gün ya da bir hafta süre ile dünya kamuoyunu canlı tutmaya çalışmak da yeterli değildir. Yakın bir gelecekte sorun su kirlenmesi, hava kirlenmesi, toprak kirlenmesinden çok daha büyük boyutlara ulaşma istidadındadır. Bu itibarla, insanoğlunun artık durup bir düşünmesi, gerçek menfaatlerinin nelere bağlı olduğunu görmesi, bazı ihtiraslarından ve zevklerinden bilinçli olarak vazgeçmesi gerekmektedir. Bizce, sorunun en can alıcı noktası bu şuurun uyandırılmasıdır. Tıpkı “demokrasi anlayışında kişinin hürriyetinin başkalarının hürriyeti ile sınırlı olması gibi, kişinin kısa veya uzun vadede çevre kirlenmesine neden olabilecek herhangi bir faaliyetinin de başkalarının sağlığına verebileceği zarar ile sınırlı olması görüş ve anlayışının yaygınlaştırılmasına, hakim kılınmasına gerek vardır. Tabiatıyla, bugün için herkesten bu şuur içinde hareket etmesini beklemek, ümit etmek erkendir. Ama, zaman kaybetmeksizin büyütecin bu noktaya çevrilmesinden ve dikkatlerin 2872 sayılı Çevre Kanununun 7 nci maddesini yürürlükten kaldıran 222 sayılı K.H.K. nin 20 nci maddesinin (e) bendine çekilmesinden yanayız. Bilindiği üzere, her İl’de Valinin başkanlığında kurulan “Mahalli Çevre Kurulunun görevleri arasında yer alan bu benette aynen, “Çevre kirliliğini önleyici tedbirleri ihtiva eden eğitici faaliyetler düzenlemek,” şeklinde bir ifade bu-

İlinmektedir. Toplumumuzda herkesin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkının günlük hayata geçirilmesi, yine herkesin, fert olarak yukarıda işaret ettiğimiz Őura ulaşması ile mümkün olacağından bu konuda yapılacak eğitici faaliyetlerin rolü büyük olacaktır. Bu nedenle, Başbakanlık evre Genel Müdürlüğü'nin olduğu kadar, evre korunması konusunda Valilerimizin ve Kaymakamlarımızın da çok önemli katkıları olabileceği muhakkaktır.

YARDIM TOPLAMA KANUNUNA İLİŞKİN BAZI DÜŞÜNCELER

Ahmet Sezai AYDIN
Kaymakam
Hukuk Müşaviri

GENEL GİRİŞ

Doğa düzeninin “yardımlaşmaya dayandığını ileri süren görüşler bulunmaktadır. Canlının oluşumunu ve varlığını sağlayan cansız nesnelere, bitkinin hayvana, son ikisinin insana yardımı, bir doğa düzeni olarak karşımıza çıkmaktadır; çünkü, alttaki olmadan üsttekinin varlığı düşünülemez. Yardım konusunun bu kadar geniş açıdan ele alınması ve üstünde durulmasının güçlüğü, açıklamalara girilmesinin zorluğu bilinmektedir. Amacımız daha dar bir çerçevede insanlar arasında yardım yapılması ya da yardım toplanması konusunda kimi açıklamalarda bulunulmasıdır.

Konuşmalarda ve yazıda iki sözcüğün, “yardım” ve “bağışın hem sık sık, hem de biri öteki yerine kullanıldığı görülmektedir. Bunlardan her birinin bir tanımı ya da açıklaması yapılmak gerekirse, bize göre şöyle olabilir.

Bağış : Herhangi bir kişinin kendinin olan mal veya parayı kendi gönlü ve isteği ile bir gerçek kişiye veya tüzelkişiye giderek karşılıksız vermesidir. Yardım ya da iyilik amacı güdüdür, bağış yapılmasında...

Yardım : Yardım sözcüğünün iki anlamda kullanıldığı görülmektedir. Birisi, yukarıda az buçuk değinildiği gibi, bağış yapılması, öteki, yardım toplanmasıdır. Bu ikinci anlamı ile yardım toplanmasında kişinin ayağına gidilmektedir. Özetin özeti olarak, bağışta kişi yardım yapacağı yere giderek bağışını yapmakta; yardım toplanmasında yardım isteyen, yapacak olanın yanına gitmektedir.

Bağış ve yardımla ilgili olarak yukarıda verilen kaba tanımlama ya da açıklamadan sonra sözlüğe başvurulmasında yarar düşünülmektedir. Türkçe Sözlükte Bağış : “Kendinin olan şeyi başkasına yardım ya da iyi

lik olsun diye karşılıksız vermek.” biçiminde tanımlanmakta, “teberru” eski deyimini karşılık gösterilmektedir.

Yardım : “Birinin karşılaştığı güçlüğü, sıkıntıyı gidermek, azaltmak işi.” diye açıklanmaktadır. Sözlükte yardım sözcüğü çok geniş bir anlamda ele alınmaktadır.

Türk Hukuk Lügati bağış sözcüğünü bağışlama ile karşılamakta, bunu da “Bir malı karşılıksız olarak ahara —başkasına— temlik etmektir.” biçiminde göstermektedir. Ayrıca eski deyimini “hibe” diye verilmektedir. Türk Hukuk Lügati bağışlama sözcüğü anlamını yukarıda açıklandığı şekli ile verdiği halde, yardım kelimesini “yardım ve kurtarma” olarak kullanmakta, konuyu yalnız deniz hukuku kapsamında tutmaktadır.

Yardım ve yardımlaşmanın önemi ve değeri hiçbir zaman inkâr edilemez ve hem de küçümsenemez. Büyük Türk Bilgini FARABİ, “Medine - Tül - Fazıla - Erdemler Kenti” adlı kitabında:

“Erdem yardımlaşmadır” der. Aynı eserde, “insanoğlu kötülükler için de yardımlaşabilir.. Ancak, gerçek mutluluğa ulaştıracak konularda yardımlaşan insan erdemli; kent de erdemlidir. Yardımlaşan toplum da erdemli toplum, yardımlaşan ulus da erdemli ulustur” görüşünü ileri sürer, savunur.

“Erdemli kent, bütün organları tam olan bir bedene benzer. Bedenin bütün organları yaşamak için nasıl birbirlerine yardım etmek durumundaysalar, kentlerin bütün kişileri de mutlu olmak için birbirlerine yardım etmek zorundadırlar.”

İslam anlayış ve uygulayışında “yardım” daha geniş bir anlam taşımaktadır. Bunların en bilinen ve kullanılanları:

- a. Sadaka,
- b. Fitre,
- c. Zekât, olarak bilinmekte, uygulanmaktadır.

Bunların her biri üstünde ayrı ayrı durulması, tanımlarının yapılması ve açıklanması gerektiği düşünülmekte, yararlı olacağı sanılmaktadır.

SADAKA: Sözlük sadakayı, “Yoksullara yardım olarak karşılıksız verilen para veya herhangi bir nesne” biçiminde açıklamaktadır. Burada güdülen amaç, Tanrı katında sevap —dinsel ödül— kazanmak, bir tür hayır işlemektir.

FİTRE: Fitre kelimesi için sözlükte, “Ramazan ayı içinde fakirlere verilmesi dince buyrulmuş belirli miktardaki sadaka” denilmektedir. Fit

reyi kimlerin vereceği, ölçüsünün ne olacağı din yetkililerince hesaplanır ve duyurulur. Açıklamasında belirtildiği gibi, fitre dağıtılması Ramazan ayı içinde olacak ve hem de uygulanacaktır.

ZEKÂT: Sözlük zekât sözcüğünü hem tanımlamakta, hem de açıklamaktadır. “Tanrı katında sevap kazanmak ve hayır işlemek amacıyla malın belli bir ölçüsünü karşılıksız olarak fakirlere verilmesidir” tanımı arkasından, “Müslümanlık gereği, her kişinin her yıl artan varlığının —mal ve parasının— kırkıta birini fakirlere dağıtması kuraldır, Müslüman olma koşuludur” denilmektedir.

Biçimi, adı, uygulaması ne olursa olsun yapılan yardımların tanım ve açıklanmasında “hayır” sözcüğü geçmektedir. Burada yapılan her türlü yardım veya bağışta gerçekten bir hayır amacının bulunup bulunmayacağı da akla gelmektedir. Konuya ilişkin, hayır sözcüğünü açıklayan Danıştay Birinci Daire, 3.11.1947 gün ve E. 47/203, K. 200 sayılı karar tutanağında:

“Hayır kelimesi sözlük anlamı ile “iyilik” karşılığıdır. Bu bakımdan, yardım toplamanın hepsi de iyilik yapmak amacını güder. Ancak, sırf sevap kazanmak için de yardım yapılabilir. Bu nedenlerle “Cemiyet” Tüzüğü hükümlerine göre yardım toplanması yalnız hayır işleri çerçevesinde kalmayıp idare tarafından takdir ve kabul edilecek sosyal her ihtiyacı kapsadığına...” denilmektedir.

AÇIKLAMA

Genel giriş arkasından konunun ya da yapılacak işin açıklanmasına sıra gelmiş bulunmaktadır. 23 Kasım - Teşrinisani - 1331 -1915 tarihli Cemiyet Nizamnamesi - Yardım Toplama Tüzüğü yetmiş yıla yakın bir süre yürürlükte kaldıktan, daha doğru deyimini ile uygulandıktan sonra, 23.6.1983 gün ve 2860 sayılı Yardım Toplama Kanununun 32 nci maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Kaldırılan tüzük yerine yürürlüğe konulan Yardım Toplama Kanunu, uygulamada kimi değişiklik ve yenilikler getirdiği gibi, kendisi de çok yeni olarak ortaya çıkmaktadır. Dili yenidir, kuralları yenidir, kendisi yenidir...

Amacımız o ki, Yardım Toplama Kanununun kimi maddeleri üstünde durmak, kendi anlayış ve ölçümüzde açıklamak, yeri geldikçe eleştirilerimizi söylemek... Bunları yaparken, kanun maddesini olduğu biçimi ile yazmak, sonra görüş ve düşünüşümüzü ileri sürmek ya da karışık bir yol tutmayı uygun bulmaktayız. Ayrıca, gereken yerlerde yürürlükten kaldırılan “Cemiyet Yardım Toplama” Tüzüğü ile karşılaştırmada bu

lunmak, ileri gidilen ya da geri kalman yerleri vurgulamak gibi bir tutuma da yer verilmesi düşünülmektedir.

KANUNUN KAPSAMI

Yardım Toplama Kanunu, “Kapsam” başlığı altındaki 2 nci maddesi ile kanunun kapsamı ve bu kapsam dışında kalan yardım ve bağışları açık olarak hükme bağlamaktadır.

Maddenin birinci fıkrası:

“Bu Kanun; yardım toplamaya yetkili kişi ve kuruluşların, amaçlarına ve kamu yararına uygun olarak, yardım toplama faaliyetlerine ait esasları kapsar” biçimindedir.

Fıkradan anlaşılacağı gibi, kanun geniş çizgilerle kendi uygulama alanını göstermektedir. Oysa, aynı maddenin 2 nci fıkrası, kanun kapsamı dışında kalan tutum ve davranışları saymaya çalışmaktadır.

2 nci maddenin 2 nci fıkrasında:

“Türk Silahlı Kuvvetlerinin kendi bünyesi içerisindeki yardım toplama faaliyetleri ile dernekler, sendikalar ve bunların üst kuruluşlarına, spor kulüplerine, mesleki kuruluşlar ve bağış kabulüne yetkili vakıflara kendi statülerine göre üyeleri ve diğer kişiler tarafından yapılacak bağış ve yardımlarla bunların öz kaynaklarından sağlayacakları gelirler, bu kanun kapsamı dışındadır” denilmektedir.

Yukarıya olduğu biçimi ile yazılan madde metnine göre:

1. Türk Silahlı Kuvvetlerinin kendi içinde uygulanan yardım toplama iş ve işlemleri,

2. Bazı kuruluşların:

- a. Dernekler,
- b. Sendikalar,
- c. Sendika ve dernek üst kuruluşları —federasyon, konfederasyon

vb.

- d. Spor kulüpleri,
- e. Mesleki kuruluşlar,
- f. Bağış kabulüne yetkili vakıflar;

Kendi tüzük ya da statülerine göre üyeleri veya öteki kişiler tarafından yapılan yardım ve bağışlar,

3. Yukarıda 2 nci maddede sayılanların öz kaynaklarından elde edecekleri gelirler Yardım Toplama Kanunu hükümleri dışında tutulmaktadır.

Üstünde durulan, 2 nci maddenin 2 nci fıkrasında bulunan “bağış ve yardım” biçiminde kullanılan “yardım” sözcüğünün bağış anlamında düşünülmesi ve öyle anlaşılması gerekmektedir. Çünkü, buradaki yardım toplanan değil, “üye ve diğer kişilerce” maddede sayılan kuruluşlara götürülüp verilen biçiminde gerçekleşmektedir.

Değinen fıkrada söz konusu edilen “öz kaynakların Yardım Toplama Kanunu kapsamı dışında kalacağı, kalması gerektiği açıklamasız anlaşılmalıdır. Bunun gibi, maddede sayılan kuruluşlardan benzer amaçlı olanların da birbirine yardımda bulunmaları, borç alıp vermeleri vb. konularındaki gelirler de doğal olarak Yardım Toplama Kanunu hükümleri dışında kalmaktadır. Daha başka gelirler de bu açıdan ele alınabilir... Burada şöyle bir husus akla gelmektedir; Yardım Toplama Kanununun 2 nci maddesinin birinci fıkrası ile yetinilmeli, ikinci fıkranın yazılmasına gerek görülmemeli idi. Çünkü, ikinci fıkrada yapıldığı gibi, kanun kapsamı dışında tutulan gelirlerin sayılması yoluna gidilmesi, işin zora koşulması sonucunu doğurmaktadır. Yukarıda bir cümle ile değinildiği gibi, 2 nci maddenin birinci fıkrası ile yetinilmesinin daha yerinde olacağı düşünülmektedir.

YARDIM TOPLAMA BİÇİMLERİ VE İZİN ALINMASI

Yardım Toplama Kanununa ilişkin konuya değinildikten sonra kimlerin yardım toplayabileceği, yardım toplama izninin alınması ve yardım toplama biçimlerinin ele alınmasına sıra gelmiş olmaktadır.

A. Kimler Yardım Toplayabilir

Resmi Gazetenin 25 Haziran 1983 gün ve 18088 sayısında yayımlanan 2860 sayılı “Yardım Toplama Kanunu” 3 üncü maddesinde yardım toplayabileceklerin sıralanıp sayıldığı görülmektedir. Madde metni:

“Kamu yararına uygun olarak, amaçlarını gerçekleştirmek, muhtaç kişilere yardım sağlamak ve kamu hizmetlerinden bir veya birkaçını gerçekleştirmek veya destek olmak üzere gerçek kişiler, dernekler, kurumlar, vakıflar, spor kulüpleri, gazete ve dergiler yardım toplayabilirler” biçimindedir.

Maddeden de anlaşılacağı gibi, burada iki husus bir arada düzenlenmektedir.

- a. Bunlardan birisi, yardım toplama koşulları,
- b. Öteki, kimlerin yardım toplayabileceğidir.

Bu nedenle de, her iki husus üstünde ayrı ayrı durulması gerekmektedir. Aslında, maddenin ikiye bölünmesi, ya ayrı iki madde halinde, ya da iki ayrı fıkra biçiminde düzenlenmesi daha bir uygun bulunmaktadır. Maddede sıralanan yardım toplama koşulları şöylece sayılabilir;

1. Kamu yararına uygun olmak;

Kanunun ikinci maddesinde de yer alan bu —kamu yararına uygun olarak— deyiminin anlam ve çemberini çizmenin kolay olmadığı ilk anda dikkati çekmektedir. Buradaki “kamu yararının yardım toplama konusunu mu, yoksa yardım toplayanı mı ilgilendirdiğini kestirmek bir hayli güç sanılmaktadır.

Kamu yararına uygun olarak deyimini ile, yürürlükten kaldırılan “Cemiyet Nizamnamesi - Yardım Toplama Tüzüğü’nün 22, 24, 25 ve daha öteki bazı maddelerinde yer alan “umuru hayriye” sözleri karşılamak gibi bir düşünce çıkış yeri olarak alınır, o zaman bu deyimın yardım toplamanın konusu ile ilgili olduğu sonucu kendiliğinden ortaya çıkar. Çünkü, umuru hayriye deyimının “sırf sevap kazanmak amacıyla vakıf, cami, köprü, çeşme, hamam, okul vb. yaptırmak gibi teşebbüs ve hareketleri ifade ettiği...” yukarıda gün ve sayısı verilen Daniştay Birinci Daire kararı tutanağında açıkça belirtilmektedir.

2. Amaçlarını gerçekleştirmek;

Burada, yardım toplayacakların ortaya koyacakları amacın gerçekleştirilmesi anlamı bulunmaktadır. Amacı gerçekleşecek olan ya gerçek kişidir, ya da bir tüzel kişidir. Bu amaç idarece bilinmektedir.

3. Muhtaç kişilere yardım sağlamak;

Yardım toplama şartlarından birisinin, belki de en açığının muhtaç kişilere yardım sağlanması olduğu belirtilmektedir. Kişi ya da kişilerin ihtiyacını karşılamak, bir bakıma bu gibilerin “dilenmelerine engel olma, onlara yardım elini uzatma amacı güdüldüğü düşünülmektedir.

Yoksul ve muhtaç durumda bulunan kişilere yardım sağlanması için yardım toplanması, her ne ölçüde dilenmenin, dilencililiğin önüne geçileceği tartışma konusu yapılırsa bile, büyük kentlerde her köşe başında dilen

ciye rastlamak mümkündür. Bunların gayrı Müslim olduğu da ileri sürülemez. Yardım Toplama Kanununa böyle bir koşul ve kuralın konulmasının uygun ve yerinde olduğu görüşü savunulmaktadır.

4. Kamu hizmetlerinden bir veya birkaçını gerçekleştirmek veya destek olmak;

Böyle bir kural ile kamu hizmetleri için de yardım toplanacağı hükmü getirilmektedir. Burada söz konusu edilen kamu hizmeti devlet, belediye, özel idare ve köy hizmeti olarak anlaşılmaktadır. Cemiyet Nizamnamesinde bu hususlar çok daha açık ve çok daha ayrıntılı biçimde hükümlere bağlanmaktadır. Oysa, Yardım Toplama Kanununda bir cümle ile yetinilmektedir.

Kanunun 3 üncü maddesi son kısmında, yardım toplama koşulları arkasından kimlerin yardım toplayabileceği,

1. Gerçek kişiler,
2. Dernekler,
3. Kurumlar,
4. Vakıflar,
5. Spor kulüpleri,
6. Gazeteler,
7. Dergiler,

Biçiminde sayılmaktadır. Maddede belirtilen yardım toplama koşullarına uyularak bu sayılan kişi ve kuruluşlar yardım toplayabileceklerdir. Yukarıya sıralananlar arasında “kurumlar” dışında kalanlar için herhangi bir tereddüt bulunmadığı sanılmaktadır. Maddede yer alan ve yukarıda sayılan kurum sözcüğünün geniş anlamda değil, dar anlamda Türk Hava Kurumu, Çocuk Esirgeme Kurumu gibi dernek kimliğindeki kuruluşları karşıladığı, uygulamanın bu yolda yapılması gerektiği kabul edilmektedir. Yukarıda örnek olarak değinilen iki kurum dışında, adında kurum sözcüğü bulunan bir hayli ve çok sayıda dernek bulunduğu da bilinmektedir. Bunlara öğretim kurumlarını da eklemek gerekmektedir. —M. 8/3—

B. Yardımın İsteğe Bağlı Olması

Yardım toplanması girişiminde, istenmesinde, özellikle yardım toplama ile görevli kişilerin göz önünde bulundurulması gereken husus, yapılacak yardımın isteğe dayanması, gönüllü olmasının sağlanmasıdır. Kanun 4 üncü maddesi ile;

“Yardım isteğe bağlıdır. Kişi ve kuruluşlar yardımda bulunmaya zorlanamaz.”

Üstünde durulan hususu açık hükme bağlamaktadır. Ayrıca, 29 uncu maddesi 3 üncü fıkrası ile de ceza verilmesi sağlanmaktadır.

Gerek kanunda açık hüküm bulunması, gerekse bu kurala aykırı davranılması durumunda ceza düzenlenmesi yardım toplayan kimselerin yardım toplarken istedikleri kişileri az biraz sıkıştırdıkları, onları utandırma yolunu kullanması önüne geçildiği, gerçek yasal amacın sağlandığı söylenemez. Olmadık yerde, en biçimsiz durumda yardım istendiği, daha ileri bunun alındığı da gerçek ve yaşanan bir olaydır. Konunun resmi, daha doğrusu kanuna dayalı durumu yanında bir de öteki yüzü bulunmaktadır: Dilencilik... 1311-1895 Ocak tarihinde çıkarılan, halen yürürlükte bulunan “Tefeülün Menine Dair Nizamname - Dilencilik Yasaklanmasına İlişkin Tüzük” hükümlerine rağmen ülkemizde dilencilik geçer bir meslek olarak sürdürülmektedir. Bu gibilerin tutum ve davranışları, sağladıkları görünüm, yardım ya da sadakanın istek dışına taşırıldığına her zaman tanık olunmaktadır. Dilencilerin çokluğu karşısında Yardım Toplama Kanununun “muhtaç kişilere yardım toplanması” hükmü pek fazla bir anlam taşımamaktadır. Kaldı ki, kanunun koyduğu bir yığın kural ve koşullar izin alınması yoluna gidilmesini uygulama dışına atmaktadır. Gerçek ve tüzel kişilerden yardım istenmesi konusuna idarenin el atması, bu durumun denetlenmesi istenilen, beğenilen bir kural ise de, kapının aralık kaldığı, bütün bir alanı kapsamadığı da düşünülmektedir.

C. Yardım Toplama Biçimleri

Kanun, yardım toplamanın biçimlerini de düzenlemektedir. Yardım toplanmasında kanunun gösterdiği biçimlerden bir veya birkaçının bir arada kullanılmasına izin verilmektedir. Yardım toplama biçimleri Kanunun 5 inci maddesinde sayılmaktadır. “Yardım toplama şekilleri” başlığı altındaki 5 inci maddenin birinci fıkrası metni:

“Bu Kanuna göre; makbuzla, belirli yerlere kutu koyarak, bankalarda hesap açtırarak, yardım pulu çıkararak, eşya piyangosu düzenleyerek, kültürel gösteriler ve sergiler yoluyla, spor gösterileri, gezi ve eğlenceler düzenlemek suretiyle yardım toplanabilir” biçimindedir.

Maddede sayılanları sırayla yazmak gerekirse, yardım toplama biçimleri:

1. Makbuzla; —makbuz ve biletlerin biçimi konusunda yönetmelik düzenleneceği 5 inci maddenin son fıkrasında hükme bağlanmaktadır.—

2. Belirli yerlere kutu koyarak,
3. Bankalarda hesap açtırarak,
4. Yardım pulu çıkararak,
5. Eşya piyangosu düzenleyerek,
6. Kültürel gösteriler,
7. Sergiler,
8. Spor gösterileri,
9. Geziler,
10. Eğlenceler düzenleyerek,

On tür olarak ortaya çıkmaktadır. Burada varılacak ya da çıkarılacak sonuç, sayılanlar dışında başka yol veya biçimde yardım toplanamayacağıdır. İdarece yardım toplanmasına izin verileceği zaman, sayılan biçimlerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

D. İzin Alınması

2860 sayılı Kanununun 6 ncı maddesi ile genel kural olarak izin alma zorunluğunu getirmektedir. Maddenin birinci fıkrası, birinci cümlesinde:

“Kişiler ve kuruluşlar, yetkili makamdan izin almadan yardım toplayamazlar” denilmektedir.

Genel kuralı açıkça gösteren bu cümlemin hemen arkasından kuralın istisnası konulmakta, kapı aralanmaktadır. Birinci fıkranın 2 nci cümlesi:

“Ancak, kamu yararına çalışan dernek, kurum ve vakıflardan hangilerinin izin almadan yardım toplayabilecekleri, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenip ilân edilir” biçimindedir.

Metni yukarıya olduğu gibi yazılan kanun hükmü üstünde durulmasında yarar görülmektedir. İzin almadan yardım toplayabilecekler:

- a. Kamu yararlı dernek,
- b. Kurum,
- c. Vakıflardır.

Kanunun 3 üncü maddesinde sayılan yardım toplayabileceklerden, yukarıdaki üç kuruluş çıkarıldığı takdirde, ötekiler izin almak zorundadır. Bunlardan da Bakanlar Kurulu listesine giremeyenler de izin alması gerekenler arasında kalacaktır. Kaldı ki, ülkemizde bulunan vakıfların her

türü ile sayısı kesin olarak söylenemez. Kamu yararlı dernek sayısı üç yüz elli dolayındadır. Kurumların sayısı çok daha azdır. Ne yandan bakılırsa bakılsın, sayısı binleri aşan kurum, dernek ve vakıflardan hangilerinin izin almadan yardım toplayacağı konusunda düzenlenecek öneri listesi için herhangi bir ölçüt ya da ipucu verilmemektedir, kanunda... Bu yönden İçişleri Bakanlığınca düzenlenecek öneri listesinin güçlüğü daha ilk adımda ortaya çıkmaktadır. Öyle ya, kamu yararlı derneklerin hepsi listeye almayacağına göre, seçim nasıl yapılacaktır? Ya vakıflar?..

Kanunda tutulan yola gidileceğine, bu işin en kestirmesinin Türkiye Kızılay Derneği, Türk Hava Kurumu, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu gibi üç dernek, üç de asker vakfı olmak üzere kanunda sayılarak gösterilmesidir. Değinen zorluk yüzünden olacak Yardım Toplama Kanununun 6 ncı maddesi ile düzenlenmesi öngörülen listenin bugüne değin yayımlanamadığı dikkati çekmektedir.

E. İzin Vermeye Yetkili Yerler

Genel kuralın, izin alınmadan yardım toplanması yasak olduğuna göre, izin verecek yerlerin de kanunda gösterilmesi gerekmektedir. 2860 sayılı Kanun 7 nci maddesi ile bu gereği yerine getirmektedir. Yedinci maddenin birinci fıkrası:

“Yardım toplama faaliyeti birden fazla ili kapsıyorsa, İçişleri Bakanlığından; bir ilin birden fazla ilçesini kapsıyorsa o ilin valisinden; bir ilçenin sınırları içinde ise o ilçenin kaymakamından izin alınır” hükmünü taşımaktadır.

Maddeye göre yardım toplanacak alan ilçe, il ve birden çok il olarak alınmakta, bu açıdan izin verecek yer büyükten küçüğe doğru sıralanmaktadır.

a. Yardım toplanacak alan birden fazla ili kapsıyorsa, izin İçişleri Bakanlığınca,

b. Yardım toplanacak alan bir ilin birden çok ilçesini kapsıyorsa, yardım toplama izni o ilin valisince,

c. Yardım toplama alanı bir ilçe sınırları içinde kalıyorsa, o ilçenin kaymakamınca izin verilmesi gerekmektedir.

Burada açıklanması, belirtilmesi ya da vurgulanması uygun görülen birkaç husus bulunmaktadır.

1. Yardım toplama konusunda izin verilmesinde dikkat edilecek hususlardan birisi, hem de en önemlisi, izin verme yetkisinin vali 'Te say

makama doğrudan verilmesidir ki böyle bir yetkinin devredilmesi de mümkün değildir. Açık ifadesi ile, yardım toplama izin belgesini ya da onayını bizzat vali ve kaymakam imza edecektir. Kanunda bulunan “valisinden” ve “kaymakamından” sözleri bu sonucu vermektedir. Bu durum için örnek olarak “gayrimenkule tecavüz” konusundaki kanun gösterilebilir.

2. Bir öteki husus, İçişleri Bakanı açısından yukarıda değinildiği biçimde bir durumun söz konusu olmadığıdır. Çünkü, kanun, “İçişleri Bakanlığınca” deyimini kullanmaktadır. Bakanlıkta bakan adına imza yetkisi bulunan — müsteşar, müsteşar yardımcısı vb.— bir kişinin yardım toplama izin belgesini imzalaması mümkün görülmektedir.

3. Bir üçüncü nokta, yardım toplamaya izin verme ya da bu konuda bir belgeye imza atma eyleminin yanında, bu işe ilişkin işlemlerin yürütüleceği bir yer olmak lazım gelmektedir. Bu husus 7 nci maddenin 2 nci fıkrası ile açıklığa kavuşturulmaktadır.

“Yardım toplama faaliyetleriyle ilgili işlemlerin yürütülmesinden, il ve ilçelerin emniyet kuruluşları, ilçede emniyet kuruluşunun bulunmaması halinde jandarma kuruluşları görevlidir. İzin İçişleri Bakanlığınca verilmesi halinde ise bu görev, Emniyet Genel Müdürlüğünce yerine getirilir.”

Yurdumuzda bulunan yabancı temsilciliklerin yardım toplayabilme durumu da izne bağlanmaktadır. Kanununun 27 nci maddesinde:

“Türkiye’de yabancı temsilciliklerce yardım toplanması Dışişleri Bakanlığının iznine bağlıdır” denilmektedir.

Bu maddeye göre izin verecek makamlar arasında Dışişleri Bakanlığı da katılmış olmaktadır.

YARDIM TOPLAMADA DENETİM

Koşulu ve amacı ne olursa olsun, yardım toplama konusunda en önemli durumun “denetim” olduğu tartışmasız kabul edilmektedir. Doğrusu, yardım toplama konusu içine idarenin sokulması ile de bu amaç —denetim— güdülmektedir. Bu nedenle olacak, Yardım Toplama Kanununun Dördüncü Bölümü bütünü ile denetime ayrılmış bulunmaktadır. Ancak, denetim konusunun yalnız bu bölümde yer alan maddeler çemberinde kalmadığı, kanunun hemen bütün bölümlerinde denetime ilişkin hüküm bulunduğu da görülmektedir. Öyle ya, kimlerin yardım toplayacağı, yardımın koşulları ve biçimleri, başvurunun incelenmesi, izin verilmesi yardı-

mm toplanması, sonucun saptanması gibi durumlar denetim kapsamına girmektedir. Denetim konusunda en önemli kural, bu görev ve sorumluluğun izin veren makama ait olmasıdır. Böyle bir görev ve sorumluluk, kanunun “Faaliyetlerin Denetimi” başlığı altındaki 16 ncı maddesinde açıkça hükme bağlanmaktadır. Maddede:

“Yardım toplama faaliyetleri ile sağlanan net gelirin gerçekleştirilmek istenen amaç doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı izin veren makamın gözetim ve denetimine tabidir” denilmektedir.

Yukarıda birkaç cümle ile değinildiği gibi, yardım toplama konusundaki denetim, yardım toplamanın her aşamasında sürdürülmektedir; sürdürülmesi de gerekmektedir. Böyle olması idarenin yardım toplama işine katılması, görev ve sorumluluk yüklenmesi sonucu doğmaktadır. Her şeyden önce, vatandaşın güveninin sarsılmaması, sağlanması düşünülmelidir.

A. Sürekli Denetim

Burada sözü edilen sürekli denetimin değişik açıdan düşünülmesi, o yönden ele alınması gerekmektedir. Bu husus, Yardım Toplama Kanununun 6 ncı maddesi son fıkrasında, açık bir hükümlerle:

“İzin alınmadan girilen yardım toplama faaliyetleri güvenlik kuvvetlerince derhal men edilir ve sorumlular hakkında kovuşturma yapılır” biçiminde anlatılmaktadır.

Böyle bir sürekli denetimin, güvenlik kuvvetlerine verilmesi de, yardım toplama işinin kamu düzeni kavramı içinde düşünüldüğünü, özel bir önem verildiğini göstermektedir. Değinen ve açıklanmaya çalışılan duruma karşın, “dilencilik” konusu bir kez daha karşımıza çıkmaktadır. Her ne kadar izinsiz yardım toplama faaliyetine girilmesi yasaklanmakta, bu gibiler hakkında kovuşturma yapılması hükme bağlanmakta ise de, sanki dilencilik bir “istisna” imiş biçiminde bir anlayışla karşılanmakta; ilgili ve yetkililerce herhangi bir işlem yapıldığına, bir önlem alındığına tanık olmak çok güç bilinmektedir. Yukarılarda bir yerde “Dilencilığın Yasaklanması” konusundaki tüzüğe değinilmişti...

B. Sorumlu Kurul

Kanun, daha ilk adımda, yardım toplama izni verilir verilmez bir sorumlu kurul oluşturmakta; bunu “Sorumlu Kurul” başlığı altındaki 11 inci maddesi birinci fıkrasında göstermektedir.

“Gerçek kişiler, yardım toplama faaliyeti için en az üç kişiden ibaret sorumlu kurul oluşturmak zorundadırlar. Tüzel kişilerin sorumlu kurulu, yönetim organlarıdır.

Sorumlu kurulda görev alanlar ile değişikliklerin izin veren makama on gün içinde bildirilmesi gerekir.”

Her iki fıkrası olduğu biçimi ile yukarıya alman 11 inci madde hükmünden anlaşılacağı gibi, idare sorumlu bir kurul bulmakta; bu kurulun kimlerden oluştuğunu da bilmektedir. Böyle bir sonucu kanunun kendisi

sağlamaktadır.

Sorumlu kurulları:

a. Gerçek kişiler yardım toplama faaliyetine girecek ise, en az üç kişilik bir kurul oluşturacak,

b. Tüzelkişiler yardım toplama faaliyetinde bulunacak ise, bunların yönetim organları —yönetim kurulu, mütevelli heyeti vb.— sorumlu kurul yerini alacaktır.

Sorumlu kurulların sorumluluğu kanunun 14 üncü maddesinde gösterilmektedir. Burada:

“Yardım toplama faaliyetine girenler bu faaliyetin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinden, süresi içinde sonuçlandırılmasından, toplanan para ve eşyanın korunmasından ve amaca uygun şekilde kullanılmasından sorumludur” denilmektedir.

Kesin hesabın çıkarılması başlığı altındaki 17 nci madde ise, daha açık olarak;

“Sorumlu kurullar yardım toplama süresinin bitiminden itibaren on gün içinde toplanan yardımın kesin hesabını çıkarmak ve bir örneğini izin veren makama vermekle yükümlüdürler. Zorunlu hallerde bu süre, izin veren makamca otuz güne kadar uzatılabilir.

izin veren makam, kesin hesabın bir örneğini denetçilere gönderir” hükmünü taşımaktadır.

C. Denetçiler

Kanun koyucu, güvenlik kuvvetlerinin sürekli denetimi, sorumlu kurulların çalışması konusunda yetinmemiş, ayrıca idareye gerekli denetlemeyi yapmak üzere denetçi görevlendirme yetkisi vermektedir. Bu husus, kanunun 16 ncı maddesi 2 nci fıkrası ile düzenlenmektedir. Fıkroda:

“izin veren makam, gerekli denetlemeyi yaptırmak üzere, memurlar arasından veya dışarıdan yeterli sayıda denetçi görevlendirir ve ilgililere bildirir” kaydı bulunmaktadır.

Fıkradan, sorumlu kurullara tam bir güven duyulmadığı, bu nedenle ayrı bir denetleme kurulu oluşturulduğu sonucu çıkarılmaktadır. Denetçilerin görevi ve düzenleyecekleri rapordan, kanunun 18 ve 19 uncu maddelerinde söz edilmektedir.

18 inci madde metni:

“Denetçiler, yardım toplama faaliyetlerinin belgelerini ve kesin hesabını inceleyerek, sonucu bir rapor halinde ve belirlenen süre içinde, görevlendiren makama verirler” biçimindedir.

Madde, denetçilere bir “rapor” düzenleme görevi yüklemektedir. Bu raporda nelerin yer alacağı 19 uncu maddede sayılmaktadır.

19 uncu madde metni:

“Denetleme raporunun:

- a. Yardım toplama faaliyetinin brüt gelirini,
- b. Yardım toplama faaliyeti için yapılan gideri,
- c. Yardım toplama faaliyeti sonunda sağlanan geliri,
- d. Bu gelirin amacı gerçekleştirmede yeterli olup olmayacağı konusundaki bilgiyi,
- e. İzin veren makamca incelenmesi istenen hususlarla ilgili açıklamaları, İçermesi gerekir.

Denetçiler, girmesinde yarar gördükleri hususları da rapora yazarlar” hükmünü taşımaktadır.

Denetim başlığı altında değinilen hususların, yardım toplama konusuna ne ölçüde önem verildiğini ve birkaç koldan denetim yapıldığını açıkça ortaya koymaktadır. Kolluk denetimi, yardım toplayan tüzelkişinin yönetim organı — sorumlu kurul— ve izin veren makamca görevlendirilen denetçilerle, yardım toplama faaliyetinin başından sonuna kadar üç yönden denetlendiği, denetime büyük ölçüde önem verildiği de kesinkes anlaşılmaktadır. Görüş böyle olmakla birlikte, küçük yerlerde —ilçelerde, kasaba ve köylerde— kanunda gösterilen denetim biçimlerinden her birinin yeter ölçüde, hatta aşırı olarak uygulanacağı kabul edilse bile, büyük kentlerde denetimin asgari düzeyde olsun yerine getirileceğinden kuşku duyulmaktadır.

SONUÇ

Yazımızın başlangıcından buraya kadar olan bölümünde önce genel bir giriş yapılmış, arkasından kısa bir açıklamaya girilmiş, kanunun kapsamına, yardım toplama biçimlerine, izin alınmasına, izin verecek makamlara, yardım toplamanın denetimine değinilmiş bulunmaktadır. Şimdi sıra sonuç bölümüne gelmiş olmaktadır. Sonuç bölümünde görüş ya da düşünceleri maddeler halinde sıralamak daha yerinde ve kolay sanılmaktadır.

1. Yetmiş yıla yakın bir süre yürürlükte kalan “Cemiyet Nizamnamesi - Yardım Toplama Tüzüğü” olsun, gerekse 1983 yılında yürürlüğe konulan 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu olsun, yardım toplama iş. ve işlemlerinin başıboş bırakılmak istenmediği; bunların idarenin denetim ve gözetimine alındığı, düzen sağlama amacı güdüldüğü anlaşılmaktadır. Tüzelkişiler veya gerçek kişiler tarafından yürütülecek yardım toplama işinin denetlenmesi, bu denetimin idarece yapılması, konunun kamu düzeni yönünden ele alındığı, önem verildiği sonucu çıkarılmaktadır. Ancak, böyle bir denetimin yarım kaldığı, gelişigüzel yardım toplamaların ve dilencililiğin denetim dışındaymış gibisine işlem yapıldığı da akla gelmektedir.

2. Cemiyet Nizamnamesinin dili, günümüze uymadığı anlaşılmakta ve bu nedenle uygulanmakta güçlük çekildiği bilinmekteydi. Bu açıdan, yürürlüğe konulan Yardım Toplama Kanununun, dil ve deyim yönünden uygulamada büyük bir kolaylık ve anlaşılabilirlik sağladığı kuşkusuzdur. Bir hukuk metninin anlaşılır olması, onun uygulanması, böylece amaca ulaşılması vb. sonuçlarını doğuracağı da benimsenmektedir.

3. Kanunun 5 inci maddesinde yardım toplama şekilleri sayılmaktadır. Maddenin ikinci fıkrasında, bu şekillerden bir veya birkaçı kullanılabilir denilmektedir. Yardım Toplama Kanununun yukarıda değinilen maddesi bakımından iki durum düşünülmektedir.

a. Yardım toplama izni veren makamın izin kararında yardım toplama biçiminin ya da biçimlerinin belirtilmesi uygun sayılmaktadır.

b. Kanunun 6 ncı maddesinde “izin almadan yardım toplayabileceklere” ilişkin Bakanlar Kurulu kararından söz edilmektedir. Bu kararda izinsiz yardım toplayacak kamu yararlı dernek, kurum ve vakıfların yardım toplama şekillerinden hangilerini uygulayacakları da belirtilmektedir.

4. 2860 sayılı Kanun gerçekten idareye bir hayli kabarık sayıda görev ve sorumluluk yüklemektedir. Öyle ki, yardım toplama faaliyetinin herhangi bir aşamasında idareyi bulmamak mümkün değildir. Yardım toplama

nın ilk adımından sonuna kadar idare işin içinde yer almaktadır. Bu yer alma başvurudan izin vermeye, faaliyetlerin denetiminden denetçi görevlendirilmesine, dosya düzenlenmesine değin uzanmaktadır. Bütün bunlar ve daha ötekiler idareye getirilen görev ve sorumluluklardır. Bu yük hiç bir zaman küçümsenemez. Kanunla verilen görevler yürütölmek zorundadır.

5. Aslında akla takılan, birdenbire açıklaması ya da karşılığı bulunamayan husus Kanunun “Saklı Tutulan Hükümler” başlığı altındaki 31 inci maddesi hükmüdür. Burada “Mevzuat hükümlerine göre bazı derneklere, vakıflara, meslek kuruluşlarına ve kamu kuruluşlarına tanış hak ve ayrıcalıklar saklıdır” denilmektedir. Maddede yer alan, uygulayıcıyı, daha açığı idareciyi tereddüde düşüren durumun ya da sorunun iki yönde oluştuğı görölmektedir.

a. Bazı dernekler, vakıflar, meslek kuruluşları ve kamu kuruluşları hangileridir?

b. (a) da sayılanlara tanınan hak ve ayrıcalıklar nelerdir?

Her idarecinin bunları kuramsal olarak bildiğı veya bilmesi gerektiğı düşünölse bile, gerçeğın böyle olmadığı da kolaylıkla söylenebilir. Tutulacak yolun doğrusu, dernek ve kuruluşların Kanunda bir bir sayılması, “hak ve ayrıcalıkların” belirtilmesi olarak düşünölmektedir.

6. 2860 sayılı Yardım Toplama Kanunu ile çıkarılması istenilen yönetmeliklerin çokluğu da dikkati çekmektedir.

1.5 inci maddenin son cümlesinde bulunan yönetmelik,

2.8 inci maddenin son fıkrasında yer alan yönetmelik,

3.23 üncü madde ile çıkarılması istenilen yönetmelik,

4.Kanunun 30 uncu maddesinde “altı ay içerisinde” çıkarılması hükme bağlanan yönetmeliktir.

Her ne kadar yönetmelikler, Başbakanlık, bakanlıklar ve kurumların “görev alanına giren konularda” çıkarılması mümkün olan hukuk metni ise de, ölkemizde yönetmelik çıkarılması konusunun çoğaldığı, hemen akla gelen her hususta yönetmelik düzenlendiğı de görölmektedir.

OKUYUCULARIMIZA

Dergimizin bir önceki sayısında başlattığımız “MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR” dizisine bu sayımızda “KURTULUŞ SAVAŞINDA DEMİRCİ KAYMAKAMLIĞI - KAYMAKAM İBRAHİM ETHEM BEY” ile devam ediyoruz. Yazıda, Kurtuluş Savaşımızda bir Kaymakamın mahallen oluşturduğu akıncı güçlerle ilçesinde istilacı düşmana karşı gösterdiği yiğitlikler, kahramanlıklar ve bütün bunlardan sonra da ender insanlarda görülebilecek tevazuu gözler önüne serilmekte; bu arada Demirci İlçemiz hakkında da kısa bilgi verilmektedir.

Türk İdare Dergisi bu kahraman meslek büyüğünü saygıyla anarken, ricamız üzerine konu ile yakından ilgilenen meslektaşımız Manisa Valisi Raf et ÜÇELLİ ile yazıyı derleyerek bizlere intikal ettiren meslektaşımız Demirci Kaymakamı Fahri Keser'e teşekkür eder ve diğer meslektaşlarımızdan da çevrelerinde benzeri adsız kahramanlar hakkındaki yazılarını bize ulaştırmalarını bekleriz.

YAYIN KURULU

KURTULUŞ SAVAŞINDA DEMİRCİ KAYMAKAMLIĞI (KAYMAKAM İBRAHİM ETHEM BEY)

Fahri KESER

Demirci Kaymakamı

1. Demirci'ye Genel Bakış

Manisa'nın Demirci ilçesi, Ege'den İç Anadolu'ya açılan küçük-büyük vadilerle nehir yataklarının bulunduğu paraleller üzerinde kurulmuştur. Bu yüzden, bilinen tarihin her döneminde “yerleşim yeri” ve çeşitli medeniyetlere sahne olmuştur. M.Ö. 4000 yıllarında Anadolu'ya yerleşen Proto-Hitit'ler, daha sonra ise Etiler, Frigyalılar, Kimmerler, Nordik ırkı mensupları, Lidyalılar, Persler, İonyalılar, Romalılar, Bizanslılar, Selçuklular, Saruhanlı Beyliği ve Osmanlıları Demirci'de hakimiyet kuran medeniyetler olarak sayabiliriz.

Demirci'nin tarihî seyri içinde Lidyalıların özel yeri vardır. Basit bir site görünümündeki Demirci, Lidyalılar devrinde gelişerek imar edilmiş ve daha sonraki medeniyetler, Lidyalıların kurduğu şehirçilik düzenine sadık kalmışlardır.

Evliya Çelebi Seyahatnamesinde Demirci'nin, Cincime Kralın kızının kardeşi Fındıcak Kral elinden Saruhanoğlu Beylerinden DEMİROĞLU Kara Mustafa Bey tarafından fethedildiği, Saruhan Sancağı hududu olduğu, 150 akçe vergi mükellefi bulunduğu, 150 parça köye sahip olduğu, 7 tepeli ve dereli yere kurulmuş tek katlı evlerden müteşekkil olduğu, evlerin 3060 toprak örtülü Türkistan evinden ibaret bulunduğu, şehrin 18 mahallesi olduğu yazılıdır. Evliya Çelebi'nin Demircililer hakkında da ilginç tespitleri vardır: “Halkı eşirra (dik başlı) olduğundan kadılarına zulmettirmemişlerdir. Ama misafirperverdirler. Üzüm ve incir ticaretiyle geçinirler. Askerlere kız vermezler ve askerlerden kız almazlar. Yeniçeri ve Sipahilerden, kız istemeyeceklerine dair söz alırlar. Aksi halde şehirden sürgün ederler! Bu şehir, her türlü eşkıyalıktan uzak, mamur bir şehirdir.”

2. Kurtuluş Savaşında Demirci

Mondros Mütarekesinin 7. Maddesine istinaden 15 Mayıs 1919'da İzmir'i işgal eden Yunan kuvvetleri, 20 Eylül 1920 tarihinde, yani ilk işgal hareketinden 16 ay kadar sonra Demirci'yi de işgal etmişlerdir. Yukarıda, hürriyetlerine bağlılıkları ve zulme karşı direnişleri hakkında en güvenilir belgelerden örnekler verdiğimiz Demircililerin, bu işgale boyun eğmeleri düşünülemezdi elbette... Nitekim Demircililer, "işgalden itibaren bir buçuk yıl yoksul ve her taraftan çevrili vaziyette düşman içinde kaldılar. Yalçın dağlar ve ormanlarda kendi güçlerine dayandılar, saldırdılar. Devam üzere hareket halinde olarak düşmanla üç defa çarpıştılar. Düşmana 787 ölü, 151 yaralı insan; 137 hayvan, 2 hafif makineli tüfek. 190 esir bıraktırdılar. Birçok telefon, telgraf ve posta muvasalasını kestiler. Eşya, mühimmat, erzak, mevaşi gibi ganimetler de caba... Birçok köyleri yağmadan-yıkılmaktan kurtardılar. Buldukları mntıkada TBMM Hükümeti namına kurdukları idare mekanizmasıyla ve Akıncılar töresiyle halk üzerinde Yunanlılara hakim bir Türk varlığını gösterdiler. Asayişli korudular, şakiliğin kökünü kuruttular. Bir buçuk yıl yılmadılar, yıldırıldılar... Yurdun kurtuluşu ile bütün acılarını dindirdiler. Bu boğuşmada kendileri de 21 şehit, 2 esir, 22 yaralı insan ve 45 hayvan verdiler.¹

Şimdi biraz da yukarıda özetini verdiğimiz ölüm-kalım savaşını gerçekleştiren yiğitlerden ve onların komutanı olan Kaymakam İbrahim Et- hem Bey'den bahsedelim. Bahsedelim ki, bir avuç insanın ulaştığı muazzam başarının altında yatan sevk ve idare kudretini, halk-yönetici bütünleşmesinin gücünü görelim.

20 Eylül 1920 tarihinde Demirci işgal edildi, demiştik. Ancak işgalden evvel Demircililer, son derece göğüs kabartan bir mücadele örneği vermişlerdir.

14 Temmuz 1920 günü bir Yunan piyade alayının Demirci'ye doğru gelmekte olduğu haber alınınca, Kaymakam İbrahim Ethem Bey'in emriyle şehrin 15 Km. güneyinde müdafaa hattı kuruldu. Bu sırada Kula ve Uşak istikametlerinden de Yunan kuvvetlerinin Demirci'ye doğru ilerledikleri görülmüştü. Bunlar, Demircililerin oluşturduğu müdafaa hattının tam gerisini hedef almışlardı. Oluşturulan müdafaa hattı derhal biraz geriye çekildi. Mağrur Yunan askeri, gafilâne ileri atıldı ve pusu kurmuş bulunan Kütahya Alayı kumandanı Halit Bey'in kucağına düştü. Yunan askerinden bir bölük telef oldu, diğerleri kaçtılar. Yunanlıların Anadolu macerasında ilk önemli başarısızlığı işte bu Demirci müdafaası karşısında

¹ İstiklâl Harbi'nde Demirci Akıncıları, Yeni İstanbul Kültür Yayınları, sayfa: 8. Basım Yılı: 1970.

uğradıkları başarısızlıktır. Demircililerin büyük başarısı üzerine, o sırada Afyon'da bulunan Mustafa Kemal Paşa şu telgrafi çekti: “Demirci havalisinde Ethem Beyefendi'ye, Afyon, 14 Temmuz 1336 (1920) Müstacel. Demirci'yi geri alan kahraman müfrezelerinizin mütemadi kahramanca hücumları ile bozulan ve askerî vaziyetlerini ıslah derdine düşen Yunan ordusunun ileri hareketi durduğu ve gevşediği; cephelerden gelen son raporlardan anlaşılıyor. Sol kanadınızı tehdit eden yeni düşman kuvvetinin bu cepheden geri alındığını ve Kula yoluyla üzerinize gönderildiğini haber aldık. Yardımınıza bir askerî kıta gönderilmesini Uşak civarındaki fırka kumandanına emrettim. Benim Ankara'ya dönmeliğin mecburiyeti hasıl oldu, sebebinin izahı şifre ile dahi caiz değildir. Bu hususta şifaî bilgi vermek üzere Tevfik Rüştü Bey ile Hüsrev Sami Bey şimdi hareket ettiler. Gözlerinden öper, başarılarınızı tebrik ederim (Afyon'da BMM Reisi Mustafa Kemal).”

Mustafa Kemal Paşa tarafından gönderildiği bildirilen kıtanın Demirci'ye gelmemesi üzerine, kumandanın ikaz edilmesi ve 1-2 tayyarenin Demirci civarında uçurulması istenmiş ve 16 Temmuz günü akşama doğru, Mustafa Kemal Paşanın Ankara'ya gitmesi üzerine yerine bakan Fahrettin (Altay) Bey'den şu telgraf alınmıştır: “Demirci cephesinde Ethem Beyefendi'ye, Yunan taarruzunun durmuş bulunmasına rağmen Uşak cephesinde o zamana kadar hasıl olan vaziyet icabı Aziz Bey fırkası tarafından bir müsademe neticesi Uşak'ın boşaltılmasına mecburiyet hasıl olmuştur. Bu itibarla Gediz istikametinden çekilme hattımızın tehlikeye düştüğü Uşak'ın şimalinde çekilirken bize mensup örtme vazifesi yapacak hiçbir kuvvetimizin bulunmadığı, iki tayyaremizin isteğinize uygun olarak uçurulmasını emrettiğimi bildiririm. Evvelce emrinize gönderildiği Mustafa Kemal Paşa tarafından bildirilen 1000 mevcutlu kıtanın şimdiye değin sizinle irtibat temin ettiğini ümit ederim. Afyon cephesinde kolordu kumandanı Miralay Fahreddin (Altay).”

“... İki günden beri karşılıklı durulduğu halde Yunan kuvvetleri hiçbir taarruza geçemediler. Çünkü daha önce hezimete uğrayan Ayvalık firkalarının gömülmemiş cesetleri onların kuvve-i maneviyatlarını bozuyordu. Miralay Fahreddin Bey'in telgrafi üzerine herhangi bir tehlikeye düşmemek için ve Gediz'i düşmana kaptırmamak için Demirci civarındaki kuvvetlerimi Demirci'nin 10 Km. kuzeydoğusundaki Simav Gölünün güneybatısındaki Cevizlik mevkiine çekmişim. 16 Temmuz 1336 (1920) akşamı boşaltılan siperleri Yunan kuvvetleri işgal ederek iki koldan taarruza başladılar. Bu arada 1000 kişilik takviye kuvveti geldi. 5 saat süren göğüs göğüseye muharebeden sonra düşman kuvvetleri Demirci istikametinde kaçmaya başladılar. Takip sonucu Demirci tekrar alındı. Bu muharebelerde Halit Bey, Alaca müfrezesi zabitlerinden Mısırlı Yusuf Bey bü

yük fedakârlıklar gösterdiler. Halit Bey'le beraber 40 şehit ve 60 yaralı verildi. Muharebelerin neticesini Eskişehir'de ele geçen bir Yunan gazetesi şöyle yazmaktaydı: Küçük Asya'da bulunan ordumuzun son taarruz hareketine dair Hükümete verdiği bilgiye dayanarak bazı meslektaşlarımız ordunun her yerde muvaffakiyetinden bahsediyorlar. Bizim hususî ve emin istihbaratımız ise, son günlerde dehşetli karşı koymalara tesadüf ettiği ve birçok telefât verdiği merkezindedir. Hatta Ayvalık fırkalarımızın bozuluşundan sonra zavallı asker evlâtlarımızın cesetleri Demirci dağlarındaki kuş ve vahşî hayvanları doyuracak ve havayı bozacak kadar çok olmuştur. Askerî vaziyetimiz mesuliyet ve tehlike göstermektedir”.

“... Bu muharebelerin umumî neticesinden sonra Gediz, Simav ve Demirci şehirleri ve havalisi, Kuvayı Seyyare'nin fedakârane çarpışmalarıyla tamamen elimize geçmiş, bu durum Yunanlılar üzerinde büyük bir tesir icra ettiğinden Venizelos Hükümeti düşmüş ve hatta Venizelos Küçük Asya Yunan istilâsının başlıca müsebbibi sayılmış, Yunanistan'da tutunamayarak Avrupa'ya kaçmıştır.”²

Çerkez Ethem kuvvetlerinin umumî cepheye çekilmesiyle Demirci boş kaldı ve 23 Aralık 1336 (1920) öğle vakti Hükümet kuvvetleri, küçük bir atlı kafilesi halinde Demirci'ye girdiler. O esnada Aziz Bey isminde bir mutasarrıf, Demirci'deydi. 29-30 Aralık 1920 gecesi Mutasarrıf Aziz Bey Demirci Kaymakamı'na bir telgraf bırakarak, Doktor Kâzım Bey kuvvetleriyle birlikte Demirci'den ayrıldı. Simav'dan çektiği telgrafta, Çerkez Ethem'le Kuvayı-ı Milliyyetin arasını bulmak için ayrıldığını bildiriyor ve vekâletini dönüşüne kadar Demirci Kaymakamı İbrahim Ethem Bey'e bırakıyordu.

O andan itibaren Demirci'nin istiklâl mücadelesi, Kaymakam İbrahim Ethem Bey tarafından yürütülecekti. O andan itibaren başarısızlık ölüm, başarı ise Hürriyet ve İstiklâl demekti. Kaymakam İbrahim Ethem Bey'in, üzerlerine düşen sorumluluğun ağırlığını vurgulayan konuşması, tüm Demircilileri galeyana getirmişti.

Kaymakam İbrahim Ethem Bey, Demirci Akıncılarının (milis kuvvetlerin) tabî lideri durumundaydı. İlk iş olarak herhangi bir Yunan işgaline karşı Demirci'de 60 jandarma eri bırakarak dağa çekildiler. Akıncılar dağda karargâh kurarken Demirci de önemli ziyaretlere sahne oluyordu: 7 Ocak 1921'de Çerkez Ethem'in yaveri Sami, 16 Ocak 1921'de Kuvayı-ı Seyyare'nin ağırlıkları Demirci'ye geldi. 19 Ocak akşamı ise Çerkez Ethem Demirci'deydi. Artık Akıncıların görevi, henüz ihaneti tescil

² Çerkez Ethem'in Ele Geçen Hatıraları, Dünya Yayınları, No: 6, Dizildiği Yer: Dünya Matbaası, Basıldığı Yer: Güniz Basımevi, 1962-İstanbul, sayfa: 84-120.

edilmemiş olmakla beraber işi iyice azıtmış bulunan Çerkez Ethem Kuvvetlerinin yağmasını önlemektir. Alman tedbirlerle yağma önlenmiş ve Çerkez Ethem Demirci'den ayrıldı. 19 Ocak 1921 Çarşamba günü saat 16 civarında 7 kişilik bir süvari gurubu ve 8. Tüme mensup alay gelmeye başladı. Gelenlerin kumandanları Yarbay Derviş, Sabri ve Albay Refet (Bele) Bey'lerdi.

22 Ocak 1921'de Çerkez Ethem, etrafındaki 300 Çerkez atısıyla birlikte Susurluk'ta Yunanlılara iltica etti.

Çerkez Ethem, Demirci Akıncılarını Yunanlılardan daha fazla uğraştırmıştı. Onun Yunana ilticasıyla dağdan indiler ve bütün azimleriyle Yunana karşı hazırlandılar. Demirci'den başka civar ilçelerin de korunmasını üstlenmişlerdi. Nitekim 22 Mayıs 1922 günü Demirci Akıncıları Gördes'e girdiklerinde, beldeyi kül yığını halinde buldular. Her sokakta öldürülmüş, yakılmış, kolları-ayakları kesilmiş, delirmiş kadın, çocuk ve ihtiyarlara rastlanıyordu. Bu facia üzerine dehşete kapılan Akıncılar, intikam almak üzere 120 kişi ile harekete geçtiler. Sındırgı'nın 10 Km. yakınındaki Kapanca Dağı'nda bir tabur ve iki makineli tüfekten ibaret düşman kuvvetleriyle yapılan çetin muharebede düşmanı imha ettiler. Bu muharebede Kaymakam İbrahim Ethem Bey'e Demircili akıncılardan Parti Mehmet Pehlivan, İsmail Hakkı, Hacı Veli, Kadıdağlı Pehlivan ve Bakırlı Mustafa çok faydalı oldular. Kaymakam İbrahim Ethem Bey de, Millî Hükümetin Harp Madalyası ile taltif edildi.

24 Temmuz 1921 Pazar günü 600 mevcutlu bir tabur ve cebel topu takviyeli düşman kuvvetlerine hücum eden Demirci Akıncıları, 9 saatlik çarpışmadan sonra 3 ölü, komutan dahil 5 yaralı veren düşmanı geri püskürttüler. Akıncılar da üç yaralı vermişlerdi. Bu muharebeden sonra Yunanlılar, sırf Demircili Akıncıları hedef alan taarruzlara başladılar. 6 Ağustos 1921 akşamı Demirci'ye 10 Km. mesafeye kadar yaklaştıklarında, Kaymakam İbrahim Ethem Bey'in emrinde Ordu Mıntıkası Kumandanı Süvari Binbaşı Kemal, Yüzbaşı Mustafa, Parti Mehmet Pehlivan, Halil Efe, Hacı Veli gibi ileri gelen zevat bir araya geldiler. Durumu görüşüp, Demirci'nin kuzeydoğusundaki Ana gediği bölgesinde mevzilenme kararı aldılar. Korumucularının ilçe merkezinden ayrılması üzerine telâşa kapılması beklenen halkı teskin için de Kaymakam İbrahim Ethem Bey imzasıyla şu beyanname yayınlandı:

“Demircililer! Harp talihini, kasabamızı muvakkaten terk etmeye bizi mecbur ediyor. Muvakkat diyorum; çünkü bu topraklar ve memleket ebediyen bizimdir. En kısa zamanda ordumuz taarruza geçecek ve bu yurtlarımızı düşmandan kurtaracaktır. Sizlerden ricam: Düşmana zahiren politikahı yol ile memleketi tahripten, ahaliye zulüm yapmaktan korumak,

ancak düşmana karşı milli vakar, izzet-i nefis ve haysiyetimizi muhafaza eylemek, birbirimizin aleyhinde bulunmayarak bir vücut halinde kalmak, düşmana ehemmiyet vermeyerek kat'i olarak kazanacağımız günü daima beklemek, bunların dışında hareket edenlerle kendi milliyetinizi ve dininizi terzil ederek düşmana hizmet edenlerin akabeti çok vahim olacak ve ele geçtiklerinde derhal idam edileceklerdir.”

Akıncılar, 300 atlıdan ibaretti. Bu hâliyle dağlarda gizlenebilmek ve hareket kabiliyetini korumak zor olduğundan 2 ayrı kola ayrılmak kararı verildi. Birinci kol, Kaymakam İbrahim Ethem kumandasında Parti Mehmet Pehlivan, Halil Efe, Hacı Veli, Mehmet Efe ve maiyetleri; İkinci kol, Kasabalı İsmet, Kasabalı Galip, Borlu Nahiye Müdürü Zihni, Teğmen Kutsi, Doktor Cevdet, Sıhhiye Memuru Tahsin, nizamiye erleri ve Süvari Binbaşı Kemal kumandasında idi.

Yağcı Dağı'na gelindiğinde bir seçme yapıldı ve 300 kişilik mevcut, 110'a indirildi. Bu 110 kişi, asla düşmana teslim olmamalı, ırz ve namusumuza kem gözle bakanları ezmeli, din ve devlete yapılan saldırıyı bertaraf etmeliydi. Bu konularda “Akıncı Andı” içtiler.

23 Ağustos 1921 günü sabaha karşı, Köke deresi Mevkiinde pusu kuran akıncıların üzerine doğru bir bölük Yunan askeri (tombul memeli kız türküsünü söyleyerek) geliyordu. Bölük, dere yoluna girince dört taraftan Akıncı ateşine maruz kaldı. Yunanlılara kılavuzluk eden hain Zekeriya ile bir yunan askeri yakalandı, 4 asker kaçtı. Müfrezenin diğer askerleri tümüyle imha edildi. Bir hafif makineli tüfek, 50 tüfek, çok miktarda cephane ve askerî malzeme, 14 hayvan ve köylülerden gasp edilmiş çok miktarda eşya ve yiyecek elde edildi. Hain Zekeriya idam edilince göğsüne şu yafta asıldı: “Ben vatan hainiyim. Bu cezaya lâyıkım. İbret alın.”

1-2 Eylül 1921 gecesi Simav ve Demirci, Yunanlılardan geri alındı. Ancak, 21 Eylül'den itibaren düşman tekrar kasabaları işgal için Uşak, İzmir ve Balıkesir'den taze kuvvetlerle, 3 cebel topu (dağ topu) takviyesinde Demirci'ye üç koldan saldırıya başladı. 10 Ekim 1921'de Demirci, harap olmadan tahliye edilmiş ve ikinci defa olarak düşman eline geçmiştir.

Demirci Akıncılarının görevi işgal üzerine yeniden ağırlaşmıştı. Kapıya gelmiş bulunan kış mevsimi şartları da dikkate alınarak yeni düzenlemelere gidildi. Bu etapta ilk olarak Ocak-1922 başlarında, müfrezeler yaya hâle getirilerek eyerleri alman hayvanlar köylere hibe edildi. Bu suretle gizlenme, barınma ve iâşe konularında kolaylık sağlanmıştı.

16 Mart 1922'de Naldöken ve Sevişler köylerinde düşmanla yapılan muharebe sonucunda düşman 10 ölü ve çok sayıda yaralı vermiş; Akın

cılardan yaralanan bile olmamıştır. 20 Mayıs 1922'de Akdere köyü civarında düşman pususuna düşen Akıncılarımız, çemberi yararak çıkmayı başarmış, sadece 7 hayvan kaybetmiştir.

25 Mayıs 1922'de Akıncılar Komutanı Kaymakam İbrahim Ethem Bey'e gelen Ordu Talimatında, Ahali-i İslâmiyeye ve Yunanlılara nasıl davranılacağı 6 madde halinde izah ediliyordu. Akıncılar, 6 Ağustos 1922'- den itibaren düşman gerilerinde muvasalatı kesmek, telefon-telgraf hatlarını tahrip etmek ve düşman tarafından götürülmekte olan esir ve hayvanları zorla ellerinden almak ve umumî takip yapmak üzere Sındırgı'ya hareket etti. 3 Eylül 1922 tarihinde Sındırgı, Simav ve Demirci havzası Akıncıların eline geçti.³

Kaymakam İbrahim Ethem Bey tarafından 6-7 Eylül 1922 tarihinde Garp Cephesi Kumandanlığı ile Dahiliye Vekâletine bilgi verilerek düşmanın bölgedeki harekâtı ve yapılan diğer işler arz edildi. Demirci, Simav ve Gördes Kaymakam Vekilleri ile Belediye Başkanlarının bütün dileklerinin Balıkesir'deki Kaymakam İbrahim Ethem'e bildirilmesi de ayrıca istendi. 9 Eylül 1922'de düşmanın İzmir'de denize dökülmesinden sonra Ordu kıtalarının peyderpey Akıncıların buldukları mıntıkları işgal etmeleriyle Akıncıların tarihî görevleri bitmiş oluyordu. 25 Eylül 1922'de Kaymakam İbrahim Ethem Bey şu emirle Akıncı müfrezelerini Balıkesir'e davet etti: "Bilumum müfrezeler kumandanlarına, 1) Ordu kıtaatı peyderpey gelmektedir. Her müfrezenin bulunduğu mıntıkaya kıtaatı gelir gelmez derhal her şeyi kıta kumandanına teslim ile müfrezeler Balıkesir'e hareket edecektir. 2) Her müfrezeler teslim ettiği ganimet ve eşyayı askeriye mukabil mazbata alacaktır. 3) Müfrezeler kumandanları efradın hiçbirine mezuniyet vermeyerek bütün efradıyla gelecektir. Umum Akıncılar Kumandanı Kaymakam İbrahim Ethem".

Kaymakam İbrahim Ethem Bey, 30 Eylül 1922'de de 8 No.lu son beyannamesini yayınlarak Akıncıların terhisini başlattı: "Size nasihatlerim: Köyünüzde ve mahallenizde hiçbir resmî işe karışmayarak kendi iş ve gücünüzle uğraşmak. Bekârlar hemen evlenmek, evliler de çocuklarını mektebe vermek; büyüklere hürmet, küçüklere muhabbet göstermek. Ben Akıncıyım, kahraman-ı vatanım diye öteki berikine kafa tutmamak, hülâsa tüfeği asıp sabana yapışmak ve çalışmaktır. Yağcı Dağı'nda verdiğimiz ilk mücadele kararını hatırlayarak vazife-i millîye ve vataniyemizi ifa ettiğimizden dolayı hasıl olan ruhî ve manevî hazlarla iktifa edeceksiniz. İşte görüyorsunuz ki, benim validem ve biraderlerim nefiy ve

³ Eski Demirci Akıncıları Kitabı, 18x26 cm. ebadında, baş ve son yaprakları olmadığından basıldığı yer ve matbaa belli değil. 202 sayfa, 8 resim ve 6 hantalıdır. Bu eserde Demirci'nin kurtuluşu olarak 3.9.1922 gösterilmektedir.

tahrip; emvalim yağma edilmiştir, aldırımıyorum. Her şeyin tamiri, noksanların ikmali mümkündür. Eminim ki millet bunu yapacak ve size muavenet edecektir. Binaenaleyh sabırlı ve metin olunuz ve hiçbir zaman şehit olan arkadaşlarınızın çoluk-çocuğunu unutmayarak muavenet ve şehedamızın kabirlerini ziyaret ve müşkülâta maruz kalındığında derhal bana müracaat ediniz. Vüsatım dahilinde çalışacağıma, muavenet edeceğime emin olabilirsiniz. Kaymakam İbrahim Ethem.”

1 Ekim 1922 tarihinde bütün Akıncı eratin terhis bitmiş ve Kaymakam İbrahim Ethem Bey, halkın büyük tezahürat yaparak kendisini karşılamasından çekinerek habersizce Demirci'ye gelmiş, Belediye Dairesine girmişti. Bunu öğrenen halk, kutlamaya koştu. Kasaba inliyordu. Hükümet ve Ordu tarafından takdirler yağıyordu. 15 Ekim 1922 tarihinde halkın ısrarı üzerine, mutasarrıf Aziz Bey'in bıraktığı vekâlet ile Kaymakamlık yapmakta olan İbrahim Ethem Bey, resmen Demirci Kaymakamlığına tayin edildi.

Demirci Kaymakamı İbrahim Ethem, kaymakam olmadan önce Sındırgı'nın Çorum Nahiyesinin müdürü idi. Demirci Kaymakamlığına atandıktan sonra, terhis olan erlerine yaptığı nasihatlerden biri olan “Bir an Önce evlenin” sözünü tutarak Balıkesir'in Sındırgı Kazası eşrafından birinin kızını almış, Demirci'ye büyük gelin alaylarıyla gelmiş ve tayin oluncaya kadar Demirci'de kalmışlardır. Kaymakam İbrahim Ethem, bilâhare Valiliğe terfi ettirilmiş ve Malatya Valisi iken emekliye ayrılarak Balıkesir'e yerleşmiştir. Soyadı Kanunundan sonra “Akıncı” soyadını alan bu saygıdeğer büyüğümüz, Balıkesir'de vefat etmiştir.

Terhis olan erlerine söylediği son sözler çok anlamlıdır: “Müşkülâta maruz kalındığında derhal bana müracaat ediniz. Vüsatım halinde çalışacağıma, muavenet edeceğime emin olabilirsiniz.” Elbette emin olabilirler Sayın Büyüğümüz. Kaymakamlık Makamı, her zaman, her devirde müşkülata maruz kalanlar için bir hacet kapidir. Bütün gücümüzle sizlerin yerini boş bırakmamaya, verdiğiniz Devlet sözünü yerde koymamaya çalıştığımızdan emin olarak müsterih uyuyun.

Sözlerimizi gene bu büyük Devlet Adamımızın cümleleriyle bitirelim: “Düşünüyorum, bu fevkalâde mühim işlerde muvaffak olabilecek miyiz? Çünkü büyük tecrübe görmüş, vahim dakikalar geçirmiş, fakat muvaffak olmuştuk. Bunun amili üçtü: Sayy, İffet, Sebat. Binaenaleyh, vatani imar, milleti terfi için durmadan çalışalım. Tevfik Allah'tandır.”⁴

⁴ Her Yönü ve Her Şeyi İle Demirci, Yazanlar: A. Sedat Boyacıoğulları, Haşan Alakese, Eko Matbaası, İstanbul-1972.

**1 OCAK 1985 -1 MART 1985 TARİHLERİ ARASINDA
RESMİ GAZETEDE YAYINLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE
MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)**

**Derleyen: M. Vehbi ÜNVER
APK Kurulu
Daire Başkanı**

I. KANUNLAR

Yayınlandığı Resmi Gazetenin:

Tarihi	Sayısı Konusu	Tarihi	Sayısı
9.1.1985	3147 10.7.1953 tarih ve 6136 numaralı Ateşli Silâhlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkındaki Kanunun Değişik 10 uncu Maddesine iki Fıkra Eklenmesi Hakkında Kanun.	18.1.1985	18639
10.1.1985	3149 Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun.	19.1.1985	18640
15.1.1985	3151 18.5.1955 Tarihli ve 6570 Sayılı Gayrimenkul Kiraları Hakkında Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun.	22.1.1985	18643
14.2.1985	3152 İçişleri Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 176 Sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına, Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına ve Bu Kanun Hükmünde Kararnameye iki Madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.	23.2.1985	18675

Yayınlandığı Resmî Gazetenin:

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
14.2.1985	3552	17.7.1964 Tarihli ve 507 Sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi İle Bu Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair 6.9.1983 Tarih ve 81 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun.	23.2.1985	18675

II. BAKANLIK KURULU KARARLARI

Yayınlandığı Resmî Gazetenin:

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
13.12.1984	84/8876	Türk soyundan 78 kişinin Türk vatandaşlığına alınması.	2.1.1985	18623
13.12.1984	84/8879	228 kişiye Türk vatandaşlığının kaybettirilmesi ve 27.3.1984 tarihli ve 84/7858 Sayılı Kararnemeye ekli listenin 346 ncı sıra numarasında kayıtlı Yorga Zümbül Yadis hakkındaki hükmün iptal edilmesi.	2.1.1985	18623
3.1.1985	85/8953	121 Kişiye Türk vatandaşlığından çıkma izni verilmesi.	12.1.1985	18633
16.1.1985	85/8982	Tarım Orman ve Köy işleri Bakanlığı Köy Genel Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Bölge Teşkilâtının Düzenlenmesine Dair Karar.	22.1.1985	18643
17.1.1985	85/9006	Bazı Kuruluşların özel güvenlik teşkilâtı kurdurulmak ve özel Güvenlik tedbirleri aldırılmak suretiyle korunmaları ve güvenliklerinin sağlanması hakkındaki Kararnemeye bazı kuruluşların ilave edilmesi.	30.1.1985	18651

Yayınlandığı Resmi Gazetenin i

Tarihi	Sayı	Konusu	Tarihi	Sayı
31.1.1985	85/9052	422 Kişiyeye Türk vatandaşlığı- nın kaybettirilmesi ve 20.11. 1982 tarihli ve 8/5646 Sayılı Kararnamede kayıtlı Albert Kondiyoti hakkındaki hükümün iptal edilmesi.	18.2.1985	18670

III. YÖNETMELİKLER

A. BAKANLAR KURULU KARARI İLE YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

Yürürlüğe Koyan Bakanlar Kurulu Kararının:			Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayı	Konusu	Tarihi	Sayı
30.1.1985	85/9047	Ulusal ve Resmi Bayramlarda Yapılacak Törenler Yönetmeliğine Ekli (Ek—1 işaretli) Listede Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik.	18.2.1985	18670

7.2.1985 85/9113 Sınır Ticareti Yönetmeliği. 21.2.1985 18673

B. BAKANLIKLAR VE KURULUŞLARCA YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin:	
	Tarihi	Sayı
Tarım Orman ve Köy işleri Bakanlığı Taşra Teşkilâtı- in Kuruluşu, Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.	17.1.1985	18638
Tarım Orman ve Köy işleri Bakanlığı Köy Hizmetleri	17.1.1985	18641
Genel Müdürlüğü Taşra Teşkilâtının Kuruluşu, Görevleri, Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik.		
Belediyeler Fonu Yönetmeliği	20.1.1985	18638
Emniyet Genel Müdürlüğü İl Polis Spor Güçleri Yönetmeliği.	21.1.1985	18642

Konusu	Yayınlandığı	Resmi
	Gazetenin:	
	Tarihi	Sayısı
TEK'e Ait Tesis ve Basık Evraktan Reklam Amacıyla Yararlanma Esasları Hakkında Yönetmelik.	21.1.1985	18642
Sığır Sun'i Tohumlaması Yapacak Özel ve Tüzel Kişilerin Uyacakları Esaslar Hakkında Yönetmelik.	30.1.1985	18651
Yardım Toplama Kanununun Uygulama Esasları Hakkında Yönetmelik.	31.1.1985	18652
Şoför ve Sürücü Ehliyetnameleri ile Şoför Adayı Belgelerinin Verilmesi ve Askeri Ehliyetnamelerinin Vize Edilmesi Hakkındaki Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Bir Geçici Maddenin Kaldırılması ve Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Yönetmelik.	1.2.1985	18653
Demekler Tarafından Kurulan Sandıkların Tabi Olacağı Esaslar Hakkında Yönetmelik.	1.2.1985	18653
Dernekler Biriminin Kuruluş, Görev, Yetki ve Çalışma Esasları İle Dernekler Kütüğünün Tesisi Hakkında Yönetmelik.	3.2.1985	18655

IV. TEBLİĞLER VE GENELGELER

Yayınlandığı Resmi Gazetenin

Sıra No.	Konusu	Tarihi	Sayısı
1	1985 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı. 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununun 2990 Sayılı Kanunla Değişik 28. Maddesine Göre Uygulanacak Azami İndirim Miktar Veya Oranlar ile Uygun Bedelin Tercihinde Kullanılacak Kriterler.	2.1.1985	18623
7	Ücretlilere Vergi İadesi Genel Tebliği.	29.1.1985	18650
4	Devlet İhaleleri Genelgesi.	30.1.1985	18651