

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 60 HAZİRAN 1988 SAYI: 379

İÇİNDEKİLER

Ahmet BAŞSOY	:Emlak Vergisi Üzerinde Bir İnceleme	1
Ahmet ÖZER	:L'Informatisation De L'etat Civil En Turquie Et Les Juridiques Qui En Resultent (Nüfus Hizmetlerinde Bilgisayar Kullanımı Ve Ortaya Çıkan Hukuki Sorunlar)	33
Turgut KILIÇER	:İspanya'da Yerel Yönetim Sistemi (Örgütlenme ve Finansman)	41
Doç. Dr. Durmuş TEZCAN	: Türk Ceza Kanunu Ön Tasarısına Göre Vatana İhanet Suçları ve Millî Yararlara Aykırı Hareketler	53
Yrd. Doç. Dr. Bilal ARYILMAZ	:İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemimiz İçindeki Yeri	69
Bahtiyar AKYILMAZ	:İl Özel İdaresi	81
Ergün TEZEL	:Türk Hukukunda Kamu Malları: Hususiyle Meralardan İstifade Şekline Dair Savak Aşiretine Mensup Sürü Sahiplerinin Kadim Hakları Üzerine Bir Mütalâa	123
Ertuğrul TAYLAN	:3091 Sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun ve Uygulanması	137
Özgür YEĞENOĞLU:	Kamuoyu Araştırma Uygulamalarının Düzenlenmesinde Alternatif Yaklaşımlar	151
Birgül GÜLER	: Avrupa Topluluğu ve Tek Avrupa Yasasının Getirdikleri	165
MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR		
Mehmet ALDAN	: Halil Rıfat Paşa	185
HABERLER		
Zerrin ÖZDEMİR	: Haberler	203
MEVZUAT		
Haydar ÖZTÜRKÇÜ:	1 Mart 1988 - 31 Mayıs 1988 Tarihleri Arasında Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	239

• İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

EMLAK VERGİSİ ÜZERİNDE BİR İNCELEME

Ahmet BAŞSOY
Vali

GİRİŞ

Ülkemizde Emlak Vergisi, verginin mevzuu, matrahı, nispeti, mükellefi, ödeme zamanı ve vergiyi tahsil edecek idareler açısından daima aktüel halde bulunmuştur. Vergi nispetleri ve matrahı, ülkenin ekonomik ve sosyal yapısındaki gelişmelere uygun hale getirilmeye çalışılmış ve bu nedenle de sık sık değişikliklere uğramıştır.

Başlangıçta bir devlet geliri olan vergi, 1936 yılında 11 Özel İdarelerine devredilmiş ve belli ölçülerde belediyelere de pay verilmek suretiyle tamamıyla bir mahalli idare geliri haline getirilmiştir. 1970 yılında vergi tekrar devlet gelirleri arasına katılarak Mahalli İdarelere pay verilmeye başlanmış, 1985 yılında yeniden Mahalli İdareye —bu kez belediyelere— devredilmiştir.

Önceleri tahrir (yazıma) dayalı irat ve kıymet üzerinden tahsil edilen vergi, yasada öngörülen zamanlarda yazım yapılamamasından ve enflasyonist değişimlerden etkilenecek verimliliğini kaybetmiş nerde ise tahsil masraflarını karşılayamaz hale gelmiştir. Bu zararlı durumu gidermek amacıyla vergi matrahlarına yapılan zamlar da bazen yeterli olmamış bazen de mükellefleri zor durumda bırakmıştır.

1970 yılında 1319 sayılı Kanunla "Beyan" esasına geçildiğinde de başlangıçta beyan edilen değerler çok düşük gösterilmiş ve istenilen gelir sağlanamamıştır. Bunun sakıncasını önlemek için vergi değerinin hesabında esas alınacak asgari maliyet ve kıymetler tespit edilerek verim artırılmak istenmiştir. Ancak idarece yapılan bu asgari değer tespitlerinin de gerçek rayiç değerlerden çok düşük tutulması başka çelişkili durumlar ortaya çıkarmıştır. Bir taraftan semtlere göre tespit edilen asgari beyan değerlerindeki büyük farklılıklar, öte yandan beyannamelerin kontrol edilemeyişi ve tahsilat nispetinin oldukça düşük kalması gibi konular devamlı eleştirilere neden olurken, verginin tamamen kaldırılmasının ileri sürülmesi konuya yeni boyutlar kazandırmıştır.

Biz bu incelememizde, tarihi gelişimi içinde verginin mevzuu, muafiyetleri, matrahı, nispeti, tarh ve tahakkuku ve verimliliği gibi konulan bugünkü aksayan yönleriyle açıklayıp sonra bir genel değerlendirme yapmaya çalışacağız.

TARİHÇE

Emlak, çok eski devirlerden beri genelde bir ekonomik güç ve varlık ölçüsü olarak kabul edildiğinden sürekli vergi mevzuu olagelmıştır.

İslamiyet'ten önce eski dinlerde Aşar adıyla bu vergi görülmektedir. Mahsulden 1/10 oranında hisse ayrılarak bunların garipler, öksüzler ve dul kadınların ihtiyaçları için harcanması Tevrat'ta açıkça bildirilmiştir. (Tesniye 14/28) İbadethanelerin umumi masrafları ve misafirlerin nafakası da o devirde bunlarla karşılanmaktadır. Bazı müşrik Araplar, mahsullerinin veya hayvanlarının bir kısmını ibadet olarak Tanrı Sin (Sabin) adına ibadethanelere veriyorlardı. Bunlarla yukarıda belirtilen masraflar karşılandığı gibi bir kısmının da (rahipler) din adamları veya ibadethane muhafızlarının eline geçtiği ve istismar edildiği anlaşılmaktadır.

Hristiyanlıkta da aşar uzun süre kilise ve devlet masraflarını karşılamak için uygulanmıştır. Hatta özel durumlar için özel olarak da aşar alındığı görülmektedir. Örneğin Selahattin Eyyubi'ye karşı düzenlenecek hacı seferinin masraflarını karşılamak üzere Aşar-ı Selâhaddin- din adıyla bir uygulama yapıldığı bilinmektedir.

İslamiyet'te de aşar, toprak ürünlerinden hazine (beytülmal) giderleri için alınan bir vergi olarak devam etmiştir. Hz. Peygamber bu geleneksel vergiyi devam ettirirken önceki dönemlerin ortaya koyduğu istismarları önlemek amacıyla verginin ibadethane ve din adamlarıyla ilişkisini kati olarak kesmiştir. Vergi sadece hazine adına alınmaktaydı. Vergide genel olarak 1/10 oranı sabit tutulmuş ancak mahsulün elde edilmesi için yapılan masraf ve çekilen zahmette dikkate alınmıştır. Akarsu ve yağmur sularıyla sulanan yerlerde oran 1/10 iken taşıma su ile sulanan yerlerde bu oran 1/20 olarak belirlenmiştir.

İslam'da içtimai yardım ve hazine giderlerine katılma payı olarak alınan aşarı zekât ve sadaka olarak kabul edenler de vardır.

Osmanlı İmparatorluğunda da bu vergiyi görmekteyiz. İmparatorlukta arazinin mülkiyeti ve murakabe hakkı (rakabe) devlete aittir. Toprağı kullananlar (çiftçiler) devlete ait toprakların daimi ve irsi ki

racısı durumundadır. Bu nedenle her sene mahsulden bir hisse şeklinde alman aşar devlet namına alınmış bir kira (İcar) niteliğindedir.

Osmanlı İmparatorluğunda önceleri toprak esas olarak iki kısma ayrılmıştır.

1) Öşrü arazi : Savaşta fethedilip ganimet olarak Müslümanlara dağıtılan veya Müslümanların elinde bulunan topraklardır. Bunlardan arazinin bulunduğu mahal ve durumuna göre değişen nispetlerde öşür —aşar— alınırdı.

2) Haraci arazi: Savaşta fethedilip Müslüman olmayan halk elinde bırakılan topraklardır. Bunlardan alman vergiye haraç denilir. Bu da ikiye ayrılırdı.

a — Harac-ı Muvazzaf, çift akçesi de denilen ve toprağı kullanan kişiden her sene alman dönüm başına maktu bir vergidir.

b — Harac-ı Mukaseme : Toprağın verimine göre mahsulün 1/10' undan 1/2'sine kadar değişen oranda her yıl alman vergidir.

Osmanlı İmparatorluğunda sonradan öşrü ve haracı arazi ayrımı kaldırılmış araziden 1/10 oranında alınan vergiye aşar denilmiştir. 1277 (1859) tarihli Tahrir-i Emlak ve Nüfus Nizamnamesi ile bina ve arazinin tahrir usulü ile takdir edilen kıymeti üzerinde alman bir vergi haline dönüşmüştür. Uzun süren bu uygulama 1302 (1855) tarihli Emlak Vergisi Nizamnamesi ile geliştirilmiş ve ilk defa bina ve arazi tahriri yapılmıştır. Ancak bu nizamname ile bina ve arazi vergileri yeniden emlak vergisi adı altında birleştirilmiştir.

1908 İkinci Meşrutiyetinde yenileştirme çalışmaları arasında emlak vergisi yine bina ve arazi olarak ikiye ayrılmıştır. 1326 (1910) tarihli Müsakkafat Vergisi Kanunu yürürlüğe konulmuş verginin matrahı yine tahrir dayandırılmıştır. Ancak bu defa tahrir ile tespit edilen kıymet değil binanın iradı esas alınmıştır. Böylece vergi kıymete dayalı bir servet vergisi olmaktan çıkarılarak, gelire dayalı bir irat vergisi haline getirilmiştir. Kanuna göre verginin matrahı binanın gayri safi iradıdır. Gayri safi irat ise binanın bir yılda getireceğı kira bedelidir. Bina vergisinin bu şekilde ayrılmasından sonra 1855 tarihli Emlak Vergisi Nizamnamesi hükümleri araziye münhasır olmak üzere 1831 yılında 1833 sayılı Arazi Vergisi Kanununun yürürlüğe girişine kadar uygulamada kalmıştır.

Cumhuriyet döneminde de vergi, değişik şekillerde uygulanmıştır. 1855 tarihli Nizamnameye göre yapılmış tahrirdeki kıymetlerin zamanla değer kaybına uğramasından meydana gelen vergi ziyanını önlemek

amacıyla 1923 yılında vergi matrahına esas olan kıymetler altı kat arttırılmıştır. Ayrıca 1924'te aşarın kaldırılması ile arazi vergisi 8 kata 1929'da da yine bazı vergilerin kaldırılması ile 1454 sayılı Kanunla 10 kata çıkarılmıştır.

Müsakafat vergisinde de aynı gelişmeleri izlemekteyiz. Kanuna göre her 10 yılda bir yenilenmesi gereken tahrir Birinci Dünya Savaşı nedeniyle yenilenememiş ve arazi vergisinde olduğu gibi binalarda da iradlar yetersiz kalmıştır. 1923 yılında 295 sayılı Kanunla gayri safi iradlar ikamete mahsus binalarda 3, sanat ve ticarete kullanılan binalarda 6 kata çıkarılmış, 1454 sayılı Kanunla ikamete mahsus binalara ait gayri safi iradlarda 6 kata çıkarılmıştır. 1931 yılında 1837 sayılı Bina Vergisi Kanunu ile konuyla ilgili eski metinler kaldırılmış ve bina vergisi gayri safi irad yerine safi irad üzerinden alınmaya başlanmıştır. Gerek bina gerekse arazi vergisi kanunları tahrir esasına dayanmasına rağmen tahririn zamanında yapılamayışı verginin verimini devamlı surette azaltmıştır.

Cumhuriyet döneminde bina ve arazi vergileri devlet gelirleri arasında önemli sayılabilecek bir yere sahip olmuştur. 1924 - 1935 yılları arasında bina ve arazi vergisinin devlet gelirleri içindeki oranı %6 ile %4,1 arasında değişmiştir. (Ek : 1) 1936 yılından itibaren devlet bu gelirini İl Özel İdarelerine devretmiştir. 30.12.1935 tarih ve 2871 sayılı Kanunla bina ve arazi vergileri İl Özel İdarelerine devredildikten sonra 2 - 3 yıl süren bir genel tahrir yapılmıştır. Böylece verginin verimi arttırılmıştır. Ancak, her 10 yılda bir yapılması öngörülen genel tahririn yapılamaması yine eski sonucu doğurmuş ve matrahlara misiller uygulanması yoluna gidilmiş veya kanunda değişiklikler yapılmıştır.

Düsturlar üzerinde yaptığımız incelemeye göre 1931 yılında yürürlüğe giren 1833 sayılı Arazi Vergisi Kanununda, 12 ayrı kanunla değişiklik yapıldığı ve ilave hükümler getirildiği, uygulama ile ilgili olarak bir nizamname, üç adet T.B.M.M. tefsir kararı ve üç adet de Bakanlar Kurulu Kararının bulunduğu görülmüştür. 1837 sayılı Bina Vergisi Kanunu ile ilgili olarak da 14 kanun, 1 nizamname ve bunun 6 adet tadili ile 3 T.B.M.M. tefsir kararları tespit edilmiştir.

1971 yılından itibaren uygulamaya konulan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununu değiştiren ve ek maddeler getiren 10 kanun yürürlüğe konulmuştur. Burada sadece vergi kanunlarında sık değişiklik yapmanın sakıncalarına işaret etmekle yetineceğiz.

Bina ve arazi vergileri İl Özel İdarelerinin önemli gelir kaynaklarından birisi olmuştur. Ancak 1936 yılından sonra verginin Özel İdare

gelirleri arasındaki nispi değerinde, aradaki bir kaç yılın artan rakamları dikkate alınmazsa, genelde bir azalma eğilimi görölmektedir. 1936 - 1942 yılları arasında bu gelirin toplam Özel İdare Gelirleri içindeki payı %41 -45 arasında iken bu oran 1960 yılında %17'ye inmiştir. 1961 yılından sonra yapılan misil uygulamaları ile bu nispet yeniden %34-38'e yükselebilmekmiştir. (Ek: 2)

Yukarıdaki açıklamalardan kolayca anlaşılabileceği gibi 1931 yılından beri yapılan pek çok değişlikle bütünlüğü zedelenen, bırakınız mükellefleri, devamlı uygulayıcıları ve denetleyicilerinin bile içinden zor çıkar hale geldikleri kanuna günün şartlarına uygun bir şekil verilmesi kaçınılmaz hale gelmiştir.

EMLAK VERGİSİ KANUNU

1931 yılından beri 40 yıl uygulama alanında kalan 1833 sayılı Arazi Vergisi de 1837 sayılı Bina Vergisi kanunları 11.08.1970 tarih ve 1319 sayılı EMLAK VERGİSİ KANUNU ile 1971 mali yılbaşından itibaren yürürlükten kaldırılmıştır.

Emlak Vergisi Kanunu, önceki duruma göre gerçekten bir reform düşüncesiyle hazırlanmış ve yürürlüğe konmuştur. Kanunun getirdiği önemli yenilikleri 6 ana grupta toplayarak şöylece özetleyebiliriz.

1) Verginin tahsilatı 34 yıllık bir uygulama devresinden sonra yeniden devlete intikal ettirilmiştir. Vergi hiç olmazsa şeklen mahalli idare geliri olmaktan çıkarılmıştır. Mahiyeti ve pek çok yabancı ölkedeki uygulama şekli ile mahalli nitelikli olan bu verginin merkezi idareye aktarılması bir eleştiri konusu yapılmıştır. Büyük bir kısmı pay şeklinde mahalli idarelere aktarılmasına rağmen mahalli idare taraftarlarınca bu idarelerin gelirlerinin azaltıldığı ve kaynaklarının kurutulduğu ileri sürölmüştür. Buna karşılık sistemi savunanlar kanunun genel gerekçesinde ifade edildiği gibi Özel idare gelirlerinin azalmayacağı ve üstelik personel masraflarındaki tasarruf nedeniyle gelirlerinin daha da artacağını ifade etmişlerdir. Kanunun T.B.M.M.sindeki müzakeresinde bu konu üzerinde fazla durulmadığı görölmektedir. 1985 yılında 3239 sayılı Kanunla verginin tarh, tahakkuk ve tahsilinin belediyelere bırakılmasıyla diğer bir deyimle verginin yeniden mahallileştirilmesiyle bu eleştiri güncelliğini kaybetmiştir.

2) Vergi matrahının tespitinde "TAHRİR" usulünden "BEYAN" usulüne geçilmiştir. Böylece kamu idaresi ile vatandaş arasında güvene dayalı ve medeni bir ilişki kurulmuş oldu. Zamanında yapılamayan

tahrirlerin yarattığı vergi kayıpları önlendiği gibi, bir çok itiraz ve ihtilaflar da ortadan kaldırılmıştır. Başlangıçta 5 yıl olan beyan süresi 2350 sayılı Kanunla 4 yıla indirilmiş ve ayrıca bakanlar kuruluna da bu süreyi 1 yıla kadar indirme yetkisi verilmiştir. Enflasyonun etkisi ve inşaat maliyetlerinde meydana gelen ani ve süratli artışların uygulanabilecek yıllık beyanlarla mükellefleri iradeleri dışında ağır bir ek vergi yükü altına sokabileceği ve bunun da bir takım sıkıntılar yaratabileceği unutulmamalıdır.

3) Bu kanunla bina vergisinde “İRAT”ı, arazi vergisinde “KIYMETİ matrahı esas alan ikili sistem terkedilerek “Rayiç değer” matrah olarak kabul edilmiştir. Böylece gerçek iradın tespitinde ve değişikliklerin takibinde karşılaşılan güçlükler ortadan kaldırılmış oldu.

Ancak bina ve arsa rayiç değerlerinin yıldan yıla yüzde yüz ve hatta daha fazla artış göstermesi durumunda gelir getirmeyen emlakın vergilendirilmesinde sosyal adalete uymayan aşırı dengesizlikler ortaya çıkabilmektedir. Bu gibi hallerde emlakın gerçek değerinin değil adeta enflasyonun vergilendirilmesi söz konusu edilebilecek, özellikle sahibi tarafından mesken olarak kullanılan binalar için bu durumun getireceği külfet fazlaca olacaktır.

4) Verginin kamu kuruluşları arasındaki dağılım şekli değiştirilmiştir. 1319 sayılı Kanundan önce tahsil edilen arazi vergisinin %6’sı Ziraat Bankasına, arazi ve bina vergilerinin %3 u köy idareleri katılım payı olarak İller Bankasına ve belediye sınırları içinde tahsil olunan bina vergilerinin %25’i de belediyelere verilmekteydi. Vergi hasılatının büyük bölümü verginin tarh ve tahakkukuyla tahsilatını yapan İl Özel İdarelerine kalmaktaydı.

Yeni kanunla, verginin; %45’i İl Özel İdarelerine

%35’i Belediyelere (o bölgedeki beklere)

%20 Hazineye,

Özel İdarelere ayrılan paydan %3 İller Bankasına aktarılmaya başlandı. 1985 yılında 3239 sayılı Kanun hem nispetleri önemli ölçüde değiştirmiş, hem de verginin tarh, tahakkuk ve tahsilatını belediyelere bırakmıştır. Yeni nispetler şöyledir. %15 İl Özel İdarelerine,

%85 Tahsil eden Belediye aittir. Ancak 3030 sayılı Kanun uygulanan yerlerde Özel İdare payı ayrıldıktan sonra kalan kısmın %20’si büyük şehir belediyesi payı olarak ayrılacaktır.

Kanunla vergi tekrar mahallileştirilirken, siyasi tercih bu defa belediyelerin güçlendirilmesi yönünde tezahür etmiştir. Böylece belediyeler önemli bir gelir kaynağına sahip kılınmış görünmektedir.

5) Emlak Vergisi Kanunu ile getirilen bir yenilik de, bu kanunun uygulanmasında Vergi Usul Kanununun kaçakçılıkla ilgili hükümlerinin uygulanmamasıdır, (md. 35)

6) Emlak Vergisi Kanununun 22 nci maddesinde kanun tekniği ile de ilgili olarak şu hüküm getirilmiştir.

"Bina ve arazi vergileriyle ilgili muaflık ve istisna hükümleri bu kanuna eklenmek veya bu kanunda değişiklik yapılmak suretiyle düzenlenir."

Bu hükümle, doğrudan doğruya verginin hasılatı ile ilgili olan muafiyet ve istisnalar yapılırken kanunun bütünlüğü korunmak ve muafiyet ve istisnalar mümkün olan ölçüde sınırlı tutulmak istenilmiştir. Bu yöntem, kanunun uygulayıcılarına olduğu gibi mükellefler açısından da kolaylık sağlayan bir usuldür. 1319 sayılı Kanun ilke olarak, diğer kanunlarda yer alan emlak vergisi ile ilgili bu kanuna uymayan hükümleri 01.03.1972 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırmıştır, (md. 41) Bu durumda diğer kanunlarda yer alan istisna ve muafiyetler de kendiliğinden kalkmış olmaktadır. Böylece 22 nci madde ile 41 inci madde istenilen bütünlüğü sağlamıştır. Ancak bu hükümler de 1983 yılında çıkarılan iki kanunla bozulmuş ve çelişkili bir durum yaratılmıştır.

1) 11.11.1983 gün ve 2954 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununun 48 inci maddesinin ikinci fıkrasında, kurumun iktisap ettiği ve edeceği radyo ve televizyon verici ve aktarıcı binaları,

2) 18.11.1983 gün ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununun 17 nci maddesinde bu kanun hükümlerine göre yapı hakkı verilmeyip ticari geliri de olmayan arsalar ile üzerinde kültür ve tabiat varlığı bulunan arsalar,

Emlak vergisinden muaf sayılmışlardır.

Emlak Vergisi Kanununun 22 nci maddesine aykırı bu hükümlere özel kanunla yer verilmemeli idi. Maliye Bakanlığı bu hükümlerin geçerliliğini 16 sayılı Emlak Vergisi Genel Tebliğinde, bu kanunları Emlak Vergisi Kanunu karşısında özel bir kanun olma niteliği ile izah etmiştir. Bu izah doğrudur. Ayrıca daha sonra çıkarılmış bir kanun olmaları nedeniyle de bu hükümlere uyulmak gerekir. Ancak bunun yanında, mevcut bir kanundaki ilkelerin de, yeni kanunlar yapılırken korunmasına kanun koyucu tarafından uyulması gerektiği de hatırdan çıkarılmamalıdır.

2960 sayılı Boğaziçi Kanunu ile "Yapı hakkı verilmeyip ticari geliri de olmayan arsalar" için getirilen istisnanın yukarıda bir vesile ile

değinildiği gibi, geliri olmayan emlakın vergiden muaf tutulması yolunda ileri sürülebilecek önerilere ısk tutucu nitelikte bir hüküm olduğuna değinerek bahsi kapatıyoruz.

Kanunla ilgili bu genel açıklamalardan sonra şimdi de emlak vergisi ile ilgili başlangıçta belirttiğimiz konuları inceleyeceğiz.

EMLAK VERGİSİNİN MEVZUU

Hangi nevi emlakın hangi şartlar altında emlak vergisinin mevzuu haline geldiği kanunla belirlenmiştir. Buna göre;

A) Bina Vergisinin Mevzuu

29.07.1970 tarih ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda;

“Türkiye sınırları içinde bulunan binalar bu kanun hükümlerine göre bina vergisine tabidir. “(Madde 1) denilerek genel kapsam belirlenmiştir. Kanunun 2 nci maddesinde binanın tarifi yapılmış ve geçmiş uygulamalarda idarenin, yargı organlarının ve hatta T.B.M.M.nin yorumlarına konu edilmiş pek çok hususta gerekli açıklamalar yapılarak uygulama birliği ve kolaylığı sağlanmıştır.

Kanuna göre “Bina tabiri, yapıldığı madde ne olursa olsun, gerek karada gerek su üzerindeki sabit inşaatın hepsini kapsar.” “Bu kanunun uygulanmasında Vergi Usul Kanununda yazılı bina mütemmimleri de bina ile birlikte nazara alınır.”

“Yüzen havuzlar, sair yüzer yapılar, çadırlar ve nakil vasıtalarına takılıp çekilebilen seyyar evler ve benzerleri bina sayılmaz.”

Maddenin 2. fıkrasında atf yapılan Vergi Usul Kanunundaki hükümler de şöyledir. “...Mevcut binalara ilaveler yapılması veya sabit istihsal, asansör veya kalorifer tesisleri kurulması yeni inşaat hükmündedir.” (V.U.K. Md. 63/3) Buna göre bu tesislerin de bina değerinin tespitinde dikkate alınması gerekmektedir. Ayrıca, V.U.K.nun 305 inci maddesinde “mütemmimat” (tamamlayıcı) aşağıdaki şekilde açıklanmıştır.

“A) Belediye teşkilatı bulunan yerlerde belediye sınırları içindeki binaların ve belediye teşkilatı bulunmayan yerlerde köyü teşkil eden binaların işgal eylediği saha dahilindeki binaların mütemmimatından olan arazi,

B) Her nerede olursa olsun, ticaret ve sanata tahsis edilmiş olan ve bunlarla birlikte aynı işte kullanılan arazi,

irat takdirinde binaya tabidir.

Bina ile sınırlandırılmış olup kullanılış tarzı itibariyle de bina ile birlik teşkil eden avlu, bahçe vesair arazi binanın mütemmimatındandır."

Bu hükümlerin uygulanması için emlak vergisi beyannamelerinde, kalorifer için %8, asansör için de %6 nispetinde ilave yapılması öngörülmüş ve bunlar ayrı ayrı sütunlarda gösterilmiştir. Bina kıymetlerini etkileyen bu iki tesisat dışında son yıllarda binalarda sıkça kullanılan hidrofor, havalandırma ve bazı bölgelerimizde yaygınlaşmaya başlayan güneş enerjisi ile ilgili tesislerin de değerlendirmeye katılması uygun olacaktır. Çünkü bunlar da binanın alım satım değerini etkileyen önemli unsurlar halindedir. Ancak V.U.K.daki hüküm tadadi nitelikte olduğu için yeni ilavelerin yapılması ancak kanunla mümkündür.

B) Arazi Vergisinin Mevzuu

Arazi vergisinin mevzuu kanunun 12 nci maddesinde şöyle belirlenmiştir. "Türkiye sınırları içinde bulunan arazi ve arsalar bu kanun hükümlerine göre arazi vergisine tabidir."

Belediye sınırları içinde belediyece parsellenmiş arazi arsa sayılır.

Belediye sınırları içinde veya dışında bulunan parsellenmemiş araziden hangilerinin bu kanuna göre arsa sayılacağı Bakanlar Kurulu Kararı ile belli edilir.

Aksine hüküm olmadıkça bu kanunun diğer maddelerinde yer alan arazi tabiri arsaları da kapsar.

Vergi nispetleri değişik olduğundan (Binde 3 - 6) arazi ve arsa ayırımı yapılması ve tanımlamaların iyi ve açık olması önem kazanmaktadır. Belediye sınırları içindekiler için sorun yoktur denebilir. Belediyelerce parsellenmiş tüm araziler arsa sayılacaktır. Buna göre arsaya, imar açısından teknik olarak işlenmiş, değerlendirilmiş ve imar uygulamasına hazır hale getirilmiş arazi demek mümkündür. Nerede bulunursa bulunsun parsellenmemiş arazinin hangi hallerde arsa sayılacağı ise, yukarıdaki kanun hükmüne dayanılarak 28.02.1983 tarih ve 83/6122 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile tespit edilmiştir. Kararda aşağıda görüleceği üzere öncelikle arazinin bulunduğu yere göre bir ayırım yapılmış, sonra da kullanılış şekilleri ve çevre şartlarına göre değerlendirmelere gidilmiştir. (B.KjK. Resmî Gazete 11.03.1983 tarih ve 17984 s.)

Özetle : 1) Arazi belediye ve mücavir alan sınırları içinde ise;

- a) İmar planı ile iskân sahası olarak ayrılmış yerlerde bulunan,
- b) İmar planı ile iskân sahası olarak ayrılmamış olmakla beraber fiilen meskûn halde bulunan ve belediye hizmetlerinde faydalanmakta olan yerler arasında kalan,

parsellenmemiş arazi ve arazi parçaları ARSA sayılır.

Ancak, bu yerlerdeki arazi ve arazi parçaları zirai faaliyette kullanıldıkları takdirde arsa sayılmaz. (Bunun istisnaları da kararda ayrıca gösterilmiştir.)

2) Arazi belediye ve mücavir alan sınırları dışında ise :

- a) Konut, turistik veya sınai tesis yapılmak amacıyla, her ne şekilde olursa olsun parsellenen ve tapuya bu yolda şerh verilen arazi ve arazi parçaları,

- b) Deniz, nehir, göl ve ulaşım yolları kenarında veya civarında bulunması veya sınai veya turistik önemi yahut hızlı şehirleşme faaliyetleri dolayısıyla ve İmar ve İskân Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen alanların sınırları içinde, imar planı ile iskân sahası olarak ayrılan yerlerdeki arazi ve arazi parçaları,

ARSA sayılır.

Mükellefler beyanname verirken bu hükümleri dikkate almak zorundadırlar.

EMLAK VERGİSİNDE MUAFİYET VE İSTİSNALAR

Yukarıda açıklandığı gibi kanun birinci maddesinde Türkiye sınırları içindeki binaların bina vergisine tabi olduğunu belirtmiş ve genel bir kapsam ortaya çıkmıştır. Aynı durum arazi vergisi için de 12 nci madde ile belirlenmiştir. Hemen hemen tüm vergilendirmelerde olduğu gibi emlak vergisinde de bazı muafiyet ve istisnalar tespit edilmiştir. Bu muafiyetler yasada DAIMÎ ve GEÇİCİ olarak iki ana başlıkta toplanmıştır. Biz de incelememizde aynı sırayı takip edeceğiz.

I) Bina Vergisinde Muafiyetler

A) Daimi Muafiyetler

Bina vergisinden daimi olarak muaf sayılan binalar Emlak Vergisi Kanununun 4 üncü maddesinde kısmen gruplandırılarak ama genelde

tadadi olarak sayılmıştır. Biz kanun maddesini aynen yazmanın gereksizliğini düşünerek sayıları 138 civarında olan bu istisnaları kendimize göre bir gruplandırma içinde özetleyeceğiz.

1) Binaların maliklerine göre daimi muaf sayılanlar;

Bunlar devlet ve Mahalli İdareler tüzelkişiliklerine, katma bütçeli idareler (mazbut vakıflar dahil) ve Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakıflarına ait binalar ile, Mahalli İdare Birlikleri ve bunlara bağlı müesseselerce belirli amaçla kullanılan vb. binalardır.

2) Kullanana göre daimi muaf sayılanlar;

Kanun bina vergisinden daimi muafiyeti kiraya verilmeme ön şartına bağlamıştır. Yukarıda belirtilen kuruluşlara ait bazı binaların kiraya verilmesi halinde bu muafiyetin düşeceği belirtilmiştir. İstisnalar maddenin (a), (b), (s) fıkraları içindir.

3) Kazanç getirici amaçla kullanılmayan binalar;

Bunlar kamu menfaatlerine yararlı dernekler ve amatör spor kulüplerine ait binalardır. (İstisnası, bunların gelir veya kurumlar vergisine tabi işletmelere ait olmaması veya bunlara tahsis edilmiş bulunmamasıdır.)

4) Umumun istifadesine tahsis edilmiş binalar;

Bu grubun örnekleri, rıhtım, iskele, istasyon binaları, hava terminalleri, yolcu salonları, köy çamaşırhaneleri, köy odaları ve benzerleridir.

5) Dini hizmetlerin ifasına mahsus ve umuma açık ibadethaneler.

6) Diplomatik ve uluslararası ilişkilerden doğan muafiyetler;

Bunlar karşılıklı olmak kaydıyla elçilik ve konsolosluk binaları ile milletlerarası kuruluşların Türkiye'deki temsilcilikleri ve merkezi Türkiye'de bulunan milletlerarası kuruluşlara ait binalar ile yine karşılıklı olmak kaydıyla uluslararası anlaşmalar hükümlerine göre azınlık sayılan cemaatlere ait özel okul binalarıdır.

7) Kullanılma şekillerine göre muaf olan binalar;

Kiraya verilmemek ön koşulu ile tarım ve su ürünleri istihsalinde kullanılan binalar, su bentleri, baraj, sulama ve kurutma tesisleri, enerji nakil hatları, kooperatiflerin hizmet binaları, kâr amacı olmamak kaydıyla, sağlık, sosyal hizmet, eğitim ve sportif faaliyetlere tahsis edilen binalar, orduvleri, askeri gazinolar, vb.

8) Bulundukları mahalle göre muaf olan binalar;

Bunlar ilke olarak belediye ve mücavir alan dışında bulunan binalardır. Bunlardan ticari, sınai ve turistik faaliyetlerde kullanılanlar ve sayfiye evleri muafiyetten yararlanamamaktadır.

Bir anayasa sorunu mu?

Emlak Vergisi Kanununun 4/4 maddesinde ilke olarak, "Belediye ve mücavir alan dışında kalan binalara" daimi muafiyet tanınmıştır. Belediye ve mücavir alan sınırlarıyla vergi mükelleflği arasında kurulan bu ilişkiyi irdelediğimizde anayasa açısından bazı sorular akla gelmektedir.

Belediye sınırlarının tespit ve değiştirilmesi usulü 1580 sayılı Belediye Kanununun 4/7 maddelerinde açıklanmıştır. Belediye sınırları bir defa tespit edildikten sonra genellikle bunlarda sık değişiklikler olmamaktadır. Burada mücavir alanın ne olduğunu ve sınırının nasıl belirlendiğini tespit lüzumlu olmaktadır.

Mücavir alan; 03.05.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanununun 5 inci maddesinde "İmar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve mesuliyeti altına verilmiş alanlardır." şeklinde tarif edilmiş ve 45 inci maddede bu alanın nasıl belirleneceği şöyle açıklanmıştır.

"Mücavir alan sınırları Belediye Meclisi ve İl İdare Kurulu Kararma dayanarak vilayetlerce Bakanlığa gönderilir. Bakanlık bunları inceleyerek aynen veya değiştirerek tasdik etmeye veya değiştirilmek üzere iadeye yetkilidir.

Mücavir alanın ilgili belediye sınırına bitişik olması gerekmez. Ayrıca, bu alanlar köyleri de ihtiva edebilir. Mücavir alandan çıkarılma da aynı usule tabidir. Bakanlık gerekli gördüğü hallerde mücavir alana alma veya çıkarma hususunda resen karar verebilir."

Görüldüğü gibi büyük şehirler civarında, sahillerde ve tarihi ve turistik bölgelerdeki düzensiz ve sağlıksız yapılaşmayı imar mevzuatı açısından kontrol altına almayı amaçlayan "Mücavir alanın belirlenmesi, sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi tamamen idari bir işlem niteliğindedir." Bu belirlemeyi Bayındırlık ve İskân Bakanlığının resen de yapabilmesi işlemin idari niteliğini daha da belirgin şekilde ortaya koymaktadır.

Emlak Vergisi Kanunu 1 ve 4/4 maddeleri ile, sadece imar mevzuatı açısından dikkate alınmak üzere tespit edilen mücavir alan sınırları içinde bulunan binalarla imar mevzuatı dışında bir vergi ilişkisi kurul

maktadır. Mücavir alan sınırları içinde bulunan binalar emlak vergisine tabi olmaktadır. Mücavir alan sınırlarının belirlenmesi ve değiştirilmesindeki yasal esneklik yan yana bulunan bir kaç köy veya yerleşim biriminden bazılarının mücavir alan içine alınmasını veya çıkarılmasını mümkün kılmaktadır. Böylece bir idari işlemle vergi açısından bir ayrıcalık yaratılabilmektedir. Mevcut yasal duruma göre, hiç olmazsa teorik olarak, Bakanlık mücavir alandaki dilediği yerleşim birimlerini vergi kapsamına alma veya çıkarma yetkisine sahip bulunmaktadır.

Bu durum “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.” diyen Anayasanın 73/3 maddesi karşısında tartışılabilir bir hukuki sorun ortaya çıkarmaktadır. Mevcut durumun, 73 üncü maddenin son fıkrasındaki hükümle açıklanması da mümkün görülmemektedir. Konunun bu açıdan bir incelemeye tabi tutulmasında ve tartışılmasında hukuki açıdan yarar görülmektedir.

B) Geçici Muafiyetler

Binalar için öngörülen geçici muaflıklar kanunun 5 inci maddesinde 5 ana grupta toplanmıştır. Bunlar özetle şöyledir.

- 1) Mesken olarak kullanılan binaların 1/4 u (50.000 TL. ‘den az olmamak kaydıyla) inşalarının sona erdiği tarihten itibaren 5 yıl,
 - 2) Turistik tesisler, Turizm Endüstrisini Teşvik Kanununa göre turizm müessesesi belgesi almış olanların bu amaca uygun kullandıkları binaları 5 yıl,
 - 3) Tabi afete maruz kalmış veya kalması muhtemel binaların sahipleri adına yeniden yapılan veya yaptırılarak sahipleri adına tahsis edilen binalar 10 yıl,
 - 4) Fuar, sergi ve panayır yerlerinde yapılan binalar bu maksada tahsis edildikleri sürece, (bu yerlerin açık olmadıkları zamanlarda kullanılanlar hariç)
 - 5) Planlama Teşkilatınca tespit ve tayin edilen geri kalmış bölgelerde inşa edilen sınai tesisler, inşalarının sona erdiği bütçe yılından itibaren 5 yıl,
- süre ile bina vergisinden muaf sayılmaktadır.

II) Arazi Vergisinde Muafiyetler

A) Daimi Muafiyetler

Arazi vergisindeki daimi muafiyetler kanunun 14 üncü maddesinde 7 fıkra halinde belirlenmiş olup şöylece özetleyebiliriz.

Kiraya verilmemiş olmak kaydıyla; (1, 2 ve 6 fıkra hariç)

1) Devlet, mahalli idareler, katma bütçeli idareler ve kanunla kurulmuş üniversitelere ait,

2) Mahalli idarelere ve bunların kurdukları birliklere veya bağlı müesseselerce işletilen, elektrik, su, havagazı, mezbaha ve soğuk hava işletmelerine ve belediye sınırları içindeki yolcu taşıma işletmelerine ait,

3) Kamu yararına çalışan derneklere ait, (Kurumlar vergisine konu olacak bir işe tahsis edilmemiş olmak kaydıyla)

4) Uluslararası kuruluş ve diplomatik ilişkilerden doğan muafiyetler, elçilik, konsolosluk binaları, elçilik ikametlerine tahsis edilen binalar yapılmak üzere sahip olunan araziler ve arsalar, (karşılıklı olmak kaydıyla)

5) Mezarlıklar,

6) Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakıflarına ait,

7) Belediye ve mücavir alan dışında kalan arsa ve arazi, (Sınai, ticari ve turistler maliyetlerde kullanılanlar hariç)

Arsa ve araziler emlak vergisinden daimi olarak muaf tutulmuştur.

Mücavir alan sınırları içinde bulunan arsa ve arazilerin vergilendirilmesi konusunda, bina vergisi bölümünde açıklanan Anayasa ile ilgili hukuki tereddütlerin aynen geçerli olabileceğini belirtmekle yetineceğiz.

B) Geçici Muafiyetler

Bunlar yasanın 15 inci maddesinde 4 fıkra halinde belirlenmiştir. Genel olarak verimsiz toprakların ıslahı, yeni orman, fidanlık ve meyveliklerin kurulmasını özendirici ve şehirlerdeki dağınık sanayi tesisleri disipline etmek amacıyla organize sanayi bölgeleri kurulmasını teşvik edici nitelikte olan muafiyetlerdir. Kanuna göre;

1) Devlet ormanları dışında özel orman tesisi amacıyla yapılan ağaçlandırmalar 50 yıl,

2) Bitki yetişmeyen ve tarım yapılamayan arazilerin ıslahı suretiyle tarıma elverişli hale getirilen araziler 10 yıl,

3) Tarıma elverişli alanlarda yeniden meyvelik, fidanlık ve bağ tesis edilen arazi 2-15 yıl,

4) Organize sanayi bölgelerindeki arazi, sanayici lehine tapuda tescilin yapıldığı tarihe kadar,

Arazi vergisinden geçici olarak muaf sayılmıştır.

Arazi Vergisinde İstisna

Emlak Vergisi Kanununun 16 ncı maddesinde arazi vergisi için bir istisna getirilmiştir. Buna göre, mükellefin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan arazisinin (Arsa hariç) toplam vergi değerinin 1.000.000 TL.'sı arazi vergisinden istisna edilmiştir. Ayrıca bu miktarı 3 mislisine kadar arttırma konusunda Bakanlar Kuruluna yetki tanınmıştır. Bu madde başlangıçtan bu yana 3 kez değiştirilerek istisna miktarları yükseltilmiştir.

Enflasyonun değer artışlarını çok etkilediği dönemlerde bu gibi rakamsal kesin değerler çabucak etkinliğini kaybettiğinden belirli rakamlar yerine vergi değerinin 1/10, 1/5 veya 1/4 gibi belirli nispetleri şeklinde yapılacak tespitler daha pratik olacaktır. Ayrıca bu tür tespit mükellefler açısından da daha adil bir ölçü sayılabilecektir.

Muafiyetler konusunu bitirirken bir iki hususa daha temas etmek yararlı olacaktır. Emlak Vergisinde gerek daimi gerekse geçici muafiyetler vergi gelirini düşüren önemli faktörlerdendir. Daimi muafiyetlerde kapsamın geniş tutulması, geçici olanlarda da kapsamla birlikte muafiyet sürelerinin uzunluğu olumsuz etkenlerdir.

Bina ve arazide daimi muafiyetin genel şartı (kiraya verilmemek) şeklinde tespit edilmişken, buna özel istisnalar yapılmıştır. Devlete, mahalli idarelere, katma bütçeli idarelere, üniversitelere ve Silahlı Kuvvetleri Güçlendirme Vakıflarına ait bina ve araziler kiraya verilse bile muafiyetten yararlanmaktadırlar. Bunun yanında bir köy idaresi veya köyler birliğine ait, soğuk hava deposu, hamam veya kaplıca bu idarelerce bizzat işletilmeyip de kiraya verilirse muafiyetten yararlanamamaktadır. Bu idarelerin de bir kamu kuruluşu olduğu dikkate alınırsa ortaya çelişkili bir durumun çıktığı görülmür.

Bazı binaların muafiyetten yararlanabilmesi için (kazanç gayesi olmamak şartıyla işletilmesi) koşulu getirilmiştir. Hastane, dispanser, kreş ve öğrenci yurdu gibi tesisler böyledir. Bunun yanında pekala kazanç getiren ahırlar, kümesler ve seralar böyle bir kayda tabi olmaksızın vergiden muaf sayılmışlardır.

Ayrıca, devlet demiryolları ve devlet hava meydanları işletmeleri gibi muafiyetten geniş ölçüde yararlanan bazı kuruluşlar, ekonomik ve

ticari kuralları piyasa ölçeğinde uygulamakta ve çalışmalarında kârlılık esasını titizlikle gözetmektedirler.

Muafiyetlerin tadadi olarak tespit edilmesi nedeniyle her istisna için (neden?) suali sorulabildiği gibi başka istisna edilebilecek benzer durumların çağırışını ile karşılaşılabilmektedir.

1971 yılında 1319 sayılı Kanun yürürlüğe girdiğinde daimi muafiyetler 14 fıkra halinde belirlenmişken sonradan 6 yeni fıkra eklenmiş ve mevcutlardan da 7 tanesinde değişiklik yapılmıştır. Bu ek ve değişiklikler genelde muafiyet sınırlarının genişletilmesi şeklinde olmuştur. Kanunun T.B.M.M.'deki müzakeresi sırasında milletvekillerince verilen önergelerin, komisyon ve meclis genel kurulunda yapılan konuşmaların tamamına yakın bir çoğunluğu daimi ve geçici muafiyetlerin, sınırlarının genişletilmesi istikametinde olmuştur. Kanun değişikliklerinin tespit edilen belli ilkelere göre değil ihtiyaç ve zorlamalara göre yapıldığı görülmektedir.

EMLAK VERGİSİNİN MATRAHI

Memleketimizde uzun süre bina vergisinin matrahı İRAT (gelir) arazi vergisinin matrahı da KIYMET olarak tespit edilmiştir. Genel tahrir (Yazım) usulü ile belirlenen gayri safi irat ve kıymetlerin uzun süre yeni tahrir yapılamaması nedeniyle sabit kalması ve yıldan yıla artan enflasyonun da etkisi ile elde edilen gelir büyük ölçüde değerini kaybetmiştir. O derecede ki, verginin tahsil giderleri vergi gelirlerine eşit ve hatta onu aşan bir düzeye gelmiştir. Ayrıca, yeni yapılan binalar için tespit edilen gayri safi iratlarla eski tespitler arasında büyük farklılıklar meydana gelmiş, vergideki eşitlik ilkesi zedelenmiş ve toplumdaki adalet duygusu rencide olmaya başlanmıştır.

Bu sakıncaları gidermek ve vergiyi verimli halde tutabilmek için vergi tutarına veya matrahına zam uygulaması yoluna gidilmiştir. 1924 yılından itibaren değişik zamanlarda değişik zamlar uygulanmıştır. Tek bir rakam emsal alınarak zam yapıldığı gibi, binaların gayri safi iratlarının tespit edildiği yıllara göre değişik emsallerde uygulanmıştır. Ancak bu misil uygulamalarında da uygun ve uzun süre uygulanabilecek ölçüyü bulmak kolay olmamıştır. Örneğin, 03.01.1961 tarih ve 206 sayılı Kanunla binaların gayri safi iratlarının tespit edildiği değişik tarihlere göre 2 ila 6 misli zam uygulaması kabul edilmiş ve aradan 20 gün gibi kısa bir süre geçtikten sonra bu zamlar 0,5 ila 4 olarak değiştirilmek lüzumu hissedilmiştir.

Ayrıca misil uygulamaları ile vergide adaletin ne ölçüde sağlandığı konusu da daima münakaşalı kalmıştır. Zira bu uygulama temeldeki (yazım esnasındaki) adaletsizlikleri gideremediği gibi aksine artırılan nispetler oranında arttırmıştır da. Bunun yanında verginin tarh ve tahakkukunda zorluklar yaratmış, bürokratik işlemleri arttırmış ve idare ile mükellefler arasındaki sürtüşmeleri de çoğaltmıştır.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu ile Bina ve Arazi Vergilerinin matrahının tespitinde yepyeni ve uygar bir yöntem getirilmiştir. Bu yöntem vergi tarh ve tahakkukunda ve hatta tahsilatında gerek idare gerekse mükellefe pek çok kolaylıklar getirmiştir. Daha da önemlisi vergi idaresi ile vatandaş arasında karşılıklı iyi niyete ve güvene dayalı uygarca bir ilişkinin kurulmasına imkân sağlamıştır. Dolayısıyla vergi itilafları, diğer bir ifade ile, Devlet - Vatandaş sürtüşmesi de büyük ölçüde azaltılmıştır.

1319 sayılı Kanuna göre bina ve arazi vergilerinin matrahı mükellefin yazılı olarak beyan edeceği "Vergi Değeridir. Vergi değeri ise, bina ve arazinin beyan tarihindeki normal alım satım bedelidir. Buna RAYİÇ bedel denilmektedir. Özetlersek, Emlak Vergisinin matrahı beyan tarihindeki "Rayiç Bedel"dir. (Md. 7, 10, 17, 20, 29)

1319 sayılı Kanunla mükellef rayiç bedelin tespitinde kanunun 31 inci maddesine göre hazırlanacak tüzükte belirlenecek normları dikkate almak kaydıyla serbest bırakılmışken 21.01.1982 tarih ve 2587 sayılı Kanunla rayiç bedele asgari bir sınır getirilmiştir. Buna göre "Mükelleflerin beyan edecekleri değerler, Maliye ve Bayındırlık Bakanlıklarınca müştereken tespit ve ilan edilecek bina m2 normal inşaat maliyet bedelleri ile bu kanunun 20 nci maddesine göre bulunacak arsa veya arsa payı değeri esas alınarak, 31 inci madde uyarınca hazırlanmış bulunan tüzük hükümlerinden yararlanmak suretiyle hesaplanacak maliyet bedelinden düşük olamaz. Düşük beyanda bulunulması halinde mükellefin beyanı vergi dairesince maliyet bedeline yükseltilerek tahakkuka esas alınır ve mükellefe bildirilir. Vergi dairesince hesaplanan miktar ile mükellefin beyanı arasındaki farka kusur cezası uygulanır." (Md. 10, f. 2) Kanunun 20 nci maddesinde de arazi vergisi için aynı mealde bir hüküm mevcuttur.

Bu hükümlere uygun olarak Maliye ve Bayındırlık Bakanlıklarınca her köy, mahalle ve sokak için arazi ve arsaların asgari, azami ve ortalama m2 alım satım (rayiç bedel) değeri tespit edilmiştir. Ayrıca binaların kullanılma amaçları (İşyeri, mesken vb.), yapımda kullanılan malzeme ve işçilik kalitesine göre (lüks, 1. sınıf, 2-3. sınıf gibi), bina inşaat tekniğine göre (Çelik karkas, betonarme karkas, yığma vb.), ay

rı ayrı asgari, azami ve ortalama maliyetler tespit ve ilan edilmiştir. Mükellef bina ve arsasının bulunduğu semte ve binanın cinsine göre bu değerleri kullanmak suretiyle bina ve arsasının değerini bakanlıkça hazırlanmış örnek tip beyannameye yazarak ilgili vergi dairesine verecektir. Beyan edilecek değer rayiç bedel olarak kabul edilecektir. Eğer mükellef asgari değerleri kullanarak beyannameyi doldurmuş ise buradaki bedele "Asgari Rayiç Bedel" demek mümkündür. Hatta buna "Yeter Rayiç Bedel" de denilebilir. Çünkü idare sadece bu değerden az beyanlar için işlem yapabilmekte, düşük değerleri bu verilere göre bulunacak miktara çıkartarak kusur cezası uygulayarak tamamlayabilmektedir. Yoksa vergi idaresi bina ve arazinin gerçekteki alım satım bedelinin beyan edilip edilmediğini araştırma yetkisine sahip bulunmamaktadır. Mükellef, asgari değerleri beyan etmekle mükellefiyetini yerine getirmiş sayılmaktadır.

Uygulamadaki Çelişki

Burada kanunun 10, 20 ve 31 inci maddeleri uyarınca tespit edilen bina m² normal inşaat bedelleri ve arsa değerleri ile gerçek rayiç değerlerin kısa bir karşılaştırmasını ve değerlendirmesini yapmak yararlı olacaktır. Örneğin; mesken binaları için 1985 yılında binaların inşaat maliyet bedellerini gösterir cetvel şöyle tespit edilmiştir.

Mesken Binaları	Çelik Ortalama m ²	Karkas Betonarme Ortalama m ²	Kar. Yığma Kargir Ortalama m ²
Lüks inşaat	119.700 TL.	73.000 TL.	57.400 TL.
1. sınıf inşaat	86.000 »	49.000 »	40.100 »
2. sınıf inşaat	62.600 »	35.600 »	28.300 »
3. sınıf inşaat	42.500 »	25.300 »	21.100 »
Basit inşaat	20.000 »	13.500 »	7.400 »

Arsa değerleri için seçilen bir kaç örnek de şöyledir :

Ankara, Anafartalar Cad. m² 200.000 TL., Ulus Meydanı 175.000 TL., Denizciler Cad. 40.000 TL., Ziya Gökalp Cad. 250 - 420.000, Hoş dere 40.000, Mithat Paşa 300.000, Sakarya Cad. 350.000, Bahçeli - Emek Mah. 18-40.000, Atatürk Bulvarı 750.000 (Ankara'daki en yüksek değer)

İstanbul'da, Bankalar Cad. 40.000 TL., Tersane Cad. 500.000, Meclisi Meb. Cad. 400.000, Kalpakçılar Cad. 2.500.000. (İstanbul'un en yüksek değeri)

Bu değerler Bayındırlık birim fiyatlarına göre bulunacak inşaat maliyet bedelleri ve serbest piyasa maliyetlerinin de en az 4, 5 defa

daha düşüktür. Arsalarda ise bu fark semtlere göre 10 kattan da fazladır. Bu değerlerle arsa payı dahil 3 - 4 milyon lira beyan edilen 2. sınıf betonarme karkas bir binanın Ankara Bahçelievler semtindeki piyasa alım satım değeri 25 - 30 milyon lira civarındadır.

Maliye ve Bayındırlık Bakanlıklarınca müştereken yapılan bu tespitlerin yanlış ve hatalı yapıldığını söylemek yerine, uygulamada mükelleflere fazla külfet yüklememek ve onları korumak düşüncesiyle bilinçli hareket edildiğini ifade etmek daha doğru olacaktır. Bunun bir tür vergi politikası olarak değerlendirilmesi de mümkündür. Çünkü bu düşük değerlere rağmen beyan yılı olan 1986'da bina vergi miktarlarında 3 ile 5 kat artmalar meydana gelmiştir. Bu davranışla mükellefleri daha fazla külfete sokmanın psikolojik etkileri dikkate alınmıştır denilebilir.

Ancak, bu tür bir yaklaşım ne derecede doğrudur ve savunulması mümkün müdür? Devlet kendi tespit ettiği birim fiyatları ile kendi inşaatlarında bile 3 ile 5 katlı bir maliyete ulaşırken, vergi için kullanılacak maliyetleri ve arsa kıymetlerini bilerek düşük ilan etmesi ve bunları resmi işlemlerde kullandırması bir çelişki değil midir? Hiç bir zorunluluk yokken devlet aynı konuda —inşaat maliyetlerinde— "Çift Standart" uygular duruma düşmemekte midir? Çelişki açıkça ortadadır. Vergi açısından ulaşılmak istenilen amaca çelişkiye düşmeden mantıki ve yasal yollarla varmak mümkündür. Şöyle ki, inşaat maliyetleri ve arsa değerlerini suni olarak düşük tespit etme yerine onları gerçek değerleri ile belirleyip uygulanmakta olan vergi nispetini daha düşük tespit etmek suretiyle mükelleflere istenilen kolaylıklar sağlanabilir.

Vatandaş asgari değerlere uymanın yeter olduğunu bildiği için beyanlar genelde buna göre yapılmaktadır. 20 - 30 milyon lira değerindeki dairesine 4 - 5 milyon lira değer beyan etmiştir. Bunu yaparken pek çok vatandaşın aynı apartmandaki komşu beyanlarına uyma zorunluluğunu bir komşuluk gereği sayması ve gerçek dışı beyanda bulunmanın huzursuzluğunu duyması da kaçınılmaz bir çelişki yaratmaktadır. Bu davranışla devletin vatandaş adeta bilerek yanlış beyana sevk ettiği söylenebilir. Bu hal diğer işlemler için de iyi olmayan bir örnek ve vatandaşta yanlış beyana karşı alışkanlık yaratabilir. Devlet her işleminde gerçekçi olmak ve vatandaştan da öyle olmasını beklemek zorundadır. İşlemin geniş vatandaş kitlesinin yararına olması onu haklı göstermeyeceği gibi işin niteliğini de değiştirmeyeceği dikkate alınarak yanlış uygulamanın düzeltilmesi yoluna gidilmelidir.

EMLAK VERGİSİNDE NİSPET

Emlak Vergisinin birer bölümü olan bina ve arazide vergi nispetleri daima değişik olmaktadır. Vergi nispetleri, matrahın kıymet olarak belirlendiği zamanlarda matrah miktarına, arazinin bulunduğu mahalle ve sahibine göre değişiklikler göstermiştir.

Örneğin, İmparatorluk döneminde 1879 yıllarında bir ara kıymeti 20.000'den az olan binalarda binde 4 nispetinde vergi alınırken fazla olanlardan binde 8 nispetinde alınmıştır. O dönemlerde arazi vergisinin nispeti genellikle 1/10 olmuştur. Ancak arazinin sulanıp sulanmadığına sulamanın tabii veya suni usullerle yapılma şekline, elde edilen mahsulün cinsine (buğday, arpa, üzüm, hurma vb.) arazinin bulunduğu bölgeye (Bağdat, Musul, Harput, Bitlis vb.) veya arazi sahibinin Müslüm veya gayri Müslüm oluşuna göre verginin nispetinde değişik uygulamalar yapılmıştır.

1931 yılından 1971 yılına kadar bina vergisinde nispet bina safi iradının %12'sini, iratlı arsa ve arazilerde kıymetin binde 10'u İratsız olanlarda ise binde 5'i olarak uygulanmıştır. 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda belirlenen nispetlerde de sık sayılabilecek değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin daha çok beyan dönemlerinde yapıldığı ve matrah artışları dikkate alınarak nispetlerde indirimlere gidildiği görülmektedir. Şimdiye kadar yapılan 4 değişiklik uygulama yıllarına göre şöyledir.

Yılı	Bina vergisi nispeti	Arsa ver. nispeti	Arazi ver. nispeti
1971	Matraha göre (50 -150 bin TL.) Binde 7-10	Binde 15	Matraha göre (50 - 425 bin TL.) Binde 2-10
1972 -1980	Binde 6 Bizzat mesken olarak kullanılan binalar ile tek meskeni olan ücretlilerin bu binaları için Binde 4	Nüfusu 25 bine kadar olan belediye hudutları içinde Binde 5 Nüfusu 25 -100 bine kadar olan yerlerde Binde 8 Nüfusu 100 binden fazla olan yerlerde Binde 10	Binde 3
1981 - 1982	Binde 6, birden fazla meskeni' olanlarda yalnız bir mesken için Binde 4		»
1983 - 1985	Binde 3, meskenlerde Binde 2	Binde 5	Binde 3
1986-	Binde 5, meskenlerde Binde 4	Binde 6	Binde 3

1985 yılında 1319 sayılı Kanuna 2339 sayılı Kanunla eklenen mükerrer 8 inci madde ile bina yergisi nispetinde Bakanlar Kuruluna değişiklik yapabilme yetkisi tanınmıştır. Buna göre, Türkiye’de tek meskeni olup, bu meskenlerde bizzat oturanlardan, gelirleri münhasıran kanunla kurulan sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıklardan ibaret bulunanların bu meskenlerine ait vergi oranların yarısına kadar indirmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. Bu hüküm hisseli binalar için hisse nispetinde uygulandığı gibi, muayyen zamanlarda dinlenme amacıyla kullanılan binalar için uygulanamamaktadır.

Tek meskeni bulunan emekliler için uygun bir istisna olan bu hüküm 1986 yılı için %25, 1987 ve 1988 yılları için de %50 olarak azami nispette uygulanmıştır. Bu madde içinde oturan ve tek mesken olma, emekli olma ve emekli gelirinden başka geliri olmama gibi bir çok şarta bağlı istisna olmasına rağmen, ileride kapsamı genişletilerek içinde oturan tek meskenin vergiden istisna edilmesine yol açabilecek ileri ve önemli bir gelişmenin ilk işareti sayılabilir.

EMLAK VERGİSİNİN TARH - TAHAKKUK VE TAHSİLİ

Emlak Vergisi mükellefin yazılı beyanı üzerine yıllık olarak belediyelerce tarh ve tahakkuk ettirilir. İlke olarak görevli ve yetkili belediye emlakın sınırları veya mücavir alanı içinde bulunduğu belediyedir. Ancak il veya ilçe hududu içinde birden fazla belediye varsa belediye sınırları ve mücavir alan dışında kalan araziye ait verginin tarh ve tahakkukunu yetkili olan belediye valiler tarafından belirlenecektir. (Md. 10, 11-20, 21)

Vergi beyanı dolayısıyla ona bağlı olarak verginin tarh ve tahakkuku da yasaya göre 4 yılda bir yapılır. Ancak Bakanlar Kurulu Kararı ile bu süre 1 yıla kadar indirilebilir. (Md. 23)

Vergi tahsilatı yine belediye idarelerince, Mart, Nisan ve Mayıs aylarında 1., Kasım ayında da 2. taksit olmak üzere 2 eşit taksitte yapılır. (Md. 30) Tabiatıyla mükellef taksitle ödeme yerine ilk üç ay içinde verginin tamamını ödeyebilir. Zamanında ödenmeyen taksitler için 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Hakkındaki Kanuna göre gecikme cezası uygulanır. Mükelleflere ödeme kolaylığı sağlamak amacıyla Maliye Bakanlığı bölge özelliklerine göre ödeme aylarını değiştirme yetkisine sahiptir.

Tasarrufu kısıtlı emlakın verginin tahsilatında bir özellik vardır. Kanunun 30 uncu maddesine göre “Kanunlar ve diğer kamu düzeni

koyan mevzuatla tasarrufu kısıtlanan bina, arsa ve arazinin vergisi, kısıtlamanın devam ettiği sürece 1/10 oranında tahsil olunur. 9 ve 19 uncu madde hükümleri saklıdır.

Kısıtlamanın kaldırılması halinde kaldırılma tarihini takip eden bütçe yılından itibaren emlakın vergisi, tüm vergi değeri üzerinden ödenir.

Kısıtlamanın devam ettiği sürede tecil edilen verginin 9/10'u bina, arsa veya arazinin satılması, istimlakı veya hibe yoluyla ahara devir ve temlik halinde tahsilat zaman aşımına uğramamış olanları muaccel hale gelir.” kanunda kısıtlamaların neler olduğunu ve usullerinin bir yönetmelikle tespit olunacağı belirtilmiştir. Bu yönetmelik 14.09.1972 gün ve 14306 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

İSTATİSTİKİ BİLGİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Emlak Vergisi (Bina + Arazi) ile ilgili istatistiki bilgilerin değerlendirilmesinde aşağıdaki sonuçları çıkarmak mümkündür.

1) 1924 yılından 1956 yılına kadar .arazi vergileri toplamı az farklı da olsa bina vergisi toplamından fazla olmuştur. 1957 yılından itibaren bina vergisi miktarı artan bir nispette arazi vergisini geçmiştir. Bu değişimin artan ve gelişen imar hareketleri ile hızlı şehirleşme ve sanayileşmeden kaynaklandığı söylenebilir.

2) Başlangıçta emlak vergisinin Devlet Bütçe gelirleri içindeki nispi değeri %5-6 civarında iken bu nispet 1931 yılından itibaren devamlı düşmeye başlamıştır. 1935de nispet %4,1'e inmiştir. (Ek: 1)

3) 1936 yılında 2871 sayılı Kanunla vergi İl Özel İdarelerine devredilmiştir. Devirde Özel İdare Gelirlerini artırmak düşüncesinin olduğu söylenebilirse de, bunda vergi gelirindeki düşüşün de bir etken olduğunu görmemek mümkün değildir.

4) 1936dan sonra acele yapılan bir genel tahrirle vergi gelirleri artırılmış ve İl Özel İdareleri toplam gelirleri içinde emlak vergisi önemli bir yer işgal etmiştir. Vergi gelirindeki değişimler şöyledir.

1936- 1942 yılları arasında Özel İdareler gelirlerinin ortalama %43,6 sı emlak vergisi hasılatından oluşurken, 1943 -1964 yılları arasında devamlı azalma ile nispet ortalama %22,3'e inmiştir. Vergi kanunlarında yapılan değişikliklerle 1965'ten itibaren vergi hasılatı ve nispeti yeniden yükseltilmiş %35-38'e ulaşmıştır. (Ek: 2)

Rakamlardaki değişmeler ne olursa olsun bu vergi Özel İdareler gelirleri arasında önemli bir pay sahibi olmuştur.

5) Bina ve arazi vergileri emlak vergisi adı altında birleştirilerek 1319 sayılı Kanunla 1971 yılından itibaren devlet gelirleri arasına katılmıştır. Bu kanunun gerekçesinde, mahalli idarelerin tahsil masraflarından kurtulacağı, personel giderlerinin azalacağı ve düşünülen otokontrol yöntemlerinin getireceği gelir artışları ve verilecek pay nispetleriyle mahalli idarelerin gelirlerinde azalma olmayacağı, aksine artışlar olacağı açıkça ifade edilmiş olmasına rağmen maalesef uygulama uzun yıllar İl Özel İdarelerinin aleyhine işlemiştir.

İl Özel İdarelerinin yaptıkları son yıl tahsilatı (1970) 484.173.000 TL. iken 1971'de yasaya göre verilmesi gereken toplam pay (%35) 104, 1972'de 86, 1973'te 89 milyon lira olmuştur. Bu azalma 1980 yılına kadar 9 yıl sürmüştür. (Ek: 3) Ayrıca Maliye özel idarelerden çok az personel transfer ettiğinden bu idarelerin personel giderlerinde de bir azalma olmamıştır.

6) 1971 - 1985 yıllarında verginin tahakkuku ile tahsilatı arasında büyük farklar görölmektedir. İlk yıl beyanname verilirken tahakkuk ve tahsilat aynı anda yapıldığından %100 olan tahsilat nispeti müteakip yıllarda devamlı azalmış ve 1979'da %34'e kadar inmiştir. Dönemin tahsilat ortalaması % 67.3'te kalmıştır. 1985 yılındaki bakiye miktarı 60 milyar liraya yakındır. (Ek: 4) Tahsilat nispetinin bu kadar düşük kalmasının takipsizlikten başka bir nedeni olmasa gerek.

7) Mükellef sayısında da yıldan yıla artma veya azalmalar görölmektedir. 1977- 1984 döneminde ortalama mükellef sayısı 17,5 milyon civarında olmuştur. Mükellef sayısındaki artışları vaktinde verilmemiş beyannamelerle izah etmek mümkündür. Ancak, 100 binlerle ifade edilen (1983'te 1.677.122) azalmaları izah güçleşmektedir. Bunu da takip yetersizliğine bağlamak hatalı sayılmamalıdır. (Ek: 4)

8) Emlak vergisi tahakkuk ve tahsilatı için devletçe yapılan gerçek masraflar sağlıklı bir şekilde tespit edilemediğinden verginin verimlilik derecesi de net olarak belirlenememektedir. Ancak, yukarıdaki rakamlar ve bilgiler trilyonlarla ifade edilen Devlet Gelirleri içinde binde 2 payı bulunan ve tahakkukunun yarısı tahsil bile edilemeyen bir gelire verimlidir denilemeyeceği de açıktır.

Öyle anlaşıyor ki, maliye teşkilatı vergiye ta başlangıçtan beri sıcak bakmamıştır. Verginin yasal olarak Maliyeye kalan %20'si ile masraflarının karşılanması da düşünülemez, vergi gelirinin 1986 yılından

itibaren belediyelere devrinde bu faktörlerin de etken olduğu anlaşılmaktadır.

GENEL DEĞERLENDİRME

Yukarıda verilen bilgilerin ışığında konuyu özetleyerek aşağıdaki genel değerlendirmeyi yapabiliriz;

1) Emlak çok eski devirlerden beri kişiler için bir ekonomik güç sayıldığından çeşitli şekillerde vergi mevzuu yapıla gelmiştir. Halen ülkemizde olduğu gibi pek çok ülkede de bu uygulama sürdürülmektedir. Yukarıda verilen bilgilerin değerlendirilmesi, ülkemizde bu uygulamaya devam etmekte yarar olup olmadığının ciddi bir incelemeye tabi tutulması gereğini ortaya koymaktadır.

2) Önceleri bina vergisi “İrat”, arazi vergisi “Kıymet” esasına dayanılarak alınmakta iken, Emlak Vergisi Kanunu bu ikiliği kaldırmış vergi matrahı olarak “Rayiç Değer” esasını kabul etmiştir. Ayrıca irat ve kıymetin tespitinde başvurulana “Tahrir” (Yazım) usulü de terk edilerek daha medeni ve vatandaşa sorumluluk bilinci aşılayan “Beyan” usulüne geçilmiştir. Mükellef beyanı ile bağlı sayılmış böylece vergi uyumsuzlukları da azaltılmıştır.

3) Beyan usulünün ilk uygulandığı dönemlerde, beyanların doğruluk derecesi, mükellef sayısının çokluğu (17 -18 milyon) ve ülke çapındaki dağınıklığı nedeniyle kontrol edilememiştir. Genelde beyanların gerçek değerden çok düşük olması idareyi “Asgari Rayiç Değer” tespitine yöneltmiştir. Ancak idarece tespit edilen “Asgari İnşaat Maliyet Bedeli” ve “Asgari Arazi ve Arsa m2 Bedelleri” de gerçek piyasa değerlerinin çok altında kalmıştır. Mükellef lehine olan bu davranış ise, Devlet açısından çelişkili bir durum yaratmış Devlet adeta aynı konuda “Çifte Standart” uygular duruma düşmüştür. Aslında Rayiç bedeli gerçekten piyasa ölçeğinde tespit edip vergi nispetlerinde yapılacak indirimlerle aynı amaca varmak düşünülmemiştir. 4

4) Emlak Vergisi Kanununa göre mükellefin idarece belirlenmiş asgari m2 maliyet ve kıymet bedellerine uyarak yapacağı beyan vergilendirme için yeter sayılmıştır. (Md. 10) Ancak 04.11.1983 tarih ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 39 uncu maddesindeki hüküm buna bir istisna teşkil etmektedir. Bu maddeye göre en son beyan edilen vergi değeri kesinleşen kamulaştırma bedelinden az ise aradaki fark kusur cezalı olarak tahsil edilecektir. Burada mükellef aleyhine cezalı bir durum ortaya çıkmaktadır. Bunun 1319 sayılı Kanunun 10 uncu mad-

desinde 21.01.1982 tarih ve 2587 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sırasında İstimlak Kanunundaki sözü edilen hükmün dikkate alınmamasından ileri geldiği anlaşılmıştır. Anayasanın 46 ncı maddesi uyarınca getirilmiş olan İstimlak Kanununun bu maddesinin yeniden gözden geçirilmesi ve aradaki farkın vergilendirilmesinde beyan tarihi ile kamulaştırma tarihi arasında geçen srelerin de dikkate alınması Emlak Vergisi Kanununun vergilendirme esprisine daha uygun olacaktır.

5) Anayasamız 73 üncü maddesinde verginin kanunla konulacağı hükmünü getirmiştir. Emlak Vergisi Kanununda mücavir alan sınırları içindeki emlakın da vergiye tabi olacağı yolundaki hüküm Anayasanın bu hükmü karşısında tartışılabilir nitelikte grlmektedir. Mücavir alan sınırlarının belirlenmesinin Bayındırlık ve İşkn Bakanlığına verilmiş olması, vergilendirme açısından bir idari işlemi adeta kanun hükmü niteliğine büründürmektedir. Kanunun Anayasa açısından incelenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

6) Emlak vergisi ile ilgili yasalarımızda genellikle gelir getiren emlak ile gelir getirmeyenlerin nispetlerinde gelirsiz lehine bir fark öngörülmüştür. Sahibinin bizzat oturduğu bina ile kiraya verilenler ile, ticari amaçla kullanılanlarda vergi farklı olmuştur. Bunlara Sosyal amaçlı indirimler denilebilir. Bunun en geniş kapsamlısı kanuna 1985 yılında 3239 sayılı Kanunla eklenen mükerrer sekizinci madde ile getirilen hkmdr. Bakanlar Kuruluna tek meskeni olup bunda da kendisi oturan emeklilerin vergilerinde %50'ye kadar indirim yapma yetkisi verilmiş olup bu yetki kullanılmaktadır. Gerçekten sosyal içerikli fakat sınırlı olan bu indirimin sahibinin oturduğu tüm binaları kapsamına alacak şekilde genişletilmesi özellikle dar gelirli mükellefleri rahatlatacaktır.

7) Anayasamız "Konut Hakkı" başlığını taşıyan 57 nci maddesinde "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve evre şartlarını gözetten bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyaını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler." hükmünü getirmiştir. Bu hüküm Toplu Konut Kanunu ile işlerlik kazanmıştır. 1984 yılından beri konut kooperatifleri devletçe toplu konut kredisi ile desteklenmektedir.

Emlak Vergisi Kanununun 5/A maddesiyle de mesken olarak kullanılan binaların 50.000 TL.'dan az olmamak üzere vergi değerinin 1/4 u inşaatın sona erdiği yılı takip eden bütçe yılından itibaren 5 yıl süre ile geçici muafiyete sahip olduğu açıklanmıştır.

Bu madde kredilendirme ile destekleme olayını tamamlayan bir hüküm gibi değerlendirilebileceği gibi, tam aksi yönde de yorumlanabi-

lir. Denilebilir ki, Devlet bir yandan 15 yıl vadeli kredi veriyor, ama daha kredi borcu bile bitmeden borçlu kişiden vergi almaya başlıyor. Buna bir çelişki veya eksik bir destekleme denilemez mi?

8) 1319 sayılı Kanun vergilendirmede emlakın kıymetini esas almıştır. Aynı ölçü ve değerde bina veya araziye sahip kişiler eşit vergi ödeyeceklerdir. Vergilendirmede kişilerin mali güçleri, sosyal durumları ve gelirleri dikkate alınmamaktadır. (Mükerrer 8 inci madde hükmü hariç)

Halbuki Anayasamızın "Vergi Ödevi" başlığını taşıyan 73 üncü maddesinde, "herkes mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlü" kılınmıştır. Ayrıca maliye politikasının sosyal amacının, vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımını sağlamak olduğu da belirtilmiştir. Bu hüküm karşısında, faizli kredi borcu ile sıkıntıya katlanılarak yapılan tasarruflarla güçlülük temin edilmiş ve içinde sahibinin oturduğu bir bina ile kira geliri getiren binadan aynı miktarda vergi alma, gelir düzeyi çok yüksek olanlarla sadece aylık veya ücretiyle geçinmek ve bu arada kredi borçlarını da ödemek durumunda bulunan kişileri aynı Ölçülerle vergilendirmek, sosyal adalet ve adil vergi yükü gibi ilkelerle nasıl bağdaştırılabilecektir?

9) Bir meskene sahip olabilmek, tasarruf ve kredi imkânlarının kullanılmasıyla mümkündür. Kişinin gerek tasarruflarının gerekse borçlarının ödeme kaynağı onun geliridir. Bu gelir usulüne uygun olarak başlangıçta vergilendirildiğine göre vergilendirilmiş bu tasarruf ile sahip olunan binadan ayrıca vergi alınması aynı gelirin mükerrer vergilendirilmesi anlamına gelmez mi? Hem de sürekli bir mükerrerlik olmaz mı?

10) "Rayiç Değer" üzerinden vergilendirme de tartışılabilir. İçinde kendisinin oturduğu binanın, sahibi için değeri onu kiracılık göçebeliliğinden kurtaran bir yuvadır. Rayiç değer az veya çok olması kişiyi adeta hiç etkilemez. Özellikle enflasyonun yüksek olduğu dönemlerde, bir kaç yıl önce alman bir dairenin değeri 10 ila 15 kat artabilmektedir. Ancak bu artışın kişinin günlük yaşantısına ve cari gelirine yansıyan katkı ve etkisi nedir? Özel durumlar hariç, hiç. Ama vergilendirirken aleyhte bir durum ortaya çıkmaktadır. Örneğin, 15 yıl önce Ankara'da satın alınan bir dairenin bugünkü vergisi o günkü satın alma bedeli kadardır.

11) Emlak kişiler için gerçekten bir ekonomik güç ifadesidir. Kamu giderlerini karşılamak için başka kaynakların bulunmadığı veya az olduğu çağlarda devlet için güvenli bir gelir kaynağı olmuştur. Ancak

değişik ve çeşitli gelir kaynaklarının bulunduğu ve etkin bir vergilemenin uygulandığı modern çağda bu geleneksel vergiyi devam ettirmekte gerçekten bir zaruret varandır?

Ülkemizde 65 yılda en yüksek seviyesine ulaşan —1987'de yaklaşık 130 milyar liralık— bir vergiyi 17-18 milyon mükelleften ayrı ayrı tahsile uğraşmanın bürokratik işlemler, zaman ve devlet - vatandaş ilişkileri arasında yararları ciddi surette incelenmeye değer mi?

SONUÇ

Kanunlarda sık sık düzeltme ve değişiklikler yapılmasına rağmen tarihi seyiri içinde Emlak Vergisi verimliliğinin devamlı surette azaldığı görülmektedir.

Mükellef sayısının çokluğu ve ülke sathına yayılmışlığı nedeniyle devamlı ve etkin bir denetim yapılamamaktadır.

Kanunlarla daimi ve geçici muafiyet sınırları devamlı surette genişletilmektedir.

Trilyonlarla ifade edilen kamu gelirleri yanında 1988'de binde 2 nispetindeki —130 milyar civarında— gelir vazgeçilebilir seviyede bulunmaktadır.

Anayasa hükmüne rağmen, vergi mükellefin "mali gücüne" göre değil, emlakın durumuna göre alınmaktadır.

Mücvir alan sınırlarının belirlenmesi ve bu alan içindeki emlakın vergilendirilmesi konusunda Anayasaya aykırılık izlenimi uyanmaktadır.

Bir görüşe göre Emlak Vergisi süreklilik arz eden "Mükerrer" bir vergi niteliğine bürünmektedir.

Kanunun mükerrer 8 inci maddesi ile emeklilere %50'ye varan vergi indirimi uygulamasının ileride ücretli ve dar gelirli de kapsamına alacak şekilde yaygınlaştırılması mümkün görülmektedir.

Belirtilen ve benzeri hususlar dikkate alınarak, "EMLAK VERGİSİ TAMAMEN KALDIRILABİLİR" veya sahibi tarafından mesken olarak kullanılan binalara ve gelirsiz arazilere "DAİMİ MUAFİYET" uygulanabilir, şeklinde bir sonuca varmaktayız.

İnceleme sonundaki bu kanaatimizi ilgililerin ve kamuoyunun tartışmasına sunuyoruz.

KAYNAKLAR:

1.MEYDAN LAROUSSE

Aşar. C. 1. Sh. 775 mü.

2.İSLAM ANSİKLOPEDİSİ

Öşür. C. 9. Sh. 482 mü.

3.MAHALLİ İDARELER MÂLİYESİ

İsmail Hakkı Ülkümen SBF Yay. Ank. 1960

4.EMLAK VERGİSİ KANUNU ve UYGULAMASI

Nevzat Oğan - Şaban Erkiçet Ank. 1972

5.EMLAK VERGİSİ KANUNU ve İLGİLİ MEVZUAT

İçişleri Bak. ve Maliye ve Gümrük Bakanlığı ortak yayını

**BİNA ve ARAZİ VERGİLERİNİN EK-1
DEVLET GELİRLERİ İÇİNDEKİ YERİ**

Konsolide Bütçe Geliri		Bina Arazî		Nis.	Kesin Hesap Kesin Hesap		Bina	Arazî
Toplam		Ver.	Toplam		Toplam	Gelir		
S.	Yılı	(Milyon TL.)	(Milyon TL.)	%	(Milyon TL.)	(Milyon TL.)	%	
1	1924	129	5	4	Bilgi bulunamamıştır.			
2	1925	,153	10	6.9	»	»		
3	1926	190	13	7	180	11	6.0	
4	1927	191	15	7.7	202	11	5.4	
5	1928	207	14	6.6	222	12	5.2	
6	1929	221	16	7.3	224	14	6.1	
7	1930	223	16	7.2	216	14	6.3	
8	1931	187	11	5.7	186	10	5.1	
9	1932	169	9	5.1	214	9	4.3	
10	1933	171	9	5.3	198	9	4.6	
11	1934	184	9	4.9	240	10	4.1	
12	1935	195	10	5.0	240	10	4.1	
Ortalama Nis. 6.0								5.1

1936- 1970 yılları arasında bina ve arazi vergileri il özel idareleri tarafından tahsil edilmiştir.

13	1971	38.472.0	300.0	0.8	41.744.7	297.5	0.7
14	1972	54.968.3	740.0	0.6	52.177.8	246.3	0.5
15	1973	62.268.2	325.0 *	0.5	62.716.3	252.8	0.4
16	1974	83.195.5	350.0	0.4	75231.2	280.6	0.4
17	1975	108.460.5	450.0	0.4	114.944.9	909.6	0.3
18	1976	154.292.8	600.0	0.4	153.716.0	346.7	0.2
19	1977	225.931.0	1.400.0	0.6	200.084.8	799.7	0.4
20	1978	266.548.2	1.200.0	0.4	328.718.5	909.6	0.3
21	1979	407.379.4	1.000.0	0.2	556.414.2	933.1	0.2
22	1980	770.040.3	1.400.0	0.2	955.803.3	1.821.8	0.2
23	1981	1.558.743.1	3.100.0	0.2	1.468.451.2	12.128.7	0.8
24	1982*	1.804.708.1	13.400.0	0.7	1.550.227.8	11.752.6	0.7
25	1983	2.600.000.0	48.000.0	1.8	2.577.981.5	25.993.8	1.0
26	1984	4.080.000.0	50.000.0	12	3.569.559.0	26.139.3	0.7
27	1985	5.542.182.0	37.000.0	0.7	5.474.224.6	29.855.6	0.5
Ortalama Nis. 0.6							
0.4							

* Emlak vergisi bütçe tahmininde 400 milyon TL. "Emlak Vergisi Özel İdareler Payı" adı altındaki vergiye aittir. (Bu notun mahiyeti anlaşılamamıştır. Çünkü bu isimde bir vergi yoktur. Nitekim kesin hesap rakamları da bu 400 milyondan etkilenmemiştir.

* 1982 yılı rakamları 10 aylıktır.

**BİNA Ve ARAZİ VERGİLERİNİN
ÖZEL İDARE GELİRLERİ İÇİNDEKİ YERİ
(Kesin Hesap)
(1936-1970) (Bin TL.)**

EK: 2

Sıra	Yılı	Bina V.	Arazi V.	Toplam	Özel Toplam	İdare Nispet Geliri %/o
1	1936	6.542	9.996	16.538	38.081	43.4
2	1937	7.326	11.557	18.883	41.332	45.6
3	1938	8.760	11.356	20.115	44.894	44.8
4	1939	7.426	11272	18.698	44.852	41.6
5	1940	8.531	12.456	20.986	46.969	44.4
6	1941	9.182	13.762	22.946	51.763	44.3
7	1942	1,1.224	14.514	25.738	62.642	41.0
8	1943	11.764	13.948	25.712	81.977	31.3
9	1944	11.376	14264	25.639	95294	26.9
10	1945	7.571	7.809	15.380	64.847	23.7
11	1946	12.407	14.365	13.772	105.884	13.0
12	1947	13.342	15.311	28.653	126.020	22.7
13	1948	14.319	14.298	28.617	94393	30.3
14	1949	14.505	16.051	30.556	105.032	29.1
15	1950	13.999	14.745	28.743	94.828	30.3
16	1951	14730	15.147	29.877	108.563	27.5
17	1952	14.950	16.500	31.450	137.500	22.9
18	1953	14.073	17.327	31.400	165.800	18.9
19	1954	16.878	18214	35.092	166.953	21.0
20	1955	18.853	18.416	37.000	186.874	19.8
21	1956	19.842	19.292	39.134	225.082	17.3
22	1957	22.926	19.900	42.826	282330	15.1
23	1958	28235	21.650	49.885	247.921	20.1
24	1959	34.897 1	23.760	58.657	272.241	21.5
24	1960	42.314	24.861	67.175	392.037	17.1
26	1961	60.792	44.978	105.770	534.108	19.8
27	1962	73.223	67.057	140280	611251	22.9
28	1963	84.870	69.777	154.647	748.901	20.6
29	1964	88.748	81.150	169.898	850.956	19.9
30	1965	Özel idare bütçe-		249.525	705.639	35.3
31	1966	rinde iki vergi "İrat		291.703	423.336	68.9
32	1967	ve Servet Vergisi"		327.197	847.896	38.5
33	1968	adıyla birleştirilip		371.335	1.077.369	34.4
34	1969	tek kalemde göste-		389.814		
35	1970	rilmiştir.		484Jİ73		

1971 -1985 YILLARINDA EK: 3
DEVLETÇE TAHSİL EDİLEN EMLAK VERGİSİNDEN
İL ÖZEL İDARELERİNE VERİLMESİ GEREKEN PAY

Toplam Emlak Vergisi	Özel İdarelere Verilmesi
Yıl	Tahsilatı (Milyon TL.) Gereken %035 Pay (Milyon TL.)
1971	298 1(M
1972	246 86
1973	253 89
1974	281 98
1975	344 130
1976	347 121
1977	800 280
1978	910 319
1979	917 327
1980	1.822 638
1981	12.129 4.425
1982	11.753 4j114
1983	25.994 9.098
1984	26.139 9.149
1985	29.856 10.450

Açıklama: Vergi tahsilatının özel idarelere yapıldığı son yılda 1970'de net gelirleri 484.173.350 TL. Vergi Hazine'ye intikal ettikten sonra özel idarelere verilen kanuni pay miktarı ancak 10 yıl sonra artmaya başlamıştır. Ö/el idare gelirleri ilk 9 yıl azalmıştır.

EK: 4

EMLAK VERGİSİ						
Yıl	Tahakkuk Milyon TL.	Tahsilat Milyon TL.	Nispet o/o	Mü Bina V.	ke 1 1 e f S Arazi V.	aiyisi Toplam
1971	298	298	100			
1972	308	246	79			
1973	324	253	78			
1974	355	281	79			
1975	374	344	91			
1976	385	347	90			
1977	1.861	800	44	6.830.840	8.620.897	15.451.737
1978	2.318	910	39	7.785.190	9.020.021	16.805.211
1979	2.696	933	34	8.307.286	9.216.190	17.532.476
1980	4.200	1.822	43			
1981	16.905	12.129	71	7.848.124	9.429.706	17.277.830
1982	18.303	11.753	64	8.351.527	11.032.690	19.384.217
1983	36.299	25.994	71	8.079.606	9.627.489	17.707.095
1984	42.103	26.139	62	7.998.363	9.875.914	17.874.277
1985	45.751	29.856	65			
	+	+				

171.595 - - 112.105 59.490 Bakiye (Milyon TL.)
 1982 rakamları 10 aylıktır.

L'INFORMATISATION DE L'ETAT CIVIL EN TURQUIE ET LES QUESTIONS JURIDIQUES QUI EN RESULTENT

Ahmet ÖZER
Vali

En vue de moderniser les Services de l'état civil, c'est en 1977 qu'on a commencé les travaux de réalisation du système informatique. Il conviendrait de mettre en évidence les problèmes juridiques que soulève l'utilisation de l'ordinateur et d'expliquer rapidement le statut de l'état civil turc ainsi que celui de l'inscription aux registres.

En Turquie, les registres de l'état civil se composent de deux parties :

- Les registres de famille
- Les registres spéciaux

Les registres de famille sont des livres officiels dans lesquels sont inscrits successivement, sous un nombre différent, les familles et les individus. Dans le registre en question figure non seulement la date et le lieu de naissance des individus mais également leur religion. On inscrit, d'autre part, dans les registres, les modifications et les événements ultérieurement survenus à une personne au regard de l'état civil à savoir le mariage, le divorce, la rectification, la reconnaissance et la légitimation.

Avant l'usage de ces livres, les parties communes de chaque page doivent être estampillées et la mention déterminant le nombre des pages doit être certifiée en bonne et due forme par le juge du tribunal d'instance.

Selon le code civil turc et la loi sur l'état civil, ce sont les fonctionnaires d'Etat qui tiennent les registres. L'officier de l'état civil et ses supérieurs, de leur côté, sont responsables de la conformité des actes de l'état civil avec la législation en vigueur. II

Il est indispensable que les inscriptions à faire dans les registres de famille soient fondées sur les documents établis en bonne et due

forme par les autorités compétentes. On établit par un acte spécial un rapport entre ces documents et les inscriptions faites sur les registres.

Les registres ne portent ni surcharge ni rature, ni grattage. Les inscriptions et, en cas de certification par l'officier de l'état civil, les extraits qui en émanent, sont valables jusqu'à preuve du contraire.

Il en résulte que les registres de famille comportant toutes les énonciations qui concernent les individus, qui permettent de déterminer la filiation et qui sont le fond du système de l'état civil turc, sont considérés comme des instruments parfaitement valables bien qu'ils ne portent ni signature ni cachet de celui qui y transcrit les inscriptions. C'est ce qui constitue le caractère essentiel du système de l'état civil en Turquie.

S'il s'agit de préciser l'exactitude d'une certaine inscription faite dans le registre de famille, il faudra recourir aux registres spéciaux formant la base de cette inscription.

Sous réserve des recherches de l'exactitude, les inscriptions se trouvant dans les registres de famille sont considérées comme les éléments suffisants pour toutes sortes d'actes juridiques, autrement dit, elles constituent le fond de ceux-ci.

Ces particularités du système de l'Etat civil, servent également de base dans la réalisation des travaux informatiques.

Les registres spéciaux se composent des documents établis lors de la déclaration, aux Services de l'état civil ou aux autorités compétentes, des événements tels que la naissance, le décès, le mariage, le divorce et les affaires judiciaires. Une fois la déclaration faite, le document établi doit être signé, d'un commun accord, par le déclarant, le fonctionnaire intéressé et son chef. Par la suite, l'authenticité de ce document est assurée par l'apposition du cachet officiel.

Les énonciations dûment établies sur ces documents doivent être portées sur les registres de famille. Par suite de ces opérations, les formalités nécessaires sont les suivantes :

- La transcription du contenu des documents doit être mentionnée en bonne et due forme sur ces documents par le fonctionnaire qui accomplit ces actes et par son chef.

- On fait un classement de ces documents selon leur genre

- Pour une période d'une année, ces documents doivent être successivement numérotés

— Ges documents doivent etre relies à la fin de chaque annee pour constituer des registres de naissance, de deces, de mariage, de divoroe etc. (7 sortes de registres sont ainsi formes.)

Ces registres constituent le fondement juridique des registres de famille. Une transcription figurant dans les registres de famille acquiert sa validite à condition que le document servant de base à cette transcription se trouve dans les registres speciaux correspondants.

En 1977, c'est avec la collaboration de l'Universite technique de Turquie et du Moyen Orient qu'ont commence les travaux concernant la modernisation des Services de letat civil et l'utilisation d'ordinateurs. On a signale cîHdessous les etapas parcourues jusqu'à present :

1 — Les travaux relatifs à l'analyse de systeme et a la faisabilite :

Premierement, on a fait des reeherehes en vue de fixer en detail le fonctionnement du systeme de letat civil turc. Le but etait dair.

On tâchait de savoir si le systeme existant etait propice à l'utili- sation de l'ordinateur. En fin de compte, on a constate que les resul- tats des reeherehes etaient encourageants : "le systeme de l'etat civil turc peut etre modernise par l'utilisation des machines informatiques"

2 — La determination des principes du nouveau systeme et des capacites des ordinateurs à utiliser, ainsi que la fondation du terminal :

A ce stade, apres avoir detenmine les principes du nouveau systeme, on a calcule le prix de revient selon la fequence et le deroulement des travaux, le nombre des personels et le nombre et les capacites des machines.

3 — L'organisation et la creation du systeme :

Îl y a trois ans que pour fonder ce systeme sur une base juridi- quement solide, les travaux en la matiere ont abouti a l'adoption des lois et des reglements. Ils sont en vigueur depuis lors. D'autre part, des qu'on a determine la strueture de l'organisation destinee à ce systeme, on a cree une section responsable de l'informatisation des aetes de letat civil au sein de la Direction generale du Service de la Population et de la Nationalite au Ministere de l'Interieur.

Tous les personnels des Services de letat civil ont ete soumis aux cours d'orientation pour qu'ils s'adaptent facilement à ce systeme.

4 — L'essai et l'amelionation des programmes etablis au sujet de l'informatisation.

Après l'instauration du terminal et de la banque centrale de données ce nouveau système a été mis à l'essai, les accrocs et les insuffisances se sont arrangés et enfin les programmes suffisamment développés sont prêts à fonctionner.

Ces travaux d'essai ont concerné presque un million d'habitants.

5 — La période et la préparation à l'application dans le territoire entier :

Le projet prévoit la transmission de toutes les inscriptions des registres de l'état civil à l'ordinateur. D'autre part, il s'agit de la mise à jour des nouveaux programmes selon les événements de l'état civil survenus en ce qui la concerne. Les énonciations se trouvant dans les registres de famille sont en train d'être communiquées par l'intermédiaire des formulaires dits "VGF-99". On envisage, d'abord, la transmission des inscriptions relatives aux personnes vivantes. D'après nos registres de l'état civil, le nombre des personnes en vie atteint, à peu près, cinquante cinq millions. Dans le plan territorial il y a, actuellement, 647 circonscriptions de l'état civil et 3500 personnes éduquées qui travaillent dans les Services de codification. Ces travaux seront terminés dans trois ou quatre ans.

Toutes les énonciations ayant été transmises à l'ordinateur sont soumises à un contrôle juridique aussi bien que technique par le moyen des programmes déjà préparés à cette fin.

Les contrôles en question se font en deux étapes :

- Le contrôle sur la base d'une personne
- Le contrôle sur la base d'une famille.

Dans le premier cas, les énonciations concernant une personne sont comparées les unes avec les autres. S'il y a une contradiction entre les transcriptions, l'ordinateur la refuse. Donc, il n'y a qu'à faire la rectification des erreurs. De cette façon, on assure, d'une manière complète et sans erreur, la transmission à l'ordinateur des énonciations destinées à l'état civil d'une personne. Par la suite, on dresse une liste des personnes et des familles dont les états sont informatisés en vue de faire une comparaison entre les inscriptions des registres de l'état civil et celles de l'ordinateur. Ces listes permettent de faire encore une fois un contrôle à vue. S'il n'y a aucune erreur, leur conformité à l'original est certifiée par les fonctionnaires compétents des Services de l'état civil. Les inscriptions transmises à l'ordinateur sont considérées comme des pièces justificatives.

LA VALEUR JURIDIQUE DES INSCRIPTIONS INFORMATISEES

On a explique, cidessus, dans le systeme de l'etat civil turc, les principes de la tenue des registres de famille, d'une part; on a precise la valeur de ces registres, d'autre part. En un sens, il y a une methode similaire entre la tenue des registres de famille et la preparation des registres informatiques. Il faut que chaque inscription â transmettre â l'ordinateur soit fondee sur un document etabli en bonne et due forme et certifie par une autorite competente. Ces documents dont le contenu et la forme sont determines par une instruction interne, sont prepares conformement â la technologie informatique et sont mis en application. Leur nombre total est de vingt deux.

En vertu de l'article 3 additionnel inclus dans la loi no. 1587 par la loi no. 3080, sont valables, jusqu'â preuve du contraire, les micro films et les registres tenus par l'ordinateur ainsi que les extraits produits en bonne et due forme de ceuxci. Ceux qui ont la competence de certifier les extraits et les copies sont, au centre, les chefs delegues et en province, l'officier de l'etat civil du lieu ou se trouve le terminal.

Etant donne qu'il y a un parallelisme entre l'application des registres de l'etat civil et celle de l'ordinateur et que la loi no 3080 sert de base juridique de ce phenomene, il n'y a plus un doute dans l'opinion publique au regard de l'authenticite des documents informatises.

NÜFUS HİZMETLERİNDE BİLGİSAYAR

KULLANIMI VE ORTAYA ÇIKAN

HUKUKİ SORUNLAR

Nüfus hizmetlerinin iyileştirilmesi ve nüfus kayıtlarının tutulmasında bilgisayar kullanılması için çalışmalar 1977 yılında başlamıştır.

Türkiye'de nüfus kütükleri iki kısımdan oluşmaktadır :

- Aile kütükleri,
- Özel kütükleri.

Aile kütükleri, kişi ve ailelerin zincirleme bir sıra numarası altında kaydedildikleri resmi defterlerdir. Bu defterlere kişilerin ad ve soyadı, ana ve baba adları, doğum yeri ve tarihleri ve dinleri yazılır. Kişinin şahsi halinde sonradan meydana gelen değişiklikler ve olaylar da işlenir. Örneğin evlenme, boşanma, kayıt düzeltme, tanıma ve nesep düzeltme gibi.

Nüfus kütüklerine düşülecek her kaydın yetkili makamlarca usulüne göre düzenlenmiş bir belgeye dayanması zorunludur. Bu belge ile kayıt arasında özel bir işlemle bağ kurulur.

Bu kütüklerde silinti ve kazıntı yapılamaz. Kütük kayıtları bunlardan çıkarılıp nüfus memurunca onaylanan örnekler aksi sabit oluncaya kadar hukuken geçerlidir.

Bu kütükler üzerinde yapılan işlemleri imza ve mühürle onaylamaya gerek yoktur. Kütükte bulunan her kaydın doğruluğu kabul edilir.

Türk nüfus sisteminde esas olan, üzerinde kişiyle ilgili bütün bilgilerin ve seçerenin belirlendiği aile kütüklerinin üzerinde işlemi yapan memurun mühür ve imzası bulunmamasına rağmen geçerli olmasıdır. Aile kütüğündeki bir kaydın doğruluğu özel kütükteki bilgilerin incelenmesi ile araştırılır. Çünkü aile kütüklerinin dayanağı özel kütüklerdir. Bu nedenle aksi sabit oluncaya kadar aile kütüğündeki her kayıt hukuki işleme esas olur.

Türk nüfus sisteminin bu özelliği bilgisayar uygulamasında da esas alınmıştır.

Özel kütükler; doğum, ölüm, evlenme, boşanma gibi olayların yetkili makamlara beyanları sırasında tutulan tutanaklarla, mahkeme kararlarından oluşur. Bu belgelerdeki bilgiler nüfus aile kütüklerine işlendikten sonra, üzerine bu husus yazılarak işleyen memur ve daire' amiri tarafından müştereken imzalanır, olay yerine göre tasnif edilerek zincirleme sıra numarası verilir. Yıl sonunda ciltlenerek özel kütükler oluşturulur. Aile kütüğündeki bilginin geçerli olması için özel kütükte mutlaka o kaydın dayanağı olan belgenin mevcut olması gerekir.

Bilgisayar uygulamasına 1977 yılında Türkiye Orta Doğu Teknik Üniversitesi ile işbirliği yapılarak başlanmıştır. Bu çalışmalar :

- 1 — Olumluluk ve Sistem Analizi,
- 2 — Sistem esaslarının belirlenmesi, kullanılacak bilgisayarların kapasitesinin tespiti ve bilgisayar merkezlerinin kurulması,
- 3 — Yasal dayanakların hazırlanması ve teşkilatın kurulması,
- 4 — Hazırlanmış bilgisayar programlarının denenip geliştirilmesi ve deneme uygulamalarının yapılması,
- 5 — Genel uygulamaya geçiş hazırlıkları ve genel uygulamaya geçiş devresi olmak üzere çeşitli aşamalardan geçmiştir.

Nüfus kütüklerindeki bilgiler VGF-99 denilen ara formlarla bilgisayara geçirilmektedir. İlk olarak yaşayan nüfusun bilgisayara geçirilmesi planlanmıştır. Nüfus kütüklerindeki yaşayan nüfus idaresinde yaklaşık 3500 kişi bu amaçla eğitilmiş olup kodlama işlemi de çalışmaktadır.

Bilgisayar Kayıtlarının Hukuki Yönü

Bilgisayar kütükleri de aile kütüklerine benzer bir yöntemle hazırlanmaktadır. Bilgisayara geçirilecek belgenin yetkili makamca usulünce düzenlenmesi ve tasdiki gerekir.

1587 sayılı Kanuna, 3080 sayılı Kanunla eklenen ek 3 üncü maddeye göre, bilgisayarla tutulan kayıtlar aksi sabit oluncaya kadar hukuken geçerlidir.

İSPANYA DA YEREL YÖNETİM SİSTEMİ* **(ÖRGÜTLENME VE FİNANSMAN)**

Yazan: **Prof. Nuria Bosch I ROCA****

Çeviren: **Turgut KILIÇER**

Emekli Vali

1. İSPANYA DA YEREL ÖRGÜTLENME

Demokratik dönemin başlangıcını simgeleyen 1978 tarihli İspanya Anayasasının (Madde: 137) ilgili hükmü, ülkeyi İller (Province) ve Belediyeler (Municipalities) den oluşan 'Özerk Bölgelere (Comunidades Autonomas) ayırmıştır. Anayasa aynı zamanda bu birimlerin kendi işlerinde yönetsel özerkliğini tanımıştır. Denilebilir ki, bu özerk bölgeler, 1978'de başlayan demokratik dönemin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Gene bu Anayasaya göre, ülke 17 özerk bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgelerdeki ırk ve din ayrılıkları özenle korunmuştur.

İspanya'da yerel yönetim, 50 il idaresi ve 8000'den fazla belediyeden oluşur. Belediye ülkenin temel yerel birimi olup il idaresi, bir taraftan belediyeleri, diğer taraftan da merkezî idare faaliyetlerini kapsar. Böylece, il idaresinin genel karakteri, hem il düzeyindeki belediye hizmetlerini izlemek, diğer taraftan da merkezî idare ile yerel yönetim arasında koordinasyon sağlamaktır. Anayasaya göre, iller ve belediyeler tüzelkişiliğe sahiptirler ve bütün görevlerini yürütecek yetkilerle donatılmışlardır. Her ne kadar Anayasa, yerel yönetimlerin özerkliğini garanti altına almış ise de, yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin sınırlarının çizilmesini kanun koyucuya, parlamentoya bırakmıştır.

Yerel yönetim reformları Anayasanın hükümleri ve saptadığı çerçeve içinde kalmak üzere, 2.4.1985'te kabul olunan YEREL YÖNETİM KANUNU (LEY DE BASESDEL REGIMEN LOCAL - LBLR) ile tanımlanmıştır. Bu kanun gerek parlamentonun gerekse yerel meclislerin çıkardığı kanun ve diğer mevzuatın, belirli bir süre içinde, kendisine intibak ettirilmesini emretmiştir. İspanya Anayasası, il idaresi ve belediyelerden ayrı olarak bazı yerel birimlerin varlığına da yer vermiştir.

* IULA PLANNING AND ADMINISTRATION. Nisan 1988, adlı kaynaktan çeviri yapılmıştır.

** Barcelona Üniversitesi Kamu Finansmanı Kürsüsü.

Örneğin, aynı ilde veya çeşitli illerdeki belediyelerin 'birlik' halinde bir araya gelmelerine izin vermiştir. Anayasaya göre, bu bölgesel kuruluşlar, birlikler, yönetim ve sorumluluk alanlarını kendileri saptayacaklardır. Böylece, yerel yönetim kanunu Anayasal çerçeve içinde yerel yönetim kuruluşlarını il idareleri, belediyeler ve birlikler olarak tanımlamıştır. (Mancomunidades de Municipios). Bu birlikler belediyelerden daha büyük olan Metropolitanler veya daha küçük kuruluşlar olabilir.

1.1. YENİ BİR ÖRGÜTLENME MODELİ : CATALONIA

İspanya'da CATALONIA en eski ve önemli tarihi gelenekleri olan bir yerel yönetim bölgesidir. Bu bölgeye de yönetsel özerklik 1978 Anayasası ile tanınmıştır. Bu özerklik bu yöredeki dil ve kültür ayrılığından kaynaklanmaktadır. Böylece Catalonia, kendine özgü yerel yönetim özerkliğinin statüsünü, Catalonia parlamentosundan geçirmiş bulunmaktadır. Yakın bir gelecekte Catalonia, il idaresi ve belediyelere ek olarak, Anayasal bir ayrıcalık içinde, ilçelere (COMARCAS) bölünmüş olacaktır.

Yerel yönetim reformu yalnız Catalonia'da değil, bütün İspanya'da zorunlu görülmektedir. TABLO : I'de de izleneceği gibi, İspanya yerel yönetimleri belediye olarak, çok küçük üniteler halindedirler. Belediyelerin %44'nün nüfusu (500) un altında, %86'sının da (5000)'in altındadır. Bu oran Avrupa ülkelerinde çok düşüktür. Bazı belediyelerde reform zorunluluğu, hizmet alanlarının yaygınlığı nedeniyle daha çok hissedilmektedir.

TABLO :1
NÜFUSA GÖRE BELEDİYELERİN ADEDİ

Nüfus Miktarı	İSPANYA		CATALONIA	
	Belediye Adedi	%	Belediye Adedi	%
500 den az	3.531	44	363	39
500 - 2.000	2.362	29	312	33
2.001 - 5.000	1.076	13	132	14
5.001- 10.000	513	6	54	6
10.001- 20.000	288	3	35	, 4
20.001- 50.000	149	2	24	2
50.001 -100.000	53		6	
100.000 - 500.000	44	3	8	2
500.001 üstünde	6		1	
TOPLAM	8.022	100	935	100

Hizmet alanının genişlemesi, belediyeler arası işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Yeni statüye göre, belediyeler arası birlikler kurulması özendirilmektedir. Bu çözüm yolunda politik etkenler diğerlerinden daha ağır gelmektedir.

Yeni statüye göre, Catalonia, yönetim düzenlemesinde yeni ve üçüncü bir 'belediye-üstü' (supramunicipal) modeli seçmiştir. Bu da ilçe, (COMARCAS - DISTRICT) dir. Bu yeni birim veya yerel yönetim türü, belediye yetkilerini kullanarak belediye hizmetlerini yürütebilecektir. COMARCA yönetimi, tüzelkişiliği olan, kendine ayrılan bölgedeki kentleşme, sağlık hizmetleri, sosyal ve kültürel hizmetler, spor, eğitim ve çevresel sorunlar ve benzerleri gibi görevleri üstlenecektir. Bu hizmetlerin seçiminde ölçü, teknik ve diğer nedenlerle belediyelerin bu hizmetleri yürütememiş olmalarıdır.

Comarca; Almanya'daki, 'Kreis' ve İngiltere'deki 'County'lerin karşılığı denebilir. Bundan böyle, Catalonia yeni statüye göre belediyelere, 38 Comarcasa ve 4 il idaresine bölünmüştür. İl idaresi, hem bir yerel yönetim türü, hem de geçen yüzyıldan beri süre gelen bir merkezi idare karakteri taşımaktadır. Comarcas birimi ve yönetimi de araştırıldığında 1932 - 1936 Cumhuriyet dönemindeki PAU-VILA komisyonunun başlattığı ve önerdiği bir kuruluşun canlandırılmış olduğu izlenebilir.

Comarca bünyesinde bir çok belediyeleri bulundurmakla, kendi içinde veya il yönetimi ile örneğin bir yetki kullanımında anlaşmazlığa düşebilir. İl idaresinin varlığı Anayasanın garantisi altında olduğuna göre, bu birimi ortadan kaldırmak imkânsızdır. Ancak, yeni Anayasa, Catalonia'da il idaresinin görevlerini en az düzeye indirmiştir. Yerel Yönetim Kanunu da, Anayasanın tanıdığı görevleri bu ölçülerde il idaresine yöneltmiştir. Catalonia yerel yönetim sisteminde asıl reform, bu bölgenin bir tek il idaresinde toplanmış olmasıdır. Bu da bu statünün İspanya parlamentosunun kararına bağlı olacaktır. Bu reform, merkezi idare ile özerk il yerel yönetiminin aynı yönetim alanında birleşmesini doğuracaktır. (Generalitat). İl idaresinin, merkezi idareyle aynı düzeyde olması, aynı zamanda, kamu hizmetlerinin Barcelona gibi bir kentte yoğunlaşmasına engel olacaktır. Böylece, vatandaşlar, merkezin karar organlarından uzaklaşarak Comarcas'lara bölünen Catalonia'da daha etkin ve verimli bir yönetime sahip olacaklardır.

Catalonia'daki bu yerel yönetim gelişmelerini izlerken Yerel Yönetim Kanununun Barcelona kentindeki metropoliten alana nasıl yaklaştığından da bahsetmek isterim. 1974 tarihinde Franco diktatörlüğü döneminde kurulan metropoliten idareyi kanun olumlu görmemektedir. Zira, o tarihten bu yana ülkedeki toplumsal koşullar çok değişmiştir.

Yeni kanun iki metropoliten kuruluş tanımıştır. Kanunun tanıdığı model, uygulamadaki tipten daha geniş bir coğrafi alanı kapsamaktadır. Bu kuruluşlardan biri, 'Metropoliten Ulaşım Dairesi'dir ki, bu örgüt metropoliteni oluşturan belediyelerin kendi sınırları içinde ve bu belediyeler arasındaki ulaşımı düzenler ve yürütür. Bu kuruluş aynı zamanda Barcelona'daki metro hizmetini de sağlar. Diğer metropoliten kuruluş ve hizmet ise, içme suyu sağlanması ve çöplerin idaresidir.

Şu noktayı açıklamakta yarar vardır ki, Catalonia'nın yerel yönetim örgütlenmesi ve hizmetleri İspanya'daki diğer özerk bölgeler için bir pilot çalışma ve örnek olacaktır. Denilebilir ki, 1979 tarihli Catalonia özerk statüsü, merkezi hükümet ve çeşitli özerk bölgeler için bir temel kaynak olacaktır.

2. FİNANSMAN

Devletin yerel yönetim örgütlenmesinde ve özellikle özerk bölgeler alanındaki reformlarından sonra, İspanya kamu sektörünün merkeziyetçilikten uzaklaşmasında büyük gelişmeler oldu. Bu tarihe kadar yürürlükte olan, merkeziyetçi bir devletin merkeziyetçi bir modeli ve sistemi idi.

Bununla beraber, bu alanda yapılacak çok şey bulunmaktadır. TABLO : 2'de görüldüğü gibi, 1984 tarihinde yerel yönetim ve özerk bölgelerin toplam giderleri, genel bütçe giderlerinin %27.23'ni oluşturmaktadır. Gerçekte özerk bölgelerin payı daha yüksektir. Zira, son yıllarda merkezi hükümetçe bir hayli hizmet ve yetkiler bu idarelere devredilmiştir. Bu tarihe kadar da özerk bölgeler bu yetki ve kaynaklarından tam manasıyla yararlanmaktadırlar. Bununla beraber, o tarihten bu yana yerel yönetimlerin genel bütçe içindeki gider olarak payı pek değişmemiştir. 1984'te bu oran %13.7 idi. Belediyeler için bu oran %8.94, il idareleri için %5.47 idi. Eğer il idarelerinden özel bir statüye sahip olan BASQUE bölgesindeki FORALES ve NAVARRE yöresindeki iller çıkarılırsa bu oran doğal olarak çok düşük olacaktır, yani %0.83 olacaktır.

Bu rakamlar İspanya'daki kamu sektörü decentralizationunun henüz istenilen düzeye erişemediğini gösterir ki, bu sonuç veya gelişme yerel yönetimler için önemli bir sorundur. TABLO : 3. İspanya'nın Avrupa Ekonomik Topluluğu ülkeleri içindeki yerini ve ne kadar düşük bir düzeyde bulunan kamu sektörü varlığını göstermektedir.

TABLO: 2
YEREL YÖNETİM GİDER BÜTÇELERİ
1984 Genel Giderleri

	Peseta (Milyon)	Kamu Giderlerindeki %
Belediyeler	884.146.4	8.94
İl idareleri	540.987.2	5.47
Toplam yerel yönetim	1.354.972.1	13.70
Özerk bölgeler	1.338.362.0	13.53
Toplam kamu yönetimi	9.891.234.0	100.00

TABLO : 3
YEREL YÖNETİM HARCAMALARININ ULUSLARARASI
KIYASLAMASI

	1983 Toplam Harcamalar Toplam Kamu Harcamalarına Göre %
İSPANYA	12.7
ALMANYA	17.6
BELÇİKA	13.4
DANİMARKA	57.7 (1982)
FRANSA	17.6
HOLLANDA	34.6
İRLANDA	30.4
İTALYA	30.3
İNGİLTERE	31.0

2.1. BELEDİYE GELİRLERİ

Belediye gelirlerinin genel durumu TABLO : 4'te izlenmektedir. Tablodaki belediye gelirlerine bakarak 1984 yılında %29 bir oranla belediye öz gelirlerinin genel bütçe gelirleri içinde yüksek bir yerde olmadığını anlamak kolaydır. Diğer taraftan belediye hizmetleri için alınan tfe %22.5'i bulan harçların ve diğer gelirlerin önemi ortaya çıkmaktadır. Toplam gelirin %30.27'nin de transferlerden oluştuğu izlenmektedir

TABLO: 4
YEREL YÖNETİM GELİR KAYNAKLARI

1984 Toplam Gelire Göre %0 Belediyeler	İller	
1. Öz gelirler	29.00	47.36
2. Harçlar ve diğerleri	22.50	11.35
3. Cârî transferler	30.27	14.75
4. Emlak gelirleri	2.50	2.68
TOPLAM GELİRLER	84.27	76.14
5. Sermaye transferleri	5.00	10.82
6. Diğer sermaye gelirleri	10.73	13.04
TOPLAM SERMAYE GELİRLERİ	15.73	23.86
TOPLAM	100.00	100.00

Son yirmi yıldan beri İspanya belediyeleri ciddi parasal sorunlarla karşılaşmışlardır. Özellikle büyük belediyelerde ekonomik büyüme ile paralel olmayan vergi düzeyleri gittikçe kabaran gider bütçelerini karşılayamaz olmuştur. Aşağıda görüleceği gibi, yerel yönetim finansman sistemi, yerel yönetim otoritelerine çok kısıtlı ve sınırlı bir vergilendirme yetkisi tanımıştır ki, gelirlerin elastiki olmayışının asıl nedeni bu halden kaynaklanmaktadır. Anayasanın 133 üncü maddesine göre, vergi ihdası yetkisi devlete tanınmıştır. Yerel yönetimler ve özerk bölgeler, bir yetki devri çerçevesinde sınırlı bir yetkiye sahiptirler. Parlamentonun yerel yönetimler üzerindeki bu kısıtlayıcı tutumu dikkati çekmektedir. Bundan böyle İspanya'da yerel yönetimlerin vergilerin konuları veya oranları konularında hiç bir yetkisi ileri sürülemeyecektir. Belediyelerin bundan böyle vergilendirme yetkileri olmayınca onlar da harç ve resimler yolu ile gelirlerini artırma yoluna gitmişlerdir.

2.1.1. VERGİLER

TABLO: 5 belediye vergi gelirlerini göstermektedir. KENTSEL EMLAK VERGİSİ —(Contribucion territorial urbana)— Urban territory tax, UTT ve ekonomik faaliyetlerden alınan vergiler belediyelerin ana kaynaklarıdır. UTT, kentsel bölgelerde taşınmaz mallardan alınan başlıca vergidir. Bu vergi, emlakın değeri üzerinden alınan bir vergi olmayıp, taşınmazın bir yıllık gelirinin esas olduğu bir vergidir. Böylece taşınmazın maliki ya taşınmazın bir yıllık gerçek geliri üzerinden vergi öder, ya da taşınmazı kendisi kullanıyorsa o zaman ayrı bir orantıda

yükümlülük taşır. Bu vergi, merkezi hükümet vergi dairesinin yaptığı tahminlere göre tahakkuk ettirilir. Tahakkuk listeleri belediye vergi dairelerinde muhafaza ve ilan olunur. Verginin matrahı, taşınmazın tahmin edilen değerinin %4'nii oluşturur. Verginin oranı ise, Parlamento tarafından %20'ye düşürülmüştür. Bu vergi, belediyelerin ana vergisi olmakla beraber taşınmaz değer tahminlerinin eski oluşu ve sık sık yenilenmemesi nedeniyle büyük bir kaynak oluşturmamaktadır.

TABLO: 5
BELEDİYE VERGİLERİ **

*** Toplam Vergi Gelirlerinin %
Olarak (1984)**

Kentsel emlak vergisi	31.98
Kırsal arazi vergisi	0.68
Ekonomik faaliyetler vergisi	27.62
Sermaye vergileri	17.95
Taşıt vergisi ve diğerleri	21.77
TOPLAM	100.00

* Toplam gelir, yalnız nüfusu 20.000'den fazla olan belediyeleri kapsamaktadır.

Emlak ile ilgili diğer bir vergi KIRSAL ARAZİ Vergisi'dir. RU- RAL LAND TAX (RLT). Bu vergi arazinin tarım, orman ürünleri veya hayvancılık amaçlarına göre kullanılması şekillerinde tahakkuk ettirilir. Verginin birinci bölümü, tarım ve orman ürünlerinden yıllık gelir kriterine göre tahakkuk eder. Örneğin, hektar başına her ürünün gelirinin tahmini ve hesaplanması oldukça güç formalitelere bağlıdır. Böylece, bu vergi zayıf karakterli olarak tanımlanmaktadır. Bu verginin diğer kısmı vergi yükümlülüğünü hayvancılık gelirine bağlamıştır. Bu vergi bölümü de tarım ve orman ürünü gibi zayıf kalmaktadır.

Bütün bu izaha çalıştığımız güçlükleri ve bu vergilerin yetersizliğini göz önünde bulunduran İspanya Hükümeti, 1983 yılı sonunda Parlamentodan bir kanun çıkararak belediyelere gerek emlak vergisi UTT, gerekse arazi vergisi (RLT)nde vergiye esas olacak değerleri tespit etme yetkisini tanıdı. Aynı kanun belediyelere istedikleri takdirde, gelir vergisine şahıs başına ek bir vergi koyma yetkisini de tanıdı. Ancak Anayasa Mahkemesi bu iki tedbiri ve hükmü de, belediyelerin vergi matrahı tespitinde yetkileri olamayacağı gerekçesi ile bu kanunu Anayasaya aykırı buldu. Şimdi belediyeler gelir vergisine ek bir tahakkuk yapamamaktadır ve Aralık 1987 tarihine kadar bütün ülkede emlak ve

tarım vergileri matrahları %20 ve %10 olarak tek bir standarda bağlandı. Aralık 1987'de tekrar bir kanun çıkarılarak, 1988 yılı başından itibaren belediyelere her iki vergide (UTT, RLT) maksimum bir limite kadar matrah tespiti yetkisi tanındı. Uygulamada bu yetkinin, şehrin nüfusu, kamu hizmetlerinin durumu ve kategorileri veya kentin il merkezi olup olmaması gibi kriterlere göre düzenlenmesi kabul edildi. Bu sonuç, bir yerel yönetim finansmanı reformu yapıncaya kadar gelir yetersizliğini önleyecek bir tedbir olarak ilan edildi.

Emlak vergisi UTT'den sonra en önemli olan ekonomik faaliyetlerden alman vergidir. Bu vergi grubunda, ticari ve endüstriyel faaliyetlere, meslek gruplarına, sanat hareketlerine ve iş yerlerine verilen izinlerden alınan vergiler önde gelir. İzin (lisans) vergileri bu yükümlülerin yıllık gelirlerinden alınır. Burada da vergi, faaliyetin gerçek değil, fakat tahmin edilen gelirine bağlanmıştır. Bu da vergi yükümlüsünün beyanına bağlı bir sonuç yaratmaktadır. Bu vergide merkezi hükümet vergi dairesi, matrahta, çalıştırılan işçi adedi, iş yerinin kapasitesi gibi kriterleri öngörmüştür. Vergi oranı, faaliyetinin yıllık gelirinin %15'ni geçemez. Gelir tahmini ise, yıllık olmayıp dönemlere göre ayarlanır. Bu vergi de, UTT ve RLT vergileri gibi, gelir tahminlerinin gerçekçi olmayışı nedeniyle düşük düzeyde bir vergi kaynağı sayılmaktadır. Diğer yönü ile, vergiye esas olacak değerlerin tespitindeki kriter, faaliyetin doğurduğu gelirlerin karşılığı olmamaktadır. Ne olursa olsun, bu tür vergiler, yerel yönetim vergi otoriteleri ile ticaret, endüstri, sanat ve meslek erbabı arasında bir diyalog kurulmasına yaramakta ve gelir, ticaret ve katma değer vergileri gibi vergilerin toplanmasında olumlu rol oynamaktadır.

Ekonomik faaliyetlere konan vergilerden bir diğeri de, TESİS - (Premise) vergisidir. Bu vergi yalnız il merkezlerinde ve nüfusu 100.000'i aşan belediyelerde uygulanmaktadır. Bütün belediye vergileri arasında en çok tenkit edilen bu vergidir. Zira vergilendirmenin gerçek karakteri bilinmemektedir. Bu vergi, belediye sınırları içinde bulunan ticari, endüstriyel ve mesleki faaliyetler için kullanılan bina ve tesislerden alınmaktadır. Vergi, tesisin ticaret amacıyla kullanılan alanına göre, örneğin m2 olarak uygulanmakta ve vergi matrahı tesisin bulunduğu cadde, semte göre, ki bunlar 9 kategoridir, düzenlenmektedir. Görünüşe göre, tesis vergisinin amacı, ruhsat - izin vergisinin aynıdır. İkisi de ekonomik faaliyetlerin gelirlerini vergiye esas olarak almışlardır. İlk bakışta bu iki vergi grubunda 'mükerrerlik' varmış gibi bir hükme varılırsa da, Belediyeler uygulamasında bu iki grup arasında denge sağlamaktadırlar.

Tesis vergisi için iddia edilen en akla yakın değerlendirme bunun diğer taşınmaz vergileri olan (UTT ve RLT)'ye göre, ayrıca ekonomik faaliyet vergisi olan (FL)'ye göre, daha elastiki oluşudur. İspanya yerel yönetim vergi dairesi, yeni vergi kaynakları arama zorunluluğunu kabul etmiştir. Başlangıçta tesis vergisi yalnız Madrid ve Barcelona'da uygulanıyordu. Daha sonra, 1976'da başlayarak il merkezlerinde ve nüfusu 100.000'nin üstündeki belediyelerde de uygulama başlatıldı. TABLO: 5'te görülen bir vergi de, arazi ve arsalarından ve bunların değer artışlarından alınandır. Bu, nüfusu 20.000'i aşan belediyeler için zorunlu, diğerleri için isteğe bağlıdır.

Arsa veya arazi parçalarından alınan vergi, arsanın üzerinde bir öina olup olmadığına veya* kısmen bina olduğuna göre, tahakkuk eder. Böylece, boş kalan arsalar da bina yapımı özendirilmek istenmiştir. Bu vergi gelirinin bir kısmı, kentsel alt yapı finansmanı için kullanılır. Arsaların değeri, arsaların o belediyelerdeki satışına göre saptanır. Arsa değerleri, iki senede bir defa ayarlanır. Vergi oranı ise, %0.5 ile %6 arasında değişmektedir.

Son olarak, motorlu araçlardan, lüks eşyalardan, ilanlardan alınan vergiler TABLO : 5'te izlenmektedir. Bu üç vergiden yalnız birincisi bütün belediyeler için zorunlu olup büyük bir gelir sağlamaktadır. Diğer ikisi isteğe bağlıdır. Taşıt vergisi motor gücüne, lüks eşya vergisi de, lüks eşya olarak tanımlanan eşyaya göre düzenlenir. Katma değer vergisinin bir çok maddeleri kapsamı içine alması ile lüks eşya listesi gittikçe azalma eğilimi göstermiştir. Son olarak, ilan ve reklam vergisi, afiş ve yaftalarla, ticari, endüstriyel ve mesleki karakterdeki reklam maddeleri dağıtımından alınmaktadır.

2.1.2. TRANSFERLER

TABLO: 4 Belediyeler için transferlerin ne kadar büyük bir gelir kaynağı olduğunu göstermektedir. Transferlerin büyük kısmı 'BELEDİYELER ULUSAL FONU' (NFMC - NATIONAL FOND FOR MUNI- CIPAL COOPERATION)'dan kaynaklanmaktadır. Bu fon devlet vergi gelirlerinden ayrılan paylardan oluşur. Özerk bölgeler bu paydan alamazlar. Fon hissesi yüzde oranına göre hesaplanır. Uygulama, merkezi hükümetle yerel yönetim arasında politik bir pazarlık konusu olmak üzere isteğe bağlı bir kriter esasına bağlanmıştır.

Belediyeler ulusal fonunun belediyeler arasında bölüşümünde etken olan kriterler şunlardır:

- a. %70 nüfus miktarı.
- b. %/625 belediyenin ortalama mali gücü.
- c. %5 belediyelerce yönetilen ana, ilk ve özel okulların sayısı.

Son yıllarda merkezi hükümetin kamu borçlarını azaltma politikaları nedeniyle, ulusal belediyeler fonu pek gelişmemiştir. Belediyelerin yararlandığı diğer kaynaklar arasında il idarelerinin bayındırlık hizmetlerindeki mali yardım olmuştur.

2.2. İL İDARESİ GELİRLERİ

TABLO: 4'te izlendiği gibi, 1984 yılında iller gelirlerinin %47.36'sı kendi vergilerinden oluşmaktadır. Bu oran, 1986'da kabul olunan ve vergilerin bir kısmını yutan katma değer vergisinden sonra önemli ölçüde azalmıştır. Bu illerin tek bir vergisi vardır ki, o da belediyelerin ruhsat vergisine eklenen %40'lık bir kaynaktır. (FL)

Belediyeler gibi, il idareleri de devlet vergi gelirlerinden transfer edilen hisseye sahiptirler. Bunun miktarı, yukarda izah ettiğimiz isteğe bağlı kritere dayalı, yıllık miktarı sabit olan ve nüfus miktarına bağlı bir ölçüdedir. 1986'dan buyana, katma değer vergisinin doğurduğu kaybı karşılamak üzere, il idareleri devlet vergi gelirlerinden bir 'ek hisse' almaktadırlar.

3. YEREL YÖNETİM MALİ REFORMU

İspanya yerel yönetimi mali sisteminin yukarda izaha çalışılan incelenmesi sonucu, yakın bir gelecekte yapılacak bir reformun ana hatları görünmüş denebilir. Reformun tek amacı, yerel yönetim organlarına yeterli kaynak sağlamaktır. Bu amaca erişmek için, gelir kaynaklarının esnek ve elastiki olması zorunludur. Vergi hisselerindeki sabit bir 'yüzde' bu amacı yaklaştırabilir.

Bununla beraber, yerel yönetimler vergi sistemini basitleştirmek de zorunludur. Zira, vergilerin çeşitliliği, vergi toplamada sorunlar yaratmakta ve vergi yükümlüsünü şaşırtmaktadır. Diğer taraftan Ulusal Belediyeler Fonunun dağıtımındaki mevcut kriter sistemi, belediyelerdeki ihtiyaçları ve kaynaklarını dengelemekten öteye, sadece bir mali amacı gerçekleştirmekten ileri gidememektedir. Mali eşitlik, aslında dikkate alınacak ayrı bir sorundur. Sonuç olarak, yerel yönetim reformu, yerel yönetimlerin kamu sektöründeki önemini bir kat daha artıracaktır.

1987 Şubat ayında merkezi hükümet, gelecekte yerel yönetimler mâliyesini düzenleyecek bir 'kanun tasarısı' hazırladı. Nitekim, ÇATALONIA'da yeni bir yerel yönetim örgütlenmesi yürürlüktedir. Tartışma, bu yeni modelin nasıl finanse edileceği konusundadır ki bu yeni modele (COMARCAS) diyoruz. Şu sırada hükümetin hazırladığı yerel yönetim mali reformu kanun projesi yoğun bir şekilde tartışılmaktadır.

3.1. BELEDİYELER VE İLLER

Teklif edilen yeni reform projesine göre, yerel yönetim mali sistemi üç vergiye dayanacaktır: 1. Taşınmaz mal (emlak) vergisi, 2. Ekonomik faaliyetler vergisi, 3. Taşıt vergisi. Bu üç vergi bütün belediyeler için zorunlu olacaktır. Yeni sistemde iki adet isteğe bağlı vergi türü görünmektedir. 1. Arazi değer artış vergisi, 2. İnşaat, tesis vergisi.

Taşınmaz mal vergisi, UTT ve RLT'nin yerini alacaktır. Böylece kentsel ve kırsal alandaki iki vergi birleştirilmiş olacaktır. Buradaki yenilik, verginin emlakın yıllık geliri üzerinden değil, fakat asıl değeri üzerinden tahakkuk ettirilmesidir. Vergi oranında, belediyelere, minimum ve maksimum limitler arasında 'seçme ve karar verme' yetkisi tanınmıştır. Bu şekilde Anayasa ile ters düşen durum da çözümlenmiş olacaktır.

Ekonomik faaliyetlere getirilen yeni vergi ise, ruhsat - izin vergisi (FL)'nin yerine geçmektedir. Bununla beraber vergilerin bünyelerinde esaslı bir değişme de olmamaktadır. Merkezi vergi dairesi, her ekonomik faaliyette ödenecek vergi oranını saptayacak ve her belediye iki uç ölçek arasında kendi 'indexini' kendi düzenleyecektir. Bu indexlerde ekonomik faaliyetin bulunduğu cadde, sokak veya şehir semtleri tahakkukta etken olacaktır. Burada en önemli değişiklik ve getirilen yenilik, verginin ticari, endüstriyel ve sanat faaliyetlerini kapsadığı kadar, tarım, hayvan besiciliği ve ormancılığı da içine almasıdır. Uygulamada öncekiler, ruhsat vergisine tabi idiler. Böylece bu vergi, kırsal alandaki konulara kadar uzanmıştır.

İnşaat vergisi, yeni haliyle, bu faaliyetlerin belediye sınırları içindeki maliyetleri üzerinden düzenlenecektir. Hükümetin teklif ettiği bu yeni kanun tasarısında, dikkat edilirse, tesis, lüks eşya, ilan ve reklam vergileri parçalanmış durumdadırlar. Gelecekte taşınmaz mal üzerinden alınan vergi, belediye gelirlerinde üstün bir rol oynayacaktır. Şimdiden İspanya belediyelerince yapılan tahminler bu sonucu doğrulamaktadır.

Sonuç olarak, teklif edilen yeni vergi sistemi ile, bütün belediyelerin vergi daireleri güçlü birer organ haline gelecektir. Doğaldır ki, sonuca varmak için, bir sürenin geçmesi zorunlu olacaktır. Zira bugün, bahsettiğimiz ana vergiler devlet maliyesince yürütülmektedir.

İl idarelerinin vergi sistemine gelince, yeni reform tasarısı, bu idareye sadece ekonomik faaliyetlerden alınan vergi oranına yapılacak bir (Ekleme - surcharge)'yi tanımaktadır. Bu idareler bugünkü statülerini korumaktadırlar. Hükümet tasarısı, vergi reformu ile beraber yerel yönetimlerin devlet vergileri paylarında da değişiklik yapmaktadır. Hem belediyelerin, hem de il idarelerinin devlet vergi gelirlerinden alacakları paylar, aynı oranda yıllık olarak artacaktır. Özerk bölgelere giden paylar da aynı şekilde artacaktır. Kriterin bütün birimler için aynı karakterde oluşu büyük bir aşama sayılmalıdır.

TÜRK CEZA KANUNU ÖN TASARISINA GÖRE VATANA İHANET SUÇLARI VE MİLLÎ YARARLARA AYKIRI HAREKETLER

Doç. Dr. Durmuş TEZCAN

I — GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti, mazinin bütün kayıt ve sınırlamalarından kurtulmak ve kendi laik ve demokratik düzenini kurmak amacıyla giriştiği batılılaşma hareketi içinde Osmanlı döneminde Batıdan alınmış ve Fransız Ceza Kanununun izlerini taşıyan 1274 tarihli Ceza Kanun- name-i Hümayûnunu kaldırıp yerine o dönemin en modern kanunu sayılan İtalyan Zanerdeli Ceza Kanunundan iktibas ettiği 1 Mart 1926 tarih ve 765 sayılı Türk Ceza Kanununu yürürlüğe koymuştur.¹

Söz konusu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar geçen 62 yılda birçok maddesi değişikliğe uğramıştır. Bir yandan Türk Ceza Kanunu bugüne kadar toplam kırk değişikliğe konu olurken, bir yandan da millî bünyemize uygun biçimde yeni bir ceza kanunu hazırlamak amacıyla çalışmalar yürütülmüştür.²

Eski komisyonlarca hazırlanan tasarılar kamuoyunda derinliğine tartışma zemini bulamazken, Adalet Bakanlığı bünyesinde çeşitli kurum ve kuruluş temsilcisi hukukçular (Yargıtay üyesi, öğretim üyesi, avukat vs.) ile Adalet Bakanlığı hâkimlerince müştereken hazırlanan ve 1987 yılı başlarında tartışmaya açılan Türk Ceza Kanunu Ön Tasarısı

¹ Osmanlı Ceza Hukuku ile 1274 (1858) tarihli Kanunun metni için bkz. Ahmet Akgündüz, Mukayeseli İslam ve Osmanlı Hukuku Külliyyatı, Diyarbakır, D.Ü. Hukuk Fak. yay., 1986, s. 803 vd. (özellikle s. 832 vd.). Batı kökenli olmasına rağmen 1274 tarihli Kanunun yerine 765 sayılı Yeni Ceza Kanununun kabulünü gerektiren sebepler konusunda bkz. Sulhi Dönmezer, Cumhuriyet Ceza Hukukunu Gerektiren Sebeplere Toplu Bakış, Atatürk Sempozyumu, İstanbul, s. 37-38. Ayrıca bkz. Kayıhan İçel/Süheyl Donay, Ceza Hukuku, İstanbul, Beta yay., 1987, c. I, s. 58-59.

² Bu çalışmalar sonucu ortaya konan tasarlardan biri 1958 tasarısıdır. Bu konuda bkz. Türk Ceza Kanunu (Ön Tasarı ve Gerekçesi), Ankara, Yeni Cezaevi Matb., 1958.

konusunda yapılan toplantı ve açık oturumlar ile dergi ve gazetelerde çeşitli görüşler açıklanmıştır.³

Bu çalışmada ele aldığımız vatana ihanet suçları, Ön Tasarıda, özel hükümlere ilişkin 2. kitabın "Devlete Karşı Suçlar" ile ilgili 3. kısmının 1. bölümünü (md. 309-315) oluşturmaktadır. Bu suçlar, vatana ihanet suçları başlığı altında yedi suç şeklinde tasnif edilmiştir. Bunlar : "Devletin ülkesine, egemenliğine ve birliğine karşı cürümler" (md. 309), "Devlete karşı silah kullanma" (md. 310), "Devlete karşı savaşa tahrik" (md. 311), "Milli yararlaraya aykırı hareket" (md. 312), "Yabancı devlet aleyhine asker toplama" (md. 313), "Düşman askeri hareketleri yararına anlaşma" (md. 314) ve "Düşman devlete maddi ve mali yardım" (md. 315) suçlarıdır.

Konumuzla ilgili maddeler, halen yürürlükte bulunan kanunla karşılaştırıldığında, mevcut kanunun 2. kitabının 1. kısmında "Devletin şahsiyetine karşı cürümler" başlığını taşıyan suçların Ön Tasarıda, "Devlete karşı suçlar" başlığını aldığı, "Devletin arsiulusal şahsiyetine karşı cürümler" (Md. 125-145) başlığını taşıyan 1. bölümünün ise, birkaç bölüme ayrıldığını ve 125-129 uncu maddelerine verilen yeni başlığın "Vatana ihanet Suçları" şeklinde belirlendiğini görüyoruz.

Biz bu yazımızda öncelikle Ön Tasarıda yer alan vatana ihanet suçları kavramının devlete karşı suçlar içinde sahip olduğu anlamdan başlayarak bu kavramın bugüne kadar mevzuatımızda yer alış biçimine değineceğiz. Sonra da vatana ihanet suçları olarak düzenlenen bölüm içinde yer alan bazı suç türlerini ele alacağız.

II — BİR BÖLÜM BAŞLIĞI OLARAK "VATANA İHANET SUÇLARI"

Bir ülkedeki tüm ilişkileri ve düzeni ifade eden devlet, toplumsal yaşamı düzenlemek ve ülkede oturanların bireysel ve kolektif faaliyetlerini huzur ve güven içinde gerçekleştirmelerini sağlamak amacıyla sosyal düzeni koruyucu ve toplumsal barışı sağlayıcı tedbirler almak zo-

³ Türk Ceza Kanunu Ön Tasarısı üzerine bazı üniversiteler bünyesinde sempozyumlar yapıldığı gibi (Mesela bunlardan ilki 5 - 7 Mart 1987 tarihleri arasında Konya Selçuk Üniversitesinde yapılmıştır. İstanbul, Ankara, Adana, İzmir, Bursa, Mersin Baroları gibi meslek kuruluşlarında da konu tartışılmış ve çeşitli Baro dergilerinde tebliğler yayınlanmıştır. Ayrıca yazılı basında görüşler açıklanmış ve hatta Ön Tasarı çalışmalarına kısmen katılan bir öğretim üyesi Ön Tasarıya ilişkin görüşlerini kitap haline getirmiştir. Bkz. Nevzat Toroslu, Nasıl Bir Ceza Kanunu, Ankara, Başarı Matb., 1987, 116 s. Ayrıca bkz. aşağıda 27 nolu dipnot.

fundadır. Bu tedbirler ise, her şeyden önce devletin bizzat kendisini korumayı hedefler. Devleti koruyucu ceza normlarının içeriği ve niteliği ise, devlet anlayışındaki değişikliğe bağlı olarak değişmektedir.⁴ Ancak devlete karşı suçlar olarak isimlendirilen ve sosyal düzeni ve toplumsal barışı tehdit eden fiillerin bütün ülkelerde tarih boyunca ağır bir şekilde cezalandırıla geldiğini görüyoruz. Özellikle günümüzde, dünyanın çeşitli bloklar arasında bölünmeye gidişi, çeşitli milli ve milletlerarası terör olaylarının yaygınlaşarak pek çok ülkeyi tehdit eder hale gelmesi gibi ortaya çıkan bu yeni gelişmeler devletin bugün de her zamankinden fazla her türlü tehlikeye karşı daha iyi korunmasını gerekli kılmaktadır.

Ön Tasarı, bu gelişmelerin doğrultusunda ve ülkemizin son yıllarda maruz kaldığı iç ve dış tehdit ve tehlikeler karşısında, devlete karşı suçları yeni baştan ele alıp, yeni ayrımlara yer vermektedir. 3. Kısımın 1. bölümünde düzenlenen "Vatana İhanet Suçları" da bu yeni ayrımın bir sonucudur.

Tasarıya göre, "Vatana İhanet Suçları" çeşitli suçlar görünümünde olabilir : Devletin ülkesine, egemenliğine ve birliğine karşı cürümler; Devlete karşı silah kullanma; Devlete karşı savaşa tahrik; Milli yararlaraya aykırı hareket; Yabancı devlet aleyhine asker toplama; Düşman askeri hareketleri yararına anlaşma; Düşman devlete maddi ve mali yardım gibi.

Ön Tasarıda vatana ihanet suçları başlığı altında toplanan suçlar konusunda bir değerlendirmeye girmeden önce bugüne kadar vatana ihanet suçları kavramından ne anlaşıldığı konusunun açıklığa kavuşturulması gerektiğini düşünüyoruz. Zira, böyle bir araştırma sonunda, Ön Tasarıda yer alan bu başlığın isabet derecesi daha iyi anlaşılacaktır. Ancak, bu bölümde yer alan suçların, vatana karşı suçlar olduğu kesin olmakla birlikte, vatana ihanet sayılması, ilk bakışta, şüphelidir. Fakat durum, daha yakından incelendiğinde açıklığa kavuşacaktır.

III — TÜRK HUKUKUNDA VATANA İHANET SUÇLARI KAVRAMI

Vatana ihanet, bir kimsenin vatandaşlık bağı olduğu bir devlete karşı olan sadakat borcuna aykırı hareket etmesini ifade eder. Bu yüzden de milli savunmaya ve dolayısıyla devletin güvenliğine karşı en ağır fiillerden birini oluşturur.

⁴ Bu konuda bkz. Çetin Özek, Devlete Karşı Suçlar, İstanbul, S. Garan Matb., 1976, s. 6 vd.

Vatana ihanet suçlarının en belirgin özelliği, bu suçların kural olarak, vatandaşlar tarafından işlenebilmesidir. Nitekim Fransız mevzuatında vatana ihanet suçlarının vatandaşlar tarafından işlenebileceği hususu göz önüne alınarak vatandaşa yabancıların ülkeye karşı işleyebilecekleri suçlar ayırt edilerek vatana ihanet suçları ile casusluk suçları birbirine paralel biçimde gruplandırılmıştır.⁵

Vatana ihanet suçu konusunda mevzuatımızda yer alan hükümler şöyle sıralanabilir :

1) 29.4.1336 tarihli ve 2 sayılı Hıyaneti Vataniye Kanunu

Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümetinin ilk çıkardığı kanunlardan biri olup, 334, 335 ve 556 sayılı kanunlarla 2 maddesi değiştirilip

1. maddesine de 2 fıkra eklenen bu kanun, ilk maddesinde, saltanatın kaldırılışına, Türk halkının tek ve değişmez temsilcisinin TBMM'si oluşuna veya TBMM'nin meşruiyetine karşı yazılı ve sözlü veya yayın yoluyla çeşitli fiillerde bulunmayı; dini veya dini mukaddesatı siyasal amaçlara esas veya alet etmek amacıyla dernekler kurmayı, bunlara üye olmayı, dini veya dini mukaddesatı alet ederek devletin şeklini değiştirmeyi; devletin güvenliğini ihlal etmeyi, dini ve yüksek din duygularını alet ederek halk arasına her ne şekilde olursa olsun ikilik sokmak amacıyla yazılı, sözlü veya fiili veya nutuk veya basın yoluyla hakarete bulunmayı vatana ihanet suçu olarak nitelendirmiştir.

Görüldüğü üzere bu kanun açısından vatana ihanet, daha ziyade anayasal düzene ilişkin suçlar görünümü arz etmektedir. Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşu ve inkılapları yerleştirme sırasında çıkan sorunlara karşı kabul edilmiş bir kanundur. Uygulaması TBMM adına hareket eden İstiklal Mahkemelerince gerçekleştirilmiştir.⁶

2) Askeri Ceza Kanununun 3. kısmının “Hıyanet” başlığını taşıyan

1. bölümünde yer alan suçlar

Askeri Ceza Kanunu, askeri şahıslarla ilgili olarak ihanet suçlarını geniş bir çerçevede ele almıştır. Buna göre :

5 Bkz. Andre Vitu, Droit penal special, Paris, Ed. Cujas, 1982, t. I, pp. 42 ss. Öte yandan Fransız Ceza Kanunundaki bu tasnif Belçika Ceza Kanunu açısından da geçerlidir (Md. 113 vd. aynı kurallar öngörülmüştür).

6 Kurtuluş savaşı sırasında T.B.M.M., kendi otoritesine karşı yapılan hareketleri bastırmak için askeri güç kullanmakla birlikte, suçluların cezalandırılması amacıyla bu kanunu çıkarmış ve olağanüstü bu dönemin gereği olarak bu kanunu T.B.M.M. adına çalışan istiklâl mahkemelerine gördürmüştüm, Bu konuda geniş bilgi için bkz. Ergun Aybars, İstiklal Mahkemeleri, Ankara, Bilgi yay., 1975, s. 43 vd.

A) Vatan Aleyhindeki Cürümler

Askeri Ceza Kanununun 54 üncü maddesine göre, bu suçlar, Türk Ceza Kanununun 125-145 inci maddeleri arasında yer alan ve bugün "Devletin arsiulusal (Uluslararası) şahsiyetine karşı cürümleri oluşturan suçlardır.

B) Savaşta İhanet (Harp ihaneti)

Bir savaş esnasında veya ülkeyi tehdit eden yakın bir savaş tehlikesi içinde askeri durum ve hareketlere karşı düşman yararına işlenen fiilleri içeren savaşta ihanet suçu, Askeri Ceza Kanununun 55 inci maddesinde düzenlenmiş ve bu suçun maddi unsurunu oluşturan fiiller, TCK'nunun 129/1 inci maddesinde gösterilmiştir.

C) Milli Savunmaya İhanet

Askeri Ceza Kanununun 56-59 uncu maddeleri arasında düzenlenen bu suçlar ise, milli savunma kuvvet ve araçlarına saldırı ve halkın milli savunma gücünün ihlal sureti ile yapılan fiil ve hareketlerden oluşmaktadır. Bu suçlardan bir kısmının unsurları ise TCK'nun 133, 136, 127, 135 ve 155 inci maddelerinde yer almaktadır ve Askeri Ceza Kanununun bu maddelerine yollama yapmaktadır.

Görüleceği üzere, Askeri Ceza Kanununda vatana ihanet cürümleri, asker vatandaşların, vatana sadakat yükümlülüğüne aykırı davranışlarını kapsamakta ve bu suçlar geniş bir şekilde düzenlenmektedir. Askeri Ceza Kanununun kural olarak asker kişilere uygulanması ve bu kişilerce işlenebilecek olan bu tür devlete karşı suçların vatana ihanet suçları olarak nitelendirilmesi yerindedir.

3) 6.7.1960 tarihli ve 15 sayılı geçici kanunun 3 üncü maddesine

göre vatana ihanet suçu kavramı

TCK'nun 146 ncı maddesine fıkra eklenmesine ve 56 ncı maddesinin kaldırılmasına dair Milli Birlik Komitesi Genel Kurulunca çıkartılan 6.7.1960 tarihli T5 sayılı geçici kanun, 3 üncü maddesinde TCK'nun 125, 133, 141, 142, 146 149, 150 ve 163 üncü maddelerinde yazılı bulunan suçları vatana ihanet suçları olarak nitelendirmiştir. Esas itibarıyla eski Cumhurbaşkanı Celal BAYAR'ın Yüksek Adalet Divanında muhakeme edilmesine zemin hazırlamak üzere çıkartılan bu kanunda verilen tanım, vatana ihanet suçlarının aslında devletin dış güvenliği yanında anayasal düzenine karşı işlenen suçları da içerdği gerçeğini vurgulaması yönünden ilginçtir.⁷

⁷ Söz konusu kanun 11.7.1960 tarihli ve 10548 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

4) Anayasa Mevzuatında Vatana İhanet Suçu

Osmanlı Devletinin meşruti yönetimi kabulü üzerine hazırlanan 1876 tarihli Anayasanın 5 inci maddesinde, "Zat-î Hazreti Padişahının nefsi-i hümayunu mukaddes ve gayrimesuldür" şeklinde bir hükümle, Padişahın sorumsuzluğu ilkesi benimsenirken, Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları, Osmanlı Devletindeki bu düzenlemenin aksine, Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu ilkesine geniş yer vermekle birlikte, Cumhurbaşkanının vatana ihanet suçundan sorumlu tutulacağını kabul etmiştir.

Bu Anayasalara yakından bir göz atarsak :

A 1924 Anayasasının 41 inci maddesinin ilk cümlesinde "**Reisi- cumhur Hıyaneti Vataniye halinde Büyük Millet Meclisine karşı mesuldür**" hükmüne yer verilmiştir. Bu dönemde, gerek 29.4.1336 tarihli ve 2 sayılı Hıyaneti Vataniye Kanununun öngördüğü kurallar ve gerekse 6.7.1960 tarihli ve 15 sayılı geçici kanunun getirdiği düzenleme, vatana ihanet suçu kavramına Türkiye Büyük Millet Meclisince iç ve dış güvenliğe ilişkin suçların dahil edilebileceğini gösteriyordu. Nitekim Milli Birlik Komitesi Genel Kurulunun 7-7.1960 tarihli 2 sayılı ".....Cumhurbaşkanının Yüksek Adalet Divanında Muhakeme Edilmesine Dair Karar" ile bu kararın gerekçesi, bu görüşü doğrulamaktadır. Hatta gerekçede, 1924 tarihli Anayasanın hazırlık çalışmaları sırasında Cumhurbaşkanının sorumlu tutulduğu tek suç olan vatana ihanet suçunun kasıtlı olarak tanımlanmadığı ve durumun gereklerine göre Meclise bu nitelikte oluşabilecek suçu ve cezasını yargılama merciini tespit ve tayin salahiyeti tanındığı belirtilmiştir.⁸

B — 1961 Anayasası da, 1924 Anayasası paralelinde, 99 uncu maddesinde "Cumhurbaşkanı, vatan hainliğinden dolayı, TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının üçte ikisinin Meclisin birleşik toplantısında vereceği kararla suçlandırılır" hükmüne yer vermiştir. Ancak bu maddede de Cumhurbaşkanının sorumlu olduğu vatan hainliği suçunun kapsamının ne olacağı belirtilmemiş ve böylece kapsamının tespitini TBMM'ne bırakmıştır.

C — 1982 Anayasasının 105 inci maddesinin son bendinde ise, 1961 Anayasasında kabul edilen sistem değiştirilerek benimsenmiştir. Buna göre : "Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, TBMM üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır".

1982 Anayasasında öngörülen düzenleme önceki Anayasalar doğrultusunda vatana ihanetin içeriğini belirtmemekle birlikte Cumhurbaşkanı-

⁸ Bkz. 13.7.1960 tarihli ve 10550 sayılı Resmî Gazete, s. 1709 vd.

nının Yüce Divana şevki için, TBMM üye tamsayısının en az üçte ikisi yerine dörtte üçünün vereceği kararla suçlanabileceğim öngörmektedir.

Görüldüğü üzere, Cumhurbaşkanının hangi hareketlerinin vatana ihanet sayılacağı Anayasalarda gösterilmediği gibi, Türk Ceza Kanununda da bu suç bir şekilde düzenlenmiş değildir. Şu halde, vatana ihanet suçu, bugünkü mevzuatta belli bir suç olarak öngörülmemiş, Cumhurbaşkanının Anayasa sınırları dışına çıkması halinde, Cumhurbaşkanlığı görevlerini esaslı şekilde ihlal eden her türlü fiil ve davranışları TBMM’nce vatana ihanet olarak nitelendirilerek suçlama konusu yapılabilecektir.⁹

Sonuç olarak, Ön Tasarıda “Vatana ihanet suçları” başlığı altında bazı suçların düzenlenmesi, bu kavrama belirginlik getirmesi bakımından ilk bakışta olumlu gözükmektedir. Ancak, bu başlık altında düzenlenen suçların birçoğunun yabancılar tarafından da işlenebilir suçlar olması ve ayrıca Anayasa gereğince Cumhurbaşkanının kovuşturulabileceği tek suç olan vatana ihanet suçu ile sadece bu başlık altında ele alınan suçların anlaşılması ihtimalinin belirmesi göz önüne alındığı takdirde, Ön Tasarıda kullanılan “Vatana İhanet Suçları” başlığının isabetli bir seçim olmadığını düşünüyoruz. Bu yüzden, Ön Tasarıda “Devlete karşı suçlar” başlığını taşıyan 3. Kısımın 1. Bölümünün “Vatana İhanet Suçları” başlığını taşıyan adının “Vatana Karşı Suçlar” şeklinde değiştirilmesinin daha isabetli bir seçim olacağı söylenebilir.¹⁰

IV — ÖN TASARIDA VATANA İHANET SUÇLARI BAŞLIĞI ALTINDA DÜZENLENEN SUÇLARA İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

Ön Tasarıda, Devlete karşı suçlarla ilgili 3. kısmın 1. bölümünde (Md. 309-315) yer alan vatana ihanet suçlarından esas itibariyle 309 uncu maddede düzenlenen “Devletin ülkesine, egemenliğine ve birliğine karşı suçlar” ile tek başına bir madde halinde 312 nci maddede ele alınan “Milli yararları aykırı hareketler” suçunu ele alacağız. Bu bölümde yer alan diğer suçlara ise çok kısa bir şekilde değinmekle yetineceğiz.

⁹ Bu konuda bkz. S. Dönmezer/S. Erman, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, İstanbul, İ.Ü.H.F. yay., 1979, 7. baskı, c. I., s. 282 vd. (no: 408-410).

¹⁰ Bkz. Türk Ceza Kanunu (1958 Tasarısı ve Gerekçesi), Ankara, Yeni Cezaevi Matb., 1958, s. 109’da kanununun ilk şekli gibi “Vatan Aleyhinde Cürümler” ibaresi kullanılmıştır

1) DEVLETİN ÜLKESİNE, EGEMENLİĞİNE VE BİRLİĞİNE KARŞI SUÇLAR

Halen Türk Ceza Kanununun 125 inci maddesinde düzenlenen bu suç, Ön Tasarının 309 uncu maddesinde, bu yöndeki propagandayı da içerecek şekilde genişletilmek suretiyle yeniden kaleme alınmıştır. Ön Tasarıda bu maddenin metni şöyledir : "Devletin topraklarının tamamını veya bir kısmını yabancı devletin egemenliğine koymaya veya Devletin birliğini bozmaya ve Devletin egemenliği altında bulunan topraklardan bir kısmını Devlet idaresinden ayırmaya, Devletin bağımsızlığını azaltmaya teşebbüs eden kimseye ölüm cezası verilir.

Birinci fıkrada yazılı suçun işlenmesi için propaganda yapan kimseye on yıldan on beş yıla kadar hapis cezası verilir.”

Devletin ülkesine, egemenliğine ve birliğine karşı fiil veya propaganda şeklinde öngörülen bu suçun belli başlı özellikleri şunlardır :

a — Bu suç, bu bölümde yer alan tüm suçlar gibi, bir tehlike suçudur. Devletin ülkesine, egemenliğine ve birliğine karşı suçları cezalandırmaktadır.

b — Bu fiillerin-şekli önemli değildir, böyle bir tehlikeyi gerçekten yaratacak nitelikte olması yeterlidir. Ön Tasarının gerekçesine göre, bu fiijer ancak cebri nitelikte olabilirler. Buna karşılık, bugünkü mevzuat açısından gayeye ulaşabilmeyi sağlayacak uygun vasıtanın yeterli olacağını ileri sürenler vardır.¹¹ Askeri Yargıtay 1. Dairesi de, bir kararında, şiddete başvurma yanında herhangi bir uygun vasıta ile de bu fiilin gerçekleştirilebileceğini belirtmektedir.¹²

¹¹ Mesela A.P. Gözübüyük'e göre, bugünkü mevcut düzenlemeye göre şiddete başvurmadan hile ile de böyle bir tehlike yaratılabilir, bkz. A.P. Gözübüyük, Ceza Kanunu Açıklaması, Ankara, Sevinç Matb., c. II, s. 10. Buna karşılık N. Toroslu, Ön Tasarının 309 uncu maddesinde “cebri” unsuruna TCK.nun 125 inci maddesinin aksine yer verilmediğini tenkit ederken (bkz. age., s. 74) sanki böyle bir unsura mevcut kanunun adeta açıkça yer verdiği intibamı yaratmaktadır. Oysa F. Erem'le ortak eserlerinde, Erem'in de bu suçun cebri olmasının şart olmadığı görüşünde olduğu açıkça görülmektedir, bkz. F. Erem/N. Toroslu, Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler, Ankara, Savaş yay., 1983, s. 73, (4. baskı). Öte yandan Çetin Özek de 125 inci maddeye 1936 tarihli ve 3038 sayılı Kanunla ilave edilen "...ayırmaya matuf fiiller..." ibaresi ile devletin toprak bütünlüğüne karşı fiillerin uygulama alanının genişletildiğini ve maddenin bu şekliyle her türlü hareketi cezalandırır hale getirildiğini belirterek bu durumu tenkit etmektedir. Bkz. a.g.e., s. 88.

¹² Bu konuda Askeri Yargıtay 1. Dairesinin 26.1.1983 tarihli E. 5, K. 77 sayılı ilamı için bkz. Askeri Yargıtay Kararlar Dergisi (A.Y.K.D.), 1984, sf. 2, s. 17.

Bu bakımdan tartışmayı önlemek ve tenkitleri gidermek gayesiyle Ön Tasarı gerekçesinde de ileri sürüldüğü gibi zaten bu suçun mutlaka cebr-i fiillerle işlenebileceği düşünüldüğüne göre "teşebbüs eden" sözcüğünün başına gereksiz sayılmayarak "cebren" kelimesinin eklenmesinde fayda vardır.¹³

c — Ön Tasarı, birinci fıkrada "teşebbüsten ve ikinci fıkra da "propagandadan söz ettiğine göre, bu suçun işlenebilmesi için gayeye ulaşabilmeyi sağlayacak uygun vasıtalarla icra hareketlerine başlanmış olması gerekir. Propaganda yapmaksızın sadece örgüt kurmuş olma halinde ise, henüz suç hazırlık safhasındadır. Fakat cürüm işlemek için örgüt kurmak da bir tehlike suçu kabul edilip, Ön Tasarıda, bugünkü mevzuatta olduğu gibi, ayrı bir madde ile cezalandırılmıştır (Md. 250).

d — Bu suçun sanığı Türk veya yabancı olabilir. Nitekim metinde uyrukluuk belirtilmeden "kimse" sözcüğü kullanılmıştır. Askeri Yargıtay 1. Dairesinin yukarıda zikredilen 26.1.1983 günlü ilamında suç sanıkları örgüt mensuplarının işlediği Devletin ülkesine, egemenliğine ve birliğine karşı cürümlerin Türk ve yabancı uyruklu olmalarının durumu değiştirmeyeceği hüküm altına alınmıştır.¹⁴

e — Bu suç seçimlik hareketli bir suçtur. Bu hareketler şunlardır:

e.a — Devletin topraklarının tamamını veya bir kısmını yabancı bir devletin egemenliği altına koymaya teşebbüs etmek: Mesela, Hatay ilimizi Suriye topraklarına katmaya teşebbüs etmek bu tür bir fiili oluşturur.

e.b — Devletin egemenliği altında bulunan topraklardan bir kısmını Devlet idaresinden ayırmaya teşebbüs etmek : Özellikle ülke topraklarının bir kısmı üzerinde bağımsız bir başka devlet kurmayı hedefleyen hareketler bu fiile örnek teşkil edebilir. Mesela, ASALA adıyla tanınan ve T.C. Devletin millî, tarihi ve doğal sınırları içindeki ülkesinin bir kısmı üzerinde bir Ermenistan Devleti kurmayı amaçlayan yasadışı örgütün silahlı propaganda, katliam ve cinayet planlarının bir parçasını oluşturan Ankara - Esenboğa Havaalanı baskınının sağ olarak ele geçirilen sanığı Levon Ekmekçiyan'ın fiili, Askeri Yargıtay 1. Dairesinin 6.10.1982 tarihli ve E. 650, K. 627 sayılı ilamına göre, birden fazla kişiyi öldürmek ve yaralamak suçu olarak değil, fakat devletin egemenliği altında bulunan topraklardan bir kısmını devlet idaresinden ayırmaya teşebbüs olarak nitelendirilmiştir.¹⁵

¹³ Ön Tasarı Gerekçesi, s. 194.

¹⁴ Askeri Yargıtay'ın bu ilamı için bkz. A.Y.K.D., 1984, sy. 2, s. 16-18.

¹⁵ Bkz. A.Y.K.D., 1984, sy. 1, s. 36.

Aynı şekilde, Güneydoğu ve Doğu Anadolu'da bir Devlet kurmayı hedefleyen yasadışı bir örgütün gerçekleştirdiği fiiller de Askeri Yargıtay 1. Dairesinin 26.1.1983 tarihli ilamına göre, bu türden sayılır.¹⁶

e.c — Devletin birliğini bozmaya teşebbüs etmek: Bu hareketler aşırı bölgecilik hareketleri gibi Devletin hukuki yapısını parçalamak ya da bölmek şeklinde olabilir.

e.d — Devletin bağımsızlığını azaltmaya teşebbüs etmek: Bunlar, Osmanlı adli kapitülasyonlarında olduğu gibi,¹⁷ yabancı devletlere bugün de bu tür tek taraflı ayrıcalıklar sağlamayı hedefleyen fiillerdir.

Bu seçimlik hareketlerden birine teşebbüs etmek ölüm cezasını gerektiren bir suç sayılmıştır.

f — Buna karşılık, maddenin ikinci fıkrasında mevcut kanundan farklı olarak Devletin ülkesine, egemenliğine ve birliğine karşı suç işlenmesi yönünden propaganda yapmak ayrı bir suç şeklinde müstakilen cezalandırılmıştır.

Propaganda, bir görüş, ideoloji, ya da fikrin taraftar kazanmak amacıyla başkalarına etkin bir şekilde yayılmasıdır.¹⁸ Bu bakımdan burada sözü edilen propagandayı sadece birden fazla kişiye bir görüş veya fikrin ulaştırılması şeklinde değil, Devletin ülkesine, egemenliğine ve birliğine karşı bir görüş veya düşüncenin benimsetilmesi amacıyla faaliyette bulunmak şeklinde anlamak gerekir. Ön Tasarının getirdiği bu yeni fıkra açısından, ülke topraklarının tamamını veya bir kısmını yabancı bir devletin egemenliğine koymaya veya Devletin birliğini bozmaya ve Devletin egemenliği altında bulunan topraklardan bir kısmını Devlet idaresinden ayırmaya ya da Devletin bağımsızlığını azaltmaya dönük görüş ve fikirlerin yayılması halinde bu suç oluşur. Gerekçede de açıklandığı üzere, sanık propaganda yanında, ayrıca bu propaganda ile birlikte suçun seçimlik hareketlerinden birini de gerçekleştirmişse, artık kendisine asıl suçtan (yani birinci fıkraya göre) ceza verilecektir.¹⁹

¹⁶ Bkz. yukarıda 14 nolu dipnotu.

¹⁷ Osmanlı kapitülasyonları konusunda bkz. Durmuş Tezcan, Adli Kapitülasyonlardan Milli Egemenliğe, Milli Egemenlik (Çeşitli Açılardan Milli Egemenlik konulu, 22.5.1987 tarihli Antalya paneli), TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kumlu yay., Ankara, 1987, s. 34 vd.

¹⁸ Bu konuda bkz. Koksall Bayraktar, Suç İşlemeğe Tahrir Cürmü, İstanbul, Formül Matb., 1977, s. 23 vd. Ayrıca bkz. Ayhan Önder, Türk Ceza Hukuku Özel Hükümler, İstanbul, Beta yay., 1987, 2. baskı, s. 14 vd.

¹⁹ Ön Tasarı Gerekçesi, s. 105.

Ön Tasarı ya bu fıkranın konulması, bu tür propagandaların cezalandırılması konusunda yargı organları arasında ortaya çıkan farklı uygulamaları ortadan kaldırarak yeknesak bir uygulama sağlayacaktır. Zira, mevcut kanunda bu tür propagandanın düzenlenmemesi mahkemeleri bazen beraat kararlarına yönelttiği gibi,²⁰ bazen de Askeri Yargıtay'ın uygulamasında olduğu üzere, TCK'nun 142/3 üncü maddesinin uygulanmasına yöneltmektedir.²¹ Oysa bu propagandayı mevcut kanun açısından suç işlemeye tahrik cürmü şeklinde (TCK m. 311-312) nitelemeye de bir engel yoktur.

2) MİLLİ YARARLARA AYKIRI HAREKET SUÇU

Ön Tasarının 312 nci maddesinde milli yararlar aykırı hareketleri cezalandırmak üzere kaleme alınmış olan bu düzenleme, TCK'nun 127 nci maddesinin 5 inci fıkrasına tekabül etmektedir. Madde metni şöyledir :

“Milli yararlar aykırı hareket

Madde 312 — Milli yararlar karşı hareketlerde bulunmak maksadıyla doğrudan doğruya veya dolaylı olarak kendisi veya başkası için para veya herhangi bir menfaat veya vaat kabul eden vatandaşa, fiil daha ağır bir cürüm teşkil etmiyorsa, üç yıldan on yıla kadar hapis ve beş milyon liradan yirmi beş milyon liraya kadar ağır para cezası verilir. Para veren ve sair yarar sağlayan veya vaat eden yabancı hakkında da aynı ceza uygulanır.

Fiilin savaş sırasında işlenmesi hali hariç, suçun takibi Adalet Bakanının iznine bağlıdır.

Fiil, savaş sırasında işlenmiş veya para veya menfaat, basın ve yayın yoluyla propaganda yapmak için verilmiş veya vaat edilmiş ise ceza yarısı oranında artırılır.”

Bu suç konusunda dikkatimizi çeken hususlar şunlardır :

²⁰ Mesela Yargıtay 1. Ceza Dairesinin 27.2.1967 tarihli, E. 1966/1661, K. 1967/449 sayılı ilamı bu yöndedir, bkz. A.P. Gözübüyük, a.g.e., e. II, Md. 125, s. 12.

²¹ Askeri Yargıtay 3. Dairesinin 24.6.1980 tarihli E. 257, K. 241 sayılı ilamı, TCK Md. 125'deki suça ilişkin propagandayı bölücülük propagandası olarak nitelendirerek bu tür fiillerin TCK'nun 142/3 üncü maddesine göre cezalandırılacağı sonucuna varmaktadır. Söz konusu karar metni için bkz. H. Özbakan / H. Çelikkale, Sıkıyönetim Davaları İle İlgili Askeri Yargıtay Kararları, Ankara. Çağ Matb., 1982, s. 148. Ayrıca bu konuda bkz. Sulhi Dönmezer, Milli Savunma Kadar Önemli, Tercüman Gazetesi, 1.2.1988, s. 8.

a — Bu suçun sanığı vatandaş olabilir. Ön Tasarının 4 üncü maddesinin 7 nci bendinde "vatandaş deyimi, suçun işlendiği anda Türk Vatandaşlık Kanunu hükümlerine göre vatandaş sayılan kimseleri ifade eder" denilmektedir. Bu durumda sanığın vatandaş olup olmadığını belirlemek, Türk Vatandaşlık Hukukuna göre mümkün olacaktır. Özellikle kapitülasyonların kötüye kullanılması sebebiyle ülkemiz Osmanlı döneminden beri vatandaşlık konusunda belirgin kurallar getirmiştir. Buna göre ilgili makamlardan izin almaksızın bir başka vatandaşlığa geçenler ve bundan ötürü henüz Türk vatandaşlığından çıkarılmamış olanlar Türk vatandaşı sayılmaya devam ederler.²² Bunun yanında 13.2.1981 tarihli ve 2383 sayılı Kanunla 403 sayılı Türk Vatandaşlık Kanununda yapılan değişikliklerle Türk vatandaşlarına Türk vatandaşlığı yanında yabancı bir devlet vatandaşlığına da girme imkânı tanınarak (Md. 22/3) çifte vatandaşlığa resmen izin verilmiştir.²³ Çifte vatandaşlığa böylece sahip olanlar, Türkiye açısından, Türk vatandaşı sayılmaya devam ettiklerinden, milli yararlar aykırı hareket suçu bakımından bu suçun sanığı kabul edilmelerinde bir sakınca yoktur.

b) Suç sanığının Türk vatandaşı olması gerekmele birlikte, diğer suç ortaklarının yabancı uyruklu olması mümkündür. Madde buna açıkça yer vermektedir. Burada sözü edilen yabancının ise, bu ilişkiden yarar uman yabancı devlet uyruğunda bulunması gerekmez. Türk vatandaşı olmayan herhangi bir yabancı da suç ortağı olabilir.

c) Suçun maddi unsuru ise, vatandaşın herhangi bir çıkar sağlayarak milli yararlar aykırı hareketlerde bulunmasıdır. Ön Tasarı, mevcut hükümde olduğu gibi, bunu "doğrudan doğruya veya dolaylı olarak kendisi veya başkası için para veya herhangi bir menfaat veya vaat kabulü" şeklinde belirtmektedir. Bu menfaat veya vaat ise, açık veya örtülü bir sözleşmenin varlığını gerektirir.

Ön Tasarının gerekçesinde belirtildiği üzere, "milli yararları" korumayı hedef alan bu maddede sözü edilen milli yarar çok muğlak bir kavramdır; bu yüzden suç da kanunilik ilkesi ile tam bağdaşmaz.²⁴ Hatta bu durum kimi yazarlara eleştiri konusu yapılmıştır.²⁵ Bu bakımdan milli yarar kavramının gerçek anlam ve niteliğini belirleyip smir-

²² Bkz. D. Tezcan, a.g.m., s. 39.

²³ Bu konuda bkz. Ergin Nomer, *Vatandaşlık Hukuku*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1987, 7. baskı, s. 112 vd. Ayrıca bkz. Rona Aybay, *Yurttaşlık Hukuku*, Ankara, A.Ü. SBF. yay., 1982, s. 161 ve 188.

²⁴ Ön Tasarı Gerekçesi, s. 197.

²⁵ Bkz. Çetin Özek, *Düşünce Suçu Varsa Demokrasi Yoktur*, Cumhuriyet Gazetesi, 25.2.1987, s. 5.

larını çizmek, kişilerin temel hak ve özgürlükleri açısından gereklidir. Milli yararlarla aykırı hareketleri bu bölümün içinde yer alan diğer maddelerle birlikte değerlendirmek ve davranışları Devletin iç ve dış güvenliğine zarar verici hareketler olarak anlamak gerekir. Devlet organlarının normal idaresine engel olabilecek ve özellikle fiili savaş sırasında Devleti işlemez hale getirecek nitelikte tutum ve davranışlar, her olayda ayrı ayrı değerlendirilip kişilerin temel hak ve özgürlüklerine saygı kuralları çerçevesinde ele alınmalıdır.

d) Bu suçun manevi unsuru yönünden, sanıkta, genel kast yanında, çıkar sağlamak amacıyla milli yararlarla aykırı harekette bulunma özel kastı da aranır. Özel kastın aranması, bir takım kimselerin haksız suçlamaya maruz bırakılmalarını önler.

e) Bu suçun savaş sırasında işlenmesi hali hariç, diğer zamanlarda işlenmesi durumunda, Adalet Bakanının iznine tabi kılınmıştır. İzin şartı, Ön Tasarı ile getirilmiştir. Bir bakıma kapsamı belirgin olmayan "milli yarar" konusunda kötü uygulamaları önleyici bir şart olması bakımından konulan izin şartını yararlı buluyoruz. Diğer taraftan, yaptığımız içtihat taraması ise, bu suçtan mahkûm edilmiş herhangi bir kimsenin bulunmadığını göstermektedir. Bu durum, uygulamada, bu maddenin bugün de kötü bir uygulamaya yer vermediği kanaatini yaratmaktadır. Savaş dönemi hariç diğer zamanlarda bu suç için izin şartının konulması ise, kötü uygulama ihtimalini daha da azaltacaktır.

Ön Tasarı, izin şartının aranmayacağı durumları sadece "savaş dönemi" ile sınırlandırdığına göre, diğer olağanüstü hal uygulamalarında (sıkı yönetim ve olağanüstü hal gibi) da izin şartına uymak gerekecektir.

f) Ağırlatıcı sebep olarak, Ön Tasarı, bazı durumlar öngörmüştür. Bunlar, söz konusu suçun savaş döneminde işlenmesi veya para veya menfaatin basın yayın yoluyla milli yararlarla aykırı propaganda yapılmak üzere verilmesi veya bu yönde vaatte bulunulması halleridir.

Savaş zamanı gibi bir ülke için hayatı önem taşıyan bir dönemde bu suçun işlenmesinin ağırlatıcı sebep olarak nitelendirilmesini kavramak kolaydır. Kitle iletişim araçlarıyla propaganda yapmanın da, savaş dönemi ile birlikte, ağırlatıcı sebep olarak aynı ağırlıkta kabul edilmesi ise, bir fikir veya düşünceye taraftar toplamada kitle iletişim araçlarının taşıdığı önemden kaynaklanmaktadır.²⁶

²⁶ Kitle iletişim araçlarının insanları nasıl etkilediği özellikle şiddet konusunda birçok yönleriyle ele alınıp tartışılmıştır. Bu konuda bkz. Kitle İletişim Araçları ve Şiddet, (UNESCO, 1985 Yılı 8. Seminer Tutanakları), İstanbul, Hürriyet Vakfı Eğ. yay., 1985, 116 s.

3) VATANA İHANET SUÇLARI BÖLÜMÜNDE YER ALAN DİĞER SUÇLAR

Bu suçlar, devlete karşı silah kullanma (Md. 310), devlete karşı savaşa tahrik (Md. 311), yabancı devlet aleyhine asker toplama (Md. 313), düşman askeri hareketleri yararına anlaşma (Md. 314) ve düşman devlete maddi ve mali yardım (Md. 315) suçlarıdır.

A — Devlete Karşı Silah Kullanma Suçu

Türk vatandaşlarının işleyebileceği bir suç olan bu suç (Md. 310), TCK'nun 126 ncı maddesi doğrultusunda kaleme alınmıştır. Vatandaşın devletin dış güvenliği açısından sadakat borcuna uymaması ve savaş halinde Türkiye'ye karşı savaşan tarafta yer alması bu suçun dayanağını ifade eder.

Türkiye ile savaşan yabancı devlet kavramına, Devletler Umumi Hukukunun anladığı anlamda devlet özelliğine sahip olmayan siyasi kümeler de dahildir (Md. 310/son). Özellikle bir iç savaş durumunda bu kural önem taşır. Eğer vatandaş yabancı devlet kuvvetlerinde üst düzeyde komutanlık ediyorsa bu bir ağırlatıcı sebep kabul edilir ve ölüm cezası verilir.

B — Devlete Karşı Tahrik Suçu

Ön Tasarının 311 inci maddesinde düzenlenen bu suç, TCK'nun 127 nci maddesine tekabül etmektedir. Milli yararları aykırı hareket, Ön Tasarıda ayrı bir madde haline getirildiğinden, TCK'nun 127 nci maddesinin 5 inci fıkrası 311 inci maddede yer almamaktadır.

Bu madde ile ülkenin dış barışı korunmak istenmekte ve bunu bozacak davranışlar cezalandırılmaktadır.

Ön Tasarı, Devlete karşı savaşa tahrik cürümlerini iki ayrı fıkra cezaları farklı suçlar şeklinde ele almaktadır. Bu suçlar şunlardır :

a) Yabancı devleti Türkiye'ye karşı savaş açmaya veya hasmane hareketlere tahrik (Md. 311/1).

b) Türkiye'de savaş veya barış tahrikçiliği yapmak (Md. 311/2).

Bu suçlarla ilgili olarak Ön Tasarı, 3 üncü fıkra bu tahrik hareketlerinin kitle iletişim araçları ile işlenmesini, cezayı ağırlaştırıcı bir sebep saymıştır. Günümüzde kitle iletişim araçları, özellikle demokratik ülkelerde, yasama, yürütme ve yargı gücü yanında, adeta, bir dördüncü güç durumundadır. Bizim Anayasamızda da, haberleşme ve basın hürriyetine temel haklar arasında yer verilmiştir (Md. 22, 28-30).

Bir fikri taraftar toplamak amacıyla başkalarına yaymayı ifade eden propagandanın en etkin bir şekilde kitle iletişim araçları kanalıyla gerçekleştirileceği fikrinden hareket eden Ön Tasarı, mevcut kanunda olduğu gibi, 311 inci maddede de, devlete karşı savaşa tahrik yönündeki propagandaların kitle iletişim araçlarıyla (Ön Tasarıdaki biçimiyle : Basın yayın yoluyla) işlenmesini cezayı ağırlatıcı bir sebep saymıştır.

C — Yabancı Devlet Aleyhine Asker Toplama

Savaş dönemleri göz önüne alınarak, Ön Tasarıya mevcut kanundan aktarılan 313 üncü madde (TCK Md. 128) ile Türk Hükümetinin tasvibi olmaksızın yabancı devlete karşı asker toplamak veya diğer düşmanca davranışlarda bulunmak suretiyle Türkiye Devletini savaşa veya savaş tehlikesine maruz bırakmak veya siyasal ilişkilerini bozmak durumları suç haline getirilerek yarattığı sonucun ağırlığına göre değişik şekillerde cezalar öngörülmüştür.

D — Düşman Askeri Hareketleri Yararına Anlaşma (Md. 314) ve Düşman Devlete Maddi ve Mali Yardım (Md. 315)

Ön Tasarı, TCK'nun 129 uncu maddesini ikiye bölerek 314 üncü maddede, düşman askeri hareketleri yararına anlaşmayı ve 315 inci maddede de, düşman devlete maddi ve mali yardımı düzenlemiş bulunmaktadır.

Bu suçlardan ilkinin sanığı vatandaşı olabilir, ancak yabancı suç ortağı da bulunabilir. Buna karşılık, düşman devlete maddi ve mali yardımda bulunan asü sanık Türk vatandaşı değil de Türkiye'de oturan yabancı ise, bu maddeye göre kendisine ceza verilebilecektir. Burada sözü edilen "Türkiye'de oturan yabancidan, sürekli ikametgâhı Türkiye'de olan yabancıları anlamak gerekir. Yabancı kavramına Türk vatandaşı olmayan bütün kimseler girer, fakat bu suçtan kovuşturulabilmesi için herhangi bir yabancı olmak yetmez, ayrıca Türkiye'de oturan bir yabancı olmak gerekir.

V — VARILAN SONUÇ

Özellikle Devlete karşı suçlar konusunda içerdiği hükümlerin ağırlığı sebebiyle bir kısım bilim adamlarınca şiddetle tenkit edilen Ön Tasarının 2. kitabının 3. kısmının 1. bölümünde düzenlenen "vatana ihanet suçları" esas itibarıyla mevcut Ceza Kanununun hükümlerine (Md. 125-129) sadık kalmıştır. Dil bakımından da anlaşılır bir hukuk dili kul

lanılmaya çalışılmıştır. Buna karşılık, bu başlık altında yer alan suçlardan bir kısmının yukarıda da etraflı bir biçimde açıklandığı üzere, Türk vatandaşları yanında yabancılar tarafından da işlenebilir olması sebebiyle başlığının "vatana karşı suçlar" şeklinde değiştirilmesi gerekmektedir.

Diğer taraftan, Türkiye'nin 25.1.1987 tarihinden beri Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna kişisel başvuruyu tanınması ve Avrupa Topluluklarına tam üye olma yolunda bir hayli ilerleme kaydetmesi karşısında, özellikle "Devlete Karşı Suçlar"da Ön Tasarıda da ağırlığını koruyan ceza miktarlarının, diğer ülkelerin öngördükleri cezalar düzeyinde tutulması yönünde bir tutum içine girilmesini zorunlu kılmaktadır. Ancak, Ön Tasarının ele aldığımız suçlar bakımından mevcut kanunun diline sadeleştirme ve uygulamada ortaya çıkan tereddütleri giderme yolunda (mesela, devletin ülkesine, egemenliğine ve birliğine karşı propaganda suçu ihdası gibi) yenilikler getirdiği de inkâr edilemez.

Türk Ceza Kanunu gibi çok önemli bir kanunun bütün olarak değiştirilmesi sırasında sistematığının değiştirilip maddelerin ters yüz edilmesi ise uyumu güçleştirecek niteliktedir.²⁷ Bu bakımdan incelemesini yaptığımız suçların Ön Tasarıda da TCK'nun bugünkü sistematığına uygun olarak yeniden 2. kitabının 1. kısmının 1. bölümünde düzenlenmesi yararlı olacaktır.

²⁷ Bu konuda bkz. Ayhan Önder, Ceza Kanunu Ön Tasarısı, Milliyet Gazetesi, 9.3.1987, s. 10. Ayrıca bkz. Kayhan İçel, Nasıl Bir Ceza Kanunu?, Milliyet Gazetesi, 13.2.1987, s. 10.

İL ÖZEL İDARELERİNİN MAHALLİ İDARE SİSTEMİMİZ İÇİNDEKİ YERİ

Yard. Doç. Dr. Bilâl ERYILMAZ

GİRİŞ

Kuruluş kanunu bakımından en uzun ömürlü olan mahalli idare birimi il özel idaresidir. Belediye ve köylerin bugünkü statüsüyle ilgili yasal düzenlemeler, Cumhuriyetten sonra yapılmıştır. 442 sayılı Köy Kanunu 1924; 1580 sayılı Belediye Kanunu 1930 yılında kabul edilmiştir. Oysa il özel idarelerinin yürürlükteki kanunu, 1913 tarihini taşımaktadır. İl özel idareleri, kuruluş kanunu bakımından, Osmanlı yönetiminden günümüze kadar gelebilmeyi başarmış tek mahalli idare olmaktadır. 1876 yılından beri, önemli siyasi, idari, iktisadi ve sosyal değişikliklere rağmen, bütün anayasalar, il özel idarelerine yer vermiştir.

Bilim çevrelerince, zaman zaman sun'î, gereksiz ve hatta Türk idaresi için "fuzuli" bir yük oldukları gerekçesiyle eleştirilen ve kaldırılması istenilen il özel idareleri, buna rağmen varlığını devam ettirebiliyorsa, bunun bazı sebepleri olması gerekir. Kanatımızca, il özel idarelerinin yaşamasını sağlayan temel faktör, bu idarelerin siyasi yönüdür. Yani onların seçimle belirlenen karar organlarına sahip bulunmasıdır. Ancak bu demokratik özellik, tek başına il özel idarelerinin varlığı için yeterli değildir. Aynı zamanda il özel idarelerinin fonksiyonel hale getirilmesi gerekir. İl özel idarelerinin fonksiyonel hale getirilmesi için de, bu idarelerin mahalli idare sistemimiz içindeki yeri değerlendirilerek, buna göre düzenleme yapılması söz konusudur. Bugünkü duruma göre il özel idareleri, asli ve vazgeçilmez mahalli idare kuruluşları olmaktan daha çok, merkezi idareye yardımcı ve onun desteğiyle fonksiyon icra edebilen Devlet dairesi görünümünde kuruluşlar niteliğindedir.

A — İl Özel İdarelerinin Ortaya Çıkışı

Bilindiği gibi Osmanlı Devleti, Tanzimat'a doğru, sarsılan ve yıpranan kamu düzenini, idari usul ve teşkilatını, iç ve dış faktörlerin etkisiyle yeniden düzenleme ihtiyacını hissetti. Adeta buna, bir ölçüde mecbur kaldı. Bunun için merkezi otorite, iç ve dış çevrelerin reel des

teğini kazanmak amacıyla, teb'asma daha fazla eğilmek ve ülke yönetiminde ondan yararlanmak yolunu seçmeye yöneldi. Bunda, Avrupalı devletlerin ve gayrimüslim tebanın rolü büyük olmuştur. 19. yüzyılın başından itibaren gayrimüslimler, Devlet'e "cizye" adında bir güvenlik vergisi ödeyen "zimmi" ya da "reaya" olmaktan çıkıp, Müslümanlar gibi eşit haklara sahip "vatandaş" olmak istiyorlardı. Bu isteklerini her vesile ile açığa vurarak, bu konuda Avrupa devletlerinin desteğine güvenmekteydiler. Avrupa devletleri de, gayrimüslimleri siyasi, iktisadi ve dini sebeplerden dolayı destekliyor ve hatta himaye ediyorlardı. Avrupa devletlerinin yorulmak bilmeyen faaliyetleri ile sağdan - soldan sıkıştırılan ve son derece zor durumda kalan Osmanlı yönetimi, Avrupa'yı memnun etmek; reaya haklar bahşetmek; Müslümanlarla Hristiyanlar arasında eşitlik ilkesini kabul etmek ve nihayet, yönetimin her kademesinde kanun hakimiyetini sağlamak için 1839 yılında Gülhane Hatt-ı Hümayununu kabul etti. Bu hattı hümayun ile Osmanlı Devleti, siyasi, idari ve sosyal muhtevalı bir değişme sürecine resmen ve fiilen girmiş oldu.

Bu değişme sürecinde, merkezi ve mahalli düzeyde çeşitli meclisler oluşturuldu ve gayrimüslim teb'a, Müslümanlarla birlikte bu meclislerde temsil edilmeye başlandı. Bunun taşradaki ilk uygulama örneği, eyalet ve sancaklarda oluşturulan idare meclisleridir.¹ Fransız diplomat Ubcını, bu meclisler hakkında şunları söylemektedir : "İdare memurlarının yanında onların yönetimini kontrol etmek üzere yer alan, aşağı yukarı bizim taşra illerinin genel konseyleri gibi, halkın direkt menfaatlarını ilgilendiren bütün hususlara bizzat müdahalede bulunmaya davet edilen bu meclislerin ortaya çıkarılışı, ırk ve din farkı gözetmeksizin İmparatorluğun bütün vatandaşları arasında, sadece prensipte değil, bizzat tatbikatta, hak eşitliğini meydana getirerek Türkiye'yi süsleyen Gülhane Hattı Şerifinin en liberal kuruluşlarından biridir".² Bu meclisler, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinin kabulüne kadar faaliyetlerini sürdürmüşler; mahalli işlerin yürütülmesinde mülki yöneticilere yardımcı olmuşlardır. Bu meclisler, ülkemizde demokratikleşme ve mahalli idare anlayışının gelişmesinde önemli paya sahiptirler.

Bugünkü il özel idarelerinin temeli, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle ortaya çıkan Vilayet Umumi Meclisleri (Meclis-i Umumi-i Vilayettir. Bu meclisler, ikisi Müslüman ve ikisi gayrimüslim olmak üzere

¹ Bilâl Eryılmaz, "Tanzimat'ın Türk Yönetim Hayatındaki Yeri", Akademik Araştırmalar Dergisi, Sayı 1, yıl 1, İzmir- 1987, s. 75-78.

² M.A. Ubcını, Türkiye 1850, cilt: 1, (Çev. Cemal Karaağaçlı), Tercüman 1001 Temel Eser, No: 63, İstanbul, s. 67.

re, her sancaktan seçilerek gönderilen üyelere oluşturmaktadır. Vilayet Umumi Meclislerinin başkanlığını vali yürütmektedir. Bilindiği gibi bu Nizamname ile "eyalet" sisteminden "vilayet" usulüne geçilmiş ve ülkenin idari taksimatı, "vilayet", "sancak", "kaza" ve "karye" (köy) olarak tespit edilmiştir. Her idari kademedede, mülki yöneticilerin başkanlığında idare meclisleri oluşturulmuştur.

Vilayet Umumi Meclisleri, diğer idari meclislerden farklı bir meclistir. Vilayet, sancak ve kazalardaki idare meclislerinin üyeleri, "tabii" ve "seçimle" gelenler olmak üzere iki kısımdan meydana geldiği halde, Vilayet Umumi Meclislerinin üyeleri ise, Müslüman ve gayrimüslim halktan ikiye ayrılmış olmak üzere bütünüyle seçimle belirlenmektedir. Ayrıca, diğer idare meclislerindeki tabii üyelerin büyük çoğunluğu, Müslümandır. Bu bakımdan, Vilayet Umumi Meclislerinde, gayrimüslim tebaanın temsiline, eşitlik yönünden daha fazla önem verildiği görülmektedir. Belki de bunda, merkezi idarenin, gayrimüslim tebaayı memnun etmek ve onları egemenliği altında tutma düşüncesi etkili olmuştur. Diğer idare meclislerinin seçimle gelen üyelerinde olduğu gibi, Vilayet Umumi Meclisi üyelerinin yarısının müslümanlardan diğer yarısının ise gayrimüslimlerden olması hükmü, o dönemde sadece Osmanlı devletinin yönetimine has bir özellikti. Diğer devletlerde bu gibi organların teşekkülü için böyle bir kayıt koymak olağan dışıydı.³

Vilayet Umumi Meclislerinin oluşmasında, halkın yönetime katılması ve özellikle gayrimüslim tebaanın temsili düşüncesinin önemli bir yeri olmakla beraber, daha çok merkezi idarenin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Çünkü Vilayet Umumi Meclisleri, halkla ilişkilerini geliştirerek otoritesini güçlendirmeye yardımcı olduğu için merkezi idarenin daha fazla işine yaramaktaydı. Nitekim Vilayet Umumi Meclislerinin kararları, görüş bildirme ve temenni niteliğinde idi. Görüş ve temennilerin uygulanması yetkisi, bütünüyle hükümetin yetki ve sorumluluğunda idi. Vali, görüşme mazbatalarını hükümete sunmakla mükellef bulunuyordu.

Bununla beraber, Vilayet Umumi Meclislerinin, halkın gözü, kulağı, gözetim ve denetim aracı olması bakımından önemi büyüktü. O dönemde, bundan daha ileri bir adım atılamamıştı. Nitekim, ilk Osmanlı Meclisi-i Mebusanı da, esas itibarıyla bu tip bir göreve sahip kılınmıştı.⁴

³ İlber Ortaylı, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler, TODAİE Yayınları No: 142, Ankara-1974, s. 58.

⁴ Yıldızhan Yayla, "İl Özel İdarelerin İşlevi", İl Özel İdareleri Sempozyumu, İstanbul İl Özel İdaresi Yayını, No: 2, İstanbul - 1986, s.

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati, esas itibariyle il özel idarelerini, merkezi idareye yardımcı kuruluşlar olarak kabul etmiştir. Bu düşünce, kanunda, daha sonraları yapılan değişikliklerde de benimsenmiş ve bir mahalli idare birimi olan il özel idareleri, merkezi idarenin birer "şubesi" niteliğinde işlev görmektedir. .

B — İl Özel İdarelerinin İşlevi ve Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri

Bir idare biriminin rolü ve konumu, onun yürüttüğü işlevi ile belirlenmekte ve değerlendirilmektedir.

1) İl Özel İdarelerinin İşlevi

İl özel idarelerinin en önemli işlevi, demokrasi eğitimi ve tecrübesinin kazanıldığı ve geliştirildiği mikro parlamentolar olmasıdır. Mahalli idare denilince, "demokrasi" ve "fonksiyonel etkinlik" olmak üzere iki temel düşünce akla gelir. Mahalli idare, İngilizcede "local government" kavramıyla ifade edilir. Bu kavram, "mahalli hükümet" demektir. İngilizcede, bir de "local administration" kavramı bulunmaktadır. Bu kavram, yalnız, merkezi idarenin taşra teşkilatı anlamında ya da mahalli idarelerin dışındaki yerel bir idari birim hakkında kullanılmaktadır. Mahalli idare, hukuki ve siyasi olarak, "mahalli hükümet" biçiminde kavramlaştırıldığına göre, organlarının seçimle belirlenmesi ve mahalli halka karşı sorumlu olması gibi demokratik nitelikleri taşıması gerekir. Geniş anlamdaki siyasi eğitimin, ilkin mahalli düzeyde başladığı kabul edilir.

Mahalli idarelerde, demokrasi kadar önemli olan diğer bir düşünce de, "fonksiyonel etkinliktir. Her şeyden önce etkinlik, hizmete tahsis edilen geniş anlamdaki kaynak ile amaç arasında uygunluk şeklinde düşünülebilir. Bu uygunluk sağlanabilmiş ise, bunun tezahürü "kararlarda isabet" olacaktır. Kararlarda isabet ise, hizmetin yürütülmesinden sonra ortaya çıkan bir durumdur. Ancak karar önceden verileceği için, isabetin de önceden değerlendirilmesi gerekir. İdarenin kararındaki sübjektifliği azaltacak temel unsur, hizmete muhatap bireylerin, hizmet konusundaki eğilimlerinin önceden bilinebilmesi ve dikkate alınabilmesi ile mümkündür. Bu da, ancak hizmete muhatap halkın yönetime demokratik katılımı ile sağlanabilir. Mahalli idareler ile merkezi idare arasındaki görev bölüşümünde bu iki temel düşüncenin yani "demokrasi" ile "fonksiyonel etkinlik" prensiplerinin birlikte ele alınması gerekir.

Demokrasi bakımından il özel idare, karar organı seçimle belirlenen üyelerden oluşan il genel meclisine sahiptir. İl'e bağlı ilçelerdeki seçmenler, ilçenin nüfus durumuna göre, belirli sayıdaki üyeleri, il genel meclisine seçerler. Seçilen bu üyeler, beş yıl süre ile il genel meclisinde, ilin mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü konusunda çaba gösterirler. Bu çabalar, mahalli politikacıların, lokal ve ulusal düzeydeki siyasi sorunlar ve faaliyetler konusunda bilgi ve tecrübe kazanmalarına yardımcı olur.

İl özel idareleri, bir mahalli idare birimi olduğuna göre, hemşerilerinin lokal düzeydeki belirli müşterek ihtiyaçlarını karşılaması gerekir. Bu müşterek ihtiyaçların, en uygun şekilde başka bir mahalli idare birimi tarafından karşılanamayacak türden olması söz konusudur. Bu, il özel idarelerinin hizmetlerde etkin olabilmesi için önemli bir prensiptir.

Yasalarla çeşitli konularda il özel idarelerine çok sayıda görev verilmiştir. Bir araştırmaya göre, 108 kadar kanun ve tüzük, il özel idarelerini ilgilendirmekte; kanunlardan 70 tanesi halen yürürlükte olup, 55 kadar ana konu, 1000 kadar da alt konuyu kapsamakta olduğu anlaşılmaktadır. Yalnız İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu ile, altı ana konuda yüz kadar görev verilmiştir.⁵ İl özel idarelerine, çeşitli kanunlarca verilen görevler; sağlık ve sosyal yardım, tarım ve hayvancılık, bayındırlık, eğitim, iktisat ve ticaret alanında toplanmaktadır. Bu alanların her birinde, bir başka idari kuruluş da yetkili ve görevli kılınmıştır. Görevlerde bölüşüm bakımından "tedahüller" söz konusudur.⁵

2) İl Özel İdarelerin Konumu

İl özel idareleri, görevleri bakımından, merkezi idare ile belediye ve köyler arasında "ara düzey" niteliğe sahip idari birimlerdir. Belediye ve köy idareleri, belirli bir yerleşme alanı içinde faaliyet gösterdikleri halde, il özel idareleri ise, il sınırları içindeki yerleşme birimleri arasında ve bünyesinde hizmet yürütmektedir. Kamu hizmetlerinin, özellikle altyapı yatırımlarının yürütülmesinde, böyle ara düzey kuruluşlara ihtiyaç olduğu muhakkaktır.

Anglo-Sakson kültürünün egemen olduğu ülkelerde, il idaresi olmadığı için, yerleşme birimleri arasındaki önemli bazı hizmetler, genel ya da özel amaçlı ara düzey idari birimler tarafından yürütülmektedir. Mesela Amerika Birleşik Devletlerinde "special district"ler, böyle bir fonksiyon icra etmektedirler. İngiltere'deki Sular İdaresi (Water Authority),

⁵ Bünyamin Günel, "İl Özel İdarelerinin Uygulamadaki Sorunları", İl Özel İdareleri Sempozyumu, s. 94

benzer özelliğe sahip bir kuruluştur. Sular İdaresi, üyelerinin çoğunluğu mahalli idarelerin temsilcilerinden meydana gelen bir meclis tarafından yönetilmektedir.⁶ Sular İdaresinin işlevi, yerleşme birimlerinin su ihtiyacını karşılamaktır.

Ne var ki ülkemizde, il özel idarelerinin yanında, bir başka ara düzey birim olarak "il sistemi" bulunmaktadır. İl sistemi, merkezi idarenin taşra hizmet kuruluşlarından meydana gelmektedir. Anayasaya göre, "Türkiye, merkezi idare kuruluşları bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır" (Md. 126). Anayasanın bu hükmüne göre, merkezi idarenin taşra teşkilatının temeli, "il sistemi" ne dayanır.

Önceleri merkezi idarenin yetersiz ve güçsüz durumda olmasından dolayı taşradaki kamu hizmetleri konusunda il özel idarelerine çok sayıda yetki ve görevler verilmiştir. Bu sayede il özel idareleri, merkezi idare kuruluşlarının örgüt, personel ve teknik imkânlar bakımından yeterince gelişmediği Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde, kendisine has fonksiyonları ve hizmetleri olan kuruluşlar olmuşlardır. Ancak, 1950'den sonra, merkezi idare kuruluşları, araç, gereç, personel ve örgüt bakımından geliştikleri gibi, mevcut kuruluşlara yeni bazı birimler (Devlet Su İşleri, İmar ve İskân Bakanlığı, Köy işleri Bakanlığı gibi) de eklenmek suretiyle bürokratik mekanizma olarak büyüdü ve çeşitlendi. Yeni çıkan bu birimler, merkezi idarenin siyasi ve iktisadi gücündeki gelişmeye paralel olarak, il özel idarelerinin görevli bulunduğu alanlara, yasal ve fiili bir şekilde müdahale etmeye başladılar. Böylece, birden fazla kuruluş, aynı hizmetle yükümlü hale geldi. Bu durum karşısında merkezi idare, kendi kuruluşlarının fonksiyonunu geliştirmek yönünde tavır alınca il özel idareleri yasal sorumluluğuna rağmen, bazı alanlardan fiili olarak çekilmek ya da ilgisini azaltmak durumunda kaldı. Buna karşılık, belediyelerde önemli gelişmeler görüldü. Belediyelerin gelişmesi, mahalli idare sisteminin önemli birimi olarak dikkatleri üzerine topladı ve bu durum, il özel idarelerinin işlevini etkileyen başka bir faktör oldu.

3) İl Özel İdarelerinin Personel Durumu ve Gelirlerinde Meydana Gelen Gelişmeler

İl özel idarelerin işlevindeki zayıflama, personel sayısı ve toplam mahalli idare bütçe gelirleri içindeki payı bakımından değerlendirildi-

⁶ Tony Byrne, Local Government In Britain, Penguin Books, Middlesex - England- 1981, s. 239-240.

ğinde daha açık bir şekilde görülmektedir. Mesela, il özel idarelerinde çalışan memurların sayısı, 1925 yılında 14.762; 1946'da 18.913; 1950'de 5.148; 1969'da 5.049; 1963'de 5.201 ve nihayet 1980 yılında ise 5.802 olarak belirlenmiştir. Görülüyor ki, il özel idarelerinde çalışan personel sayısı, 1950 yılında büyük bir düşüş göstererek, daha sonraları 5 - 6 bin civarında seyretmiştir. İl özel idarelerinde çalışan personel sayısındaki bu azalma, bu idarelerin işlevlerini büyük ölçüde yitirdiğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Gelirler bakımından il özel idareleri, hep negatif bir seyir takip etmiştir. Bunu göstermek için, il özel idare gelirlerini, önce genel bütçe gelirleriyle, daha sonra da mahalli idarelerin toplam gelirleriyle mukayese etmeye çalışacağız.

İl Özel İdare Gelirlerinin Genel Bütçe Gelirlerine Oranı (1960-1983)

Yıl	Oran (%)	Yıl	Oran (%)
1960	2.37	1974	1.05
1962	2.30	1976	0.75
1964	2.17	1978	0.66
1966	2.66	1980	0.34
1968	2.69	1981	0.35
1970	2,17	1982	0.56
1972	1.84	1983	0.63

Tabloda izlendiği gibi, il özel idarelerin gelirleri, genel bütçe gelirlerine göre, 1970 yılından itibaren düşmeye başlamış ve bu düşüş 1980'de %0.34 gibi bir noktaya inmiştir. 1981 yılında, il özel idarelerin gelirlerinde iyileştirmeler yapılmaya başlandığı için, bu oranlarda pozitif bir gelişme eğilimi ortaya çıkmıştır. Bu kanunlarda 2380 ve 3004 - 3239 sayılı kanunların büyük etkisi olmuştur. Bu kanunlar gereğince il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar yıllar itibarıyla şöyle gerçekleşmiştir :

Yıllar	Toplanan Paylar (Milyon)
1981	8.320
1982	13.871
1983	17.900
1984	23.142
1985	38.047
1986	57.885

Kaynak : İller Bankası Genel Müdürlüğü, 1986 Yılı Hesap Dönemi Bilanço Kâr ve Zarar Hesabı, Ankara- 1987, s. 17.

İl özel idareleri, genel bütçe vergi gelirlerinden elde ettikleri bu imkânlar yanında, bir de 1985 yılında 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununda yapılan değişikliklerle tahsili belediyelere bırakılan emlak vergisinin % 15'ine sahip kılınmışlardır. Bu imkânların, il özel idarelerinin gelirlerini öncesiyle mukayese edilemeyecek şekilde artırdığı muhakkaktır.

4) Vali ve İl Özel İdareleri

Daha önce, il özel idarelerinin merkezi idareye yardımcı kuruluşlar olarak görüldüğünü belirtmiştik. İl özel idarelerinin başında, diğer mahalli idare birimlerinden farklı olarak, merkezi idarenin tayin ettiği bir valinin bulunması, teorik bakımdan sakıncalı görülsede, aslında bu durum, merkezi idare açısından pratik bazı yararlar sağlamaktadır. Çünkü vali, il genel meclisi ve daimi encümenindeki üyeler vasıtasıyla, ilin sorunlarını, taleplerini, şikâyetlerini ve potansiyel imkânlarını doğrudan öğrenme ve bunların çözülmesi konusunda tartışma - görüşme fırsatı elde etmektedir. Vali, sorunların çözümü ve taleplerin yerine getirilmesinde, il özel idarenin kendi imkânlarının yetersiz kaldığı alanlarda, merkezi idarenin il kuruluşlarını devreye koymakta, gerektiğinde her ikisini birlikte harekete geçirmektedir. İl özel idaresi sistemi sayesinde merkezi idare, vali kanalıyla mahalli temsilcilerle ve dolayısıyla halkla ilişki kurmakta ve bu ilişkileri geliştirme imkânı elde etmektedir. Bu bakımdan il özel idareleri, ilde valinin pozisyonunu güçlendiren ve etkinliğini artıran bir modeldir. Merkezi idare, il özel idaresinden bu şekilde yararlanmayı tercih etmektedir. Bunun sonucu olarak, il özel idaresinin kamuoyunda, merkezi idarenin değişik bir görüntüsü olduğu düşüncesi hakim olmaktadır.

C — Genel Değerlendirme ve Sonuç

İdari geleneğimiz bakımından il özel idareleri korunacaksa, bu takdirde bu idari birimlerin fonksiyonel hale getirilerek güçlendirilmesi söz konusu olmalıdır. İl özel idarelerinin fonksiyonel hale gelmesi, ancak kendine has görev ve yetkilere kavuşturulmasıyla mümkün olur. Bugünkü sistem içinde, il özel idarelerinin kendine has görev ve yetkilerle donatılması, bir başka idareden görev ve kaynak aktarımıyla gerçekleştirilebilir. Bu da, kendisinden görev ve kaynak aktarılan idareyi ya da idareleri zayıflatabilir. Belediyelerin bugünkü statüsünden geriye dönüş olamayacağı için, bu durum, ister istemez, merkezi idare kuruluşlarının görev ve kaynaklarından yapılacak transferlerle söz konusu olabilir. Acaba merkezi idare buna ne ölçüde rıza gösterecektir? Uzun zaman il özel idarelerini kendine yardımcı olarak gören merkezi

idare, onları, gerçek bir mahalli idare kuruluşları haline getirme konusunda istekli davranacak mıdır? Daha henüz, bazı siyasi partiler, belediyelere imar planı yapma yetkisi verilmesini kabul edemediklerine göre, merkeziyetçilikten nasıl vazgeçilecektir?

Geçmişte, bu sorulara olumlu cevap vermek mümkün olmadığı gibi, şimdi de aynı durumun geçerli olduğu ifade edilebilir. Nitekim, daha yeni kabul edilen 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanun,* bu düşüncemizi doğrular niteliktedir. Mesela, Kanunun ikinci maddesinde, il özel idarelerinin görevleri sayıldıktan sonra şöyle denilmektedir : “il özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur”. Bakanlar Kurulu Kanunun bu maddesine dayanarak, il özel idarelerinin hizmet alanlarını ve sınırlarını genişletip daraltılabilecektir. Bu da, il özel idarelerinin fonksiyonlarını daha belirsiz hale getirecektir.

Aslında merkezi idare, il özel idaresinin güçlenmesinde, kendisi bakımından önemli yararlar elde edecektir. Her şeyden önce, il özel idareleri asli görevlerini merkezi idare kuruluşlarından fiilen devralmakla, merkezi idarenin hizmet yükünü belirli ölçüde hafifletmiş olacaktır. Ne var ki, merkezi idare bu konuda hep tereddütlü davranmıştır. Merkezi idareyi buna iten en önemli faktör, il özel idarelerin yerel etkilere açık olmasından dolayı taşıdığı endişe olmalıdır. Merkezi idare, belki de bu endişenin etkisiyle, bir taraftan il özel idarelerin güçlendirilmesini istememekte, diğer taraftan da, yapılan yasal düzenlemelerde il özel idarelere çok sayıda görev vermektedir. İl özel idarelere bu kadar çok görev verilmesi, —mahalle muhtarlığında olduğu gibi— mahalli alanda meydana gelebilecek hizmet boşluğunu önlemek ve gerektiğinde bu idareleri devreye sokabilme düşüncesine dayanmaktadır.

Kanaatımızca uygulamada, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde sorumlu idari birimler belli olmuştur. Türk idare sistemini bu kompleks durumdan, yasal olarak da kurtarmak gerekir. Aslında il özel idarelerinin belediyeler gibi, yaygın hizmet misyonu olan etkili kuruluşlar haline gelebilmeleri mümkün değildir. Avrupa’da, bizdeki il özel idare sistemine benzer bir idareye sahip olan Fransa, İtalya, Belçika ve Hollanda gibi ülkelerde, il özel idareleri, belediyeler gibi faal olarak çalışmamaktadırlar. Mesela Hollanda’da, mahalli idare olan illerin yaptığı harcamaların milli gelire oranı %1 dolayındadır.* ⁷Bununla beraber bu ül

* Resmi Gazete, 26 Mayıs 1987, sayı: 19471

⁷ F.H. Goulchvaard, “Some Features of the Economic and Administrative Financial Position of Municipal Authorities in the Netherlands”, Local Finance, 6, 3 June 1977, s. 4.

kelerde il özel idarelerinin belirli bazı altyapı hizmetlerinde ihtisaslaştıkları dikkati çekmektedir. Hollanda'da iller, fiziki planlama, feribot işletmesi, elektrik ve su hizmetleri gibi belirli sayıda ve önemli fonksiyonlarla donatılmışlardır.⁸

İl özel idarelerini güçlendirmenin yolu, onlara, yerine getiremeyeceği çok sayıda görevler vermek yerine, belirli alanlarda az sayıda ve kendilerine has fonksiyonlar kazandırmaktır. Günümüzde, il özel idarelerinin temel fonksiyonu, şehirleşme, sanayileşme ve bölgesel gelişme ile birlikte önemli bir ihtiyaç haline gelen il düzeyinde planlama ile, kırsal kesimdeki yol ve su gibi alt-yapı yatırımları olmalıdır. Birden fazla yerleşim birimini ilgilendiren su projeleri il özel idareleri tarafından gerçekleştirilebilir. Yol ve su gibi, önemli hizmetler, doğrudan il özel idarelerinin sorumluluğuna verildiğinde, haliyle merkezi düzeyde örgütlenmiş bulunan Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü (eski YSE Müdürlüğü'nün il özel idare bünyesine alınması söz konusu olur. Böylece il özel idareleri, kırsal kesimle ilgili önemli bir işlevin tek sorumlu birimi haline gelir. İl özel idarelerinin ilk ve orta dereceli okullar konusundaki görevinin geliştirilerek devam ettirilmesi gerekir.

Merkezi düzeydeki planlama çalışmalarının büyük bir kısmını il düzeyine indirmek, bunun yapımı ve gözetimi sorumluluğunu da il özel idarelerine vermek yararlı olur. Tabiatıyla, il özel idarelerinin planlama yetkisi, belediyelerle köylerin yerleşik alanları dışında kalan yerleri kapsayacaktır. İl özel idareleri, il sınırı içinde birden fazla yerleşme birimini ilgilendiren metropoliten imar ve yerleşme planlarını yapmaya ya da yaptırmaya yetkili kılınabilir. Bugün bu yetki, 3194 sayılı Kanunla, Bayındırlık ve İskân Bakanlığına verilmiştir. (Md. 9). Bayındırlık ve İskân Bakanlığının bu yetkisi, birden fazla ili ilgilendiren planlar için söz konusu olmalıdır.

İl Yönetiminde bir koordinasyon sorunu olduğu için 3360 sayılı Kanun, il özel idarelerine, "...ilin mahalli hizmetlerini kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ve ilin imkân ve ihtiyaçlarını da göz önünde bulundurarak yıllık program hazırlamak ve uygulamak" görevini vermiştir (Md. 2). Kanun'a göre, "Yıllık programlar; genel, katma ve özel bütçeli idarelerden ve diğer kaynaklardan mahallî idarelere aktarılabilecek ödenekler de dikkate alınmak suretiyle bakanlıklar, bölge ve il kuruluşları ile koordineli bir şekilde hazırlanır. Söz konusu programların İl Genel Meclisince kabulünden sonra bakanlıklarca aktarılan öde

⁸ A.L. MacMullen, "Netherlands", Government and Administration in Western Europe, (Editör: F.F. Ridley), St. Martin's Press, New York-1979, s. 232.

neklere ait olan kısmı ilgili bakanlığın aynen veya tadilen onayı ile yürürlüğe girer”.

Bu kanunla belirli hizmetlerde il düzeyinde koordinasyon görevi il özel idarelerine verilmek istenmektedir. İl özel idareleri, bu koordinasyon görevlerini, merkezi idarenin bir aracı organı şeklinde yürütecekleri muhakkaktır. Çünkü merkezi idare, hizmetler konusundaki maddi kaynak transferini kendi tekelinde tutmakta ve bunların harcama alanlarını da tespit etmektedir.

Görüldüğü gibi merkezi idare, il özel idareleri için yıllık programların hazırlanmasında yönlendirici ve hatta belirleyici rol oynamaktadır. İl özel idareleri programlarını yaparken, bakanlıkların bölge ve il kuruluşlarından bağımsız hareket edemeyeceklerdir. Böylece il özel idarelerinin bu konudaki inisiyatifi, diğer idarelerin tercihleri ile sınırlandırılabilir. Bu durum, uygulamada istenilen sonucu verecek pratiklikten uzak görünmektedir. Nitekim benzer bir düzenleme, 1984 yılında 3030 sayılı Kanunda Büyük Şehir Belediyeleri için de getirilmişti. 3030 sayılı Kanun, büyük şehir dahilindeki altyapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin bir koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, büyük şehir belediye başkanının başkanlığında, yönetmelikle tespit edilecek kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılacağı bir "Alt Yapı Koordinasyon Merkezi" ile bir "Ulaşım Koordinasyon Merkezi" kurulmasını öngörmüştü (Md. 7). Merkezi idare, yatırımlarını ve hizmet politikalarını serbestçe kendisi belirlemek ve yürütmek istediğinden, bugüne kadarki uygulamadan istenilen başarı elde edilememiştir. Hizmeti yürütme inisiyatifi, merkezi idarenin elinde kaldığı sürece merkezi idare, bu alanda il özel idareleri ile ortak hareket etmek yerine, kendi tercihlerini onlara kabul ettirmeye çalışacaktır.

İL ÖZEL İDARESİ

Bahtiyar AKYILMAZ
S. Ü. Hukuk Fakültesi
İdare Hukuku Ana Bilim Dalı
Araştırma Görevlisi

GİRİŞ

Rejimleri ve idare sistemleri ne olursa olsun bütün ülkelerde devletten başka mahalli idare mahiyetinde, müşterek ve mahalli hizmetleri yürüten bir kuruluş mevcuttur. Ancak bunların kuruluşları bakımından her ülke, kendi toplumunun özelliği icabı değişik bir sistem uygulamaktadır.¹

Bizde mahalli idareler ilk kez 1876 Kanun-i Esasi ile ortaya çıkmıştır. Bu Anayasanın 108 inci maddesine göre illerin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunacakları hüküm altına alınmıştır. Bu hüküm mucibince önce 1877 Vilayet Belediye Kanunu ile belediyelerle ilgili düzenleme² yapılmış, ancak il mahalli idaresi olarak “il özel idaresi” bu tarihten epey zaman sonra; 1913’de, İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati ile kanuni düzenlemeye kavuşmuştur.

1921 Anayasasındaki “iller, mahalli işlerde tüzelkişiliğe ve özerkliğe sahiptir” prensibi,³ 1924 Anayasasında da korunmuş⁴ ve idarede yetki genişliği ve görev ayrımının cari olacağı, 91 inci maddede belirtilmiştir. Cumhuriyetin ilanından sonra önce 1924’de Köy Kanunu ve arkasından 1930’da 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılarak batılı anlamda tüzelkişiliği haiz mahalli idareler kurulmuş; bu kanunlarla bu ida-

¹ MERİÇ Osman, “İl Mahalli İdaresi”, Türk İdare Dergisi, y. 58, sy. 370, Mart 1986, s. 2.

² ORTAYLI İlber, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler, Ankara 1974, s. 188.

³ 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun 11 inci maddesine göre: “Vilayet, mahalli umurda manevi şahsiyet ve muhtariyeti haizdir. ...Evkaf, Medaris, Maarif, Sıhhiye, İktisat, Ziraat, Nafia ve Muaveneti İçtimaiye işlerinin tanzim ve idaresi Vilayet Şuralarının salahiyeti dahilindedir.”

⁴ 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun 90 inci maddesine göre : “Vilayetlerle, şehir, kasaba ve köyler hükmi şahsiyeti haizdir.”

relerin fonksiyonları, görevleri, organları, gelir ve giderleri düzenlenmiştir.

1961 ve 1982 Anayasaları ise idarenin kuruluş ve görevlerinin “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esaslarına dayanacağını belirtmiş; tüzelkişiliğe sahip ve genel karar organları halk tarafından seçilen mahalli idareleri; il, belediye ve köy olarak saymıştır.

İşte çalışmamızın konusunu teşkil eden “il özel idareleri” bu mahalli idarelerden birisidir.

İl özel idarelerinin hukuki dayanağı en son 3360 sayılı Kanunla birtakım değişikliklere uğrayan 1913 tarihli Muvakkat Kanundur. Bu Kanun birçok kereler değişikliklere uğramasına rağmen temel esaslarını koruyarak günümüze kadar gelmeyi başarmıştır.

1913 tarihli Muvakkat Kanun, İnkılap Tarihimizde Türkiye Cumhuriyetimin, Osmanlı İmparatorluğunun hukuki ve siyasi devamı olduğunu gösteren bir delil olmasının yanında, bugüne kadar dört anayasa ve buna bağlı olarak ülkenin siyasi rejiminde idari, iktisadi, sosyal ve kültürel yapısında meydana gelen değişmelere rağmen ayakta kalması bakımından da üzerinde düşünölmeye değer bir Kanundur. İl özel idareleri şu anda Türkiye’de mevcut en eski idare birimidir. Yine diğer önemli bir özelliğı, merkezi idarenin ildeki en büyük temsilcisi olan valinin, başı ve yürütme organı olmasıdır.

İşte il özel idarelerinin bütün bu özelliklerini; zaman içinde görevlerinin büyük bir kısmının bakanlıklara ya da yeni kurulan genel müdürlöklere geçmesiyle ortaya çıkan ikili durumu; mâliyelerini ve üzerlerindeki vesayet denetimini, 3360 sayılı Kanunla adı “İl Özel İdareleri Kanunu” olarak değıştirilen Kanunun ışığı altında incelemeyi uygun gördük.

Bu çalışmada Türk İdare Sistemi içinde, yüzyılı aşmış bir süredir uygulama alanı bulmuş ve anayasal bir kuruluş olarak kendini kabul ettirmiş bir mahalli idare çeşidi olmasına rağmen, diğer mahalli idareler olan köyler ve belediyelerle mukayese edildiğinde, kuruluşları, organları ve fonksiyonları yönünden, halk ve hatta ilgili kuruluş ve memurlar tarafından en az tanınan mahalli idare olan⁵ il özel idarelerini bütün veçheleriyle elimizden geldiğı kadarıyla incelemeye çalışacağız. Gayemiz kısa da olsa il özel idareleriyle ilgili genel bilgi vermek ve bu idarelerin tanınabilmesine yardımcı olmaktır.

⁵ ÇÖKER Ziya, İl Özel İdaresi, Ankara 1971, s. VII.

1.TARİHİ GELİŞİMİ İÇERİSİNDE İL ÖZEL İDARELERİ

A) İl Teşkilatının Kurulması

Bugünkü il teşkilatı ilk defa Osmanlı İmparatorluğu zamanında Tanzimat'tan sonra yürürlüğe konulan 7 Kasım 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” ile kurulmuştur. Sıkı bir merkeziyet sistemine dayanan ve illere tüzelkişilik tanımayan Nizamnamede, Türkiye’nin, genel idare teşkilatı bakımından vilayetlere, vilayetlerin sancaklara, sancakların kazalara, kazaların da köy ve mahallelere bölüneceği esası benimsenmiş;⁶ “Vilayetin Umuru Hususiyeti” başlığı altında her vilayette mahalli bir meclis mahiyetinde ve o memleket ahalisinin taleplerini karşılayacak ve meselelerini halledecek, idarecilerle müzakere ve istişarede bulunacak bir organ olarak “meclis-i umumiye vilayet” adı ile⁷ il genel meclislerinin kurulacağı hüküm altına alınmıştır.

Nizamname, il genel meclislerine, il içindeki devlet yolları ile kaza ve köylerde bulunan mahalli yolların inşa, tamir ve bakımı; belediyelere ait umumi binaların inşa, tamir ve bakımı ve bu hususlarla ilgili taleplerin incelenmesi; ziraat ve ticaret işlerinin kolaylaştırılıp genişletilmesi; sancak, kaza ve köy vergileri ile ilgili hususların düzenlenmesi görevlerini vermişti.⁸ Ancak genel meclislere verilen bu görevlerin gerçekte yerine getirilemeyeceği açıktı. Ayrıca ahalî de bu işlerin kendisinin katkısı olmadan Hükümet tarafından yapılmasını istemekteydi.⁹

Uygulanan sistemin yeniden formüle edildiği 22 Ocak 1871 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi”¹⁰ ise il genel meclislerinin görevlerini çoğaltmış ve genişletmiş ise de kararların 1864 tarihli Nizamnamedeki istişari mahiyetini değiştirmemiştir.¹¹

Gerek 1864, gerekse 1871 Nizamnamelerinde, il genel meclislerinin yetkisi sadece mütalaa vermekten ibaret olup, bu meclislere il özel idarelerine has tüzelkişilik, mali kaynak ve bütçe imkânları verilmemiştir.¹² Bu sebeple bu dönemde illerin bir mahalli idare teşkilatı olduğu ve onların bugünkü gibi bir genel idare teşkilatı olmakla beraber, aynı zamanda bir ademi merkeziyet idaresi oldukları kabul edilemez. Bunlar ancak bugünkü ademi merkeziyet idarelerinin bir nüvesi sayılabilirler.¹³

⁶ ÜLKMEN İsmail Hakkı, Mahalli İdareler Mâliyesi, Ankara 1960, s. 218.

⁷ ORTAYLI, a.g.e., s. 77.

⁸ ÜLKMEN, a.g.e., s. 219.

⁹ ORTAYLI, a.g.e., s. 78.

¹⁰ ORTAYLI İlber, Türkiye İdare Tarihi, Ankara 1979, s. 290.

¹¹ ÜLKMEN, a.g.e., s. 219.

B) İl Özel İdarelerinin Ortaya Çıkması

İllerin özerk bir ademi merkezîyet idaresi haline getirilmeleri ilk defa 1876 Kanunu Esası ile mümkün olmuştur. Kanunu Esasının 108 inci maddesi ile illerin “tevsi-i mezuniyet” (yetki genişliği) ve “tefrik-i vezâif” (görev ayrımı) esaslarına göre idare olunacağı prensibi getirilmiştir.¹²¹³ 14Ayrıca 109 uncu madde il meclislerinden bahsederek, bunların seçilme usullerinin bir kanunla düzenleneceğini; 110 uncu madde ise bu meclislerin görevlerinin özel kanunda gösterileceğini, genellikle yolların tanzimi, itibar sandıklarının teşkili, sanayi ve ticaretin gelişmesi, bayındırlığa ilişkin hususlar ile millî eğitimin yardımlaşması konularını müzakere edip, karara bağlayacaklarını belirtmiştir.¹⁵

Ancak ilk Osmanlı Mebuslar Meclisinin kısa bir zamanda kapatılarak Anayasanın askıya alınması dolayısıyla idari ademi merkezîyet esasının tatbik mevkiine konulabilmesi II. Meşrutîyet Döneminde mümkün olabilmıştır. Bu dönemde Mecliste kurulan özel komisyon hazırlanan kanun tasarısını 1912'ye kadar neticelendirememiş ve uzun tartışmalardan sonra yeni bir tasarı hazırlanarak Meclise sunulmuştur. Fakat Mecliste müzakere edilemeden Balkan Savaşının çıkması üzerine işbaşındaki Hükümet tasarıyı Meclisten geri çekip, üzerinde bazı değişiklikler yaptıktan sonra 13 Mart 1913 tarihinde Kanunu Muvakkat olarak bir kararname ile yürürlüğe koymuştur.¹⁶

C) İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati

1913 tarihli Muvakkat Kanununun birinci kısmını teşkil eden ilk 74 maddesi illerin genel idare teşkilatı olarak kuruluş ve idarelerine ait hükümleri ihtiva etmekte ve 74-146. maddelerinde illerin bir mahalli idare teşkilatı olarak tüzelkişiliğini, organlarını, idaresini, gelir ve giderlerini, denetimini (genel olarak idaresini) tanzim etmektedir.

Kanunun genel idare esaslarını düzenleyen birinci kısmı Cumhuriyet döneminde yürürlüğe konulan 18 Nisan 1929 tarih ve 1426 sayılı “Vilayetler İdaresi Kanunu” ile kaldırılmış ve bu son Kanun da 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu” ile ilga edilerek illerin genel idaresi bu son Kanunla tanzim edilmiştir. 13 Mart 1913 tarihli Muvakkat Kanunun “İdare-i Hususiye-i Vilayet” başlığını taşıyan

¹² GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, Türkiye’de Mahalli İdareler, Ankara 1967, s. 29.

¹³ ÜLKMEN, a.g.e., s. 219.

¹⁴ YAYLA Yıldızhan, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tевsi-i Mezuniyet ve Tef- rik-i Vezâif, İstanbul 1982, s. 79; MERİÇ, a.g.m., s. 2; ÜLKMEN, a.g.e., s. 219.

¹⁵ MERİÇ, a.g.m., s. 3.

¹⁶ ÜLKMEN, a.g.e., s. 220.

ikinci kısmı bugüne kadar çeşitli değişiklik ve eklerle devam etmiş olup, il özel idareleriyle ilgili hükümler bugün de bu Muvakkat Kanunun ikinci kısmında yazılı olanlardan ibarettir.

D) 16 Mayıs 1987 Tarih ve 3360 Sayılı Kanuna Kadar İl Özel İdareleri

İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatinin halen yürürlükte bulunan ikinci kısmına göre, tüzelkişiliğe sahip birer mahalli idare birimi olan il özel idareleri, zamanla, muhtelif araştırmaların¹⁷ ortaya koyduğu gibi etkisiz hale gelmişlerdir.¹⁸ Ülkenin siyasi rejiminde; idari, iktisadi, sosyal ve kültürel yapısında günümüze kadar büyük değişimler meydana gelmiş olmasına rağmen il özel idarelerinin teşkilat ve yapısında bu değişmeye paralel bir gelişme olmamıştır.¹⁹

Muvakkat Kanun ile kurulduğunda devrin en önemli teknik hizmetlerini il düzeyinde yürütme mesuliyeti il özel idaresine verilmişti.²⁰ Ne var ki il özel idareleri, devletin kamu hizmeti fonksiyonunu yerine getiremediği bir dönemde²¹ kendilerine verilen bu hizmetleri başarıyla yürüten canlı ve müessir teşkilatlar mahiyetini kazanamamış, giderek güçsüzleşmiş ve günümüzde "varlığıyla yokluğu farkedilemeyen"²² teşkilatlar durumuna düşmüştür.²³

Özel idarelerin yeniden düzenlenmeleri düşünülürken bu arada merkezi idarede de birçok yeni kuruluşlar teşekkül edilerek, özel idarenin görevleri arasında bulunan pek çok hizmet ya ilgili bakanlıklara ya da yeni kurulan bu merkezi idare kuruluşlarına devredilmiştir.²⁴ Bu düzenlemeler yapılırken, Muvakkat Kanun ile özel idarelere verilmiş olan

¹⁷ KELEŞ Ruşen - YAVUZ Fehmi, Yerel Yönetimler, Ankara 1983, s. 72 vd.

¹⁸ BAŞARIR Arslan, "İdari Reform Açısından İl Özel İdaresi, Kanun Tasarısının Getirdiği Yenilikler", İller ve Belediyeler Dergisi, y. 28, sy. 321-322, Temmuz- Ağustos 1972, s. 346.

¹⁹ ARBAY Halit, "İl Özel İdarelerinin Tarihçesi, Gelişimi ve Bugünü", İl Özel İdareleri Sempozyumu, İstanbul 1986, s. 61-62.

²⁰ YALÇINDAĞ Selçuk, İlçe Özel Yönetimi, Ankara 1977, s. 31.

²¹ SENCER Muzaffer, "Son Düzenlemelere Göre Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler", Amme İdaresi Dergisi, e. 18, sy. 1, Mart 1985, s. 32.

²² KABAALİOĞLU A. Halûk, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, İstanbul 1983, s. 215.

²³ YAVUZ Fehmi, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma, Ankara 1966, s. 149 vd.

²⁴ YAVUZ Fehmi - KELEŞ Ruşen - GERAY Cevat, Şehircilik Sorunlar Uygulama ve Politika, Ankara 1973, s. 540; GÜNAL Bünyamin, "İl Özel İdarelerinin Uygulamadaki Sorunları", İl Özel İdareleri Sempozyumu, İstanbul 1986, s. 95; ALDAN Mehmet, "İl Özel İdaresinin Yarını", Amme İdaresi Dergisi, e. 11, sy. 4, Aralık 1978, s. 32 vd.

görevler kaldırılmadığı için görev, yetki ve hizmet alanı bakımından ihtilafların doğmasına yolaçılmıştır.²⁵

İl özel idarelerinin mali imkânları, üstlendikleri kamu hizmetlerini ifa edecek mahiyette olmamıştır.²⁶ Başlangıçta kendilerine verilmiş hizmetleri yerine getirmelerine yetecek miktardaki gelir kaynakları,²⁷ zamanla yetersiz hale gelmiştir. Bu yetersizlik iki sebepten doğmuştur. Birincisi bir taraftan gelirlerinin kısılırken, diğer taraftan zaman zaman yürürlüğe giren kanunlarla bazı müessese ve teşkilatlara gelirlerinden pay verme mükellefiyetinin getirilmiş olmasıdır.²⁸ İkincisi ise özel idarelerin merkezin çeşitli müdahalelerine muhatap olması; il genel meclisinin kabul etmediği görev ve harcamaların illerin üzerine yükseltilmesi bilhassa bütçelerinin merkez komisyonunca tetkiki sırasında il genel meclisinin kabul ettiği bütçenin şekil değiştirerek iade edilmiş bulunmasıdır.²⁹

İl özel idarelerinin üstlendikleri hizmetleri müessir bir şekilde ifa etmelerine mani olan diğer bir sebep, teşkilatlanmanın yetersiz oluşudur. Muvakkat Kanunda teknik hizmetleri yürütecek olan alt kademe idari birimlerinin teşkilatlanmaları ile ilgili hüküm bulunmamakta; buna karşılık, il özel idaresinin başı olarak valiye, ildeki merkezi idarenin teknik birimleri vasıtasıyla bu hizmetleri yürütebilmesi için yetki verilmektedir.³⁰ Bu durum ise özel idarelerin merkezi idarenin, idare ve sıkı bir kontrolü altında kalması neticesini doğurmuştur.³¹

işte son yıllarda il özel idaresinin fonksiyonu sınırlı birkaç hizmet için merkezi idare tarafından sağlanan yardım mahiyetindeki tahsisatı adeta bir emanet komisyonu gibi harcamaktan ileriye gidememiştir.³²

Hem bu sebeplerle hem de gerek lisan olarak gerekse (kanunda yapılan değişiklikler yanında yüze yakın özel kanunda özel idarelerle ilgili hüküm bulunduğu için) sistem olarak anlaşılamaz bir hale gelen³³ bu Kanunun değiştirilmesi, yeni bir düzenlemeye gidilmesi ihtiyacı his-

²⁵ GÜNAL, a.g.m., s. 95.

²⁶ YALÇINDAĞ, a.g.e., s. 31.

²⁷ BAŞSOY Ahmet, "Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri", Türk İdare Dergisi, y. 47, sy. 356, 1976, s. 68.

²⁸ GÜNAL, a.g.m., s. 95.

²⁹ YAVUZ Erol, "Özel İdareler Gelirleri", İller ve Belediyeler Dergisi, y. 24, sy. 264, Ekim 1967, s. 434.

³⁰ YALÇINDAĞ, a.g.e., s. 32.

³¹ BAŞSOY, a.g.m., s. 67.

³² GÖZÜBÜYÜK Şeref, "İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme", Amme İdaresi Dergisi, c. 2, sy. 1, Mart 1969, s. 25.

³³ MERİÇ, a.g.m., s. 14.

sedilmiştir.³⁴ Bu maksatla 16 Mayıs 1987 tarih ve 3360 sayılı “13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatinin Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun”³⁵la 1913 tarihli Kanunu Muvakkatin “restorasyonu”³⁶ yapılmıştır.

II. İL ÖZEL İDARELERİNİN ÖNEMİ ve FONKSİYONU

Anayasamızın 126 ncı maddesi il taksimatı hususunda coğrafi durum, iktisadi şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri kıstaslarını kabul ettikten sonra, coğrafi ve iktisadi bakımdan bir birlik sayılacak³⁷ ilin, yetki genişliği esasına göre idare olunacağını hüküm altına almıştır. 127 ncı maddeye göre ise il mahalli idaresi il halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve ikrar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Yani, devletin taşra teşkilatının esas bölümü olan il, aynı zamanda bir mahalli idaredir.

Şu halde il özel idareleri; varlık sebeplerini anayasadan alan, halen yürürlükte olan 1913 tarihli Kanunu Muvakkatle esasları gösterilen, seçilmiş organları anayasa doğrultusunda ve seçim kanunlarına göre teşekkül ettirilmiş, hukuki varlıkları tartışma kabul etmeyecek ka

34 Hatta il özel idareleri hakkındaki mevzuatın miadını doldurduğu (PAMUK Kâzım, "İlin Diğer Kuruluşlarla İlişkileri ve Karşılaşılan Güçlükler", Cumhuriyetin Ellinci Yılında İstanbul'un İdari Sorunları Semineri, İstanbul 1973, s. 22.); artık özel idarelerin hikmet-i vücudunun kalmadığı (KELEŞ - YAVUZ, a.g.e., s. 80.); bu sebeple ya günün ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenmesi gerektiği (İçişleri Bakanlığı, İç-Düzen Genel Rapor Kitap 3, İl Özel İdareleri, Ankara 1972, s. 222 vd.); görevlerinin açıkça belirtilmesi ve bu görevlere cevap verebilecek yeterli gelir kaynaklarının mutlaka sağlanması icap ettiği (TORTOP Nuri, Mahalli İdareler, Ankara 1984, s. 86, TORTOP Nuri, "Özel İdarelerin Görevleri ve Güçlükleri", İller ve Belediyeler Dergisi, y. 23, sy. 254, Aralık 1966, s. 500.); Fransa'da olduğu gibi, çağımızın ve toplumumuzun ihtiyaçlarına göre teşkilat ve yetki yönünden ayarlanması ve bilhassa bölge planlaması konusunda Anayasanın hükümlerine göre yeniden ele alınması gerektiği (POYRAZ Vefa, "İstanbul'un Bugünkü Durumu", Cumhuriyetin Ellinci Yılında İstanbul'un İdari Sorunları Semineri, İstanbul 1973, s. 12.) ya da tamamen kaldırılmaları gerektiği (YALÇINDAĞ, a.g.e., s. 33-34; YAVUZ, a.g.e., s. 147 vd.; YALÇINDAĞ Selçuk, "İlçe Düzeyinde Mahalli İdare Birimi Kurulmalı mıdır", Amme İdaresi Dergisi, c. 3, sy. 3, Eylül 1970, s. 186.) ileri sürülmüş.

35 26.5.1987 tarih ve 19471 sayılı R.G. de yayınlanmıştır.

36 MERİÇ Osman, "İl Mahalli İdaresiyle İlgili Yeni Düzenlemenin Değerlendirmesi", Türk İdare Dergisi, y. 59, sy. 376, Eylül 1987, s. 4.

37 VERSAN Vakur, Kamu Yönetimi, İstanbul 1984, s. 210.

dar gerçek olan mahalli idarelerdir.³⁸ Bu mahalli idare, faaliyet sahası bakımından merkezi idarenin ülke üzerindeki teşkilat bölümünün yüzölçümü ile çıkışır ve bu toprak parçası üzerinde devletin bir kısım idari görev ve yetkilerini paylaşır. Söz konusu idari faaliyetlerle kamu hizmetleri, o yer halkının müşterek ve genel ihtiyaçlarını karşılar mahiyette olduğu için, il tüzelsiğiliği bir mahalli idare sayılır.³⁹

İl özel idaresi kendi halkının bütün mahalli ihtiyaçlarını karşılamaya yetkili değildir. İl özel idarelerine bu konuda verilen görevler önem derecesine göre; ilk olarak merkezi idareye yardım mahiyetinde görevlerdir. Yani görevlerinin önemli bir bölümü merkezi idarenin yaptığına paralel veya onunla birlikte, iç içe, ona yardım mahiyetinde, onu destekleyen faaliyetlerdir. İkincisi, mahalli idarelere yardım mahiyetinde, özellikle de köy idarelerine, onların yetişemediklerine yardım eden faaliyetlerdir. Daha sonra ise kırsal alan dediğimiz, yani köylerin ve belediyelerin yetki alanlarının dışında kalan alanlara yönelik görevleridir.⁴⁰

Ancak daha önce belirttiğimiz gibi zaman içinde çıkan yeni kanunlarla özel idarelerin bu görevlerinin bir kısmı ellerinden alınmış ve mali kaynakları da son senelere kadar anayasa hükümlerine rağmen⁴¹ geliştirilememiştir.

Ayrıca, görev ve yetkilerinin bir kısmı bu şekilde paylaştırıldığı için devlet, bu mahalli idarenin özerkliği konusunda daha hassas ve hasis davranmış ve il özel idarelerini merkezi idarenin bir organı olan valilerin sıkı otoritesine tabi tutmuştur.⁴²

1913 tarihli İl Özel İdareleri Kanununda ve bugüne kadar bu Kanunda yapılan değişiklikler ve eklerde ve hatta bu konuda hazırlanan tasarılarla ana yapı, fonksiyon, görev ve yetkiler bakımından önemli değişiklikler yapılmadığını görüyoruz. O halde, acaba bu kanunu bu kadar uzun ömürlü kılan asıl fonksiyonu nedir?

³⁸ TELLİ Türköz, "İl Özel idarelerinin Hukuki Sebebi, Önemi ve Gerekliliği", İl Özel İdareleri Sempozyumu, İstanbul 1986, s. 84.

³⁹ DURAN Lutfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982, s. 144.

⁴⁰ YAYLA Yıldızhan, "İl Özel İdarelerinin İşlevi", İl Özel İdareleri Sempozyumu, İstanbul 1986, s. 65.

⁴¹ 1961 Anayasasının 116/4-son (1982 Anayasasının 127/6-son) maddesine göre, "Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir' kaynakları sağlanır".

⁴² DURAN, a.g.e., s. 145. Valiler anlayışı ve il özel idaresinden yana olsalar bile bu o kadar önemli değildir. Zira bir mahalli idare kurulmuşsa, bunun kendi organlarına sahip olması gerekir. Onun için ancak seçimle gelen bir kişi il özel idarelerinin asli ve etkili başı olabilir. GÜRAN Sait, "İl Özel İdarelerinin Bugünkü Rolü", İl Özel İdareleri Sempozyumu, İstanbul 1986, s. 75.

Yaylanın da belirttiği gibi;⁴³ “il özel idareleri, aslında mayasında var olan demokratik ve siyasi hüviyetini pekiştirerek gerçek bir mahalli idare yani il halkının idaresi olmak zorundadır” ve zaten il özel idarelerinin asıl fonksiyonu da budur.

İl özel idareleri dışında kalan kuruluşların, o il sınırları içinde yürüttükleri faaliyetlerin o ildeki halk adına denetimini ve gözetimini sağlayacak olan il genel meclisidir. Bunu tek başına yapabilecek başka bir kuruluş yoktur. O halde il özel idaresinin asıl önemli fonksiyonu, o il halkının temsilcisi, mahalli hizmetler bakımından gözü, kulağı, gözetim ve denetim aracı olmasıdır.⁴⁴ Bu siyasi fonksiyonun yanında il özel idarelerinin idari fonksiyonları da bulunmaktadır.⁴⁵ Bu fonksiyon mahalli müşterek ihtiyaçları belediyeler tarafından karşılanan büyükşehirlerimiz dışında daha açık seçik görülmektedir. Zira il özel idaresinin faaliyet sahası ilin mülki idare sınırlarına tekabül etmektedir. İşte il özel idareleri, il sınırları içinde belediyelerin sınırları dışında kalan alanda birtakım teknik idari hizmetleri gördükleri için siyasi fonksiyonlarının yanında idari ve teknik fonksiyona da sahiptirler.

III. İL ÖZEL İDARESİ TEŞKİLATININ KURULUŞU

İl özel idaresinin kurulması hususunda mülki idare kademesi olarak bir ilin kurulmasından farklı özel bir usul yoktur.⁴⁶ Yani, merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak bir il kurulduğunda, mahalli idare teşkilatı olarak il özel idaresi de fiilen kurulmuş olur. Bir il kurulması, kaldırılması, adının değiştirilmesi işlemleri ise bilindiği gibi 5442 sayılı Kanuna göre yürütülür.

İşte bu esaslara göre kurulan il özel idaresi 75 inci maddeye göre taşınır ve taşınmaz malları olan ve kanunla belirli ve sınırlı görevlerle mükellef bir tüzelkişiliktir. İl özel idaresinin malları, koruma ve saklama yönünden devlet malı sayılır.

IV. İL ÖZEL İDARESİNİN ORGANLARI

İl özel idaresinin işlerini yürüten, menfaatini koruyan, onu temsil eden ve donatan organlar; vali, il genel meclisi ve il daimi encümenidir (m. 76).

⁴³ YAYLA, a.g.m., s. 71.

⁴⁴ YAYLA, a.g.m., s. 69.

⁴⁵ GÜRAN, a.g.m., s.

⁴⁶ GÖZÜBÜYÜK Şeref, Türkiye'nin İdari Yapısı, Ankara 1974, s. 125.

A) Vali

1. İl Özel İdaresinin Başlı Olarak Vali

Vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni ile birlikte il özel idare hizmetlerini yürüten, menfaatlerini koruyan ve onu temsil eden bir organdır. Vali, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile tayin edilmiş ve merkezi idarenin ildeki en büyük temsilcisidir. Bu sıfatla aynı zamanda bir mahalli idare olan il özel idaresinin yürütme organı ve onun ve seçilmiş organının da başıdır. Bugün gerek belediye olsun gerek köy olsun her iki mahalli idarenin de başını ve karar organlarını tek dereceli seçimle mahalli halk seçmektedir. Buna mukabil il özel idaresinin yürütme organı ve merkezi idarenin bir ayanı olan vali, tayinle işbaşına gelmekte yetki genişliğinin gereği olarak merkez adına bazı kararlar alıp, bunları uygulayabilmektedir.

Valilerin genel meclisin başkanı, özel idarelerin temsilcisi ve yürütme organı olması, teoride mahalli idare özerkliği ile çelişir görünmekte⁴⁷ veya en azından il özel idarelerinin özerkliğini azaltmaktadır.⁴⁸ Bu sebeple diğer mahalli idareler gibi il özel idarelerinin de kendi başkanlarını serbestçe seçme imkânına sahip olmaları gerektiğini ileri sürmek mümkündür.⁴⁹ Ancak araştırma yapılan illerin hepsinde hem valiler hem de genel meclis üyeleri ittifakla valinin bugünkü statüsünün devam etmesi gerektiğini ifade etmişlerdir.⁵⁰ Ayrıca valinin bu ikili görevi devlet ve milli irade arasında koordinasyonu da sağlamaktadır.⁵¹ Yani, vali il özel idaresi üzerinde bir yandan merkezi idarenin vesayet yetkisini sürdürürken diğer yandan seçilmiş organlar vasıtasıyla yansıyan milli iradeyi, merkezi idare ve mülki birimlere taşımaktadır.

2. Valinin Görev ve Yetkileri

Valinin görev ve yetkilerini şu şekilde tasnif edebiliriz⁵²:

⁴⁷ İç Düzen, a.g.e., s. 197.

⁴⁸ ONAR Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, c. II, İstanbul 1966, s. 822; GÖZÜBÜYÜK, Türkiye'nin İdari Yapısı, a.g.e., s. 125.

⁴⁹ GÜBAN, a.g.m., s. 75-76; İdare sistemimizin büyük ölçüde benzerlik gösterdiği Fransız sisteminde il genel meclislerine başkanlık eden kişi, il genel meclisince seçiliyordu. 1982 yılında Fransa'da son yapılan düzenlemeler il ve bölge idareleri bir ademi merkeziyet idaresi olarak yeniden düzenlenmiş, belediyeler gibi bütün organlarının seçimle getirilmesi kabul edilerek merkezi idareden tamamen ayrılmışlardır. TORTOP Nuri, "İl Özel İdareleri Hakkında Yapılan Yeni Düzenlemeler", İller ve Belediyeler Dergisi, y. 43, sy. 503-504, Eylül-Ekim 1987, s. 345.

⁵⁰ İç Düzen, a.g.e., s. 197.

⁵¹ TELLİ, a.g.m., s. 85.

⁵² ÇÖKER, a.g.e., s. 157 vd.

a — İl Genel Meclisinin Yönetimine İlişkin Görevler

— İl genel meclisine başkanlık eder (m. 111). İl genel meclisi üyelerinin üçte ikisi gerekçe göstererek genel meclisin olağanüstü toplanmasını isterlerse, bu istek hakkındaki düşüncelerini de ekleyerek durumu İçişleri Bakanlığı'na bildirir (m. 115).

— İl genel meclisini belirli zamanlarda açar ve toplantı süresinin sonunda toplantının bittiğini bildirir (m. 117).

— İl genel meclisinde konuşulacak konuları meclise sunar (m. 123).

— İl genel meclisi için yasaklanan işlerden biri veya birkaçı yapıldığı takdirde durumu gerekçesiyle birlikte derhal İçişleri Bakanlığı'na bildirir (m. 125).

— İl genel meclisi belirli zaman ya da belirli yer dışında toplanırsa bu türlü toplantıları derhal dağıtmak için gerekli tedbirleri alır (m. 127).

— İl genel meclisinin her toplantı yılı başından geçen yıl toplantısında alınan kararların uygulanmasına ve yürütülmesine ilişkin bir izah nameyi mecliste okur ve bir örneğini İçişleri Bakanlığı'na gönderir (m. 128).

— İl genel meclisince alınan kararları onaylayarak yürürlüğe girmesini sağlar (m. 135).

— İl genel meclisi kararlarına karşı, tutanak tarihinden itibaren yirmi gün içinde Danıştay'a itiraz edebilir (m. 135).

b — Yürütmeye İlişkin Görevler

— İl özel idarelerine verilen bütün hizmetlerde ve görevlerde yürütme yetkisini kullanır (m. 77).

— İl özel idaresinin görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatları vasıtasıyla yürütür (m. 87).

— Yıllık program dışında yapılacak işleri ilgili bakana teklif eder (m. 87).

— İl özel idaresi görevleriyle yükümlü bütün memurları tayin yetkisine sahiptir (m. 102).

— Bütçede gelir ve gideri kaydedilmiş olan sözleşme tasarılarını hazırlar, il daimi encümeninde incelettikten sonra artırma ve eksiltme yoluyla ihale eder (m. 89).

— İl genel meclisi kararıyla il adına akar alabilir, satabilir, değiştirebilir ve bu akarın yönetim şeklini belirleyebilir, bunlardan bir ya da birkaçını hastane gibi kamu hizmetlerine ayırabilir (m. 92).

— İl yararına yapılan bağış ve vasiyetleri, il genel meclisi kararıyla kabul eder (m. 93).

— Yolcu veya eşya taşımasına elverişli olan nehirlerden su mevcudunun nehrin gemi işletmesine olan hizmetini aksatmadığı bayındırlık memurları tarafından onaylanmak şartıyla su alınmasına il genel meclisi kararıyla izin verebilir (m. 95).

— Nehir kenarlarında yolcu taşıma hizmetinde yararlanmak üzere iskele yapımına tek elde toplanmamak kaydıyla ruhsat verebilir (m. 96).

— Nehir kenarlarında yapılan iskelelerin kullanma şeklini ve tarifelerini il genel meclisi kararıyla belirler (m. 96).

— Milli eğitim müdürlerinin ya da müfettişlerinin düşüncelerini alarak özel tüzüğü gereğince özel okul açılmasına ruhsat verebilir (m. 97).

— Milli eğitim müfettişleri aracılığıyla özel okulları gözetim altında bulundurur (m. 97).

c — Bütçe ve Mali İdare ile İlgili Görevler

— Her yıl il genel meclisi toplanmasından evvel il özel idare bütçesini düzenletir, il daimi encümeninde incelettikten sonra il genel meclisine verir (m. 88).

— İl genel meclisince kabul edilen bütçeyi İçişleri Bakanlığı'na gönderir (m. 86).

— Bütçe gereğince her ay yapılan harcamalara ilişkin cetveli, harcama belgeleriyle birlikte il daimi encümenine verir (m. 90).

— Kesin hesabı Sayıştay'a verilmek üzere İçişleri Bakanlığına gönderir (m. 133).

— Genel tutarı il özel idare bütçesindeki olağan gelirin bir yıllığının üçte birini aşmayan borçlanmalar için il genel meclisine tavsiyelerde bulunur (m. 131).

d — İl Daimi Encümenine İlişkin Görevler

— İl daimi encümenine başkanlık eder ya da bir vali yardımcısını bu konuda görevlendirir (m. 141).

— Gerekli gördüğü zamanlar il daimi encümenini toplantıya çağırır (m. 141).

— İl daimi encümen # kararlarını, kanun tüzük ve yönetmeliklere; meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda kir daha görüşölmek üzere gündeme alır (m. 141).

— Kesinleşen encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak iptali için idari yargı mercilerine başvurabilir (m. 141).

— İl özel idaresi görevlerine ilişkin konuları il daimi encümeninin görüşünü almak üzere, encümene havale eder (m. 144/8).

e — Karma Encümene İlişkin Görevler

— Kendi ili içinde toplanan karma encümene başkanlık eder veya başkanlık edecek kişiyi seçer (m. 146).

— İl genel meclisinde kabul edilen karma encümen kararlarını yürütür (m. 146).

f — Seçime İlişkin Görev

İl genel meclisinin dönem sonundan önce herhangi bir sebeple boşalması ya da meclis üye sayısının yedeklerin de getirilmesinden sonra üye tamsayısının yarısına düşmesi halinde il genel meclisi başkanı olarak durumu derhal ilçe seçim kurulu başkanlığına bildirir (ek m. 3).

B) İl Genel Meclisi

1. İl Genel Meclisinin Kuruluşu ve Seçim Usulü

İl genel meclisi il tüzelkişiliğinin genel yetkili müzakere ve karar organıdır. Tamamıyla mahalli bir organ olan genel meclis, ilçelerden seçilen üyelerden teşekkül eder. Her ilde bir il genel meclisi bulunur (m. 103).

İl genel meclislerinin seçimlerine ilişkin esas ve usuller 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”⁵³ la düzenlenmiştir. Bu Kanunun 37 nci maddesine göre 19.7.1963 gün ve 306 sayılı İdarei Umumiyei Vilayet Kanununda Değişiklikler Yapılmasına ve İlgili Bazı Kanunların Kaldırılmasına Dair Kanunun seçimlerle ilgili ve bu Kanun’a aykırı olan hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır.

⁵³ 18.1.1984 tarih ve 18285 sayılı mükerrer R.G. de yayınlanmıştır.

Seçimler, serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. İl genel meclisi için yapılan seçimlerde onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi kabul edilmiştir. İl genel meclisi üyeleri seçimi için her ilçe bir seçim çevresi sayılır.

2972 sayılı Kanun'un 5 inci maddesine göre il genel meclisi üyelikleri için son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre nüfusu; 25.000'e kadar olan ilçelerde iki; 25.001'den 50.000'e kadar olan ilçelerde üç, 50.001'den 75.000'e kadar olan ilçelerde dört; 75.001'den 100.000'e kadar olan ilçelerde beş asıl üyelik ve aynı miktarda yedek üyelik hesaplanır. Nüfusu 100.000'den yukarı olan ilçelerde fazla her 100.000 nüfus için bir asıl bir yedek üye ilave olunur. Nüfusun 100.000'e bölünmesi hesabında artık sayı 50.000'den az olursa hesaba katılmaz, 50.000 ve daha fazlası içinse artık sayıya da bir asıl bir yedek üyelik hesap edilir.

Mahalli idare seçimleri beş yılda bir yapılır. Her seçim döneminin beşinci yılındaki mart ayının 30. günü seçim başlangıç tarihidir. Aynı yıl haziran ayının ilk pazar günü oy verme gündür. Seçimlerin ertelenmesi veya öne alınması ise kanunla düzenlenir (2972 - m. 8).

En az altı ay süreyle, o seçim çevresinde oturmuş olmak ve 2839 sayılı Milletvekili Seçim Kanunu'nun 11 inci maddesindeki sakıncaları taşımamak şartıyla yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı il genel meclisi üyeliğine seçilebilir.

Bir seçim çevresinde kullanılan geçerli oy toplamının onda birine tekabül eden sayı, bütün partilerin ve bağımsız adayların aldıkları oy sayısından ayrı ayrı çıkarılır. Bu çıkarmadan sonra geriye oyu kalmayan siyasi partiler ve bağımsız adaylar üye tahsisinde hesaba katılmazlar. Yapılan çıkarmadan sonra geriye oyu kalan siyasi partiler ve bağımsız adaylar alt alta yazılır ve aldıkları oy sayıları önce bire, sonra ikiye, üçe ... şeklinde devam edilmek suretiyle o seçim çevresinin çıkaracağı asıl üye sayısına ulaşınca kadar bölünür, elde edilen paylar sıralanır. İl genel meclisi üye tamsayısı kadar üyelikler, bu payların sahibi olan siyasi partilere ve bağımsız adaylara sayıların büyüklüğüne göre tahsis olunur. İlçe seçim kuruluna verilen aday listesindeki sıra, seçimlerde siyasi partilerin kazandıkları il genel meclisi asıl üyeliklerinin tespitinde esas olur. Yedek üyelerin seçiminde de aynı esas uygulanır (2972-m. 23).

İl genel meclisi üyeliklerinde herhangi bir sebeple boşalma olduğı takdirde, vali, beş gün içinde meclise katılacak yedek üyelerin adını yetkili seçim kurulundan sorar ve üç gün içinde adı bildirilen üyeyi da

vet eder. Bu surette davet edilen üye kalan süreyi tamamlar (2972 - m. 28).

Bir seçim çevresinde yapılan seçimin, seçim işlemleri sebebiyle iptaline karar verilmesi veya il genel meclisinin, kanunen belirli olan olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanması, kanunda belirtilen yerden başka bir yerde toplanması, kanunda kendine verilen görevleri süresi içinde yapmaması ve bu durumun il genel meclisine ait işleri geciktirmesi, siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması durumlarının vali tarafından gerekçesiyle İçişleri Bakanlığına bildirilmesi ve bunun üzerine Danıştay kararı ile⁵⁴ ⁵⁵il genel meclisinin feshi (m. 125) veya il genel meclisi üyeliklerinin herhangi bir sebeple boşalması ve meclis üye sayısının yedeklerinin de getirilmesinden sonra üye tamsayısının yarısından aşağı düşmesi hallerinde mülki amirin durumu derhal bildirmesi üzerine ilçe seçim kurulunca yeniden seçim yapılmasına karar verilir ve durum ilan edilir. İlandan sonra gelen altmışıncı günü takip eden ilk pazar oy verme günüdür (2972-m.29).

2. İl Genel Meclisinin Çalışma Esas ve Usulü

İl genel meclisinin çalışma esas ve usulleri Kanunun 119 uncu maddesine dayanılarak İçişleri Bakanlığınca çıkarılan “İl Genel Meclisinin Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik”⁵³ le düzenlenmiştir.

a — Toplantı Esas ve Usulleri

Seçim sonuçlarının alınmasından itibaren on beş gün içinde il genel meclisi vali tarafından toplantıya çağırılır. İlk birleşimde başkan vekilleri ve katiplerle il daimi encümeni üyeleri seçimi yapılır. Bunların görevleri il genel meclisinin dönem başı toplantısına kadar devam eder (m. 11).

İl genel meclisi her yıl mayıs ve kasım aylarının ilk haftasında olağan olarak toplanır. Bu toplantıların süresi en çok otuz gündür. Ancak görüşülmesi neticelenmemiş konular varsa, on günü geçmemek üzere toplantı uzatılabilir. Bu durum vali tarafından sebepleriyle beraber İçişleri Bakanlığına bildirilir.

⁵⁴ 125 inci madde ile il genel meclisini fesih yetkisinin, Danıştay’a verilmesi, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin, ancak yargı yolu ile olacağını emreden Anayasa hükmünün bir neticesidir.

⁵⁵ 28.11.1987 tarih ve 19648 sayılı R.G. de yayınlanmıştır.

İçişleri Bakanlığı veya valilikçe lüzum görüldüğü takdirde zamanı ve yeri belirtilerek il genel meclisi olağanüstü toplantıya çağırılabilir. Ayrıca il genel meclisi üyelerinin üçte ikisi gerekçeli olarak validen il genel meclisinin olağanüstü olarak toplanmasını isterlerse vali bu isteği, görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığı'na bildirir. Uygun görülürse meclis olağanüstü toplanır.

Gündem, toplantı yeri, günü ve saati vali tarafından tespit edilir ve toplantının yapılacağı günden en az on gün önce bütün üyelere tebliğ edilir. Acele hallerde bu süre üç güne kadar inebilir. Üyelerin talebi ile yapılacak olağanüstü toplantılar ise İçişleri Bakanlığı'nın uygun görüş yazısının valiliğe intikalinden itibaren on gün içinde yapılmak mecburiyetindedir.

b — Çalışma Usulü

İl genel meclisine vali başkanlık eder. İl genel meclisi, dönem başı toplantısının ilk birleşiminde üyeleri arasından gizli oyla birinci ve ikinci başkanvekili ile ikisi yedek olmak üzere dört kâtip seçer. Başkanlık divanı bir başkan ve iki katipten kurulur. Valinin bulunmadığı toplantılarda birinci başkanvekili o da yoksa ikinci başkanvekili meclise başkanlık eder (m. 111).

İl genel meclisi üye tamsayısının yarısından bir fazlası hazır bulunmadıkça görüşmelere başlayamaz. Toplantı yeter sayısının sağlanamaması üzerine vali tarafından toplantı ertesi güne ertelenir. Ertesi gün de yeter sayı bulunamazsa üç gün sonraya tehir edilir. Şayet yine toplanamazsa durum vali tarafından İçişleri Bakanlığı'na bildirilir ve Danıştay kararı ile meclis fesholunur.

Yeter sayı olduğu anlaşılırsa gündeme geçilir. Vali tarafından tespit edilen gündem dışında konular mecliste görüşülemez. Ancak il özel idaresini ilgilendiren konularda meclis üyelerinin teklifi çoğunlukla kabul edilirse gündeme alınır.

Meclis görüşmeleri halka açıktır. Gizli oturum yapılmasına mutlak çoğunlukla karar verilir. Gizli oturumda yapılan görüşmeler ve alınan kararlar İçişleri Bakanlığı'na bildirilir.

c — Oylama Usulü ve Karar Yeter Sayısı

İl genel meclisinde oylama usulleri; üyelerin, seçimler ve üzerinde tereddüt bulunan seçim tutanakları hakkında, mühürlü oy pusulalarına, red, kabul veya çekimser yazıp kapalı oy sandıklarına atmak suretiyle oy kullandıkları "gizli oylama"; üyelerin, elini kaldırarak veya aya

ğa kalkarak oy kullandıkları "işari oylama" ve üyelerin, üzerlerinde ad ve soyadlarının yazılı olduğu oy pusulalarını sandığa atarak ya da ayağa kalkarak red, kabul veya çekimser diyerek oy kullandıkları "açık oylama" değildir.

Gizli oylamada eşitlik halinde oylama bir kez daha tekrarlanır. Yine eşitlik olursa kura çekilir. İş'ari ve açık oylamada ise başkanın bulunduğu taraf tercih olunur.

Kararlar aksine hüküm bulunmadığı müddetçe oyçokluğu ile alınır. Çoğunluğun oyu sağlanamazsa o konunun görüşülmesi ertesi güne bırakılır. Yine çoğunluk sağlanamazsa nispi çoğunluğa itibar edilir.

3. İl Genel Meclisinin Görevleri

İl genel meclisi:

— İl adına akar satmamak, satmak, değiştirmek, bu akarların idare şeklini tespit etmek, bunlardan bir ya da birkaçını okul, hastane gibi genel hizmetlere ayırmak konularında karar alır (m. 92).

— İl yararına yapılacak bağış ve vasiyetler hakkında karar verir (m. 93)

— Gemi işletmesine ve eşya nakline uygun olan nehirlerden su alınmasına ruhsat verilmesi konusunda karar alır (m. 95).

— Nehir kenarlarında, işletilen gemilerin yanaşması için iskeleler yapılması hususunda ruhsat verilmesi için karar alır. Bu iskelelerin kullanma şartlarını ve tarifelerini tespit eder (m. 96).

— Her toplantı yılı başında vali tarafından geçen yıl toplantısında alınan kararların uygulanmasına ve yürütülmesine dair hazırlanan ve okunan açıklamayı görüşür (m. 128).

— Bayındırlık, sağlık ve eğitim hizmetlerine harcanmak üzere borçlanma yapmaya karar verir. Eğer borçlanma tutarı il bütçesi olağan gelirinin bir yılının üçte birini geçmiyorsa bu kararı valinin teklifi üzerine kendisi alır (m. 131).

— İl bütçesine dahil olan yapım ve tamir keşif planlarının teknik yönleri dışında kalan hususları inceler ve karara bağlar (m. 132).

— Mahalli hizmetler arasında bulunmayan girişimler hakkında dileklerde bulunabileceği gibi, vergilerin halka dağılım şekli ve toplanması, diğer işlemlerde mevzuat hükümlerine aykırı gördükleri hususların düzeltilmesi ve iyileştirilmesi konusunda ilgili yerlere müracaat eder ve alınacak tedbirler hakkında düşüncelerini bildirir (m. 134).

— Komşu iller arasında ortak ve yürütme yetkisi il genel meclislerine bırakılmış olan işler hakkında anlaşmazlığı gidermek ya da ortak bir karar almak ihtiyacı doğduğu zaman İçişleri Bakanlığı'ndan alınan izinle kurulan karma encümene üye seçer (m. 145).

— Karma encümenin aldığı kararları kabul ya da reddeder (m. 146).

4. İl Genel Meclisinin Kararlarının Kesinlik Kazanması ve Kararlarına Karşı İtiraz

İl genel meclisi tarafından alınan kararlar valinin onaylaması ile kesinlik kazanırlar. İl genel meclisi tarafından alınan kararlara karşı vali yirmi gün içinde Danıştay'a itiraz edebilir. İtirazı inceleyen Danıştay iki ay içinde karar almak zorundadır (m. 135).

Valiye tanınan bu kanun yolu bir hakttır.⁵⁶ Bu itibarla vali, Danıştay esas hakkında bir karara varmadan önce hakkından vazgeçerek itirazını geri alabilir.

C) İl Daimi Encümeni

İl daimi encümeni il genel meclisi toplantıda bulunmadığı zaman mevzuatın kendine verdiği hususlarda görev yapan müzakere, danışma ve karar organıdır.

1. İl Daimi Encümeninin Teşekkülü

İl daimi encümeni tabii ve seçilmiş üyelerden teşekkül eder. Tabii üyeler; il özel idare müdürü, köy hizmetleri il müdürü, bayındırlık ve iskân müdürüdür. Seçilmiş üyeler ise beş asıl ve beş yedek üye olmak üzere il genel meclisi tarafından kendi üyeleri arasından gizli oyla seçilir (m. 136).

İl daimi encümenine seçilecek üyelerin ayrı ilçelerden olması zorunludur. Merkez ilçe dahil ilçe sayısı beşten az olan illerde il daimi encümenine nüfusu en çok olan ilçeden iki üye seçilir.

Üyelerin seçimi sırasında oylar eşitse kuraya müracaat edilir. Her üye ancak beş üye için oy kullanabilir. Seçilen üyelerin görev süresi bir yıldır. Görev süresi dolan üye yeniden seçilebilir.

Asıl üyeliğin herhangidir şekilde boşalması halinde yedek üyeler, yine, ayrı ilçelerden olmaları gözetilerek vali tarafından en çok oy alan

⁵⁶ FIRAT Alp Yüksel, "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Gereğince Danıştay ca Verilen Kesin Kararlar", Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara 1968, s. 825-826.

dan başlamak üzere sırayla göreve davet olunurlar. Yedek üyelere rağmen seçilmiş üyelerin yerlerinin boşalması halinde meclis tarafından asıl ve yedek üyelikler için seçim yapılır. Bu üyeler kalan süreyi tamamlarlar.

2. İl Daimi Encümeninin Çalışma Esas ve Usulü

İl daimi encümenine vali veya yerine görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık eder. Olağan toplantılar dışında encümen, gerek görüldükçe vali tarafından olağanüstü toplantıya çağrılabilir. İl daimi encümeni başkan tarafından gündeme alınmayan konuları görüşemez (m. 141).

Encümen salt çoğunluk bulunmadıkça müzakere ve karar ittihaz edemez. Oy eşitliği halinde başkanın bulunduğu tarafın oyu üstün tutulur. Encümen görüşmelerinde bir tutanak düzenlenir ve tutanakta mevcut üyelerin isimleri gösterilir. Sırasıyla yapılan üç encümen toplantısında kabul edilecek bir özrü olmaksızın hazır bulunmayan üye üyelikten çekilmiş sayılır (m. 142).

Vali encümen kararlarını mevzuata, genel meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı görürse kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir daha görüşülmesini isteyebilir. Bu toplantıda encümen, kararında üçte iki çoğunlukla ısrar ederse kararı kesinleşir.

3. İl Daimi Encümeninin Görevleri

İl daimi encümeninin görevleri 144 üncü maddede belirtilmiştir.

— Vali tarafından verilecek il bütçesini inceler ve düşüncelerini bir tutanakla bildirir.

— Valinin vereceği, aylık harcamalara ilişkin cetvelleri ve harcama belgelerini bütçeye uygunluk yönünden inceler ve onaylar.

— İl bütçesi ve genel meclis kararları gereğince yapılacak artırma ve eksiltmelerin şartları hakkında düşüncelerini bildirir ve bu konuda gerekli belgeleri düzenler.

— Umulmadık giderler için il bütçesine konulan ödeneğin harcama yerini ve şeklini tespit eder; il bütçesinde bir fasıl içindeki maddeler arasında aktarma yapar; aktarma talebini inceler.

— İl genel meclisine verilecek mahalli hizmetlere ilişkin projeler hakkında düşüncelerini bildirir.

— Acele durumlarda il genel meclisinin alabileceği kararları genel meclisin ilk toplantısında meclise sunmak kaydıyla alabilir.

— İl genel meclisinin her toplantı yılı başında, il özel idaresinin durumuna ve geçen yıl alınan kararların yürütülmesine ve uygulanmasına dair meclise mütalaa name verir.

— Valinin, il özel idarelerinin görevlerine ilişkin konularda havale edeceği her türlü hususta düşüncelerini bildirir.

— Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenen esaslar dahilinde yıllık programlar gereğince yapılacak yatırımların müşavirlik, mühendislik, mimarlık ve benzeri proje ve kontrollük hizmetlerinin yaptırılmasına karar verir.

— Özel idare tarafından yapılacak hizmetlerin karşılığı olarak alınacak ücret tarifelerini düzenler ve meclise sunar.

— İl özel idareleriyle ilgili konularda yasaklayıcı tedbirler ve kararlar alabilir.

— Yasaklayıcı tedbir ve kararlara uymayanlar hakkında ceza kararı verebilir, müeyyideler uygulayabilir.

— Belediye sınırları dışında umumun eğlencesine, dinlenmesine, yiye içmesine mahsus yerlerle benzerlerinin ücret tarifelerini, mesleki teşekküllerin görüşlerini de alarak düzenler ve sınıflarını tespit eder; bu gibi yerlerle diğer işyerlerinin açılma, kapanma ve öğle dinlenme saatlerini belirleyip ilan eder.

— İhaleleri bizzat veya ilgili dairesi marifetiyle yapar veya yaptırır. V.

V. İL ÖZEL İDARESİNDEKİ KAMU PERSONELİ

A) Üst Düzeyde Hizmet Görenler

1. Kaymakam

Doğrudan doğruya il özel idaresi personeli arasında sayılmasa da kaymakamlar il özel idarelerine ait birtakım kamu hizmetlerini yürüten kamu personeli olarak karşımıza çıkarlar. 5542 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda kaymakamların yapacakları il özel idarelerine ait birtakım hizmetlerinin belirtilmiş olmasının yanında 3360 sayılı Kanunla değişik İl Özel İdaresi Kanunu'nun 100 üncü maddesine göre kaymakamlar valinin vereceği özel idare hizmetlerini yaparlar ve bu hizmetlerin yürütülmesinden de valiye karşı mesuldürler.

5542 sayılı Kanunda il özel idareleriyle ilgili olarak kaymakamlara verilen görev ve yetkiler şunlardır :

— Kaymakamlar özel idarelerle bunlara bağlı bütün 'kuruluşları denetler ve teftiş ederler (m. 31-Ç).

— Özel idareye ait olan ya da bu idareye bağlı bulunan veya gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseseler tarafından işletilen mali, ticari ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen ve işçi gibi personel bulunduran ve barındıran yerler devlet ve memleket emniyet ve asayışı ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından kaymakamın gözetim ve denetimi altındadırlar.

2. İl Özel İdare Müdürü

a — Hukuki Durumları

İl özel idare müdürü valinin emri altında çalışır, maaş ve diğer harcamaları özel idare gelirlerinden karşılanır (m. 98). İl özel idare müdürleri valinin tavsiyesi ile Maliye ve Gümrük Bakanlığınca bu göreve tayin olurlar.

İl özel idare müdürü, il özel idaresinin validen sonra en üst düzeyde yetkili ve görevli memuru olup, il özel idaresi hizmetlerinin yürütülmesinden valiyeye karşı sorumludur (m. 99).

b — İl Özel İdare Müdürünün Görevleri

İl özel idare müdürünün görevleri 99 uncu maddede sayılmıştır:

- Özel idare teşkilatını vali adına yönetir.
- İlin yıllık programı, bütçe tasarısı ve kesin hesabını hazırlar.
- Mevzuatla kendilerine verilen görevi yerine getirir ve vali tarafından verilecek diğer işleri yapar.

Mevzuatla kendilerine verilen görevlere örnek olarak 1759 sayılı İller Bankası Kanununun 5 inci maddesine göre; İller Bankasına bilgi verme görevini ve ortaklık payım zamanında göndermemesi halinde 6 ncı maddeden doğan sorumluluğunu;⁵⁷ İdare-i Hususiye-i Vilayet Usulü Muhasebe Talimatnamesine göre idare hesabını verme görevini⁵⁸ gösterebiliriz.

⁵⁷ Geniş bilgi için bkz. ÇÖKER, a.g.e., s. 122.

⁵⁸ Geniş bilgi için bkz. BAŞARAN Arif, "Özel İdare Müdürlerinin Görev, Yetki ve Özlük Hakları", İller ve Belediyeler Dergisi, y. 22, sy. 244, Şubat 1966, s. 67.

B) Diğer Personel

İl özel idaresi teşkilatı esas itibarıyla meclis ve encümenin işlerini yürüten bir büro ile mali konulara bakan özel saymanlık dairesinden ibarettir.⁵⁹

Aslında 98 inci madde valinin emri ve il özel idare müdürünün mesuliyeti altında bir özel saymanlık müdürlüğünün kurulması gerektiğini belirtmektedir. Ancak uygulamada böyle bir müdürlük kurulmamış ve 87 nci madde, valinin il özel idaresinin görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatı vasıtasıyla yürüteceğini belirtmek suretiyle hizmet ve faaliyetlerin büyük kısmının ildeki merkez teşkilatı memurları tarafından yürütülmesi esası benimsenmiştir.

İl özel idaresi personeli bu göreve vali tarafından tayin edilirler ve onun hiyerarşisi altındadırlar.

İl özel idarelerinin personel statüsü açık değildir. Sağlık, tarım, veteriner ve bayındırlık hizmetlerinde görevli bir personelin kadro, tayin, yer değiştirme, sicil ve soruşturma gibi özlük işleri ilgili bakanlıklarca yürütülmektedir.⁶⁰ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu bu personeli kapsamı dışında bırakmıştır. Ancak 1327 sayılı Kanunla eklenen bir madde, il özel idaresi personelinin, kendi özel kanunları çıkıncaya kadar, 657'nin sınıflandırma, gösterge tablosu ve intibak hükümlerinden yararlanabileceklerini hüküm altına almıştır. Yani, 657'nin mali hükümleri il özel idare memurlarına da uygulanacaktır.

VI. İL ÖZEL İDARESİNİN GÖREVLERİ

Muvakkat Kanun ile özel idarelere verilen görevler zamanla il özel idarelerinin mali, teknik ve idari imkânlarını aşmıştır. Bu sebeple, il özel idarelerinin görevleri zaman içinde birer ikişer merkezi idareye geçmiştir. Ancak merkezi idareye geçen görevler, il özel idarelerinden açıkça geriye alınmadığı için ortaya ikili bir durum çıkmıştır.⁶¹ Bu ikili durum 3360 sayılı Kanunla yapılan değişiklikten sonra da hâlâ sürüp gitmektedir.

İl özel idarelerinin görevleri 78 inci maddede zikredilmektedir :

A) Bayındırlık Hizmetleri

Bunlar; il ve köy yollarını ve geçitlerini yapmak, bakımını, tamirini sağlamak; köy içme suyu tesislerini yapmak, göl ve bataklıkları iyi

⁵⁹ DURAN, a.g.e., s. 150.

⁶⁰ KELEŞ-YAVUZ, a.g.e., s. 65.

⁶¹ GÖZÜBÜYÜK, Türkiye'nin İdari Yapısı, a.g.e., s. 120.

leştirmek ve kurutmak gibi görevlerdir. Bu görevlerden il yollarının bakım ve tamiri Karayolları Genel Müdürlüğüne, köy yollarının yapımı ise Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığına bağlı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bırakılmıştır. Yine kanuni bir dayanak olmadığı halde il özel idareleri tarafından yürütülen köyü içme suyuna ve elektriğe kavuşturma hizmeti de Köy İşleri Bakanlığının kurulmasından sonra, bu Bakanlığa devredilmiştir.⁶² Bataklıkların kurutulması ve ıslahı görevi ise Devlet Su İşleri İdaresine bırakılmıştır. Bu konuda bu idare il sınırı ile bağlı kalmadan çalışmalarını sürdürmektedir.

B) İmtiyaz ve Ruhsat Verme Görevleri

78 inci maddenin 3 üncü fıkrasına göre, il özel idarelerine, belediyeler yararına tramvay işletilmesi, aydınlatma yapılması, içme suyu sağlanması ve dağıtılması konularında imtiyaz verme ve ildeki ulaşım araçlarının işletilmesi ve çeşitli sanayi dallarında fabrikalar kurulması için ruhsatname verme görev ve yetkisi tanınmıştır. Ancak bu konuların il özel idaresi bakımından hiçbir uygulaması olmamıştır.

Bu görevlerden tramvay işletmesi, elektrik veya havagazı ile aydınlatma yapılması, elektrik ve içme suyu sağlanması ve dağıtılması görevleri 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin hak ve imtiyazları arasında sayılmış; otobüs ve otomobil işletmesi görevi de belediye sınırları ile tahdit edilerek yine belediyelere bırakılmıştır.

Fabrika kurulması ile ilgili görev ise 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na devrolunmuştur.

C) Tarım ve Hayvancılıkla İlgili Görevleri

Tarımla ilgili olarak il özel idarelerine, örnek ve deneme çiftlikleri kurmak; fidanlıklar kurmak ve bedelsiz fidan ve tohum dağıtmak; yabancı ağaçları aşılama, aşıcı yetiştirmek için kurslar açmak; orman yetiştirmek; sergiler açmak, yarışmalar düzenlemek; tarımın gelişmesini sağlayacak her türlü tedbiri almak; tarım araçları için depolar açmak, tarım araçları sağlayarak bunları çiftçilere satmak ya da kiralamak; tarım yardımlaşma ortaklıkları kurmak; tarım okulları, tarım müzeleri açmak gibi görevlerle, çeltik ekimi ile ilgili görevler; hayvancılıkla ilgili olarak ise; hayvan sergileri ve yarışmaları düzenlemek, at yarışları düzenlemek, cirit alanları ayırmak, suni tohumlamayı geliştirmek, damızlık hayvan depoları kurmak, iğdiş giderlerini karşılamak, bulaşı

⁶² İç Düzen, a.g.e., s. 46-47.

cı hastalıklarla savaş için ödenek ayırmak ve bu konuda ödüller vermek gibi görevler verilmiştir.

Bu görevlerden yarışmalar düzenlemek, sergiler açmak, ödüller vermek gibi görevlerin dışında kalanlar sonradan çıkarılan 904 sayılı Islahı Hayvanat Kanunu, 1324 sayılı Hayvan Sağlık Zabıtası Hakkında Kanun, 3203 sayılı Ziraat Vekâleti Vazife ve Teşkilat Kanunu, 6964 sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanunu, 5433 sayılı Devlet Üretim Çiftlikleri Görev ve Kuruluş Kanunları ile merkezi idare veya buna bağlı genel müdürlüklere devredilmiştir. Ormana ilişkin görevler ise 6831 sayılı Orman Kanunu ile Orman Bakanlığı'na devredilmiştir.

D) İktisadi Görevleri

Bu konuda il özel idarelerine tasarruf ve kredi sandıkları kurmak veya açılmasına izin vermek; ticaret ve sanayi odaları açmak, mahalli sanayiye ait müzeler kurmak; sergi, pazar ve panayırlar düzenlemek, kırsal alanlarda fiyat ve ücret tarifeleri düzenlemek, zaruri ihtiyaç maddelerine narh koymak, ölçü ve tartı aletlerini muayene etmek ve denetlemek gibi görevler verilmiştir.

Tasarruf ve kredi sandıkları bugün için artık tarihe karışmıştır. Ticaret odaları ve sanayi odaları ise 1961 ve 1982 Anayasalarımızda "Kamu kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları" başlığı altında düzenlenerek merkezi idare müessesesi haline getirilmiştir.

Bu konudaki görevlerin büyük bir kısmı da Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, ticaret ve sanayi odaları ve belediyeler tarafından yerine getirilmektedir. Bunun yanında birtakım kontrol görevlerini de belediyelerle birlikte onlara paralel olarak yerine getirmektedirler.

E) Kültür ve Eğitim Görevleri

İl özel idarelerine ilkokullar, işçiler ve fakir kimseler için gece okulları ile orta dereceli okulların açılması, binalarının yapılması ve ilgili kanunlara göre yönetilmesi, bunlara personel sağlanması gibi görevler verilmiştir.

İl özel idaresinin eğitimle ilgili görevlerinin hemen hepsi Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının görev alanına dahil olmuştur. Bunun dışında hukuki dayanağı olmadığı halde fiili olarak gördüğü yurt açma ve yönetme görevi ise Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir.

F) Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri

İl özel idarelerinin çevre sağlığı ile ilgili görevleri 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanununda yer almıştır. Bu Kanun 4 üncü maddesinde çevre sağlığı ile ilgili görevlerin aslında mahalli idarelere ait olduğunu belirtmiş, ayrıca bu konuda il özel idare bütçelerine konulacak ödeneklerin nerelere harcanabileceği ve personel çalıştırmanın ne şekilde yapılacağı konusunda hükümler getirmiştir.

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 78 inci maddesine göre il özel idaresine verilen hastane açma ve işletme görevi 1580 sayılı Kanunla belediyelere, 1593 sayılı Kanunla Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına, 2219 sayılı Kanunla özel sektöre ve çeşitli özel kanunlarla kendi personeli için kamu iktisadi teşebbüslerine verilmiş; 6134 sayılı Kanunla il özel idare hastanelerinin, genel meclis kararıyla Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına devredileceği belirtilmiştir. Bugün, Kanun ün zorunlu saymamasına rağmen bütün il özel idare hastaneleri bakanlığa devredilmiş durumdadır.

Bundan başka Kanunda açıkça belirtilmemesine rağmen il özel idareleri dispanserler açmakta ve işletmektedirler.⁶³

Sosyal yardımlarla ilgili görevlere gelince; 78 inci madde il özel idaresine düşkünler, yetimler ve buna benzer hayır kurumları kurmak görevini vermiştir. Uygulamada düşkünlerevi kurmak görevi belediyeler, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı ve özel sektör tarafından yerine getirilmektedir. 6972 sayılı (daha sonra 2828 sayılı) Kanuna göre ise il özel idareleri, korunmaya muhtaç çocuk birlikleri kurmak ve birlik giderleri için pay ayırmakla mükelleftir. Ancak il özel idareleri bu konuda da sadece belli bir pay ayırmakla yetinmektedirler.

4109 sayılı Kanun uyarınca il özel idaresi, muhtaç asker ailelerine yardım etmek zorundadır. Ancak anılan Kanun bu hususta bütçeye bu amaçla konulan ödeneğin ne şekilde kullanılacağına dair açıklık getirmediğinden bu görev ifa edilememektedir.

G) Çeşitli Görevleri

İl özel idareleri kalkınma planı ilke ve hedeflerine uygun olarak ilin, mahalli hizmetleriyle ilgili olarak imkân ve ihtiyaçları göz önüne alarak yıllık program hazırlamakla mükelleftirler. Bu programlar mali imkânlar dikkate alınmak suretiyle, hizmetle ilgili Bakanlıklar, bölge kuruluşları ve il kuruluşlarıyla birlikte koordineli bir şekilde hazırlar-

⁶³ İç Düzen, a.g.e., s. 23.

mr. Hazırlanan programlar il genel meclisinin kabulü ve ilgili bakanlığın onaylaması ile yürürlüğe girer.

İl özel idaresinin tek başına yapmak zorunda olduğu görevlerinin yanında diğer mahalli idarelerle ya da merkezi idare kuruluşları ile müştereken yapması gereken hizmetler de vardır. Bu hizmetler için 3360 sayılı Kanunla İl Özel İdareleri Kanunu'nun 78 inci maddesine eklenen 13 üncü bent bu hizmetler için genel esasları belirlemektedir : “İl özel idaresi mahalli müşterek nitelikte olan imar, tarım, ağaçlandırma, orman tesisi, ekonomi ve ticaret, haberleşme, kültür, turizmle ilgili görevler ve bu kanun dışında çeşitli mevzuatla verilen görevleri imkânları ve tespit edeceği öncelik sırasına göre yürütür. İl özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur.”

Bütün bu sayılanların dışında bazı kanunlar il özel idarelerine çeşitli hizmetlerin yerine getirilmesi görevini yüklemiştir. Bu kanunlarla il özel idarelerine verilen görevlere örnek olarak şunları gösterebiliriz : 1580 ve 5442 sayılı Kanunlara göre, merkezi idareye ait bazı taşra birimlerinin kurulması, sınırlarının belirlenmesi, adının değiştirilmesi hususlarında karar almak; 772 sayılı Kanuna göre çarşı ve mahalle bekçilerinin saymanlık işlerini yürütmek; 631 sayılı Kanuna göre vali taşıtlarını almak, vali ve kaymakam taşıtlarının tamir ve işletme masraflarını karşılamak; 6086 sayılı Kanuna göre turizm ve turizm endüstrisi konularında Basın Yayın ve Turizm Genel Müdürlüğü ile işbirliği yapmak; 7126 sayılı Kanuna göre hassas bölgelerde sivil savunma isteklerini yerine getirmek.

GENEL DEĞERLENDİRME

1913 tarihli İl Özel İdareleri Kanunu ile özel idarelere verilen görevlerin çok büyük bir kısmı Cumhuriyet Döneminde çıkarılan kanunlarla genel idare görevleri arasına girmiş ve bu görevlerin yürütülmesi merkezi idare kuruluşlarına devredilmiştir. Bu değişikliklere gidilirken merkezi idare kuruluşlarının görev alanı içine giren hizmetler, il özel idarelerinden açıkça geri alınmadığı için, bu hizmetler bakımından ikili bir durum ortaya çıkmıştır. İşte bu ikili hizmetleri bir yana bırakacak olursak bugün il özel idarelerinin tek başlarına yürüttükleri hizmetlerin sayısı son derece sınırlıdır.

İl Özel İdareleri Kanununda belirtilen görevlerin büyük kısmı fiiliyatta artık il özel idareleri tarafından yapılamaz olmuştur.

İçişleri Bakanlığı'nın yapmış olduğu iç düzen araştırmalarından genel rapor Kitap : 3 il özel idareleriyle ilgilidir. Bu raporda il özel idarelerinin görevleri geniş bir şekilde incelenmiş ve ne ölçüde yapıldıkları belirtilmiştir.⁶⁴ Bu raporda genel olarak şu sonuçlara varılmaktadır :

- Görevlerin bir bölümü hemen hemen hiç yapılmamaktadır.
- Bazı görevler için bütçelerinden ödenek ayrılmakta, ancak bu ödenek fiilen harcanmamaktadır.
- İl özel idaresinin göreceği bazı hizmetlerle ilgili kuruluş ve müesseseler ya fiilen kurulmamış ya da yürürlükten kaldırılmış durumdadır.
- Hizmetlerin yürütülmesi için gereken mali imkânlar son derece yetersizdir.
- Hizmetlerin idari, teknik ve mali yönden denetimleri yetersizdir.
- Çoğu hizmet, bilhassa diğer mahalli idare birimlerinin de görev alanına girmekte, bu durum yetki karışıklığına yol açmaktadır.

3360 sayılı Kanunla il özel idarelerinin görevleri konusunda bir değişiklik olmamış, sadece ilgili maddeye yeni bentler eklenmiştir. Yani Kanun'da ikili durum hâlâ devam etmektedir.

Günümüzde kamu hizmetlerinin alanı büyük ölçüde genişlemiştir. Artık bazı kamu hizmetlerini tek bir idare ne mali ne de teknik bakımdan tek başına yerine getirememektedir. Bu hizmetlerin mahalli idare birimlerince müştereken görülmeleri gerekmektedir. Ancak yürürlükteki mevzuatta mahalli müşterek hizmetlerle ilgili yeterli düzenleme yoktur. Bu hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmeleri için bir an önce esaslarının kapsam ve sınırlarının tespit edilmesi gereklidir.

Özel İdareleri Kanunu'nda özel idarelerin yürütmekle görevli oldukları hizmetler yetki ihtilaflarına yol açmayacak şekilde yeniden düzenlenmeli; zaman içinde birçok hizmetin genel idare kuruluşlarına geçmesiyle iktisadi ve ticari hizmetlere yönelen il özel idarelerinin bu hizmetler kadar, hatta daha ağırlıklı bir şekilde sosyal hizmetlere yönelmeleri sağlanmalıdır.⁶⁵

⁶⁴ İç Düzen, a.g.e.

⁶⁵ MERİÇ, Yeni Düzenlemeler, a.g.m., s. 4 vd.

VII. İL ÖZEL İDARELERİNİN MALİ DURUMU

Mahalli özerkliğe ve tüzelkişiliğe sahip olan il özel idarelerinin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmelerine imkân sağlayan gelirleri Kanun'da belirtilen yerlere harcadıkları giderleri ve bunları düzenleyen bütçeleri vardır.

Zamanla, gelirleriyle ifa etmek zorunda oldukları görevleri yerine getiremeyecek kuruluşlar haline gelen il özel idarelerinin, yeni kanunlarla bu sınırlı gelirlerinden bir de bazı teşkilat ve fonlara "pay ayırmak" zorunda kalması,⁶⁶ bu idareleri mali bir krize sokmuş ve devletten destek görmek zorunda bırakmıştır.⁶⁷

12 Eylül 1980'den sonra genel olarak mahalli idarelerle ilgili yapılan "iyileştirme" çabalarına paralel olarak il özel idaresi gelirlerinin de artırılması yoluna gidilmiş, bütçe gelirlerinden aldıkları pay oranları artırılarak mali güçleri takviye edilmiştir. 3360 sayılı Kanunla da bu gelişmelerin ışığı altında il özel idarelerinin gelirleri, giderleri ve bütçeleri konusunda gerekli değişiklikler yapılmıştır.

A) Gelirleri

İl özel idarelerinin gelirleri 80 inci madde on iki bent halinde sayılmıştır. Bu maddeye dayanarak Bakanlar Kurulu 87/12141 nolu kararında⁶⁸ il özel idarelerinin gelirlerinin mevduat olarak, Merkez Bankasına, bu Bankanın bulunmadığı yerlerde de Ziraat Bankasına yatırılmasına karar vermiştir. Aynı madde, başka müesseselerce tahsil edilen kanuni paylar veya vergi geliri paylarından özel idarelere düşen kısmın tahsil edildikleri ayı takip eden ayın sonuna kadar bu bankalara yatırılacaklarını; yatırılmayanlar hakkında 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağını belirtmiştir.

Bu maddeye göre il özel idare gelirlerini şu şekilde tasnif edebiliriz :

1. Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılacak Paylar

2380 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesine kadar gerek belediyelere ve gerekse özel idarelere çeşitli vergi gelirlerinden paylar ayrılırdı. 2380

⁶⁶ GÖKÇEER Fikri, "İl Özel İdare Gelirlerinden Ayrılan Paylar", İller ve Belediyeler Dergisi, y. 29, sy. 327, Ocak 1973, s. 27.

⁶⁷ GÖKÇEER Fikri, "İl Özel İdarelerimizin Mali Durumu ve Alınması Gereken Tedbirler", İller ve Belediyeler Dergisi, y. 29, sy. 329, Mart 1973, s. 97; YAVUZ, a.g.e., s. 434.

⁶⁸ 22.10.1987 tarih ve 19612 sayılı R.G. de yayınlanmıştır.

sayılı Kanunla bu paylar birleştirilmiş ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden %1 nispetinde pay verileceği hüküm altına alınmıştır. Bu nispet 2.2.1981 tarih ve 3004 sayılı Kanunla %2.30, 4.12.1985 tarih ve 3239 sayılı Kanunla en son %1.70 olarak belirlenmiştir.

Bu son düzenlemelerle; genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere %9.25 ve il özel idarelerine %1.70 nispetinde verilecek olan paylar gelir saymanlıkları tarafından aylık olarak hesaplanıp tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrinde ayrı ayrı hesaplara kaydolunmak üzere İller Bankası'na yatırılır.

İller Bankasında her ay sonuna kadar toplanan il özel idareleri payının genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %1.4'üne tekabül eden bölümünün %80'i banka tarafından İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre il özel idarelerine dağıtılır. %20'si ise İller Bankası'nda il özel idareleri için "İl Özel İdareleri Fonu"⁶⁹ olarak İçişleri Bakanlığı emrinde toplanır. Bu fonun kapsamı, amacı, yararlanma usulü, yönetimi ve denetimini belirlemek için "İl Özel İdareleri Fon Yönetmeliği"⁷¹ çıkarılmıştır. Yönetmeliğe göre fonun amacı kanunların kendilerine verdiği görevleri yerine getirmek için il özel idarelerinin hizmet ve yatırım alanındaki çalışmalarını desteklemek, bu hizmet ve yatırımlarda verimlilik, sürat ve etkinlik sağlamaktır.

Ayrıca genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %0.25'ine tekabül eden kısmı belediyelere, %0.30'una tekabül eden kısmı il özel idarelerine ait paylardan alınarak teşkil olunacak toplam %0.55'lik kısmı İçişleri ve Bayındırlık ve İskân Bakanlıkları emrinde "Mahalli İdareler Fonu" olarak İller Bankasına açılacak bir hesapta toplanır.

Fondan yararlanma usullerinin belirlenmesi yönetim ve denetiminin nasıl yapılacağını göstermek maksadıyla "Mahalli İdareler Fon Yönetmeliği"⁷² yayınlanmıştır. Bu Yönetmeliğe göre Fonun amacı kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirmede sıkıntı çeken mahalli idarelere karşılıksız mali yardımda bulunarak onları teşvik etmek ve desteklemektir.

⁶⁹ Mülki İdare Amirlerinin Yararlanabilecekleri Kamu Fonları, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 1985, s. 15.

⁷⁰ 19 A 1.1984 tarih ve 18590 sayılı R.G. de yayınlanmıştır.

⁷¹ Kamu Fonları, a.g.e., s. 13.

⁷² 19.9.1984 tarih ve 18520 sayılı R.G. de yayınlanmıştır.

Bu Fondan valilik emrine gönderilen yardımlar il özel idare bütçesinin “Köylere Yardım” tertibine kaydedilir ve bu tertipten valiliğin tespit edeceği hizmet ve yatırımlar için özel idare bütçesinden köylere yardım yapılır.

2.Öz Gelirleri

a —Özel Kanunlarla Tanınmış Vergi, Resim, Harç ve Ceza Gelirleri

Bunlar; 1901'de çıkarılan ve bugün de yürürlükte olan Taşocakları Tüzüğü'ne göre taşocağı kendisine ihale olunan kişiden alınan resim ve harçlarla; İl Özel İdareleri Kanununa göre yapılacak iskele ve benzeri kuruluşları elinde bulunduranlardan 3004 sayılı Kanuna göre alınacak olan müruriye resim ve ücretleri; emlak vergisinden belediyelerce yapılacak tahsilattan verilecek %15 nispetindeki pay; 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 42 nci maddesine göre tahsil edilecek para cezaları ve diğer para cezalarıyla yine aynı Kanunun 21 inci maddesinde belirtilen ruhsatı ile 30 uncu maddesinde belirtilen yapı kullanma izninden alınacak harçlar ve 7336 sayılı Kanuna göre orman mahsul ve mamulleri satış bedeli üzerinden %3 nispetinde alınan paydır.

b — Taşınır, Taşınmaz Mal Gelirleri

Bu gelirler, kiralardan, satış bedellerinden, ecrimisillerden, hasar karşılıklarından, eski eşya ve enkaz satışlarından, esham ve tahvilat gelirlerinden müteşekkildir.

c —İşletme ve Hizmet Karşılığı Elde Edilen Gelirler

Bu gelirler ise, yurt, dispanser, basımevi, tohum evi, fidanlıklar, kireç ocağı, çimento fabrikası ve benzeri kuruluşlardan ve hizmetlerden elde edilen gelirlerdir.

d — Diğer Gelirler

Bunlardan başka, il özel idarelerinin tahvil ve hisse senetlerinin faiz ve temeddühleri ile bunların itfasından veya satışından elde edilecek gelirleri ve bankadaki paraların faiz ve diğer gelirleri; bağışlardan elde edilen gelirler; milli park statüsünde bulunmayan doğal güzellikleri taşıyan veya tarihi harabe mahiyetinde olup, Kültür ve Turizm Bakanlığınca ücretli girişe tabi tutulmayan yöreler için valinin teklifi ve Kültür ve Turizm Bakanın onayı ile alınacak giriş - gezi ücretleri ve bunlara benzer diğer gelirleri de söz konusudur.

B) Giderleri

1. İl Özel İdaresi Gelirlerinden Ayrıları Paylar

Bunlar, il özel idarelerinin, kendi iradeleri dışında kanun veya yönetmeliklerde belirtilen bir oran dahilinde gelirlerinden ayırarak bazı kuruluş, müessese veya devlet hazinesine ödedikleri paylardır. Bunlara örnek olarak; İller Bankası için ayrılan payları; 4109 sayılı Kanuna göre muhtaç asker ailelerine yapılacak yardımlar için ayırdıkları paylar ve 6972 sayılı Kanuna göre korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili görevleri yapmak için ayırdıkları payları; 1136 sayılı Avukathlık Kanunu'nun 180 inci maddesine göre barolara yardım mahiyetinde ayrılan payları verebiliriz.

2. İl Özel İdaresi Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Giderler

Bu giderler İl Özel İdareleri Kanunu'nun ve diğer kanunlarla verilen mahalli görevlerin ifası için yapılan harcamalar; karar, ilan ve sözleşmelere dayanan harcamalar, ödenekler ve 131 inci maddeye göre yapılan borçlanmalar; özel idare gelirlerinin tahsil giderleri; özel idareye ait malların vergi, resim, harç ve sigorta giderleri, temsil, ağırlama ve tören giderleri, imar Kanunu ile valiliklere verilen görevlerin yerine getirilmesi için yapılan harcamalardır.

3.İdareye ve Personele Ait Giderler

Bu giderler 116 ncı maddeye göre il genel meclisinin başkan ve üyelerine toplantıların devamı süresince verilecek ödenekle,⁷³ 140 ıncı maddeye göre il daimi encümeninin başkan ve seçilmiş üyelerine verilecek aylık ödenek;⁷⁴ diğer personele verilen maaş vs. ödenek, yolluklar, idari hizmetlerde yapılan kırtasiye harcamaları gibi giderlerdir.

C) Bütçe

İl bütçesi, illerin gelecek yıl içinde yapacakları giderler ile toplayacakları gelirlerin tahminini ihtiva eden ve giderlerin yapılmasına, gelirlerin toplanmasına yetki veren bir kararnamedir.⁷⁵

⁷³ Bakanlar Kurulunun 87/12015 sayılı Kararı ile il genel meclisi başkan ve üyelerine toplantıların devamı süresince her gün için iki yüz elli gösterge rakamının bütçe kanunlarında devlet memurları maaşı için tespit edilen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda ödenek verilmesi kararlaştırılmıştır. 17.9.1987 tarih ve 19577 sayılı R.G. de yayınlanmıştır.

⁷⁴ Maddeye göre başkan ve seçilmiş üyelere 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan birinci derecenin son kademesi gösterge rakamının, bütçe kanunlarında devlet memurları maaşı için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktar aylık ödenek olarak verilir.

⁷⁵ ÜLK MEN, a.g.e., s. 287.

3360 sayılı Kanun bütçe konusunda yeni esaslar getirmiştir. Bunlardan en önemlisi, eski düzenlemeye göre il genel meclisinin onayladığı bütçenin yeni düzenlemelerde İçişleri Bakanlığınca onaylanmasıdır.

84 üncü madde gereğince İçişleri Bakanlığınca çıkarılan "İl Özel İdaresi Bütçesinin Hazırlanması, Kabulü ve Onaylanması Hakkında Yönetmelik"⁷⁶ göre bütçe ile ilgili esaslar şunlardır :

1. Bütçenin Hazırlanması

Vali her yıl haziran ayının ilk haftasında il özel idare birimleri ve ilgili müesseselere, kendi dairelerinin il özel idaresi ile ilgili gider bütçelerini hazırlamaları için "bütçe çağırısı" yapar. İlgili birim ve müesseseler, gider bütçesi ile ilgili cetvelleri hazırlayarak, gerekçeleriyle birlikte 15 temmuza kadar valiliğe teslim etmek zorundadırlar.

Bu teklifler üzerinde ilk inceleme il özel idaresi müdürü tarafından yapılır. Daha sonra il özel idaresi müdürü, son üç yılın tahsilat artış oranları; resim, harç ve vergi oranları ve mahalli değişimleri göz önünde bulundurarak gelir tahmini yapar ve gelir bütçesini hazırlar.

Gelir ve gider bütçelerinin denkleştirilmesi suretiyle teşekkül ettirilen "hazırlık bütçesi", il özel idare müdürü tarafından 1 eylül tarihine kadar gerekçesi, dayandığı kanuni hükümler ve ayrıntılı cetvellerle birlikte valilik makamına sunulur.

İl daimi encümeni, kendisine havale edilen hazırlık bütçesini otuz gün içinde inceleyerek bir raporla tekrar valilik makamına sunar. Valilik ise hazırlık bütçesini en geç 1 kasıma, kadar il genel meclisine havale eder.

İl genel meclisi kendi üyeleri arasından bir bütçe komisyonu teşkil eder ve hazırlık bütçesini incelemek üzere komisyona gönderir. Komisyon en çok on beş gün içinde çalışmalarını tamamlar ve düzenleyeceği raporla birlikte geri verir.

İl genel meclisi bütçe kararnamesini madde madde, bütçeye bağlı cetvelleri ise bölüm bölüm inceler ve gerekli gördüğü hususları değiştirerek kabul eder. Bütçenin bütünü üzerinde ise bir oylama yapılmaz.

Bütçe görüşmelerinde ad okunmak suretiyle oy kullanılır. Adı okunan üye ayağa kalkarak "kabul", "red" veya "çekimser" demek suretiyle oyunu açıklar. Tutanağa geçirilen oylardan sonra sonuç, başkan tarafından meclise duyurulur.⁷⁶

⁷⁶ 4.12.1987 tarih ve 19654 sayılı R.G. de yayınlanmıştır.

Böylece hazırlanan bütçe kararnamesinde, gelir ve gider toplamı il daimi encümenine verilen yetkiler, kanunlara göre toplanacak vergi ve harçların taksit süreleri ve tahsil tarihleri ile diğer hususlar maddeler halinde belirtilir.

2. Bütçenin Onaylanması ve Onay Makamının Yetkileri

İl genel meclisinde görüşölüp kabul edilen bütçenin üç örneği o yıla ait program da eklenerek toplantının sona ermesinden itibaren en geç on beş gün içinde vali tarafından İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Bütçe, İçişleri Bakanlığına geldiği tarihten itibaren otuz gün içinde onaylanır. Bu süre içinde onaylanmayan bütçe, kendiliğinden onaylanmış sayılır.

86 ncı maddeye göre İçişleri Bakanlığı; bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltmeye; il özel idaresinin tahsile yetkili olduğu halde bütçeye konulmamış gelirleri koymaya ve eksik konulanları kanuni hadlerine çıkarmaya; il özel idaresinin tahsile yetkili olmadığı gelirleri, tahakkuk etmemiş taşınır ve taşınmaz malların satış gelirleriyle gerçekleşmemiş borçlanma gelirlerini çıkarmaya; kanuni yetki ve tarife üzerindeki gelir tahminlerini kanuni hadlerine indirmeye; yapılması il özel idaresi görevlerinden olmayan hizmetler için konulan ödenekleri çıkarmaya; bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri koymaya; kesinleşmiş ilam, istikraz, tahvil, kredi, anlaşma ve sözleşme hükümlerine göre anapara ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödenek koymaya, mevcutları bu amaçla yeteri kadar artırmaya yetkilidir.

içişleri Bakanlığı, sayılan bu sebepler dışında bütçede herhangi bir değişiklik yapmaya yetkili değildir.

3. Bütçede Yapılacak Değişiklikler

Bütçede bölümden bölüme aktarmalar il genel meclisi kararı ve içişleri Bakanlığının onayı ile, bir bölüm içindeki maddeler arasındaki aktarmalar ise il daimi encümeni kararı ile yapılır. Ancak, aylık ve ücret ödeneklerinden diğer bölümlere, programa bağlı yatırım ödeneklerinden diğer bölümlere, daha önce aktarma yapılan bölüm ve maddelerden diğer bölüm ve maddelere aktarma yapılamaz.

Ek bütçe, yeni gelir kaynakları elde edildiği takdirde gider bütçesinde mevcut olup ihtiyaç duyulan bölüm ve maddelere "ek ödenek", bütçenin hazırlanması ve kabulü sırasında hiç tertip açılmamış bölüm ve maddelere "olağanüstü ödenek" verilmek suretiyle ancak bütçe yılı içinde yapılabilir.

GENEL DEĞERLENDİRME

Son yıllarda mahalli idareleri güçlendirme ile ilgili çalışmalar yapılmadan önce diğer mahalli idareler gibi il özel idareleri de mali bakımdan son derece güçsüzdüler ve sınırlı imkânları ile cari giderlerini dahi karşılamakta güçlük çekiyorlardı.⁷⁷

2380 sayılı Kanun çıkarılana kadar il özel idareleri çeşitli vergilerden paylar alırlardı. 2380 sayılı Kanun ve arkasından 3004 ve 3239 sayılı Kanunlarla il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belli oranda pay alacağı hüküm altına alındı. Böylece hem çeşitli karışıklıklara yol açan eski sistem terkedilmiş hem de genel olarak mahalli idarelere paralel il özel idareleri mali bakımdan güçlendirilmiş oldu.

Son yıllarda mahalli idarelerin mali bakımdan güçlendirilmesi hususu, bu idareleri etkili, süratli ve verimli bir şekilde çalışır hale getirmesi bakımından sevindiricidir.

İl özel idarelerinin mali bakımdan güçlendirilmelerine karşılık, merkezi idarenin bütçeyi onaylama yetkisini ve bütçede önemli değişiklikleri yapabilme yetkisini eline alarak, zaten çok sıkı şekilde uyguladıkları vesayet denetimini, böylece daha da artırmaları ise bu idarelerin özerkliklerini iyice azaltır mahiyettedir.

Vesayet denetimi ile ilgili bu durum, bir sonraki konuda daha geniş incelenecektir.

VIII. İL ÖZEL İDARESİNİN DENETİMİ

Merkezi idarenin, il özel idarelerinin eylem ve işlemleri üzerinde son derece geniş bir denetimi söz konusudur. Bu denetim idari vesayet yoluyla olduğu gibi; merkezi idarenin ajanı olan valinin görevi icabı, ikili görev yoluyla da gerçekleştiği lebilmeğedir.⁷⁸

A) İdari Vesayet Denetimi

1. Kararlar Üzerindeki Vesayet Denetimi

İl özel idaresinin karar organı olan il genel meclisinin de il daimi encümeninin de kararları üzerinde idari vesayet denetimi söz konusudur.⁷⁹

⁷⁷ ALDAN, a.g.m., s. 45.

⁷⁸ ARSLAN Süleyman, Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Ankara 1978, s. 102.

a —İl Genel Meclisinin Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi

aa. Onaya Tabi Kararlar

11 genel meclisinin bütün kararlarının valinin onayından geçmesi gereklidir. Bundan başka vali, tutanak tarihinden itibaren yirmi gün içinde meclis kararlarına karşı Danıştay'a itirazda bulunabilir (m. 135).⁷⁹ ⁸⁰Danıştay iki ay zarfında karar vermek zorundadır.

Bu genel kuraldan başka il genel meclisinin alacağı bazı kararlar da merkez teşkilatının bazı organlarının onayına tabi tutulmuştur.

78 inci maddenin 2 nci bendine göre göl ve bataklıkların iyileştirilmesi ve kurulması için düzenlenen proje ve fenni belgelerin Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca onaylanması gerekir.

78 inci maddenin 14 üncü bendi genel, katma ve özel bütçeli idarelerden ve diğer kaynaklardan mahalli idarelere aktarılabilecek ödenekler de dikkate alınmak suretiyle bakanlıklar, bölge ve il kuruluşlarıyla koordineli bir şekilde hazırlanacak yıllık programların il genel meclisi tarafından kabulünden sonra, bakanlıklarca aktarılabilecek ödeneklere ait kısmın ilgili bakanlık tarafından aynen ya da tadilen onaylanacağını belirtmiştir.

İl genel meclisinin hazırladığı üç yıllık il yollarının yapım ve bakım programları ile, il genel meclisince kabul edilen il yolları ağlarına girecek yollar 5539 sayılı Kanuna göre Karayolları Genel Müdürlüğü' nün teklifi üzerine Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından onaylanırlar.⁸¹

3004 sayılı "İskelelerin Ne Surette İdare Edileceğine Dair Kanun'un 1 inci maddesine göre il genel meclisi tarafından düzenlenen iskele, rıhtım, kanal, kayık ve sallardan alınacak geçiş resmi tarifeleri ve 2 nci maddeye göre düzenlenen yük ve yolcu taşıma tarifeleri Ulaştırma Bakanlığının incelemesinden sonra Bakanlar Kurulu'nun onayı ile yürürlük kazanır.

İl genel meclisi tarafından görüşülüp kabul edilen il özel idaresi bütçesinin onay makamı 86 nci maddeye göre İçişleri Bakanlığı'dır. İçişleri Bakanlığı, bütçede kanunda belirtilen değişiklikleri yapmaya yet

⁷⁹ ARSLAN, a.g.e., s. 103; KELEŞ-YAVUZ, a.g.e., s. 64.

⁸⁰ Vali il genel meclisi kararına; hukuka ve ihtiyaca uygunluk veya icabı hal ve maslahata uygunluk, kamu menfaatine uygunluk, idari, teknik veya iktisadi zaruret açısından itiraz edebilir. ARSLAN, a.g.e., s. 105.

⁸¹ ARSLAN, a.g.e., s. 117-118.

kilidir. Belirtilenler dışında bir değişiklik yapamaz. Otuz gün içinde onaylanmayan bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılır.

Ayrıca, bütçeyle ilgili Yönetmeliğin 21 inci maddesine göre bütçede mevcut ödeneklerin bir bölümden bir bölüme aktarılmasına karar veren meclisin bu kararını İçişleri Bakanlığının onaylaması gereklidir. Yine, ek bütçe yapılması hakkındaki meclis kararı da İçişleri Bakanlığınca onaylanmalıdır.

131 inci maddeye göre toplam miktarı il bütçesi olağan gelirlerinin bir yıllığının üçte birini geçmeyen ödünç para, valinin tavsiyesi ve il genel meclisi kararıyla alınabilir. Bu tutardan fazla ve toplamı il bütçesindeki olağan gelirlerinin bir yıllığına eşit tutarda ödünç para almak için il genel meclisi kararıyla, Cumhurbaşkanının onaylayacağı bir kararname gereklidir.

İl genel meclislerince kabul edilen kesin hesaplar ise valiler tarafından İçişleri Bakanlığı'na, oradan da onaylanmak üzere 133 üncü maddeye göre Sayıştay'a gönderilirler.

bb. İzne Tabi Kararlar

145 inci maddeye göre karma encümenin teşekkülünü gerektiren durumların ortaya çıkması halinde bu encümeni teşekkül ettirebilmek için İçişleri Bakanlığından izin almak gereklidir. İşte ancak bu izin üzerine ilgili illerin il genel meclisleri üyelerinden seçilen bir karma encümen teşekkül edilebilir.

Bundan başka 237 sayılı Kanunla il özel idarelerinin motorlu taşıt alabilmeleri için Bakanlar Kurulu'ndan izin almaları usulü getirilmiştir.⁸²

b — İl Daimi Encümeninin Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi

İl daimi encümeninin, meclis toplantıda olmadığı zaman onun adına aldığı kararların meclisin ilk toplantısında, tasvibe sunulması gerekir. Encümenin il özel idaresinin organı sıfatıyla aldığı kararlar ise vesayet denetimine tabidir.⁸³

6830 sayılı İstimlak Kanunu'nda açıkça belirtilen 6 ncı madde hükmüne göre il daimi encümeninin alacağı kamu yararı kararı ancak valinin onayı ile tekemmül edecektir.

⁸² Geniş bilgi için bkz. İç Düzen, a.g.e., s. 220.

⁸³ ARSLAN, a.g.e., s. 129.

Ayrıca 141 inci madde hükmüne göre valinin encümen kararlarını yeniden görüşülmek üzere tekrar encümene gönderme yetkisi vardır. Maddeye göre üçte iki çoğunlukla ısrar eden encümenin bu kararma karşı idare mahkemesinde iptal davası açılabilir.

2. Eylemler Üzerindeki Vesayet Denetimi

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 9 uncu maddesinin D bendine göre vali il özel idaresi ile buna bağlı bütün müesseseleri denetler ve teftiş eder. Bundan başka valiye il özel idareleri üzerinde emniyet ve asayiş, iş hayatının düzenlenmesi, yangın, sel ve benzeri tehlikelerden korunmasını sağlamak bakımından denetim ve gözetim yetkisi verilmiştir.⁸⁴

Aynı Kanunun 31 inci maddesinin Ç bendine göre valiye tanınan bu yetki ilçe düzeyinde kurulmuş ve faaliyet gösteren özel idare büro ve personeli ile özel idareye bağlı müesseseler üzerinde kaymakama da tanınmıştır.

Bundan başka il özel idarelerinin eylemlerini mülkiye müfettişleri de denetlemektedir.⁸⁵

3. Organlar Üzerindeki Vesayet Denetimi

İl genel meclisi, kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar haricinde toplanırsa; kanunen belirli olan yer dışında toplanırsa; kanunen kendine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal il genel meclisine ait işleri geciktirir veya aksatırsa; meclis siyasi meseleleri görüşürse 125 inci maddeye göre vali durumu derhal gerekçesiyle birlikte İçişleri Bakanlığına bildirir. İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine ise Danıştay kararıyla fesholunur. Ayrıca 127 nci maddeye göre valinin bu toplantıları dağıtma yetkisi de mevcuttur. Bu toplantılarda alınan kararlar yoklukla malûldür.

B) İkili Görev

İl özel idaresinin başı olan vali aynı zamanda merkezi idarenin de bir ajanıdır. Valinin bu ikili görevinden dolayı merkezi idare, il özel idaresi üzerinde sıkı bir denetim icra eder.⁸⁶

⁸⁴ ARSLAN, a.g.e., s. 132.

⁸⁵ ARSLAN, a.g.e., s. 133; KELEŞ-YAVUZ, a.g.e., s. 65.

⁸⁶ ARSLAN, a.g.e., s. 141.

Vali 111 inci maddeye göre il genel meclisine, 141 inci maddeye göre ise il daimi encümenine başkanlık eder. Vali tarafından havale edilmeyen konular ne mecliste ne de encümende görüşülemez.

Ayrıca, 77 nci maddeye göre il özel idarelerine verilen görev ve hizmetlerde yürütme yetkisi sadece valiye aittir.

işte valinin bu ikili görevi dolayısıyla il özel idaresi merkezin isteklerini kolayca kabul etmekte, bu durum da il özel idaresinin özerkliğini azaltmaktadır.⁸⁷

GENEL DEĞERLENDİRME

1913 tarihli Kanun, merkezi idareye il özel idareleri üzerinde yukarıda da belirtildiği gibi çok geniş idari vesayet yetkileri tanımaktadır, bu denetim önce, merkezi idare kuruluşları tarafından çok geniş bir şekilde yerine getirilmektedir.⁸⁸

3360 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerde ise merkezi idarenin bu konudaki yetkileri daha da genişletilmiş; merkeziyetçi tutum artarak devam etmiştir.⁸⁹ 3360 sayılı Kanunla 78 inci maddeye eklenen "il özel idarelerinin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur" hükmü, bu hususa bir örnek teşkil eder. 3360 sayılı Kanunla getirilen en önemli yeniliklerden biri ise bütçeyle ilgili olanıdır. 86 ncı madde ile bütçeyi onaylama yetkisi il özel idaresine "mahalli idare" olması vasfını veren il genel meclisinden alınmış ve İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı Kanunda belirtilen değişiklikleri yapmaya da yetkili kılınmıştır. Bu durum bütçe bakımından il özel idaresinin özerk olması lüzumuna⁹⁰ son derece ters düşmektedir.

İkinci bir denetim ise ikili görev yoluyla merkezi idarenin bir ajanı olan vali tarafından yapılmaktadır. 135 inci maddedeki il genel meclisinin bütün kararlarını valinin onayına tabi kılan hüküm 3360 sayılı Kanundan sonra da muhafaza edilmiştir. Valinin konumu il özel idaresinin yetki ve özerkliğini azaltmaktadır. Hatta Anayasanın 127 nci

⁸⁷ ONAR, a.g.e., s. 822; GİRİTLİ, a.g.e., s. 168; ARSLAN, a.g.e., s. 144.

⁸⁸ ARSLAN, a.g.e., s. 145.

⁸⁹ MERİÇ, Yeni Düzenlemeler, a.g.e., s. 7.

⁹⁰ İl özel idareleri, bütçeleri ve faaliyetlerinde özerkliğe sahip olmalıdırlar. Aksi halde hizmetler için gerekli olan parayı veren idare görülecek hizmetlerin akıbetini de kendi belirlemiş olacaktır. AKYOL Şener, "Mahalli İdareler Üzerinde İdari Vesayet ve Göç Sorunu", İl Özel İdareleri Sempozyumu, İstanbul 1986, s. 54.

maddesi karşısında özerkliğe sahip olup olmadıkları tartışılır hale gelmiştir.⁹¹ Bu sebeple bazı yazarlar⁹² valili modelin terk edilmesi gerektiğini ve ancak seçimle gelen bir kişinin il özel idaresinin asli ve etkili başı olacağını iddia etmektedirler. Ancak unutulmamalıdır ki valili modelin, merkezi idarenin taşra teşkilatının personel ve araçlarından faydalanabilmesi, merkezi idare kuruluşlarıyla koordinasyonun daha rahat sağlanabilmesi gibi hususlarda pratik faydası bulunmaktadır. Bu sebeple Arslan'ın da belirttiği gibi,⁹³ valinin il özel idaresinin yürütme organı olma fonksiyonu devam etmeli buna karşılık mahalli idare olması sebebiyle il daimi encümenine ve genel meclise valiyi denetleme hususunda daha aktif yetkiler verilmelidir.

İl özel idaresinin genel karar organı il genel meclisi, demokrasi tecrübesi edinilen küçük parlamentolar mahiyetindedir.⁹⁴ Bu sebeple il genel meclisi üzerindeki vesayet denetimi, Anayasanın 127 nci maddesinde belirtilen mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde gerçekleştirilmesi, kamu görevinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçları dışında, bu derece sıkı bir şekilde uygulanmamalıdır. Zira, il genel meclisinin bu kadar sıkı vesayet denetimine tabi tutulması, il özel idaresinin özerkliğini azaltmaktadır.

SONUÇ

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatinin yürürlüğe girmesinden sonra toplum hayatında, sosyal, politik, ekonomik ve diğer pek çok yönden meydana gelen değişikliklere ve süratli gelişmelere rağmen yeni bir düzenleme yapılmamış olması, il özel idarelerinin görev ve fonksiyonlarını tam olarak yerine getirmelerine mâni olmuştur. İşte bu durum, bu idarelerin varlık sebepleri hakkında doktrinde çeşitli tartışmaların yapılmasına yol açmış; il özel idarelerinin lehinde ve aleyhinde görüşlerin⁹⁵ ileri sürülmesine sebep olmuştur.

3360 sayılı Kanunla gerçekleştirilen düzenleme bir restorasyon hareketi olmasının yanında, gerek lisan bakımından gerekse getirdiği ye

⁹¹ ÖZAY İlhan, "İl Özel İdarelerinin İşlevi, Kuruluşu ve İşleyişi", İl Özel İdareleri Sempozyumu, İstanbul 1986, s. 79. Yazara göre, il özel idareleri özerk değildir.

⁹² GÜRAN, a.g.m., s. 74-75.

⁹³ ARSLAN, a.g.e., s. 146.

⁹⁴ GÜRAN, a.g.m., s. 74.

⁹⁵ Bu görüşler için bkz. EROĞLU Hamza, İdare Hukuku, Ankara 1985, s.168-169; ALDAN, a.g.m., s. 43 vd.; BAŞSOY, a.g.m., s. 70-71.

ni hükümlerle önemli bir düzenleme mahiyetindedir.⁹⁶ Bu Kanun 1913 tarihli Muvakkat Kanunun temel esaslarından ayrılmasına rağmen, üzerinde tartışılan bazı hükümlere açıklık getirmiş, Kanunun adını muvakkatlıktan kurtarmış, "İl Özel İdareleri Kanunu" olarak değiştirmiş ve temel kavramları da günümüz Türkçesine uygun bir şekilde belirterek, yeni kuşaklar tarafından daha rahat anlaşılabilmesine imkân tanımıştır.

Ancak il özel idarelerine yöneltilen eleştiriler günümüzde de devam etmektedir.

Eleştirilerin başında özerklik konusu gelir. Bir mahalli idare olarak il özel idareleri, merkezi idarenin sıkı vesayet denetimi altında tartışılır bir özerkliğe sahip durumdadırlar.⁹⁷ İl özel idarelerinin seçilmiş üyelerden müteşekkil genel karar organı olan il genel meclisi küçük bir parlamento mahiyetinde olmasına rağmen, son derece sınırlı görev ve yetkilere sahiptir. Üstelik 3360 sayılı Kanunla bütçe ile ilgili bir kısım görev ve yetkileri de merkezi idareye devredilmiştir.

Diğer taraftan il özel idaresinin başı ve yürütme organı olan vali, merkezi idarenin bir ajanıdır. İl genel meclisi ve il daimi encümeninin başkanı olması sıfatıyla vali, meclis ve encümen üyeleri üzerinde kuvvetli bir nüfuza sahiptir.⁹⁸ Valinin bu organlar üzerindeki denetim yetkilerine karşılık, bu organlar valiyi denetleyecek etkili bir denetim mekanizmasına sahip değillerdir.

İl özel idarelerinin görevleri açık şekilde belirlenmemiştir. 1913 tarihli Kanunla verilen görevlerin büyük bir kısmı Cumhuriyetten sonra birer ikiye merkezi idareye devredilmiş; fakat devredilen bu görevler il özel idarelerinden alınmadığı için ortaya ikili bir durum çıkmıştır. Maalesef 3360 sayılı Kanun da bu hususu düzeltmemiştir.

işte bu problemleri ve bunun yanında zamanla gittikçe zayıflayan mali imkânlarıyla il özel idarelerinin hikmet-i vücudu tartışılır olmuştur. Bunun neticesinde bazı yazarlar, Anayasada yapılacak bir değişikliklerle, il özel idarelerini mahalli idareler arasından çıkararak, görevlerini genel idareye yüklemeyi;⁹⁹ bazıları da temel hizmet birimi olarak il özel idareleri yerine "ilçe özel idareleri" kurulmasını¹⁰⁰ teklif etmişlerdir.

⁹⁶ MERİÇ, Yeni Düzenlemeler, a.g.m., s. 15.

⁹⁷ ÖZAY, a.g.m., s. 79.

⁹⁸ ARSLAN, a.g.e., s. 142.

⁹⁹ ALDAN, a.g.m., s. 50.

¹⁰⁰ YALÇINDAĞ, a.g.e., s. 61 vd.

Ancak bir kuruluşu kaldırmaktansa, onun kuruluş ve görevlerinde çeşitli değişiklikler yaparak yararlanmaya devam etmek daha doğru olur.¹⁰¹ İl özel idareleri 75 yıllık geçmişi olan ve idare tarihimize adını yazdırmış olan mahalli idarelerdir. Belediye ve köyler dışında bugüne kadar bilhassa kırsal alanda pek çok mahalli hizmeti başarıyla yürütmüşlerdir. Ayrıca il sınırları içinde diğer mahalli idarelerde ve merkezi idare kuruluşlarıyla koordinasyonu sağlamaktadırlar. Belediye ve köyler dışında il sınırları içinde pek çok mahalli hizmet il özel idareleri tarafından yerine getirilmektedir. İşte bu sebeplerle kanaatimizce bu idareleri kaldırmak yerine, işlerliğini sağlayacak tedbirler almak daha uygun görülmektedir.

Sonuç olarak il özel idareleri ile ilgili tespit ve tavsiyeleri şöyle sıralayabiliriz :

1. İl özel idareleri her şeyden önce bir mahalli idaredir. Bu sebeple seçilmiş organlarına etkili ve geniş yetkiler verilmelidir.

2. İl özel idareleri üzerindeki vesayet denetimi, onların özerkliklerini azaltmakta, hatta ortadan kaldırmaktadır. Vesayet denetimi bu idarelerin mahalli olduğu kadar, özerk de oldukları göz önüne alınarak yeniden bir esasa konulmalıdır.

3. Valinin ikili görevi, özerkliği azaltıcı mahiyette görülmesine rağmen pratik faydalar da taşımaktadır. Vali merkezi idarenin ajanı olması sebebiyle aynı zamanda merkezi idarenin imkânlarından da faydalanabilmektedir. Bu da göz önüne alınarak ya il özel idaresinin başı olarak vali yerine seçimle gelen bir kişi getirilmeli ya da vali bu konumuyla kalmalı, fakat il genel meclisi ile il daimi encümenine valiyi etkili bir şekilde denetleyebilecekleri yetkiler verilmelidir.

4. İl özel idaresinin görevleri konusunda ikili durum devam etmektedir. Bu sebeple bu idarelerin görevleri, yeniden belli bir esas çerçevesinde belirlenmelidir. Ayrıca çağımıza uygun olarak sosyal hizmetlere ağırlık verilmelidir.

İşte bu esaslar çerçevesinde il özel idareleri, siyasi ve demokratik fonksiyonları olan gerçek birer mahalli idare hüviyetine kavuşturulmalıdırlar.

¹⁰¹ GÖZÜBÜYÜK, Türkiye'de Mahalli İdareler, a.g.e., s. 100.

**TÜRK HUKUKUNDA KAMU MALLARI
HUSUSİYLE MER ALARDAN İSTİFADE ŞEKLİNE DAİR
ŞAVAK AŞİRETİNE MENSUP SÜRÜ SAHİPLERİNİN
KADİM HAKLARI ÜZERİNE BİR MÜTALAA**

Ergün TEZEL
İçişleri Bakanlığı
Hukuk Müşaviri

I — GİRİŞ

2709 sayılı ve 7.11.1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" başlığındaki üçüncü bölümünün 45 inci maddesinde;

"Devlet tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer giderlerinin sağlanmasını kolaylaştırır.

Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesini ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır." denilmektedir.

Anayasanın bu hükmüne göre Devlet, meraların amaç dışı kullanılmamasını, dolayısıyla buralardan istifade eden hayvanların et, süt, yün ve derisinden ve diğer yönlerinden insanların azami şekilde faydalanmalarını amaçlamaktadır.

Öte yandan Devlet, hayvan ürünlerinin değerlendirilmesi için gereken tedbirleri almak durumundadır.

Biz, bu makalemizde; yerimizin müsaadesi ölçüsünde sizlere, geçimlerini hayvancılıktan temin eden sürü sahiplerinin, meralardan istifade konusunda kadim haklarının korunmasının önemi üzerinde duracağız. Geniş manada idarenin, kadim hakların korunmasındaki titizliğini, bir ilimizi örnekleyerek ilerideki satırlarımız arasında bulacaksınız. Şimdi ise kısaca, Türk Hukukunda başlıca Kamu Malları nelerdir? Bunların tanımlarını, gerekli görülenlerden bazılarının özelliklerini açıklamaya çalışalım.

II — TÜRK HUKUKUNDA BAŞLICA KAMU MALLARI

Biz bu yazımızda kamu mallarını şu üç temel başlık altında toplayacağız :

- 1 — Sahipsiz Mallar,
- 2 — Orta Malları ve
- 3 — Hizmet Malları

Bu ayırım içinde 2 nci sıradaki orta mallarından; mera yaylak ve kışlaklar üzerinde biraz ayrıntılı olarak duracağız. Şimdi, her üç kamu malı grubuna hangilerinin girdiğini açıklamaya çalışalım :

1 — SAHİPSİZ MALLAR

Anayasamızda yer alan kamu malları ile ilgili hüküm (23/2) ile MK'nun 641 inci maddesi ve diğer hususi kanunlar gözünün de tutulursa hukukumuzda önemli bazı sahipsiz mallar, ana başlıkları halinde şunlardır:

I — Tarıma Elverişli Olmayan Araziler

Bu gruba giren arazi çeşitleri, "üzerinde ekim, dikim, bakım, yetiştirme yapılamayan veya doğrudan doğruya tabiatın yararlanmak suretiyle bitki veya hayvan üretimine elverişli olmayan veya ıslah (amelioration) yoluyla üretime elverişli hale getirilemeyen arazi, tarıma elverişli olmayan arazidir".¹

Bu tarif içinde mütalaa edilecek kamu mallarının hepsi Devletin hüküm ve tasarrufu (hakimiyeti) altındadır. Bunlar;

- a — Kayalık, taşlıklar, tepeler, dağlar, (MK/641),
- b — Sazlık, kamışlık ve bataklıklar,
- c — Meşelik, çalılık, pınarlık ve fundalıklar,
- d — Deniz kıyılarıdır.

II — Genel Sular

Genel su deyince bunlar, su kütle ve birikintilerinin doğal olarak ortaya çıktığı ve yeryüzünü kapladığı biçim ve görünümleridir.² Yani;

¹ Prof. Dr. Akın DÜREN: Kamu Malları, İdare Hukuku Dersleri, Sevinç Matbaası. Ankara-1979, S: 81.

² İ. YAZMAN; Kaynakların Türk Hukukunda Tabi Olduğu Statü, S: 21 vd.

deniz, göl, nehir, akarsular genel sulardandır. Yeraltı suları da genel sular kapsamına girmektedir. (Bkz: 23.12.1960 tarih ve 167 sayılı Kanun)

III — Ormanlar

Ormanlar; diğer taşınmaz mallardan farklıdır. Zira ormanlar, bir ülke için büyük önem taşıyan, (Kereste, odun, palamut, mazı, reçine, selüloz ürünleri ile, suyu ve toprağı tutması ile, kuraklığı azaltması ve sağlığınıza olan sayısız katkılarıyla) kamu mallarındandır. Anayasanın 169 uncu maddesi ormanlarımızla ilgilidir. (Ayrıntı için ayrıca, 6831 sayılı Kanundaki hükümlere bakılmalıdır.)

IV — Tabii Servetler ve Kaynaklar

Anayasanın 168 inci maddesine göre; “tabii servetler ve kaynaklar Devletin hüküm ve tasarrufu altındadır. Bunların aranması ve işletilmesi hakkı Devlete aittir. Devlet bu hakkını belli bir süre için, gerçek ve tüzelkişilere devredebilir ” denilmektedir. Bu maddeden de an

laşıyor ki tabii servetler ve kaynaklar da Devletin hakimiyetindedir. O nedenle bunlar özel mülkiyete konu teşkil edemezler. Tabii servet ve kaynaklara en önemli iki örnek; madenler ve petrol yataklarıdır.

V — Taşocakları ve Tuğla Harmanları

Taşocakları, 15 Şubat 1956 tarih ve 6664 sayılı “Taşocakları Muameleatının Tedviri ve Varidatının Tahsilinin Vilayet Hususi İdarelerine Ait Olduğu Hakkında Kanun'un 1 inci maddesinin ifadesine göre, İl Özel İdaresinin hüküm ve tasarrufu altındadır. İl Özel İdareleri ise birer yerinden yönetim idaresi olarak, geniş manada Devlet kavramı içinde yer alan kamu tüzelkişileridir.

VI — Tuzlar

“Türkiye dahilinde bilinen veya yeniden keşfedilecek olan bilumum göl, kaya ve deniz tuzlarıyla akar veya kaynak veyahut kuyu halindeki tuzlu suların tasarrufu Devlete aittir.” (Bkz: 3078 sayılı Tuz Kanunu, 3 üncü Md.)

Buraya kadar, SAHİPSİZ MALLAR başlığı altında, altı grup kamu malını açıklamaya çalıştık. Şimdi orta mallar nelerdir? Bunları açıklamaya çalışalım :

2 — ORTA MALLAR

Bu gruba giren kamu mallarının tek tek sayılması zordur. Biz burada bilinen bazı kamu mallarını sıralayacağız :

I — Yollar

Yollar, orta malı niteliğindedir. Kamu emvali niteliği sebebiyle bunlar, süresi ne olursa olsun zilyedlikle iktisap edilemezler. Yargıtay ilk kararlarında yol fazlası yerleri de bu statüde mütalaa etmekte idi. Ancak 2644 sayılı Kanunun 21 inci maddesi, bu gibi yerlerin köy ya da belediye adına tescil edilebileceği hükmünü getirmiştir. Bu durumda yol fazlası yerler özel mülkiyet konusu olabilmektedir. Gerekliğinde satışı mümkündür.

II — Meydanlar

Meydanlar da yollar gibi kamunun istifade ettiği yerlerden olup bunlar da orta malı sayılırlar. Bu yerlerin, zilyedlik yoluyla iktisabı söz konusu değildir.

III — Sıvat ve Eyrek Yerler

Sıvat : Köy hayvanlarını sulamak için köy deresinden sürekli olarak ayrılan yerlere denilmektedir.

Eyrek : Su içen hayvanların dinlendikleri yerlere bu isim verilmiştir.

Sıvat ve eyrek yerleri de köyün orta mallarındandır. Özel mülkiyet konusu yapılamazlar.

IV — Harman Yerleri

Bunlar da köy orta mallarından sayılmaktadır. Bu yerler de sürülemez, ekilemez. Sürekli olarak harman zamanında hububat yığmak ve harman yapmak için kullanılır.

V — Mezarlıklar

Ölülerin gömüldüğü yerlerdir. Metruk mezarlıklar, faal mezarlıklar diye ayrılırlar. Metruk olanlar ölülerin artık gömülmedikleri yerlerdir. Bunlar dahi köyün orta mallarındandır. Metruk olan mezarlıklar, bakımsız, kullanılmayan yani terk edilmiş mezarlıklar şeklinde anlaşılmalıdır. 2644 sayılı Kanunun 24 üncü maddesine göre bu yerler, köyün hususi emvali meyanına alınabilmektedir. Bu yerlere orta malı niteliğini kazandıran tahsis işlemi geri alınacak olursa buraları da, köyün özel malları arasında yer alabilmekte ve dolayısıyla ancak bundan sonra satılabilmeleri mümkün olmaktadır.

VI — Mera Yaylak ve Kışlaklar

Yazımızın ağırlık noktasını bu orta malları teşkil etmektedir. O nedenle mera, yaylak ve kışlak üzerinde daha ayrıntılı durulacaktır.

Mülga 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanununun 131 ve Toprak ve Tarım Reformu Mera, Yaylak ve Kışlak Yönetmeliğinin 1 imci maddelerinde, mera, yaylak ve kışlaklar aşağıdaki gibi tarif edilmiştir.

1 — Mera

“Bir veya birkaç köy veya beldeye münferiden (tek başına) veya müştereken (toplu olarak) hayvanlarını otlatmaları ve otundan yararlanmaları için tahsis edilen veya öteden beri bu amaçla kullanıla gelen araziye denir.”

2 — Yaylak

“Bir veya birkaç köy veya beldeye münferiden veya müştereken hayvanlarıyla yaz mevsimini geçirmeleri, hayvanlarını otlatmaları ve otundan yararlanmaları için tahsis edilen veya öteden beri bu amaçla kullanıla gelen araziye denir.”

3 — Kışlak

“Bir veya birkaç köy veya beldeye münferiden veya müştereken hayvanlarını kış mevsiminde barındırmaları ve otundan yararlanmaları için tahsis edilen veya öteden beri bu amaçla kullanıla gelen araziye denir.”

Çayır ve otlakların kullanılmasında ve istifadesinde de meralara ilişkin hükümler uygulanır.

A — Mera, Yaylak ve Kışlağın Hukuki Durumu

Yine mülga Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun 132 nci maddesine göre : “Mera, yaylak ve kışlaklar, Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki menfaati umuma ait yerlerdendir.” Bu tanımdan çıkan sonuca göre;

a — Mera, yaylak ve kışlaklar Devletin hakimiyeti altında olduğundan, bunlar üzerindeki hukuki düzeni Devlet, hakimiyet yetkisine dayanarak tespit edecektir. İleride, örneğini sunacağımız mütalaa, bu yetkinin kullanılması açısından önem taşımaktadır.

b — Tanımda geçen, “menfaati umuma ait yerler” deyiminden; bu yerlerin, Kanunun ortak kullanmasına (herhangi bir kimseden ya da

kurumdan izin almadan gidilen) açık mallar olduğunu anlamak gerekecektir. O nedenle meralar, yaylaklar ve kışlaklar, dar manada sahihsiz mallardandır. Aslında sahihsiz mallar için tahsis kararı söz konusu değildir. O nedenle mera, yaylak ve kışlaklar en dar manada kamu mallarından, yani orta malları grubuna giren kamu mallarındandır. Tanımdan çıkan bir başka sonuç da;

c — Devletin, hakimiyeti altındaki bu yerler üzerinde özel hukuk hükümlerine göre bir mülkiyet hakkının olmamasıdır. Devlet bu yerler üzerinde, sadece hakimiyet kudretine dayanarak bir takım tasarruf yetkilerini kullanabilmektedir. O nedenle Devlet (bir manada idare) mera, yaylak ve kışlaklardan usulüne uygun olarak ve düzenli bir şekilde faydalanma hakkı olanlar için bir takım KORUMA TEDBİRLERİ alabilir, kurallar koyabilir. Bu yerler üzerinde lehine tahsis yapılmış bulunan köy ve belediyelerin de tabiatıyla mülkiyet hakları bulunmamaktadır. Sadece bu köy ve belde halkının faydalanması söz konusudur.

Yeri gelmişken bir kez daha açıklamaya çalışalım; ektteki mütalaa yazışma mesnet teşkil eden temel düşüncenin bir başka yanı; Devletin, mera yaylak ve kışlaklar üzerindeki hakimiyet kudretini kullanmasının tabii neticesi, bu yerlerden faydalanma hakkı olanlar için gerektiğinde bir takım "Koruma tedbirleri alması" ve "Kurallar koyması" şeklinde tezahür etmesidir.

B — Mera, Yaylak ve Kışlaklardan İstifade Şekli

Bir mera, yaylak ve kışlaktan, ancak lehine tahsis yapılmış olan köy, belde veya köyler veya beldeler sınırları dahilinde en az üç yıldan beri* oturan çiftçi (hayvancılık yapan) aileler istifade edebilirler. Bu yerlerde oturmayan aile reisleri, o köy veya belediye sınırları içinde toprağı olsa bile faydalanma hakkına sahip değildirler. Başka yere yerleşme kastı ile köyü veya beldeyi tekedan çiftçi ailesi, buralardan istifade hakkını kaybeder, biçiminde düzenlenmek istenmiştir. (Mülga TTRK Md. 147 ve Yönetmelik Md. 21)

Bu arada açıklamak gerekirse; "Köy veya belde de çiftçilikle geçinmek üzere sonradan yerleşenler ile aile kuranlara, bakım, koruma ve ıslah sonucu mera, yaylak ve kışlağın otlatma ve barındırma gücünün artması veya yararlanmaların sayısının azalması halinde yararlanma hakkı tanınabilir. Ancak köy veya belde de geçici olarak oturanlar, çiftçilik dışında bir işle meşgul olanlar bu haktan yararlanamazlar." şek-

* Üç yıl oturma süresi, mülga TTRK'da yer almakta idi. Bugün için geçerli değildir. E.T.

ünde bir düzenleme de yapılmak istenmiş idi (Bkz; Mülga TTRK Md. 149; Y. Md. 22).³

Aşağıda, sıralama ve açıklamalarına devam edeceğimiz diğer kamu malları tasnifine geçmeden önce, Şavak adı ile bilinen ve çok eskiden beri Tunceli İli Çemişgezek ve bilhassa Pertek İlçesinden kalkıp Erzincan İli ve İlçeleri hudutları içindeki meralarda sürülerini otlatan sürü sahiplerinin bu haklarını kullanmaları sırasında çıkabilecek ihtilafların halledilmesinde, her ne kadar, konu, adli mercileri ilgilendirmekte ise de bu yerlerdeki huzur ve güvenliği ilgilendiren idari tedbir ve kararların uygulanmasında başta 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu olmak üzere diğer asayiş kanunlarının tatbiki yanı sıra 1858 tarihli (eski) Arazi Kanununun 100 ve 101 inci maddelerinin öngördüğü esasların da uygulanacağına dair, 9.2.1988 gün ve İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği'nin, İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nün bir istizanına verdiği cevabi mütalaasını, (Mülga TTRK'ndan doğan hukuki boşluğu nazara alacak şekilde) bu yazımızın sonunda bulacaksınız. Bu hususu belirttikten sonra şimdi kamu malları tasnifine, kaldığımız kısımdan devam edebiliriz;

VII — ESKİ ESERLER

Bilindiği gibi, "eski eserler, geçmiş ile toplum arasındaki bağı sürdüren ve toplumun tarihini canlandırıp araştırılmasına en büyük etkisi olan bağlardır. Bundan başka eski eserler toplumların sanat değerlerinin gelişmesinde de önemli olan mallardır. Bu nedenle eski eserlerin korunması bir toplumun tarihi ve güzel sanatlar Ölçülerinin korunması demektir."⁴

Bu derece önemli bir kamu malı grubu olan eski eserler denilince bunların nelerden ibaret olduğu, 1710 sayılı Eski Eserler Kanununun 1 inci maddesinde şu şekilde tarif edilmektedir : "tarihten önceki devirlere ait olup bilim, kültür, din veya güzel sanatlarla ilgili bulunan, yer üstünde, yer altında veya su içindeki bütün yapılara, taşınır veya taşınmaz mallar ve aynı nitelikteki her türlü belge" eski eserdir. Bunlara birkaç örnek vermek gerekirse, eski eserler arasında; tarihi mağaralar, kaya sığınakları, yazılı ve kabartmalı kayalar, höyükler, tümülüsler, ören yerleri, akropol ve metropoller, surlar, kale ve burçlar, mimari anıtlar, tiyatrolar, resmi ve özel yapılar, tarihi yol kalıntıları, köprüler, dikili taşlar, sığınaklar, rıhtımlar, su yolları, sarnıçlar, kuyular, saraylar, köşkler, yalılar, camiler, mescitler, namazgahlar, çeşme,

³ A.g.e.; S: 110.

⁴ A.g.e.; S: 112.

sebil imarethane, darphane, şifahane, muvakkithane, medrese, tekke ve zaviyeler, mezarlıklar, türbeler, hazineler, lahitler, sandukalar, hanlar, hamamlar, sinogoglar, bazilikalar, kiliseler, manastırlar.." vb. sayılabilir. Bütün bunlar, orta malı grubundaki kamu mallarıdır. Şimdi de sonuncu grup kamu mallarını açıklamaya çalışalım; Bunlar da hizmet mallarıdır.

3 — HİZMET MALLARI

"Hizmet malları, kamu hizmeti ile daha yakından ilgili olan, ancak kapital değeri ile değil kullanma değeri ile idarenin görevlerinin ifasına doğrudan doğruya hizmet eden mallardır.⁵ Birkaç örnek verelim: Okullar, hastaneler, askeri korganlar, hâller, adliye sarayları, belediye sarayları, kütüphaneler, cezaevleri, hükümet konakları, köy odaları, hizmet mallarına birer örnek teşkil etmektedir.

Buraya kadar, Türk Hukukunda kamu malları olarak bilinen malları, üç ana grupta toplayıp sizlere açıklamaya çalıştık.

Yazımızın son kısmında; Tunceli ili Çemişgezek ve Pertek İlçeleri dahilinde yaşayan ve SAVAK adı ile bilinen aşirete ait sürülerin sahiplerinin, Erzincan İli ve İlçeleri hudutları dahilindeki meralardan istifadeleri sırasında, mevcut meraları yetersizliği sebebiyle otlatma yüzünden olaylar çıkması karşısında bu olayları önlemek bakımından alınması gereken kanuni tedbirler ve bu meyanda uygulanacak mevzuat yönünden beliren tereddütün giderilmesine yardımcı olacak hukuki mütalaa ile bu mütalaamıza mesnet teşkil eden eski bir mevzuattan ve bu mevzuatın yürürlükteki bazı maddelerinin mera, yaylak ve kışlaklara tatbik edilmesi gerekeceğine dair bizce önemli olan bir görüşe aşağıda yer vermek istiyoruz. Bunu yapmakla, mera, yaylak ve kışlaklar üzerinde Devletin esasen bilinen ve var olan hâkimiyet hakkının bir tezahürü olarak, bu yerlerde huzur ve güvenliği sağlamakla yükümlü olan Mülki Amirlerine de bir nebze yardımcı olacağımızı umuyoruz;

"Erzincan Valiliğinden alman gün ve Ya. iş

sayılı yazıda;

1. Tunceli İlinin Çemişgezek ve Pertek İlçelerinde yaşayan Savak Aşiretine mensup sürü sahiplerinin, arazi ve meraları Keban Baraj Gölü altında kaldığından, yaz aylarını Erzincan ili İlçelerine bağlı köyler

⁵ A.g.e.; S: 121.

de mera kiralayarak geçindikleri, son zamanlarda da aynı yerlerde ev ve arazi olarak yerleşmeye başladıkları,

2. Mevcut meraların yetersizliği nedeniyle, otlatma yüzünden olaylar çıktığı, alman güvenlik tedbirlerine rağmen, yerleşmenin devam etmemesi ve meydana gelebilecek olayları önlemek için kanuni tedbirler almak gerektiği,

3. Mevzuatımızda meraların kullanımı konusunda , idareye açık seçik görev ve yetki veren, aynı yerde mukim kişiler arasında ihtilaf çıktığında nasü hareket edileceğini belirleyen bir hüküm bulunmadığı, ancak Medeni Kanundan önce yürürlükte bulunan Arazi Kanununun 100 üncü maddesinin böyle durumları açık bir şekilde düzenlediği, 837 sayılı Kanunla Arazi Kanununun sadece 68, 69, 70, 71, 74, 76, 84 ve 85 inci maddelerinin yürürlükten kaldırıldığı, Medeni Kanunu uygulamaya koyan 864 sayılı Kanunun 43 üncü maddesindeki “Kanuni Medeniye, Borçlar Kanunu ve bu Tatbikat Kanununa aykırı hükümlerde Mecelle Mülğadır” hükmüyle, Mecelleyi ve bu kanunlara aykırı olan Osmanlı Mevzuatının yürürlükten kaldırıldığı,

4. Bu durumun iki görüşün ortaya çıkmasına sebep olduğu, bir görüşün Arazi Kanununun bir Kamu Hukuku Kanunu olduğundan ancak aynı nitelikte bir kanunla kaldırılabileceği, Medeni Kanunda sadece mülk olan mallar hakkında hüküm bulunduğu, 837 sayılı Kanunun yürürlükten kaldırıldığı 8 inci maddenin dışındaki Arazi Kanununun diğer maddelerinin yürürlükte olduğu; Yargıtay’ın da benimsediği diğer bir görüşün, Medeni Kanunun taşınmaz mülkiyetini yeni baştan düzenlediğinden, Arazi Kanununun bu Kanuna aykırı hükümlerinin ve buna bağlı olarak Arazi Kanununun yürürlükte olamayacağı şeklinde olduğu belirtilerek, Arazi Kanununun 100 üncü maddesinin uygulanıp uygulanamayacağı konusunda görüş istenmiştir.

Medeni Kanunun ve Borçlar Kanununun kabulünden sonra eski Arazi Kanununun yürürlükte olmadığı görüşünde isek de, konunun bir kere de Hukuk Müşavirliğince incelenmesini tasviplerinize arz ederim." denilmektedir.

Osmanlı toprak yapısını düzenlemek maksadıyla 7 Ramazan 1274 (1858) tarihinde çıkarılan Arazi Kanununda; mera, yaylak ve kışlaklarla harman yeri, panayır, pazar gibi yerler “Köy orta malı” olarak arazi-i metruke adı altında düzenlenmiştir. Öte yandan Medeni Kanun, mera, yaylak ve kışlaklar için herhangi bir hukuki düzenleme getirmemiştir. Medeni Kanunun, kamu mallarına ilişkin olarak sadece 641 inci maddesinin üçüncü cümlesinde; "...menfaati umuma ait malların işletilmesi ve kullanılması hakkında ahkâmı mahsusa vaz olunur" hükmü

yer almaktadır. Bu hükmün öngördüğü ahkâm-ı mahsusa, ancak 19.7.1973 tarih ve 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu ile konulabilmiştir. Ancak söz konusu Kanun, Anayasa Mahkemesi tarafından biçim yönünden iptal edilmiş olmakla, "ahkâm-ı mahsusa" yine varlığını kaybetmiştir. Bu durum karşısında; ortaya değişik görüşler ileri sürülmektedir; Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Profesörlerinden Sayın Akın Düren'e göre; "Medeni Kanunun 641 inci maddesinin yukarıda değinilen üçüncü cümlesi açıkça, kullanma ve işletme ilkesini koyduğundan, kamu mallarını kullanmak ve işletmek için, konulacak özel hükümlerin mutlaka bir kanunla getirilmesine gerek yoktur. İşletme ve kullanmayı idarenin düzenleyici işlemleriyle sağlamak mümkündür. Bu nedenle Toprak ve Tarım Reformu Kanununa dayanılarak çıkartılan Mera, Yaylak ve Kışlak Yönetmeliğinin Medeni Kanunun 641/üçüncü cümlesine dayandırılması hukuken geçerlidir."

Diğer taraftan, Yargıtay 16. Hukuk Dairesi Başkanı Sayın İhsan Özmen ile yapılan görüşme neticesinde; 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanununun iptal edilmiş olması, karşısında bu kanunun 138, 140, 149 ve 157 nci maddelerine göre hazırlanan ve 11 Mayıs 1974 gün ve 14883 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan; "Toprak ve Tarım Reformu Mera, Yaylak ve Kışlak Yönetmeliğinin de yürürlükten kalkmış olmasını kabul etmek gerekir. Bu durum karşısında, yeni bir Mera, Yaylak ve Kışlak Yönetmeliğinin ilgililerce hazırlanması ve yürürlüğe girmesine kadar, Medeni Kanunun 1 inci maddesi delaletiyle, Mera, Yaylak ve Kışlaklarla ilgili örfî hukuk kurallarının uygulanması ve o nedenle de 1858 tarihli Arazi Kanunu'nun, Medeni Kanuna aykırı olmayan diğer hükümlerinin yürürlükte olması gerekeceği düşünülmektedir.

7 Ramazan 1274 (1858) tarihinde "Suret-i Hatt-ı Hümayun Mucibince Amel Oluna" diye başlayan "Kanunname-i Arazi" (Arazi Kanunu) nin, mera, yaylak ve kışlaklardan istifade biçimini düzenleyen 100 ve 101 inci maddelerinin, arap harfleri ile yazılı olduğu Düstur ün 1 inci Tertip, I inci Cildinin 190 ve 191 inci sahifelerinden alınarak bugünkü dil ve yazıya çevrilen metinleri, aşağıya çıkarılmıştır. Ayrıca, Arazi Kanunu'nun 101 inci maddesinin tefsirine mahal olmadığına dair Türkiye Büyük Millet Meclisi Adliye Encümeninin hazırladığı mazbatanın, Umumi Heyet tarafından 13.7.1956 tarihinde kabulü ile ilgili 2024 sayılı Kararı da, 101 inci madde metninden sonra buraya aktarılmıştır.

"Kanunname-i Arazinin; mera, yaylak ve kışlaklarla ilgili 100 ve 101 inci maddeleri aşağıya aktarılmıştır :

Yüzüncü Madde — "Bir köye mahsus veyahut birkaç köy arasında müşterek olan merada köy ahalisinden bir kimsenin, ne miktar hayvanları otlatıla gelmiş ise o hayvanların sonradan doğan fûruu yani döl

leri dahi o meradan otlatılması yasaklanamaz. Ve köy ahalisinin hayvanlarına (bu mera) dar gelecek olursa, dışardan ilave olarak hayvanları getirip otlatmaya köy halkından bir kimsenin salahiyeti yoktur. Ve bir köye dışardan yeniden gelip de bina yaparak yerleşen kimse, (ancak) köy halkının hayvanlarına sıkıntı ve darlık vermemek şartıyla, hariçten bir miktar hayvan edinip toplayarak o köyün merasında otlatılabilir. Köy halkından bir kimsenin o köy merasında ne miktar hayvanı otlatıla gelmiş ise sonradan o kimsenin yurdunu alan kimsenin dahi o miktar hayvanı otlatması yasak edilemez."

Yüz birinci Madde — "Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünde kayıtlı olup bir köy halkına müstakil olarak veyahut üç - beş köy halkına müştereken eskiden beri ait olan yaylak ve kışlağın otundan ve suyundan yalnız kendilerine mahsus olan köyler halkı faydalanıp, yabancı (yani başka köylere mensup) olan (diğer) köy ahalisi faydalanamaz. Ve bu çeşit yaylak ve kışlağın otundan ve suyundan faydalanan ahaliden, tahammüllerine göre, Devlet hazinesi için yaylakiye ve kışlakiye vergileri alınır. (Söz konusu olan bu vergi, İmparatorluk dönemi için cari idi. Günümüzde bu verginin tahsili bahis mevzu değildir.) Ve böyle ahaliye mahsus olan yaylak ve kışlaklar alınıp satılmaz ve tapu ile bir kimseye müstakil olarak tasarruf ettirilemez ve ahalinin rızası olmaksızın ziraat ve çiftçilik dahi yaptırılamaz."

Arazi Kanunu'nun 101 inci maddesinin tefsirine mahal olmadığına dair Türkiye Büyük Millet Meclisinin 13.7.1956 tarih ve 2024 sayılı kararı, 24 Temmuz 1956 tarih ve 15169 sayılı Resmî Gazetesinin 5 inci sayfasında yayınlanmış olup, aşağıya aynen aktarılmıştır :

"7 Ramazan 1274 tarihli Arazi Kanununun 101 inci maddesinin tefsirine mahal olmadığına dair Adliye Encümenince hazırlanan aşağıdaki mazbata umumi heyetin 13.7.1956 tarihli inikadında kabul edilmiştir.

YÜKSEK REİSLİĞE

Tokat Mebusu Hulûsi Bozbeyoğlu'nun, 7 Ramazan 1274 tarihli Arazi Kanununun (101) inci maddesinin tefsirini talebeden takriri Adliye ve Maliye Vekâletleriyle Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğünün mümessilleri huzuru ile tetkik ve müzakere edildi :

Tefsir takririnin hülasası :

Köy ve kasaba hudutları içinde mevcut yaylak ve kışlakların intifa tarzına müteallik olarak Defterhanesi Âmirede kayıt bulunmadığı ahvalde intifa hakkının aidiyeti ciheti dolayısıyla tahaddüs eden niza ve ihtilafların halli için riayet edilmesi lazım gelen hususların beyan ve izahı suretiyle Arazi Kanununun (101) inci maddesinin tefsirini mutazammın bulunmaktadır.

Mevzuat hükümleri ve tahlil :

Arazi Kanununun (101) inci maddesinde Defterhaneî Ânlirede mukayyet olup bir karye ahalisine müstakilen veyahut üç beş karye ahalisine müştereken minel kadim mahsus olan yaylak ve kışlağın otundan ve suyundan yalnız kendilerine mahsus olan karye ahalisi intifa eyleyip ecanibden bulunan diğer karye ahalisi intifa edemez ve böyle ahaliye mahsus olan yaylak ve kışlaklar alınıp satılamaz ve tapu ile bir kimseye müstakilen tasarruf ettirilemez, diye hükümler tedvin olunmuştur.

Filhakika, metnin tetkikinden her hangi bir yaylak ve kışlak yerinin Defterhaneî Âmirede mukayyet bulunduğu dair bir vesikanın ibraz edilememesi halinde hadis olan bir ihtilafın hini davada esbabı sübutiye bakımından istima kabiliyeti bulunmadığı keyfiyeti tetkik ve mütalaa olunabilir. Fakat tefsir talebi zımnında meşrut hususları vaki niza ve ihtilaflarda mücerret Arazi Kanununun yukarda bahsi geçen maddesi hükmüne mutlak surette tabi tutulması ile iktifa olunmayarak mevzuun sair müdevven hükümlere sirayet ve irtibatı derecesinin de tetkik nazara alınmasını zaruri kılar. Bu bakımdan 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun bazı hükümleri üzerinde tevakkuf olunması icap eder.

Ânifen işaret olunan kanunun muvakkat (3) üncü maddesi hükümlerini aynen burada tekrarının mevzuu etrafı ile izah edeceği düşüncesiyle metin aşağıya yazılmıştır.

Geçici Madde 3 — Bu Kanunun uygulanma sırası gelmemiş olan yerlerde, köy, kasaba ve şehir halkı teessüs etmiş teamüllere göre mera veya yaylaklardan münferiden veya müştereken eskisi gibi istifadeye devam ederler.

Köy, kasaba, şehir ve il sınırlarında yapılan veya yapılacak olan değişiklikler mera ve yaylaklardan teamüle dayanan istifade hakkına tesir etmez ve sınır değişikliği sebebiyle mera ve yaylaklardan teamüllere göre istifade hakkı olanlardan her hangi bir ücret veya karşılık istenmez.

İhtilaf vukuunda mahkemeler görevlidir.

Maddenin sevk ve vazından başlıca üç esaslı unsur hâkim bulunmaktadır :

- 1 — Kanunun mer'iyeti tarihinde kadim intifa hakkını tasdik,
- 2 — Kanunun tatbikatı neticesinde idari teşkilat hudutlarında tebeddül vukua gelmiş olsa dahi kadimen müessese hakkı kemafissabık müntefiilehine terk,
- 3 — İhtilafların hal merciinin adli kazaya tabi bulunması.

Görülüyor ki, kanun vâzı bütün ihtimalleri derpiş etmek suretiyle zuhuru muhtemel ihtilaf ve nizaların hal ve faslı için, tevakkuf ve tevaggul etmek suretiyle çare ve tedbir ittihazından fariğ olmamıştır.

Bu sadette, bilhassa maddenin metninde yer alan (Teamüle göreistifadeye devam) ve (Teamüle dayanan istifade hakkına tesir etmez) ibarelerinin ihmali değil imali gerekmektedir.

Ancak, metinlerde tarafların ikame edecekleri beyinlerin mahiyeti hakkında bir sarahat ve kayıt mevcut değildir. Fakat yukarda izah olunduğu veçhile kanun kiraren (Teamül) mevzuuna temas etmiş ve bu esası bünyesine almıştır. Bu takdirde teamülün ve olduğunun, eskisi gibi istifadenin ne şekilde olabileceğinin ispatına mütaallik hususun teemmülü muktezidir ki, bunu da serbest beyyine esasına dayandığı ve maddenin son fıkrasına mahsusan konulan hükme nazaran da ihtilaf vukuunda kaza merciinin Adliye mahkemeleri olduğunu tekiden ifade ve beyan etmek lazımdır.

Bununla beraber mevzuda şu cihetin de belirtilmesi yerinde olur.

Gerek Arazi Kanununun 101 inci maddesi ve gerekse Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun geçici üçüncü maddesi münhasıran intifa mevzuuna mümas hükümleri vaz ile iktifa etmiş ve gayrimenkulün ayınına sâri olabilecek her hangi bir tedvin mevzuunu izahtan müctenip kalmıştır.

Netice

Yukarıda izah olunan sebeplere binaen “mera, yaylak ve kışlak diye vasıflandırılan yerlerdeki intifa hakkının aidiyeti cihetine müteallik olmak üzere mektup beyyine ibrazı mümkün bulunmayan hallerde vu-kufehli ve şahit ikame ve istimama vesair delillere istinat olunmasına cevaz bulunduğu neticesine varıldığından mesbuk tefsir talebine mahal olmadığına ittifakla Encümenimizce karar verildi.”

Netice olarak;

Yukarıdan beri yapılan açıklamaların ışığında, 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanununun Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi üzerine, bu kanuna göre hazırlanan "Toprak ve Tarım Reformu Mera, Yaylak ve Kışlak Yönetmeliğinin de yürürlükten kalkması sonrası doğan hukuki boşluğu, Medeni Kanunun 1 inci maddesi delaletiyle, örfi hukuktaki hükümler yoluyla doldurulacağı, buna göre; 7 Ramazan 1274 (1858) tarihli Kanunname-i Arazi (Arazi Kanunu)nun, Medeni Kanuna aykırı olmayan 100 ve 101 inci maddelerindeki, mera, yaylak ve kışlak

larla ilgili hükümlerinin yürürlükte olması gerekeceği, Türkiye Büyük Millet Meclisinin bu görüşe paralel olmak üzere; anılan Kanunun 101 inci maddesinin tefsirine mahal olmadığına dair 13.7.1956 günlü ve 2024 sayılı kararının dahi bulunduğu göz önüne alınarak;

Erzincan Valiliğince, Savak adı ile bilinen ve çok eskiden beri Tunceli ili Çemişgezek ve Pertek İlçelerinden kalkıp Erzincan İli ve İlçelerine bağlı köylerdeki kadim meralarda sürülerini otlatan sürü sahiplerinin hayvan otlatmaları yanı sıra bu yaylalarda ev ve arazi alarak yerleşmelerine neden olan Keban Baraj Gölü altındaki arazilerinin kışlak olarak elden çıkması karşısında, benzeri mera, yaylak ve kışlaklardan istifade haklarından dolayı çıkabilecek ihtilafların halinde hemen kadar, konu adli mercileri ilgilendirmekte ise de söz konusu sürülerle, sürü sahiplerinin huzur ve güvenliğine müteallik sair idari tedbir ve kararların uygulanmasında il idaresi ve diğer asayiş kanunlarının tatbiki yanı sıra söz konusu 100 ve 101 inci maddelerinin düzenlediği esasların dahi uygulanması bakımlarından anılan her iki maddenin hukuken meriyette olduklarının kabulü gerekeceği,

Düşünülmektedir.

SONUÇ

Türk Hukukunda başlıca kamu malları hakkında açıklamalarda bulunmaya çalıştık. Bunlardan özellikle mera, yaylak ve kışlak üzerinde biraz ayrıntılı bilgi vermeye özen gösterdik. 1757 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Kanunu'nun Anayasa Mahkemesince şekil yönünden iptal edilmesi üzerine, bu Kanuna göre hazırlanan "Toprak ve Tarım Reformu Mera, Yaylak ve Kışlak Yönetmeliğinin de yürürlükten kalkması sonrası doğan hukuki boşluğun MK'nun 1 inci maddesi delaletiyle örfi hukuktaki hükümler yoluyla doldurulacağı, o nedenle 1858 tarihli Arazi Kanununun 100 ve 101 inci maddelerindeki mera, yaylak ve kışlaklarla ilgili hükümlerinin yürürlükte olması gerekeceği, bu yazımızda açıklanmaya çalışılmıştır. Ancak bütün bu açıklamalardan çıkan şu gerçeği de dile getirmekte yarar vardır :

Mera, yaylak ve kışlaklar üzerindeki kadim haklarının korunması yanı sıra bu yerdeki huzur ve güvenliğin sağlanması, bu yerlerden istifade şekil ve şartları vb. bakımından, mülki amirlerin başkanlığında bir teşkilatın kurulması zamanı gelmiştir. Bu teşkilatın yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları yeni bir mevzuat düzenlenmesine konu teşkil edecek ayrı bir makale konusu olacak boyutta olduğundan, bu kadar açıklama ile yetinilmiştir.

**3091 SAYILI TAŞINMAZ MAL ZİLYEDLİĞİNE YAPILAN
TECAVÜZLERİN ÖNLENMESİ HAKKINDA
KANUN VE UYGULANMASI**

Ertuğrul TAYLAN
İller İd. Gn. Md. Yrd.

I — GİRİŞ

Halk inancına göre, Habil ile Kaabil tarlalarının sınırında kadın için alt alta üst üste dönüşürken muhteris Kaabil, sınır taşını ayağıyla iterek tarlasını genişletmeye çalışıyordu. "Kötünün" kardeş kanma girmesinde "güzel kadın" yanında sınırı bozarak tarlasını genişletme isteği de etkili olmuştu. Dahası, sınır taşının itelenerek durduğu yerde karga rehberliğinde (!) kardeş mezarı açılırken kan ve pişmanlık pahasına ilk tarla sınırın da çizilmiş oluyordu. Bu, cinayetle sonuçlanan ilk tarla nızası ve taşınmaz mal zilyedliğine yapılan ilk tecavüz olayıydı.

Aradan binlerce yıl geçti. "Kardeşlerin kavgasına" sebep olan "güzel kadın" yanında tarla, bağ bahçe nızaları, zilyedliğe tecavüz ve müdahaleler yerini korudu. Nitekim 5917 sayılı Gayrimenkule Tecavüzün Defi Hakkında Kanun'un gerekçesinde mahkemelerde görülen davaların önemli bir bölümünün taşınmaz mal anlaşmazlıklarından kaynaklandığı belirtilmiştir. Bu yüzdendir ki Cumhuriyet döneminde bu alanda ilki 1933, ikincisi ise 1952 tarihinde olmak üzere, üç kanun çıkarılması zaruri olmuştur. 1952 tarihli 5917 sayılı Kanunun 29 yıllık uygulanmasından doğan aksaklık ve boşluklarla ilgili olarak 1960'lı yıllardan itibaren yapılan çalışmalar değerlendirilerek bugünkü Kanun çıkarılmıştır.

**II — TAŞINMAZ MAL ZİLYEDLİĞİNİN İDARECE
KORUNMASININ GEREĞİ VE ÖNEMİ**

Hemen belirtelim ki bu Kanuna göre idarece verilen kararlar, emniyet ve asayiş için alman geçici idari zabıta tedbiri mahiyetindedir. Amaç, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile Vali ve Kaymakamlara verilen asayişin, tasarruf emniyetinin sağlanması görevinin, taşınmaz mal zilyedliği alanında yerine getirilmesidir. Bu kararlar, bir çeşit idari zabıta tedbiridir, mülkiyet hakkı ve uyumsuzluğu üzerinde hiç bir etkisi yok

tur. İdarenin yetki ve görevi, taşınmaz mal zilyedliği anlaşmazlıklarının bir asayiş sorununa dönüşmesini önlemek ve hak iddia edenlere mahkemeye başvurmalarının gerektiğini bildirmektir. Amaç, taşınmaz mal nizalarını kavgaya dönüşmesini önlemek olduğundan başvuru sahibi, şikâyetini, karar verilinceye kadar geri alabileceği gibi, aynı süre içinde tarafların anlaşması ile şikâyetin işlemden kaldırılması da mümkündür.

Medeni Kanunumuzda bu konuda özel hükümler olduğuna göre, idareye bu alanda görev verilmiş olmasını nasıl açıklayabiliriz? Bu husus, 3091 sayılı Kanunun gerekçesinde "Gerçekten taşınmaz mal zilyedliğine yapılan tecavüz ve müdahalelerin önlenmesi görevinin idare tarafından yapılmasının gerekleri hukuki ve daha çok sosyal temellere dayanmaktadır" denilerek açıklanmaktadır. Bir kere, yargıda, usul hükümleri sebebiyle, zilyedliğin korunması talebinin neticelenmesi uzunca zaman almaktadır. İhtiyati tedbir kararında, teminat yatırmak gibi mali külfet ve bazı kayıtlar vardır. Öte yandan, taşınmaz mal zilyedliğine tecavüzlerin ve müdahalelerin önlenmesi idareyi daima önemli nispette meşgul etmiştir, bu gidişle meşgul etmeye devam edecektir. Bunun sebeplerini maddeler halinde şöyle özetleyebiliriz :

1. Ülkemizde taşınmaz malların, özellikle arazinin sınırlarının ve miktarlarının tespitini sağlayan tapu ve kadastro çalışmaları bir türlü bitirilememiştir. Tapu dışı satışlar ile mirastan doğan arazi ve arsa intikalleri, yine tapu dışı olarak sürmektedir.

2. Uzunca süren kadastro çalışmalarının bittiği yerlerde de arazi istikrarının sağlanmasının 8 - 10 yılı aldığı görülmektedir.

3. Tarım arazilerinin çok geniş bir alanı kaplaması, halkımızın mülkiyet ve araziye aşırı bağlılığı, toprak dağılımının dengesizliği ve tarlaların çok sayıda ve parçalı oluşu anlaşmazlıkları artırmaktadır.

4. 5917 sayılı Kanunun gerekçesinde de belirtildiği gibi, cinayet davalarının önemli bir bölümünün ve asliye hukuk mahkemelerindeki davaların büyük bir kısmının arazi anlaşmazlıklarından doğmuş olması, konunun asayiş ve huzur yönünden önemini göstermektedir. Bu anlaşmazlıkların, bazen asayişe müessir büyük ve kültüvi olaylara yol açtığı da bilinmektedir.

5. 2311, 5917 ve 3091 sayılı Kanuna göre verilmiş ve infazı yapılmış "tecavüz veya müdahalenin önlenmesi hakkında kararlar, taşınmaz malın hiç el değiştirmemiş ve hukuki durumunun değişmemiş olması koşuluyla geçerliliğini korurlar." Bu kararlar mütecevizin "...Medeni Kanuna göre dava açmış olması halinde, dava sonuçlanmamış veya da

vacı lehine bir ihtiyati tedbir kararı verilmemiş ise" geçerliliğini korurlar. (Yönetmelik 47. Md.)

O halde, idare, güven ve huzurun sağlanabilmesi, taşınmaz mal zilyedliği üzerindeki anlaşmazlıkların, büyümeden ve işin başlangıcında önlenebilmesi için, bu konuda acil idari tedbir mahiyetinde kararlar alıp uygulatabilmekdir. Gerçekten bu konuda alınan kararlar ile "Başkasının taşınmaz malına tecavüz edenler hakkında hızla., yapılan adil bir soruşturma sonunda, bu tecavüzün önlenmesi ve mütecavize bu yolda sarf olunacak giderlerin yükletilmesi kamu düzeninin ve güvenliğinin sağlanması yönünden etkin bir örnek olmaktadır."¹

İdareye, özel bir yasa ile taşınmaz mal zilyedliğinin korunması yetki ve görevinin verilmesinin mülkiyet hakkı, yargı yolu ve mahkemelerin bağımsızlığı ile ilgili Anayasa hükümlerine aykırılığı iddiaları Anayasa Mahkemesi kararıyla "... sırf emniyet ve asayiş korumak düşüncesiyle alınmış bir tedbir olduğu, ilgililerin mahkemeye başvurma hakkının daima açık bulunduğu" gerekçesiyle reddolunmuştur. (Anayasa Mahkemesi 1963 gün E. 1962/274, K. 1963/40 sayılı karar) Bu konuda Anayasa Mahkemesinin diğer bir kararında "... idare amirlerinin 5917 sayılı Kanun hükümlerine göre yaptıkları işlemlerin ve verdikleri kararların taşınmaz mal zilyedliğinin korunmasına ilişkin bir geçici tedbir olmaktan ileri gitmediği ve Anayasanın teminatı altında bulunan mülkiyet hakkının özüne dokunur ve Anayasa hükümleriyle çelişir bir yönü olmadığı" gerekçesi yer almıştır. Yeni Anayasamızın ilgili hükümleri, 1961 Anayasası hükümleriyle aynı olduğundan, bu konudaki Yüksek Mahkeme kararının değişmemiş olduğunu söyleyebiliriz.²

III — 5917 SAYILI KANUNUN EKSİKLİKLERİ

3091 sayılı Kanunun daha iyi anlaşılabilmesi için bu Kanunun gerekçesinde yer alan 5917 sayılı Kanunun aksaklık ve boşluklarına bir göz atmak faydalı olacaktır. Bunlar, aynı zamanda yeni Kanunumuzun belli başlı ve önemli yeniliklerinin de dayanağını oluşturmuştur :

"1. 5917 sayılı Kanun gereğince, kararların mutlaka Valiler tarafından alınması zorunluluğu, Valiler için ağır ve gereksiz bir iş yükü doğurmakta, Vali Yardımcılarına yetki devrini imkânsız kılmaktadır.

¹ 3091 sayılı Kanunun Gerekçesi.

² 3091 sayılı Kanun Hükümlerinin Uygulanması.

Bu Konuda Danıştay ve Yargıtay Kararları Seminer Notu, Taner KOÇYILDI- RİM, İller İdaresi Gn. Md. Yrd.

2. Tecavüz edilen taşınmaz mallar için de kamu malları ve özellikle hazine arazileri sayı ve alan itibarıyla önemli bir yer tutmakta, ancak Kanun kamu mallarına yapılan tecavüzlerin önlenmesinde, bunların niteliklerini göz önünde tutmamaktadır.

3. Soruşturma memurlarının yeminli olarak tanıkları ve ilgili kamu kuruluşları temsilcilerini dinleme olanağı yoktur ve bu durum isabetli karar vermeyi önlemektedir.

4. Yapılan soruşturmanın sonunda bazen karar yazılarak kararın tebliği yoluna gidilmekte bazen de sonuç, yazılı bir karar olmaksızın tebligat yazısında ifade edilmekte ve uygulamada bir kararlılık bulunmamaktadır.

5. Kanunla ilgili bütün tebligat, zoru gerektirmese ve gereği olmasa da, güvenlik kuvvetlerine yaptırılmakta ve bu örgütlerin iş yükü gereksiz yere artırılmaktadır.

6. Yasada hüküm bulunmasına karşın men kararlarının tümü güvenlik kuvvetlerince yerine getirilmekte ve bu durum birçok sakıncaların doğmasına ve güvenlik kuvvetlerinin iş yükünün gereksiz olarak artmasına neden olmaktadır. Ayrıca infazın ne kadar zaman içerisinde yapılacağı uygulamada duraksamalar yaratmaktadır.

7. Bir taşınmaz mala yapılan ikinci tecavüzler de bir soruşturma yapılmaksızın tecavüzün varlığını zabitanın tespit etmesi ve derhal eski karar hükümleri gereğince tecavüzü önlemesi zabitanın niteliği ve yeteneği yönünden sakıncalar yaratmaktadır.

8. 5917 sayılı Kanuna göre verilmiş bir karar varken mahkemelerce ihtiyati tedbir kararı veya Danıştay'a baş vurmalarla yürütmenin durdurulması kararı verilmesi, hem asayiş yönünden, hem de merciler arasında gereksiz yetki anlaşmazlıkları çıkması nedeniyle sakıncalar doğurmaktadır.

9. Kanun ideolojik amaçlarla yapılan taşınmaz işgallerini önleyecek hükümlere sahip bulunmamaktadır.

10. Taşınmaz mal anlaşmazlıklarıyla ilgili baş vurmalar, dilekçelerde yazılanlardan, konunun Kanun kapsamı dışında olduğu açıkça anlaşılabilirse bile, Kanun hükmü gereği olarak soruşturma yapılması zorunluluğu, hem şikâyetçinin boş yere oyalanmasına ve para harcamasına sebep olmakta, hem de idari makamları gereksiz yere uğraştırmaktadır.

11. Kanunda güvenlik kuvvetlerine, infaz dışında güvenliğin korunmasıyla ilgili açık bir görev verilmesi, sakıncalar doğurmaktadır.

12. Adresi belli olmayanlara, 5917 sayılı Kanunla ilgili infaz ve tebligat usulüne uygun biçimde yapılmamaktadır.

13. Görevlendirilecek memurların yevmiyeleri ve taşıt aracı masrafları konularında uygulamada güçlüklerle karşılaşmaktadır."

IV — 3091 SAYILI KANUNUN ANA HATLARI

3091 sayılı Kanunun önemli bir yeniliği de bu Kanunun uygulama şekli ve esaslarına dair bir yönetmeliğin çıkarılmış olmasıdır. Yönetmelikte Kanunda geçen bazı terimlerin tarifleri yapılmakta ve uygulamaya açıklık getirilmektedir. Bu sebeple Kanunu, Yönetmelikle birlikte incelemekte yarar vardır. Biz Kanunun bazı terimlerine ve temel hükümlerine göz atmakla yetineceğiz. 1

İlkin "üç harflik" bir tespit yapalım : Kanunun 1 inci maddesini okurken ikinci satırda "ait" sıfatının düşmüş olması sebebiyle anlamada zorluk çekildiğine dikkat ettiniz mi? İkinci satırda "... kamu kurumlan ve kuruluşları veya ..." ibaresi "... kamu kurumlan ve kuruluşlarına ait veya..." şeklinde olacaktı. Nitekim Kanunun 3 üncü maddesinin dördüncü fıkrasının ikinci satırında "... kamu kuramlarına ve kuruluşlarına ait veya ..." ifadesi bu tespitimizi doğrulamaktadır. Teksif edilmiş bir cümlelik bu uzun maddede Arapça bir sıfatcığın gözden kaçmasının maddeyi anlamayı zorlaştırabilmesi, R. Kipling'in büyük bir gemide "bir vidanın yerine" dair öyküsünü anımsatmaktadır. "Taş yerinde ağırdır", atasözümüz de bunu belirtir.

1. Amaç

3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyedi iğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun "Amaç ve Kapsam" başlıklı 1 inci ve Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde bu Kanunun uygulanmasında amacın, taşınmaz mal zilyedliğine yapılan tecavüz ve müdahalelerin önlenerek ".. tasarrufa ilişkin güvenliği ve kamu düzenini" sağlamak olduğu hükme bağlanmıştır. Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun Uygulanma Şekli ve Esaslarına Dair Yönetmelik'in "Genel ilke" başlıklı 4 üncü maddesinde "..Taşınmaz mal üzerinde fiili hâkimiyet ve tasarrufu esas" alan idari zabıta tedbiri mahiyetindeki kararlarla . emniyet ve asayiş, tasarrufa ilişkin güvenliği ve kamu düzenini" sağlamanın amaçlandığı ve bu sebeple ".. mülkiyet yönünden bir hak" sağlamadığı hükme bağlanmıştır.

2. Uygulama Alanı

Kanunun uygulama alanı, Kanunun 1 inci ve Yönetmeliğin 3 üncü maddesinde kişilerin zilyedinde bulunan taşınmaz mallarla kamu kurum ve kuruluşlarına ait veya bunların idaresinde bulunan, Devlete ait veya Devletin hüküm ve tasarrufundaki veya menfaati umuma ait taşınmaz mallar şeklinde belirlenmiştir.

3. Tarifler

Yönetmeliğin 7-15 inci maddelerinde Kanunda geçen belli başlı terim ve ifadelerle ilgili tarif ve açıklamalar yer almıştır. Bunlardan önemli bir kaçma işaretle yetinilecektir. Taşınmaz mal;

- a) Arazi ve mütemmim cüz sayılan bina, ağaçlar ve su kaynakları,
- b) İrtifak ve kaynak hakkı gibi tapuda daimi ve müstakil şekilde kayıtlı olan aynı haklar,
- c) Yer altındaki madenler olmak üzere, üç ana grupta toplanmaktadır.

Devlete ait taşınmaz mallar, Hazinesinin tapuda kayıtlı bina ve arazileri ile tescil edilebilir nitelikte olan mallardır. Devletin hüküm ve tasarrufundaki sahipsiz yerler ise dağlar, tepeler, tarıma elverişli olmayan yerler, göller, nehirler, denizlerdir. Menfaati umuma ait taşınmaz mallar Devlet veya bir kamu hukuku tüzelkişisi tarafından umumun veya bir kısım halkın yararlanmasına terk ve tahsis edilen umumi yollar, köprüler, meydanlar, meralar, yaylak ve kışlaklardır. Yönetmeliğin 10 uncu maddesinde zilyedlik ".. taşınmaz mallardan bir yarar sağlamak üzere o malları fiilen hâkimiyeti altında bulundurmaktır" şeklinde tanımlanmıştır. Bu husus Yönetmeliğin 4 üncü maddesinde ".. fiili hâkimiyet ve tasarruf" 11 inci maddesinde de "..taşınmaz mal üzerinde mutlak hâkimiyet" şeklinde tekrarlanmıştır.

Zilyedlik, 3091 sayılı Kanunun uygulaması yönünden asli ve fer'i zilyedlik şeklinde ikiye ayrılabilir. Tarlasını, evini kiraya veren asli; kiracı ise fer'i zilyedir. 3091 sayılı Kanun, fer'i zilyedi, başka bir deyişle taşınmaz malı ".. fiilen hâkimiyeti altında bulunduranı" korur. Müşterek ve iştirak halinde zilyedlikte de Kanun, taşınmaz mal üzerinde ".. fiili hâkimiyete sahip olanın korunmasını hükme bağlamıştır. Yönetmeliğin 13 ve 14 üncü maddelerinde bu hususlar açıklığa kavuşturulmuştur. Bu hükümler bu konudaki Danıştay kararları paralelindedir.

Yönetmelikte taşınmaz mala "Tecavüz; taşınmaz malı zorla veya zilyedinden habersiz işgal etmek veya ele geçirmek veya taşınmaz mal

üzerinde değişiklik yapmak” şeklinde tarif edilmiştir. Aynı şekilde “müdahalede taşınmaz malın işlenmesine, içinde oturulmasına engel olmaaktır. Burada önemli olan bir husus da, Yönetmeliğin 15 inci maddesinde hükme bağlandığı gibi, ev ve dükkân şeklinde damlı yapılarda bu Kanunun uygulanmasının fuzulî işgal şartına bağlanmış olmasıdır. Yönetmeliğin bu maddesinde "fuzulî işgal" tarihlenmiştir.

4. Karar Vermeye ve Müracaat Yapmaya Yetkili Kişiler

Taşınmaz mallara yapılan tecavüz ve müdahalelerin önlenmesine dair karar verme yetkisinin merkez ilçede Vali veya görevlendireceği bir vali yardımcısına, ilçelerde kaymakama ait olduğu Kanunun 2 nci ve Yönetmeliğin 16 ncı maddelerinde hükme bağlanmıştır. Bu konudaki yazılı müracaatı, taşınmaz malın zilyedi, zilyed birden fazla ise içlerinden biri, kamu kurum ve kuruluşlarının yetkilisi yapabilecektir. Kan hısımları ile sihri hısımların müracaatta bulunamayacağı ve posta ile yapılan müracaatların kabul edilemeyeceği Yönetmeliğin 17 nci maddesinde hükme bağlanmıştır. Müracaatçının ehliyetinin olmaması iptal sebebi sayılmaktadır. Kanunun 3 üncü maddesinde, köye ait taşınmaz mallara tecavüzlerde köy halkından birinin de başvurabileceği önemli bir istisna olarak yer almıştır. Kamu mallarına yapılan tecavüzlerle ilgili olarak soruşturma açılmasında diğer önemli bir hüküm de Vali ve Kaymakamların kamu kurum ve kuruluşlarına ait veya bunların idaresinde bulunan veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki sahihsiz yerlerle kamunun istifadesine açık olan taşınmaz mallara tecavüz veya müdahaleyi öğrenmeleri halinde resen soruşturma yaptırıp karar verebilmeleridir. (Kanun 3. Md. Yön. 19. Md.) İçişleri Bakanlığının 28.3.1986 gün, İller İdaresi Gn. Md. 430.318.1/1853 sayılı yazısında Vali ve Kaymakamın, kamu kurum ve kuruluşlarına ait, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan veya kamunun yararlanmasına açık yerlere vaki tecavüzleri muhtar, Belediye Başkanı veya bir vatandaşın başvurusu üzerine öğrenmesi halinde 3091 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine göre soruşturma yaptırıp karar verebilecekleri bildirilmiştir.

Bu şekilde resen yaptırılan soruşturmalarda memur harcırahlarının ve vasıta ücretlerinin karşılanmasında duyulan tereddütler Maliye ve Gümrük Bakanlığının 29.3.1985 gün, Mil. Em. Gn. Md. Mile 1/2 Şb. Md. 3130-53/85-12668 sayılı yazısı ile giderilmiştir. Bu genelgeye göre vali ve kaymakamlarca 3091 sayılı Kanuna göre resen yaptırılacak soruşturmaların giderleri aşağıdaki şekilde karşılanacaktır :

- a) Taşınmaz malın maliki kamu idareleri ile kamu kurum ve kuruluşlarının olması halinde "... masrafların taşınmaz malın maliki olan

kamu idaresi, kamu kurum ve kuruluşlarınca karşılanması gerekeceğinde tereddüt bulunmamaktadır."

b) Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan sahipsiz yerler ile menfaati umuma ait olan taşınmaz mallara yapılacak tecavüzlerin önlenmesi ile ilgili olarak yaptırılan soruşturmalarda masraflar, bu taşınmazların korunması ile görevli bulunan mahatli maliye teşkilatınca karşılanacaktır.

c) Mera, yaylak, kışlak, harman yeri gibi menfaati umuma ait yerlerle ilgili soruşturma masrafları, buraların intifa hakkına sahip olan köy veya belediyelerce karşılanacaktır.

d) Devlet ormanlarına yapılan tecavüzlerle ilgili soruşturma giderlerini de orman idaresi karşılayacaktır.

Genelgeye göre giderleri yukarıda belirtilen şekilde karşılanan soruşturmalar sonunda bu tecavüzlerin tecavüzünün men edilmesi halinde masrafların icra marifetiyle ilgiliden tahsili ile bunun başlangıçta bu masrafları karşılamış olan idarenin bütçesine aktarılması sağlanacaktır.

5. Başvuru Süreleri

Müracaatın, tecavüz ve müdahalenin öğrenilmesinden itibaren 60 gün ve yapılmasından itibaren bir yıl içinde yapılması Kanunun 4 üncü ve Yönetmeliğin 20 nci maddelerinde hükme bağlanmıştır. Bu sürele uyulmaması iptal sebebi sayılmaktadır. Bakanlığımızın 9.10.1986 gün İller İd. Gn. Md. 430.318.1/6193 sayılı yazısında şikâyetten sonra tarafların anlaşması halinde, şikâyetçi tekrar başvurursa ilk başvuru süresinin devam edeceği, yani ilk ıttıladan 60 gün geçtikten sonra başvurmuşsa talebin süre yönünden reddolunacağı bildirilmiştir. Zira "ilk müracaattan, müteceviz olduğu iddia edilen kişinin altmış günlük veya bir yıllık süreleri geçirdikten sonra anlaşmaya uyulması halinde şikâyetinden vazgeçen kişinin zaman aşımı nedeniyle doğacak sonuca katlanması ve anlaşmanın iptali ile ilgili olarak normal hukuk yoluna başvurusu gerekmektedir" (30.12.1986 gün, il. id. Gn. Md. 430.318.1/7615 sayılı yazı).

Bu bağlayıcı sürelerin, Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerle kamunun yararlanmasına açık yerler için bu kanunun yürürlüğe girdiği 15.12.1984 tarihinden sonra aranması hükmüyle kamu mallarının daha etkin şekilde korunması amaçlanmıştır. (Kanun 4. Md. 2. fıkra)

6. Soruşturma

Soruşturma, Vali Yardımcısı, Kaymakam veya görevlendirecekleri kişilerce mahallinde yapılır. Başvurunun, süre, yetki ve konu yönünden Kanunun açıkça kapsamı dışında kaldığı açıkça belli ise soruşturma yapılmadan yazılı olarak reddedilebileceği Kanunun 5 inci ve Yönetmeliğin 21 inci maddelerinde hükme bağlanmıştır. Soruşturmada tanık ve bilirkişilerin ifadelerinin CMUK esaslarına göre alınacağı ve sonradan tanık dinletilemeyeceği, ifade ve yemin şekli Kanunun 6 ncı ve Yönetmeliğin 30-31 inci maddelerinde hükme bağlanmıştır. Taşınmaz mal, sınır anlaşmazlığı alanında kalıyorsa yetkili mülki amir, Vali veya Bakanlıkça belirlenir. (Kanun 5. Md. 4. fıkra)

Karar için 15 günlük bağlayıcı süre konulması, kararın kesinliği yani bunun değiştirilemeyeceği, geri alınamayacağı ve hiyerarşik denetime tabi tutulamayacağı emniyet ve asayişin temin için hızla karar alıp uygulama gereğinden doğmaktadır. (Kanun 7. Md., Yönetmelik 37. Md.)

3091 sayılı Kanun, tebligat usulü ve güvenlik kuvvetlerinin görevleri ile ilgili önemli ve isabetli değişiklikler getirmiştir. Soruşturma veya infazın yapılacağı şu veya bu sebeple mütecavize tebliğ edilemezse durum, mahallinde usulüne göre 3 gün önceden ilan edilir. Böyle bir durumda, ilan lazimesi bu şekilde yerine getirildikten sonra soruşturma, mütecavizin yokluğunda yapılır. (Kanun 7. Md., Yönetmelik 24-41. Md.)

İkinci olarak red kararları Tebligat Kanununa göre tebliğ edilir. Yetkili makam, soruşturma veya infazda güvenlik açısından gerekli görürse zabıta görevlendirebilir. Men kararı verilen yere ikinci tecavüz halinde de, müracaat ve soruşturma ilkinde olduğu gibi yapılmakla birlikte dosya, Kanunun 15 inci maddesine göre işlem yapılmak üzere C. Savcılığına gönderilir.

Soruşturma ve infaz memurlarının harcırahları ile vasıta ücretlerinin müracaatçılarınca Maliye veznesine yatırılacağı ve men kararı verilmesi halinde masrafların mütecavizden icra yoluyla alınacağı Kanunun 17 nci ve Yönetmeliğin 53 - 54 üncü maddelerinde hükme bağlanmıştır. 3091 sayılı Kanun gereğince verilen men kararlarının infaz masraflarının yatırılmaması, davadan vazgeçilmesi veya infaz için başvurulmaması sebebiyle infazın yapılamaması halinde yapılacak işlemin sorulması üzerine Bakanlığın 22.9.1987 gün İl. İd. Gn. Md. 430.318.1/5892 sayılı yazısında "3091 sayılı Kanun gereğince verilen kararların yetkili makamca Kanunda belirlenen esaslar dairesinde infaz edilmesi zorunludur" denildikten sonra "...müracaatlarda Kanunun 17 nci maddesi

ne uygun olarak infaz giderinin de soruşturma giderleri ile birlikte önceden yatırılmasın! rica ederim” denilmektedir.

7. İnfaz

Men kararları, yetkili amirlikçe görevlendirilen infaz memuru tarafından, evrağın kendisine verilmesinden itibaren 5 gün içinde, mahallinde ve taşınmazın o andaki durumu ile zilyedine teslim edilerek yerine getirilir. (Kanun 9. Md. Yönetmelik 40-42. Md.) İnfaz ertelenemez ve zorlayıcı bir sebeple süresinde yapılamaması halinde, karar gecikmesinde olduğu gibi, durum, üst makama bildirilir. (Yönetmelik 44 - 45. Maddeler)

Bu kanuna göre görevlendirilecek infaz memuru tek kişi olur. Kendisine teknik yardımcı verilebileceği gibi infazda, gerekli görülürse, zabıta da görevlendirilebilir. (12.12.1985 gün İl. İd. Gn. Md. 430.318.1/603 saydı yazı)

Bu kanuna göre verilen kararların infazında duyulan tereddütlerle ilgili olarak Bakanlığın iki yazısı vardır. 29.7.1986 gün, İl. İd. Gn. Md. 430.318.1/4810 sayılı yazıda fuzuli işgalin eşyaları da birlikte çıkarılıp taşınmaz malın şikâyetçiye teslimi, infaza mütecavizin gelmemesi halinde eşyaların bilirkişiye teslimi gerekeceği bildirilmiştir.

Ankara Valiliğince “.. aralarında kira sözleşmesi yapılmadan ve haber vermeden müştekiye ait evin mütecaviz tarafından işgal edilmesi sonucu, itilafli yerden mütecaviz ile birlikte eşyalarının da çıkartıp çıkarılamayacağı, çıkarıldığı takdirde mütecaviz tarafından teslim alınmayan eşyanın kime ve nasıl teslim edileceği ve bu hususta ... meni müdahale kararının nasıl infaz edileceğinin sorulması üzerine Bakanlığımız Hukuk Müşavirliğince verilen 21.7.1986 gün ve 81-111/198/1413 sayılı görüş, aşağıda özetlenmiştir :

3091 sayılı Kanunun 8 inci ve bu Kanunun uygulama Yönetmeliğinin "Tebliğat" başlıklı 41 inci maddesine atıfta bulunularak "Bu maddenin ifadesinden de anlaşılacağı gibi, infaz işlemi sırasında mütecaviz, yapılan duyuruya rağmen infaz mahalline gelmese dahi infazın yapılabileceği açıklanmaktadır. Bu durumda varsayılın ki damlı yapıya ait mesela dış kapının anahtarları da mevcut değildir. Teslimi gerektirecek böyle bir vasıta da olmadığına göre, yine de infaz gerçekleşecektir...

Bu açıklamalar ışığında sonuç olarak;

3091 sayılı Kanunun lafzı ve ruhu ile birlikte mütalaa edildiğinde, Kanunun tedvin gayesi de göz önünde tutularak bir gayrimenkul üzerinde zilyedliği kanuna ve usule uygun olarak tespit edilip lehine men

ve teslim kararı verilen bir kimsenin teslim almak durumunda olduğu gayrimenkulleri kullanmasını ve başka bir ifade ile tasarrufunu sağlamak gerektiği, men kararının infazı sırasında teslimin de bu hususu sağlayacak şekilde ve Kanuni gayeye uygun olarak yapılması yani adli icra yolu ile teslimi benzer şekilde gerekli tedbirler alınarak gayri menkulün zilyedine olduğu gibi teslimi gerektiği düşünülmektedir."

V — SONUÇ

I — Konu İle İlgili Genelge ve Emirler

3091 sayılı Kanunun 3 yıllık uygulamasında duyulan tereddüt ve karşılaşılan zorluklar İllerince zaman zaman Bakanlığımıza intikal ettirilmiştir. Bu konuda İller İdaresi Genel Müdürlüğünde veya Hukuk Müşavirliğinde yapılan incelemeler sonunda gerekli açıklamalar, konunun önem ve kapsamına göre, genelge halinde veya emirle ilgili valiliğe gönderilmektedir. Bugüne kadar illere gönderilen genelge ve emirlerin belli başlıları, yukarıda Kanunun ilgili maddelerinin açıklanması sırasında anılmıştır. Burada, 3091 sayılı Kanuna göre verilen kararların İdare Mahkemelerince iptali üzerine yapılacak işlemlere dair genelge üzerinde durulacaktır.

Bilindiği gibi 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28 inci maddesi gereğince Danıştay veya İdari Mahkemelerce yürütmenin durdurulması veya esasa dair bir karar verilince idare, en geç 60 gün içinde bu karar doğrultusunda işlem yapmaya veya eylemde bulunmaya mecburdur. Böyle bir durumda "... izlenecek prosedürün neler olabileceği, bu kararların infazının idarece yapılıp yapılamayacağı, keza ikinci bir tahkikat gerektiğinde tahkik ve infaz memurlarının yollukları ile vasıta ücretinin hangi tarafça karşılanacağını sorulması üzerine Bakanlık Hukuk Müşavirliğinin 7.7.1987 tarih ve 81-111/1450 sayılı mütalaasında özetle:

"1.3091 sayılı Kanuna göre verilmiş bir kararın İdare Mahkeme

since iptal edilmesi halinde, bu karar vermiş olan Valilik veya Kaymakamlıkça mahkeme kararının yürütülmesinin durdurulmasına dair altmış gün içinde temyiz merciinden (Danıştay'dan) bir karar istihsal edilmedikçe, iptal kararının kesinleşip kesinleşmediğine bakılmaksızın karar doğrultusunda işlem tesis edilmesi,

2. İptal edilen idari kararın cinsi (men - red) ve süresi, mahkemenin iptal gerekçesi gibi hususlar göz önüne alınarak, gerekiyorsa mahallinde yeni bir soruşturma da yapılması suretiyle yargı kararı doğ

rultusunda yeni bir karar verilmesi ve önceki infazın da bu karara uygun şekilde düzeltilmesi,

3. İptal kararı üzerine mahallinde yeniden soruşturma veya infaz yapılması gerekli görülüyorsa buna ilişkin masraf avansının idare mahkemesince lehinde karar verilen kişiden alınması, tebligat yapıp süre verilmesine rağmen avans yatırılmadığı takdirde “Taşınmaz Mal Zilyedliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun Uygulama Şekli ve Esaslarına dair Yönetmelikle 26 ncı maddesinin 2 nci fıkrası uygulanarak müracaatın işlemiden kaldırılması; şayet mahkemenin iptal kararı mutlaka mahallinde soruşturma yapılmasını gerekli kılmakta ise, bu takdirde ilerde haksız çıkan taraf bütçesinde bırakılmak üzere masraflar için gerekli avansın diğer taraftan alınması, bu şekilde de avans temini mümkün olmazsa Yönetmeliğin yukarıda işaret edilen hükmünün uygulanması,

gerektiği düşünülmektedir”, denilmektedir.

Bu konuda Bakanlığın 10.1.1985 gün ve İl. İd. Gn. Md. 430.318.1/143 sayılı açıklamasında “Valiliğinizce verilen red kararının gerekçesi nizalı yerin davacı ile mütevacizler arasında dava konusu olmasına dayandırılmıştır.” Sözü geçen kararı iptal eden mahkeme kararında belirtildiği gibi “..görülmekte olan davanın mütevacizlerle kardeşler arasında olduğu, davacı ile mütevacizler arasında herhangi bir hukuk davası bulunmadığı anlaşılmaktadır...

Valilikçe verilen karar tarihi üzerinden bir yılı aşkın bir süre geçmiştir. Geçen bu süre içinde çeşitli değişiklikler olmuş olabilir.. Bu durumda idarenin öncelikle davacının talebinde halen ısrarlı olup olmadığını tespit etmesi gerekmektedir. Davacı aynı iddialarla talebinde ısrarlı ise, bu takdirde 3091 sayılı Yasaya göre yeni bir soruşturma yaptırmak ve bu soruşturma sonucuna göre karar vermek gerekir” denilmektedir.

Görüldüğü gibi 3091 sayılı Kanuna göre verilmiş olan kararın iptal edilmesi halinde yukarıda yer alan açıklamalar doğrultusunda yeniden bir karar almak ve bu kararın uygulanmasını sağlamak gerekmektedir.

2 — 3091 Sayılı Kanuna Göre Verilen Kararlarla İlgili İdare Mahkemesi (Kararlar)

Bugüne kadar bu konuda İdare Mahkemelerince verilen kararlardan 86 adedi Bakanlığımıza intikal etmiştir. Değişik illerdeki İdare Mah

kemelerinde alman bu kararların 22'si (%25,5) iptal, 64 u (%74,5) red şeklindedir. İptal kararlarının 7'sinin (%8) gerekçesi zilyedlik veya zilyedlik araştırması yerine mülkiyet hakkının esas alınarak karar verilmiş olmasıdır. Kararlardan 6'sının (%7) gerekçesi uyuşmazlığın menî müdahale davasına konu olmuş olmasının veya bu konuda ihtiyati tedbir kararı verilmiş bulunmasının göz önüne alınmaması, 3'ünün (%3,5) zilyedlik yerine kira veya ortaklık sözleşmesi esas alınarak veya bu sözleşmenin devam edip etmediği araştırılarak verilmiş olmasıdır. İptallerin %15'i bu Kanunun amacının emniyet ve asayiş sağlaması, kamu düzenini korumak için zilyedliğin korunmasının ve bunun neticesi olarak da mahkemeye intikal etmiş uyuşmazlıklara girilmeyeceğine dikkat edilmemesinden kaynaklanmıştır. Diğer iptal sebepleri arasında ehliyetsiz kişilerin müracaatı, bağlayıcı süreler uyulmaması, konunun hukuki olması, eksik incelemeyle dayalı karar verilmesi yer almaktadır.

VI — ÖNERİLER

3091 sayılı Kanun, tasarruf emniyetini, kamu düzenini korumak amacıyla taşınmaz mal zilyedliğine yapılan tecavüz ve müdahalelerin önlenmesinde 5917 sayılı Kanunun uygulanmasında görülen aksaklık ve boşluklar göz önünde tutularak hazırlanmıştır. Uygulamaya açıklık ve kolaylık getirici Yönetmelik yanında bu konuda uygulamada karşılaşılan zorluklar hakkında Bakanlıkça zaman zaman gerekli açıklamalar yapılmaktadır. Buna rağmen İdare Mahkemelerine intikal eden kararların önemli bir kısmının iptal edildiği anlaşılmaktadır. Bu durum, Kanunda öngörülen taşınmaz mal zilyedliği alanında emniyet ve asayişin sağlanmasına gölge düşürmekte, idarenin işini ve vatandaşın külfetini artırmaktadır. Bunun için :

1. İllerin görevli Vali Yardımcıları ile İdare Kurulu Şefleri bir iki sene içinde iki üç yerde birer haftalığına seminere çağırılmalıdır. Bu seminerde bu Kanunun açıklanması ve uygulamada duyulan tereddütlerin giderilmesi yanında sınır, köy kurulması, idari bağlılık konuları da ele alınmalıdır.
2. Bu seminerler, ilgili Yönetmeliğin 62 nci maddesi gereği olarak iki üç yıl içinde bütün kaymakamlar için de düzenlenmelidir.
3. Yönetmeliğin 62 nci maddesinde öngörülen yıllık hizmet içi eğitim programlarının, özellikle il ve ilçelerde bu konuda soruşturma ve infaz için görevlendirilen personelle ilgili olarak, daha verimli bir şekilde yapılması sağlanmalıdır. İnfaz memurunun, ev ve işyerlerindeki infazlarda, özellikle mütevacizin gelmemesi ve eşyanın çıkarılması ve

ya bilirkişiye teslimi hallerinde tazminat talebiyle karşılaşabileceği göz önüne alınarak icra memuru gibi titizlik gösterebilmesi gerekmektedir. 3091 sayılı Kanunun gerekçesinde bu konudaki soruşturma ve infazın, hukuk nosyonu almamış kişilerce yapılmasının zor olmakla birlikte iyi bir hizmet içi eğitim ile mümkün olabileceğine işaret edilmiştir.

4. Yıl içinde Bakanlığımıza gönderilen 3091 sayılı Kanuna göre verilmiş kararlarla ilgili İdare Mahkemesi kararlarından emsal olabileceklerin özetleri, soruşturmalarda ve kararlarda göz önünde bulundurulması için, Ocak ayında illere gönderilmeli ve bunların, bu konudaki genelgeler gibi, ilçelere ulaştırılması da sağlanmalıdır.

KAMUOYU ARAŞTIRMA UYGULAMALARININ DÜZENLENMESİNDE ALTERNATİF YAKLAŞIMLAR

Özgür YEĞENOĞLU
DİE Başkanlık Danışmam

I. GİRİŞ

Kamuoyu Araştırması, belirlenmiş bir yığını temsil ettiği kabul olunan belli sayıdaki kişiye, önceden tespit olunmuş belli sayıda soru sorma işi olup, örnekleme metoduyla elde edilen cevap dağılımlarının sözü edilen yığının bütünü için geçerli olan tahminler vermesi beklenir.

Kamuoyu Araştırması terimi, daha geniş bir "context" içinde, kamunun tümünü, belirli kesim veya bölümlerini meydana getiren halkın ve kişilerin ekonomik, sosyal, kültürel, siyasi ve günlük faaliyetleri çerçevesindeki sosyal ihtiyaç, tutum, davranış, beklenti, eğilim, yönelim ve düşüncelerinin ortalama görüntüsüyle ilgili bilgilerin sistemli surette toplanması, objektif biçimde kaydedilmesi, sınıflandırılması, tahlil ve takdim edilmesi anlamında kullanılmaktadır.

Hür dünya ülkelerinde geniş bir uygulama alanı bulan kamuoyu araştırmaları içinde pazar araştırmalarının yanı sıra seçimlerle ilgili araştırmalar da önemli bir yer tutmakta ve bu ikinci tür araştırmaların düzenlenmesi Fransa, İspanya, Portekiz ve Belçika'da yasalarla gerçekleştirilirken, Kanada ve Lüksemburg'da bu konuda bazı denetimler getirilmesi düşünülmektedir.

Bununla birlikte, ABD, Avusturya, Danimarka, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İsveç, İsviçre, İtalya, Liechtenstein, Norveç ve Yunanistan'da kamuoyu araştırmaları ile ilgili bir denetim yoktur.

Avustralya ve Batı Almanya'da, bu arada ülkemizde kamuoyu araştırmaları önemli olmayan denetimlere tabi bulunmaktadır.

Kamuoyu Araştırmalarının ve bu cümleden olmak üzere, seçimlerle ilgili olan uygulamaların düzenlenmesi ihtiyacının temel nedeni, bu tür araştırmalara karşı halkın duyduğu güvenin, yani, araştırmaların dürüst ve objektif, dolayısıyla gerçekleri yansıtacak şekilde yapılacağı ve bilgi verenlere zarar verilmeyeceği hususunda beslediği güvenin yanlış araştırmalarla zedelenmesi ihtimalidir. Bunun yanında ve daha da

önemli olmak üzere, seçimlerle ilgili yanlış araştırmaların, kamuoyunun serbestçe oluşmasını engelleyeceği hususunda bazı endişeler mevcut bulunmaktadır.

Kamuoyu Araştırması uygulamaları son yıllarda ülkemizde de artan sayıda yapılmaya başlanmıştır. Önceleri daha çok pazar araştırmaları ve sosyal araştırmalar şeklinde görülen bu araştırmalara, sonraki yıllarda siyasal nitelikte veya konusu seçim olan araştırmalar eklenmiştir.

Ülkemizde kamuoyu araştırma uygulamalarıyla ilgili önemli bir kısıtlama mevcut değildir.

Anayasamız haberleşme, düşünceleri açıklama ve yayma, araştırma yapma ve basın hürriyetleri ile kamu tüzelkişilerinin elinde bulunan basın dışı yığın haberleşme araçlarından yararlanma hakkı hususunda bir takım ilke ve kuralları koymuş, bu hak ve hürriyetlerin kullanımına getirilen sınırlamaları belirlemiştir.

Öte yandan, seçimlerin yönetim ve denetimi ile ilgili kuralları Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile belirlenirken, seçim propagandası ilkeleri üzerinde durulmuştur.

Yukarıda sözü edilen iki yasada adı açıkça geçmese bile, Kamuoyu Araştırmaları bu yasalarda belirlenen ilke ve kurallarla doğrudan bağlantılıdır.

Anayasamızın hükümleri incelendiğinde kamuoyu araştırmalarının, ülkemizde, kamu haberleşmesinin önemli bir aracı olarak liberal bir ortamda uygulanabileceği görülmektedir. Bununla birlikte, konuyla ilgili hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılmasının önlenmesi için bazı sınırlama ve kayıtlara uyulması da gerekmektedir.

26 Nisan 1961 tarihli ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun Radyo ve Televizyonla Propaganda başlıklı değişik 52 nci maddesinin ilk fıkrasında şöyle denilmektedir :

“Özel kanunlardaki hükümler saklı kalmak üzere, seçime katılan siyasi partiler, oy verme gününden önceki 7 nci günden itibaren oy verme gününden önceki gün saat 18.00’e kadar radyo ve televizyonda propaganda yapabilirler.”

Bunun anlamı, oy verme gününden önceki gün saat 18.00’de başlamak üzere, oy verme işlemi sona erene kadar, radyo ve televizyonda seçimler hakkında propaganda veya seçim sonuçları hakkında açıkla

ma yapılamayacağıdır. Açıkça belirtilmemekle birlikte, kamuoyu araştırmalarıyla ilgili sonuçların radyo ve televizyonda bu süre içinde açıklanamıyacağı ve bunlarla ilgili yorumların yapılamayacağı ortadadır. Öte yandan aynı yasak el ilanları için de geçerlidir. Değişik 57 nci maddeye göre, "oy verme gününden önceki gün saat 18.00'den sonra ilan, beyanname, genelge, açık mektup ve her çeşit propaganda mahiyeti taşıyan matbuanın dağıtılması, yapıştırılması, asılması ve satılması yasaktır." Değişik 60 hıncı maddede duvar ilanı ve afişle propaganda yasağı getirilmiştir : /"Umuma açık ve herkesin görebileceği açık veya kapalı yerlere afiş veya duvar ilanı asmak suretiyle seçim propagandası yapılamaz." Bu yasaklar, kıyas yoluyla, kamuoyu araştırmaları sonuçlarının yayım ve yorumuna teşmil olunabilir.

Bu arada, 298 sayılı Kanunda, radyo ve televizyon dışında, gazetelerde yapılacak seçim propagandalarıyla ilgili bir hüküm, dolayısıyla, kamuoyu araştırma sonuçları ile bunların yorumlarının gazetelerde basılması ve yayımlanması hakkında bir açıklık yoktur.

Nihayet 219 sayılı Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Karamamenin 2 nci maddesinin (g) bendinde, "Kamuoyu araştırmaları yapmak, diğer kuruluşların bu konudaki çalışmalarına yardım etmek," Enstitü görevleri arasında yer almaktadır. Kanun koyucu bu hüküm ile iki amaç gütmüştür : (1) ekonomik, sosyal ve kültürel önemli konularda, Enstitünün kamuoyu araştırması yapmasını sağlamak, (2) kamuoyu araştırması yapan kamu kuruluşlarına veya özel kuruluşlara, anket soru kâğıtları ile bunların açıklamalarının veya örnekleme planlarının hazırlanmasında bilimsel yardımda bulunmak suretiyle, objektif ve güvenilirlik derecesi bilinen sonuçlar elde etmelerine katkıda bulunmak.

Ülkemizdeki kamuoyu araştırması yapan ve sonuçlarını yayımlayan kuruluşlar, yaptıkları araştırmanın altyapı bilgilerini (amaç, konu, yığın, anketçi sayısı, örnekteki kişi sayısı ve coğrafi dağılımı, örnekleme yöntemi ve ağırlıklar, sorulan sorular, güven aralıkları vb.) genellikle vermemektedirler. Bununla birlikte, pazar araştırması ve seçimlerle ilgili araştırmalar yapan bazı kuruluşlar, Kamuoyu ve Pazar Araştırmaları Avrupa Birliğine (ESOMAR = European Society for Apinion and Marketing Research) üye olmuştur. Bundan dolayı, yaptıkları uygulamalarda Milletler Arası Ticaret Odası (ICC = International Chamber of Commerce) ile Kamuoyu ve Pazar Araştırmaları Avrupa Birliğinin (ESOMAR) ortaklaşa hazırladıkları Milletler Arası Pazarlama ve Sosyal Araştırma Kurallarına uydukları düşünülebilir.

Özet olarak, ülkemizdeki kamuoyu araştırmalarıyla ilgili kısıtlamaların fazla olmadığı, ancak mevcut hükümler üzerinde yapılabilecek değişik yorum ve kıyaslamaların giderilmesi ve standart uygulamalara gidilmesi için bazı yasal düzenlemeler üzerinde durulabileceği söylenebilir.

II. DÜZENLEMEDE ALTERNATİF YAKLAŞIMLAR

Yukarıda Giriş Bölümünde Kamuoyu Araştırması teriminin anlamı, bu araştırmalar üzerindeki denetimler konusunda hür dünya ülkelerindeki yaklaşımlar, ülkemizdeki durum, Anayasa ile Seçim Kanunu ve 219 sayılı Kanun Hükmündeki Kararnamede kamuoyu araştırmaları ile ilgili dolaylı ve dolaysız hükümler ve kamuoyu araştırması yapan kuruluşlara değinmiş, son olarak da bazı yasal düzenlemeler yapılabileceğini belirtmiştik.

Bu bölümde, bu bilgilerin ışığında bir takım alternatif düzenleme yaklaşımları tartışılacaktır. Ancak, düzenleme alternatiflerine geçilmeden önce, bazı hususları belirtmenin, önerilerin isabetli olarak biçimlendirilmesinde yararlı olacağı düşünülmektedir.

. Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığının kamuoyu araştırmalarıyla ilgili şimdiki görevi (M. 2 g) dışında, başka kuruluşlar veya kişilerce yapılacak kamuoyu araştırmaları dolayısıyla prensip olarak her hangi bir izleme ve denetleme görevi üstlenmemesi. Nitekim bu konuda yasal düzenlemeler yapan Avrupa ülkelerinde görevler bağımsız Komisyonlar tarafından yürütülmektedir.

. DİE'nin, 219 sayılı Kararnamede, M. 2 g'de belirtilen görevinin daha açık ve belirgin hale getirilmesi.

. 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hak

kında Kanuna, seçimlerle ilgili Kamuoyu Araştırma sonuçlarının yayımlanması yasağım açık olarak kapsayan bir madde eklenerek bu konudaki boşluğun giderilmesi. Burada yayım yasağının süresi, alternatif yaklaşımlara göre değişen uzunlukta olabilir.

. Ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal konularda kamuoyu araştırması yapan özel kuruluşların, Anayasamızın 135 inci maddesinde belirtilen kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu kurmaları için Hükümetimizce teşvik edilmesi, bu Birliğin ICC/ESOMAR Milletler Arası Kurallarına benzer, milli ihtiyaçları karşılayabilecek nitelikteki Meslekî Davranış Kurallarını geliştirmesi.

. Kamuoyu araştırma uygulamalarının daha derli toplu ve yakından izlenmesi ve denetlenmesi isteniliyorsa, "Kamuoyu Araştırmaları Hakkında Kanun" çıkarılması. Böyle bir Kanuna girmesi düşünülebilecek ilkeler arasında şunlar bulunabilir :

- Kanunun amacının iyi belirlenmesi.
- Kamu kuruluşlarının, bu arada Devlet İstatistik Enstitüsünün Kanun kapsamı dışında bırakılması, kapsama özel kurum, kuruluş ve kişilerin alınması.
- Kamuoyu Araştırmasının "efradını cami ağyarını mani" bir "context" içinde tanımlanması, araştırma çalışmalarının dayandığı diğer temel kavramların tanımlarının verilmesi.
- Kurulacak Kamuoyu Araştırmaları Komisyonunun yapısının iyi belirlenmesi, çalışma amaçları açısından en uygun kuruluşlardan üye seçilmesi, bu üyeler arasında Devlet İstatistik Enstitüsü temsilcisinin de bulunması.
- Komisyona, aldığı prensip kararlarının Resmî Gazetede yayımlanması yetkisinin verilmesi.
- Komisyonun görev ve yetkilerinin özlü olarak tanımlanması, bu arada Komisyonun, araştırmaları yapan ilgili özel kurum, kuruluş ve kişilerin uyacakları davranış kurallarını geliştireceğinin, bu kurallara riayetini denetlenmesi usullerini tespit edip uygulayacağının belirtilmesi.
- Komisyona, gerektiğinde yığın haberleşme araçları aracılığıyla açıklama yapma yetkisinin verilmesi.
- Kamuoyu araştırma sonuçlarının hangi temel bilgilerle birlikte yayımlanacağını belirtilmesi.
- Seçimlerle ilgili kamuoyu araştırma uygulamalarında kanuna uymayan davranışlar nedeniyle, ilgililere Komisyona başvurma hakkı tanınması.
- Komisyonca, seçimlerde kamuoyu araştırmalarını denetleme ve karar verme yetkisi tanınması.
- Komisyon kararlarına karşı ilgililere Bölge İdare Mahkemelerinde itiraz hakkı verilmesi.
- Seçimlerde kamuoyu araştırma sonuçlarının yayınıyla ilgili yasağın kapsam ve süresinin açık bir şekilde belirlenmesi.
- Kanuna aykırı davranışlarda verilecek cezaların kısa ve açık olarak belirtilmesi.

— Kanunun kısa olması, Komisyonun çalışma usul ve esaslarının yönetmelikle düzenlenmesi.

III. YAKLAŞIM I

a) 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanuna, kamuoyu araştırmaları sonuçlarının yayımıyla ilgili yasağı kapsayan şöyle bir madde eklenebilir :

Kamuoyu Araştırmalarını Yayımlama Yasağı

MADDE ... — Oy verme gününden önceki gün saat 18.00'de başlamak üzere, oy verme işlemi sona erinceye kadar seçimle ilgili bir kamuoyu araştırmasının sonuçları veya bu sonuçlarla ilgili yorumlar, radyo ve televizyonla, gazete veya süreli veya süresiz başka yayınlarla, el ilanı, duvar ilanı, afiş, ilan tahtası veya başka araçlarla yayımlanamaz.

Bu yaklaşımda yayım yasağı oy verme gününden önceki 7 nci günden itibaren veya 30 uncu günden itibaren başlatılabilir.

b) 219 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede 2 nci maddenin g bendi şu şekilde değiştirilebilir :

MADDE 2 g) Ekonomik, sosyal ve kültürel konularda kamuoyu araştırmaları yapmak; kamusal ve özel kuruluşlara bu alandaki çalışmalarında teknik yardımda bulunmak.

IV. YAKLAŞIM II

a) 298 sayılı Kanuna yaklaşım I'de önerilen madde eklenecektir. Bu yaklaşımda yayım yasağı 7 nci günden itibaren veya 30 uncu günden itibaren başlatılabilir.

b) 219 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamedeki 2 nci maddenin g bendi yaklaşım I'de önerildiği gibi değiştirilecektir.

c) Bir kanunla Türk Kamuoyu ve Pazar Araştırmaları Birliği kamu kurumu niteliğinde ve kamu tüzelkişiliğine sahip bir meslek kuruluşu hüviyetinde kurulacaktır. Bu Birlik, birliğe üye kuruluşların ortak ihtiyaçlarını karşılayacak, meslek dayanışmasını ve faaliyetlerini kolaylaştıracak, mesleğin kamu çıkarlarına uygun biçimde gelişmesini sağlayacak ve meslekteki kuruluşların birbirleriyle ve halkla olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak ve meslek disiplin ve ahlakını tesis etmek için gerekli gayretleri gösterecektir.

V. YAKLAŞIM III

a) 219 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamedeki 2 nci maddenin g bendi Yaklaşım I'de önerildiği gibi değiştirilecektir.

b) Yaklaşım ilde önerildiği şekliyle Türk Kamuoyu ve Pazar Araştırmaları Birliği kurulacaktır.

c) Kamuoyu Araştırmaları Hakkında Kanun çıkarılacaktır. Bu Kanun, ülkemiz ihtiyaçlarına elverişli ve hukuk sistemimize uygun hükümleri ihtiva edecektir. Bu konuda yapılacak çalışmalarda bir tartışma metni olarak hazırlanan taslak ilişikte sunulmuştur (Bkz. EK Kamuoyu Araştırmaları Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı).

Bu Kanunda yayım yasağı, oy verme gününden önceki 7 nci gün veya 30 uncu günden itibaren başlatılabilir.

VI. SONUÇ

Çağdaş toplum bir "information" toplumu olmaya doğru hızla ilerlemektedir. Bu toplum, toplumun bütününe veya onun belirli kesim veya bölümlerini ilgilendiren ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal konularda daha çok şey bilmek istemekte, daha çok şeyin bilinmesi ise toplumun geleceğinin daha iyi ve daha sağlıklı şekillendirilmesi bakımından elzem bulunmaktadır.

Böyle bir ortamda, kamuoyu araştırmaları son yıllarda ülkemizde de sık sık başvuru bir kamu haberleşmesi aracı olmuştur.

Kamuoyu Araştırmalarına güven duyulması ve bu araştırmaların kabul görmesi, bunların dürüst ve objektif, dolayısıyla geçerliliği bulunan sonuçları ortaya koymasına bağlıdır. Bunun sağlanması, büyük ölçüde, bu araştırmaları yapanların belirli kalite standartlarına ve mesleki davranış kurallarına uymalarını gerekli kılmakta ve seçimlerle ilgili araştırmalarda kamuoyunun serbestçe oluşumunu kolaylaştırıcı yasal hükümlerin getirilmesi ihtiyacı gündeme gelmiş bulunmaktadır. Bu incelemede ülkemizde gün geçtikçe sayısı artan kamuoyu araştırmalarının daha sağlıklı gelişmesi ve bu araştırmaları gerçekleştirenlerin faaliyetlerini daha objektif bir çalışma ortamında sürdürebilmesi için yapılabilecek alternatif düzenlemeler üzerinde durulmuştur.

Şüphesiz daha başka alternatifler geliştirilebilir. Önemli olan, yaklaşım ne olursa olsun, kamuoyu oluşumunun objektif olarak izlenebildiği "information" toplumunun gerçekleştirilmesine katkıda bulunmaktır.

KAMUOYU ARAŞTIRMALARI HAKKINDA

KANUN TASARISI TASLAĞI

BİRİNCİ KISIM

Amaç, Kapsam ve Tanımlar

Amaç

MADDE 1 — Bu Kanunun amacı, Kamuoyu Araştırmalarının uygulanması sırasında ilgili kurum, kuruluş ve kişilerin uyacakları kalite standartlar ve davranış kuralları ile bu standart ve kurallara riayetinin denetlenmesi usullerini tespit etmek ve kamuoyu araştırma sonuçlarının yayımlanmasında uyulacak usul ve esasları belirlemektir.

Kapsam

MADDE 2 — Devlet İstatistik Enstitüsü, genel ve katma bütçeli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu fonu idareleri, özel idareler ve belediyelerle bunlara bağlı kuruluşlar ve özel kanunlarla kurulmuş bulunan kurumlar dışında kalan özel kurum ve kuruluşlar ile kişiler tarafından yapılan Kamuoyu Araştırmaları hakkında bu Kanun hükümleri uygulanır.

Kamuoyu Araştırması

MADDE 3 — Kamuoyu Araştırması, belirlenmiş bir yığını temsil ettiği düşünülen belli sayıdaki kişiye, önceden belirlenmiş belli sayıda soru sorma işi olup, örnekleme yöntemiyle elde edilen cevap dağılımlarının, söz konusu yığının bütünü için geçerli tahminler vermesi esastır.

Kamuoyu Araştırması terimi, bu Kanunda, kamunun bütünü, belirli kesim veya bölümlerini oluşturan halkın ve kişilerin ekonomik, sosyal, kültürel, siyasi ve günlük faaliyetleri çerçevesindeki toplumsal ihtiyaç, tutum, davranış, beklenti, eğilim, yönelim ve düşüncelerinin ortalama görüntüsüyle ilgili bilgilerin sistemli biçimde toplanması, objektif olarak kaydedilmesi, sınıflandırılması, tahlil ve takdim edilmesi anlamında kullanılmaktadır.

Kalite Standartlar ve Davranış Kuralları

MADDE 4 — Bu Kanunun kapsamına giren Kamuoyu Araştırmalarında uygulanacak kalite standartları, araştırma sonuçlarının objektifliğini, güvenilirlik ve inanılabilirliğini sağlayacak standart teknik yöntem ve kriterlerdir.

Davranış kuralları ise, bilgi verenlerin hak ve sorumlulukları, halkla ilişkiler ve araştırmayı yapanlarla yaptırınların karşılıklı hak ve sorumlulukları konusunda uyulacak ilkelerin bütünü temsil etmektedir.

Yayımlama

MADDE 5 — Yayımlama, kamuoyu araştırma sonuçlarının her hangi bir yığın haberleşme aracı ile halka duyurulmasıdır.

İKİNCİ KISIM

Kamuoyu Araştırmaları Komisyonu ve Çalışmaları

Kamuoyu Araştırmaları Komisyonu

MADDE 6 — Özel kurum ve kuruluşlar ile kişilerin yaptıkları Kamuoyu Araştırmalarında uyacakları kalite standartları ve davranış kuralları ile bu standart ve kurallara riayetin denetlenmesi esas ve usullerini belirlemek ve kamuoyu araştırma uygulamalarını denetlemek üzere bir Kamuoyu Araştırmaları Komisyonu kurulmuş olup, bu Kanun hükümleri uyarınca seçilen ve Bakanlar Kurulu Kararıyla atanan aşağıdaki on bir üyeden oluşur :

- a) Danıştay üyeleri arasından Danıştay Başkanlığınca seçilen iki üye,
- b) Yargıtay üyeleri arasından Yargıtay Başkanlığınca seçilen iki üye,
- c) Temel ve uygulamalı istatistik alanlarında çalışan üniversite öğretim üyeleri arasından bağlı bulundukları fakülte dekanlığınca seçilen iki üye,
- d) Ekonomi ve ekonometri alanında çalışan üniversite öğretim üyeleri arasından bağlı bulundukları fakülte dekanlığınca seçilen iki üye,

e) Sosyal bilim alanında çalışan üniversite öğretim üyeleri arasından bağlı bulundukları fakülte dekanlığınca seçilen iki üye,

f) Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığınca istatistik ve araştırma uzmanları arasından seçilen bir üye.

Komisyon üyelerinin görev süresi dört yıldır. Süresi biten üyeler yeniden seçilebilir.

Her hangi bir sebeple boşalan üyeliklere kuruluşlarınca bir ay içinde yeniden üye seçilir. Bu takdirde, yeni seçilen üyeler, yerine seçildikleri üyelerin sürelerini tamamlarlar.

Komisyon üyeleri, gizli oy ve salt çoğunlukla, yukarıda (a) ve (b) bentlerinde belirtilen üyeler arasından bir başkan ve bir başkan vekili seçerler. Başkan ve başkan vekilinin görev süresi dört yıldır.

Başkan vekili, başkanlık görevlerinin yapılmasında başkana yardım ve başkan bulunmadığı zaman ona vekillik eder. Başkan vekili de bulunmadığı takdirde, hazır bulunan üyelere en yaşlısı başkanlık görevini yerine getirir.

Komisyon Seçimlerinin Yenilenmesi

MADDE 7 — Komisyon seçimleri dört yılda bir yeniden yapılır.

Karar Verme

MADDE 8 — Komisyon, kararlarını tam üye sayısının salt çoğunluğu ile verir.

Komisyonun aldığı prensip kararları Resmî Gazetede en kısa sürede yayımlanır.

Komisyonun Görev ve Yetkileri

MADDE 9 — Komisyonun görev ve yetkileri şunlardır:

a) Kamuoyu Araştırmalarında ilgili özel kurum ve kuruluşlar ile kişilerin uygulayacakları kalite standartlarını belirlemek ve yayımlamak,

b) Kamuoyu Araştırmalarında ilgili özel kurum ve kuruluşlar ile kişilerin uyacakları davranış kurallarını belirlemek ve yayımlamak,

c) Kamuoyu Araştırması yapan özel kurum ve kuruluşlar ile kişilerin belirlenen kalite standartlarını uygulamalarını ve davranış kurallarına uymalarını kolaylaştırıcı ve özendirici tedbirleri almak,

d) Kamuoyu Araştırmalarında ilgili özel kurum ve kuruluşlar ile kişilerin öngörülen kalite standartları ile davranış kurallarına riayetlerinin denetlenmesi için gerekli usul ve esasları belirlemek, bu konudaki izleme ve denetlemeleri yapmak ve gerekli uyarılarda bulmamak,

e) Kamuoyu Araştırması uygulamaları ile ilgili olarak bu Kanun hükümlerinin yerine getirilme esasları hakkında yığın haberleşme araçları aracılığıyla gerekli açıklamalarda bulunmak.

Kamuoyu Araştırması Sonuçlarının Yayımlanması

MADDE 10 — Kamuoyu Araştırması sonuçları aşağıdaki bilgilerle birlikte yayımlanacaktır:

a) Kamuoyu Araştırmasının amacı, konusu, ve öngörülen yığının tanımlanması,

b) Anketçi sayısı,

c) Öngörülen ve fiilen gerçekleşen örnekteki kişi sayısı, soru sorulan kişilerin cinsiyet, yaş, gelir, meslek grupları vb. ayrımlara göre dağılımları,

d) Kullanılan örnekleme yöntemi ve ağırlıklar,

e) Bütün sorulara verilen cevapların yüzde dökümleri, her soruda cevap vermeyen kişilerin yüzdeleri, yüzdelerin hesaplandığı bazlar,

f) Yapılan tahminlerin güven aralıkları hakkında bilgi,

g) Bilgi toplama yöntemi : halka mahsus yerlerde kişisel görüşme, kişinin evinde kişisel görüşme, posta veya telefon görüşmesi, yazdı sorular, mekanik kayıt cihazı, gözlem vb.,

h) Örneğin il, ilçe, bucak ve köy gibi coğrafi birimlere göre dağılımı, kişilere soru sorulduğu coğrafi birimlerin sayıları,

i) Anketçinin (anketçilerin) adı (adları) ve nitelikleri,

j) Soru kâğıdındaki, soru sorulan kişilere sözlü olarak iletilen somlar ve sıklarına göre muhtemel cevaplar,

k) Anketi yapan kuruluş veya kişinin adı.

Bu bilgiler, araştırmanın sonuçları yayımlandığı sırada Komisyona verilmiş olacaktır.

Komisyona Başvuru Hakkı

MADDE 11 — Bu Kanunun 14 üncü maddesinde belirtilen seçimlerle ilgili olarak yapılan Kamuoyu Araştırmalarının doğrudan konusu

olan gerçek ve tüzelkişiler, araştırmayı yapan özel kurum ve kuruluşlar ile kişilerin, Komisyonun bu araştırmalar için belirlediği kalite standartlarına ve davranış kurallarına uymamaları sebebiyle, açıkladıkları araştırma sonuçlarının geçerli olamayacağı görüşünde iseler, Komisyona yazılı başvuruda bulunarak durumun incelenmesini ve karara bağlanmasını isteyebilirler.

Komisyon başvuru üzerine toplanarak durumu inceler ve en çok gün içinde kararını açıklar.

Komisyonun Denetim Yetkisi

MADDE 12 — Komisyon, bu Kanunun 14 üncü maddesinde belirtilen seçimlerle ilgili Kamuoyu Araştırmalarında bu Kanun hükümlerine uyulup uyulmadığını denetleyebilir. Uyulmadığını tespit ettiği takdirde, durumu inceleyerek kararını açıklar.

Bölge İdare Mahkemelerine Başvurma

MADDE 13 — Komisyonun, bu Kanunun 14 üncü maddesinde belirtilen seçimlere yönelik Kamuoyu Araştırmaları dolayısıyla verdiği kararlara, ilgili kurum, kuruluş ve kişiler tarafından genel hükümler çerçevesinde Bölge İdare Mahkemelerine başvurularak itirazda bulunulabilir.

ÜÇÜNCÜ KISIM

Yay unlama Yasağı ve Cezalar

Yayımlama Yasağı

MADDE 14 — Millet Meclisi, il genel meclisleri, belediye başkanları, belediye meclisleri, muhtarlar, ihtiyar meclisleri ve ihtiyar heyetleri seçimlerinden birinin yapılacağı tarihten önceki gün saat 18.00'de başlamak üzere oy verme işlemi sona erinceye kadar seçimle ilgili Kamuoyu Araştırmalarının sonuçları veya bu sonuçlarla ilgili yorumlar, radyo ve televizyonla, gazete veya süreli veya süresiz başka yayınlarla, el ilanı, duvar ilanı, afiş, ilan tahtası veya başka araçlarla yayımlanamaz veya dağıtılamaz.

Cezalar

MADDE 15 — Kamuoyu Araştırmalarında bu Kanunun hükümlerine aykırı davranan özel kurum ve kuruluş temsilcileri ile kişiler bir

aydan altı aya kadar hafif hapis cezası ve liradan az olmamak üzere hafif para cezası ile cezalandırılır.

DÖRDÜNCÜ KISIM

Çeşitli Hükümler

Komisyon Giderleri

MADDE 16 — Kamuoyu Araştırmaları Komisyonunun her türlü giderleri genel bütçeden ödenir. Bunun için gerekli ödenek Adalet Bakanlığı bütçesi içindeki ayrı bir programda gösterilir.

Personel Çalıştırma

MADDE 17 — Komisyon 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre devamlı, geçici ve sözleşmeli personel çalıştırabilir.

Komisyonun Çalışma Usul ve Esasları

MADDE 18 — Kamuoyu Araştırmaları Komisyonunun çalışma usul ve esasları, bu Kanunun yürürlüğe girmesinden itibaren on iki ay içinde hazırlanacak yönetmelikle düzenlenir.

Yürürlük

MADDE 19 — Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Yürütme

MADDE 20 — Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

AVRUPA TOPLULUĞU VE TEK AVRUPA YASASININ GETİRDİKLERİ

Bilgöl GÜLER

TODAİE Asistanı

İkinci Dünya Savaşının ardından hemen tüm dünyada görülen başlıca olaylardan biri, devletlerarasında ekonomik, ticari, savunma amaçlı çok sayıda anlaşma yapılmasıdır. O dönemden günümüze etkisini giderek arttıran ve ulus devlet ile egemenlik kuramlarını zorlayan nitelikte ilk ve tek anlaşma ise Avrupa kıtasında gerçekleştirilmiştir. O günden günümüze Avrupa Topluluğu, insanlığın belleğinde henüz çok taze bir yeri olan ulusçuluğu, ulusal sınırların ekonomik ve politik gelişmeleri içine sığdıramayacak kadar dar geldiği gerekçesiyle kırmaya çalışmaktadır. Bu çaba aynı zamanda bir varlık - yokluk sorunudur. Batı Avrupa devletleri, uluslararası pazarda ABD ve Japonya rekabeti karşısında tek başlarına var olmaları mümkün olmadığı için bir üst düzeyde, —19. yüzyıl ulus kavramıyla tamamlanamayacak şekilde— “uluslaşmaya” çalışmaktadırlar. Otuz yılı dolduran bu çabada önemli bir adım, 1985 yılında atılmıştır. Avrupa Topluluğu, 1992 yılı sonunda iç sınırlardan arınmış birleşik, tek bir büyük pazarın oluşumunun tamamlanması amacıyla “Tek Avrupa Yasası” ile kurucu anlaşmalarda önemli değişiklikler yapmıştır.

Bu yazıda söz konusu yasanın getirdiği düzenlemeler ele alınmaktadır. Konu, önce Tek Avrupa Yasasının hazırlayan gelişmelere kısa bir göz atıldıktan sonra üç ana nokta çevresinde ele alınmıştır. Bunlar Yasanın iç pazar oluşumunun tamamlanmasına ilişkin düzenlemeleri, ortak politikalarla ilgili olarak getirdiği yenilikler ve kurumsal yapı ve işleyişteki değişikliklerdir.

TEK AVRUPA YASASI NA DOĞRU

Bir “Avrupa Birleşik Devletleri” kurma düşüncesi daha 19. yüzyılın ikinci yarısında dile getirilmiştir. Düşüncenin “düş” olmaktan çıkışı ise ancak yüz yıl sonra, önce 1951 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun, sonra 1957’de Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Avrupa

Atom Enerjisi Topluluğunun kurulmasıyla mümkün olmuştur. İlk bütünleşme, 1967 yılında bu üç topluluğun bütçeleriyle organlarının birleştirilerek üçünün tek karar sürecine bağlanmasıyla kurumsal düzeyde gerçekleşmiştir.¹ Bu tarihten günümüze dek Topluluklar amaçlarını bir Parlamento, bir Konsey, bir Komisyon ve bir Adalet Divanı aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Roma Anlaşması, Ortak Pazar'ın kurulması için on iki yıllık bir geçiş dönemi öngörmüş, Ortak Pazar öngörülen süreden on sekiz ay önce 1968'de oluşturulmuştur. 1970'de ulusal merkez bankaları kısa dönemli para sistemi anlaşmasını imzalamış, böylece Topluluklar kendi kaynaklarıyla hareket etme olanağına kavuşmuşlardır. Bu, doğal olarak, karar sürecini hızlandırmış ve ulusal vergilerin uyumlulaştırılması gibi zor bir konuda etkin kararlar almaya olanak vermiştir. Bu gelişmeleri "Davignon Raporu" izlemiş, bu raporda üye devletler dışişleri bakanlarının periyodik olarak toplanmaları, toplantıların devletlerin dış politikalarını uyumlaştırma, günün önemli uluslararası sorunları hakkında karşılıklı bir anlayış geliştirmek amacıyla düzenli bilgi, görüş alış verişinde bulunma, kısacası Avrupa'nın dış siyasi ilişkilerde "tek ses" olma amacına hizmet edilmesi önerilmiştir.

Ne var ki 1971 yılı, bütünleşme sürecinin gelişmesinde durgunluk dönemecidir. Avrupa ekonomilerinin para ve genişleme sorunları, 1973 - 1974 yıllarında enerji kriziyle daha da büyümüştür. Kriz, daha ileri bir "genişleme" ile 1975'de 46 Afrika, Karaip ve Pasifik ülkesiyle, 1976'da Comecon ülkeleri, 1976 - 1977'de Kuzey Afrika ve bazı Orta Doğu ülkeleri, 1978'de Çin ile yeni kurulan veya tazelenen ticari bağlantılar aracılığıyla çözülmeye çalışılmıştır. 1970'li yıllarda bütünleşmenin "derinlemesine" ilerleyişi ise Avrupa Parlamentosunun doğrudan seçimlerle oluşturulması² ve 1979'da Avrupa para sisteminin işlerliğe kavuşturulması için yapılan girişimler de somutluk kazanmıştır.

1980'li yıllar, yine enerji sorununun yaşandığı ve sanayi sektöründe önemli sıkışıklıkların sürdüğü bir dönemdir. Avrupa ekonomisinin bugünün sıkışıklığını aşmakla birlikte belirsiz teknolojik gelecek soru

¹ "Merger Treaty" ya da "Füzyon Anlaşması" olarak anılan bu anlaşma metni için bkz: European Communities - Commission "Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities", Treaties Establishing the European Communities, Abridged Edition, Luxembourg 1979, s. 527-535. Anlaşma Brüksel'de 8 Nisan 1965 tarihinde imzalanmıştır.

² European Communities Commission, "Act Concerning the Election of the Representatives of the Assembly by Direct Universal Suffrage" (Düzenleme 20 Eylül 1976 tarihli Konsey Kararı ile yapılmıştır), anılan Treaties Establishing the European Communities, s. 547-557.

nunu da ortadan kaldırması gerekmektedir.³ Oysa Avrupa'da birbirinden çok farklı hacimlerde 12 ayrı pazar vardır. (Örneğin 366.000 nüfuslu Lüksemburg ve 60 milyon nüfuslu Almanya) Küçük pazarların ABD ve Japonya ile rekabet şansının olmadığı bellidir. Bununla birlikte Avrupa'nın en geniş ulusal endüstriyel pazarına sahip bulunan Almanya'nda şansı yoktur. Almanya pazarı Japonya pazarının yarısından, ABD pazarının ise dörtte birinden daha küçük ölçektedir. Bu iki güçle başa çıkabilmek, ancak 320 milyonluk Avrupa pazarının "tek pazar" haline getirilmesine bağlıdır.⁴ Ayrıca Avrupa'nın geleceğini tehdit eden "teknolojik belirsizlik" gerçeği açık seçik bir biçimde ortaya çıkmıştır. Avrupa dünya bilişim teknolojisinin %30'unu tüketirken, yalnızca %10 kadar bir kısmını üretebilmektedir. Yeni teknolojilerin geliştirilmesi, gelecekte ayakta kalabilmenin biricik koşuludur. Teknolojik yeterliğin sağlanabilmesi ise büyük ölçekli ve çok pahalı araştırma - geliştirme projelerinin yapılmasını gerektirmektedir. Bu dev ölçekli maliyetleri hiç bir Avrupa ülkesinin karşılayabilmesi söz konusu değildir.⁵ Son olarak AT dünyanın en büyük ticaret bloğudur ve ticaretinin yüzde 50'sini kendi sınırları içinde gerçekleştirmektedir. 1968'de gümrük birliği sağlanarak malların serbest dolaşımı sağlanmış olmakla birlikte "tarife dışı engeller tek pazar amacına ulaşmaya engel olacak biçimde etkin ve yaygın olarak kullanıma sokulmuştur. Sonuç, örneğin ticarete ilişkin formalitelerin her yıl 120.000 milyon Avrupa Hesap Birimi (ECU) tutarında paranın kaybına yol açması; kamusal sözleşme ihalelerdeki ulusal ayrımcılığın 40.000 milyon AHB'ne mal olması; sanayi mallarında standart farklılıkları nedeniyle birim maliyetin %20-30 arasında artması olmuştur.⁶

Tek bir iç pazar oluşumunun gerçekleştirilememesi nedeniyle doğan bu kayıplar, üye ülkelerin ekonomik sorunlarının benzer özellikler taşımasıyla birleşince, "tek pazar" sorunu ciddi bir şekilde ele alınmıştır. Devlet ve hükümet başkanlarının 1982, 1984 ve 1985 yıllarındaki toplantılarında alınan kararlar sonucunda Komisyon Haziran 1985'de ünlü "White Paper - Beyaz Raporu" hazırlayarak Konsey ve Parlamenta

³ 1950'den 1983'e dek gelişmeler için bkz: European Communities - Commission, Sters to European Unity - Community Progress to Date A. Chronology- 4 th ed., European Documentation Series, Luxembourg May 1983.

⁴ European Communities - Commission, Europe Without Frontiers: Competing the Internal Market, Luxembourg, 1987, s. 10.

⁵ Lord Coefield (AT Komisyon Başkan Yardımcısı 19 Haziran 1986 Belçika Ticaret Odası Konuşması), "Hedef iç Pazarı Bütünlemek", Avrupa 105, Yaz 1986, s. 8.

⁶ European Communities - Commission, anılan Europe Without Frontiers, s. 13.

sunmuştur.⁷ White Paper, Avrupa Ekonomik Topluluğunun en önemli amacı olan ortak bir iç pazarın kurulmasını, sınırlardan tümüyle arındırılmış, hiçbir ulusal engelin bulunmadığı bir Avrupa'nın var edilmesine bağlı görmektedir. Raporun teması, Avrupa ölçeğinde mal ve hizmet ile birey ve sermaye dolaşımında aynı serbestlik düzeninin gerçekleştirilmesidir. Bu, Avrupa'nın uzun vadede ekonomik sıkıntılarına temelli ve etkili çıkış yolları getirecektir. Yapılması gereken, kaynak kullanımında savurganlığa, teknolojik gelişmeyi belirsizliğe, işsizlik oranını tüm üye ülkelerde yükselmeye iten koşulların, kısacası Topluluk içindeki ticareti engelleyen unsurların kademeli olarak 1992'ye dek kaldırılmasıdır. Böylece maliyetler doğrudan düşecek, üretim planlaması ve uzmanlaşma kolaylaşacak, firmaların uluslararası rekabet gücü artacaktır. Beyaz Rapor bu doğrultuda 300'ün üzerinde öneri getirmiş, önerilerini 1985 - 1992 yılları arasında bir zamanlamayla uygulanabilir kılmıştır. Komisyon, ilk iki yılda üye devletlerin gerekli yasal düzenlemeleri gerçekleştirmelerini istemiş, faaliyetlerin ilk iki yılda yoğunlaştırılmasıyla ilk etap sonunda önlemlerin etkili sonuçlarının alınmasını hesaplamıştır. Böylece 1992, planın gerçekten başarıyla sonuçlandırılacağı tarih olabilecektir.⁸

Beyaz Rapor, Topluluk içi ticareti sınırlayan engelleri üç grupta toplamıştır:

(1) **Fiziksel engeller:** Bunlar gümrük işlemleri, göçmen denetimleri, pasaport denetimi, bireylerin bagajlarının aranması, ulusal dolaylı vergilendirmenin gerektirdiği işlemler, vb. uygulamalardır. Bu engeller bütünüyle kaldırılmalıdır. Komisyon bu önerisinin önce denetim noktalarının sınırlardan içeriye kaydırılması, sonra tümüyle kaldırılması biçiminde gerçekleştirilebileceğini belirtmekte, nihayet 1992'de politikaların eşgüdümü ve ulusal mevzuatların uyumlaştırılmasıyla tümüyle kaldırılabilir hale gelinmesini öngörmektedir.⁹

(2) **Teknik engeller:** Tek, birleşmiş bir iç pazarın yaratılması amacına yalnızca sınırların kaldırılmasıyla varılamaz. Topluluğun her köşesine rahatça gidebilenlerin bulundukları yerlerde de serbest olmaları gerekir. Bu, mallar için geçerli olduğu gibi bireyler ve şirketler için de geçerlidir. İşte teknik engellerin kaldırılması, yani mal, kamu ihaleleri ve sözleşmeleri, işgücü ile mesleklerin serbest dolaşımı, hizmetlerin ortak pazara kavuşturulması, endüstriyel işbirliğinin gerçekleştirilmesi,

⁷ Commission of the European Communities, Completing the Internal Market, White Paper From the Commission to the European Council, Luxembourg June 1985.

⁸ European Communities - Commission, anılan Europe Without Frontiers, s. 19-22.

⁹ White Paper, s. 9-14.

bütün bu alanlarda standartlar geliştirmeyi, sermaye hareketlerine ilişkin ortak kurallar saptamayı ve topluluk hukukunun daha yetkin uygulanma düzeyine yükseltilmesini gerektirmektedir. Malların serbest dolaşımı, teknik standart ve ulusal mevzuatların uyumlaştırılması ve kamu ihalelerindeki ayırımcı ulusal uygulamaların ortadan kaldırılması, bu alandaki işleyişin ortak ve şeffaf usullere bağlanmasıyla sağlanacaktır. Mesleklerin serbest dolaşımı, mesleki niteliklerin uyumlaştırılması ve derece ile diplomaların eşleştirilmesi - tanınmasıyla gerçekleştirilecektir. Bütün bunlar, sermaye hareketlerinin serbestleşmesine zemin oluşturmaktadır.¹⁰

(3) Mali engeller: 1968 yılında gümrük birliğinin gerçekleştirilmesi tarifelerin uygulanmasına son vermişse de, peş peşe gelen krizler üye devletleri dolaylı vergilendirme sistemlerini devreye sokmaya zorlamış, böylece 1968 başarısı gerçekte görüldüğü kadar radikal olamamıştır. Komisyon, üye devletlerin vergi oranları üzerinde değişiklik yapma yetkisini üzerine almak istemektedir. Ancak bu, üye devletlerin mali özerkliklerinin teslimi anlamına geldiği için Komisyon mali engeller konusunda ilk iki kategoriye göre çok daha esnek bir yaklaşım benimsemiştir. Bu kategoride yer alan engellerin, bütünleşme sürecinin son iki yıllık diliminde çözümlenmesi hedeflenmiştir demek mümkündür.¹¹

Beyaz Raporla getirilen bu öneriler Ekonomik ve Sosyal Komite tarafından bütünüyle —90 olumlu, 14 olumsuz, 17 çekimser oyla— kabul edilmiştir. Bununla birlikte komite, hazırlanan metinde toplumsal boyutun oldukça zayıf kalmış olmasını eleştirmiş, programın yalnızca ticari çıkar olarak değerlendirilmesinin yanlış olduğu uyarısında bulunmuştur.¹²

Beyaz Rapor, Aralık 1985 tarihli Hükümetler arası Konferanşa olumlu karşılanmış, Rapor, Ocak 1986'da "Single European Act-Tek Avrupa Yasası" biçiminde tüm üye devletlerce aynı yılın Şubat ayı sonuna dek imzalanmıştır. Ancak Yasanın yürürlüğe girmesi için yerine getirilmesi gerekli olan ulusal parlamentolarca onaylanma aşaması, sorunların ortaya çıktığı aşama olmuştur.¹³ Anlaşma üye devletlerce 1986 yılının ikinci yarısı boyunca onay için beklemiş, İrlanda'nın onay işlemini ancak referandumla gerekli anayasa değişikliğini yaptıktan sonra gerçekleştirme zorunluluğu nedeniyle, öngörülen 1 Ocak 1987 tarih

¹⁰ Üstteki kaynak, s. 17-41.

¹¹ Üstteki kaynak, s. 41-55.

¹² European Communities, Economic and Social Committee, "Internal Market", BuUetin, No. 11/1985, s. 10.

¹³ White Paper, s. 3.

hinde değil, yedi aylık bir gecikmeyle 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe girebilmiştir.¹⁴ Önerilerin gerçekleştirilmesinde Parlamento ve Konseye önemli görevler düşmektedir. Bunlar gerekli kararları alma ve önerilerin adaptasyonunda ağır bir sorumluluk taşımaktadır. Komisyon, öneriler üzerine gecikmeksizin görüşünü vermesi için Parlamento'yu sıkıştırmış; Konsey e pek başarılı olamamışsa da önerilerin karara bağlanması konusunda zamanlamaya uyması için baskı yapmıştır.¹⁵ Bununla birlikte Konsey, Yasa yürürlüğe girinceye dek hemen hiçbir önemli adım atmamıştır. Komisyon bu tutumu eleştirmek üzere, Tek Avrupa Yasasının yürürlüğe girmesinden bir buçuk ay önce bir "İkinci Rapor" yayımlayarak "Beyaz Raporun yayımlanışından bu yana geçen sürenin ve Tek Avrupa Yasasının bir değerlendirmesini yapmıştır.¹⁶

Özetle Beyaz Rapor ve onun sonucu olan Tek Avrupa Yasası Komisyon'ca neredeyse ödünsüz savunulmakta, Topluluğun tek uluslararası karar organı olan Konsey ise üye devletlerin tutumlarıyla aynı yönde olmak üzere yavaş hareket etme yoluyla uygulamaları geciktirmektedir. Ekonomik ve Sosyal Komite ise verdiği görüşlerle Komisyon'a destek çıkmaktadır. Beyaz Rapor üzerine bildirdiği görüşten sonra Tek Avrupa Yasasının da desteklemiş, Avrupa'nın yeni sınırlara sahip olma hedefine 113 olumlu, 25 olumsuz, 27 çekimser oyla sahip çıkmış ve Konseyi yalnız bırakmıştır.¹⁷

TEK AVRUPA YASASI

Tek Avrupa Yasası, Roma Anlaşmasının ilk ve köklü revizyonu olarak tanımlanabilir. Bir tek metinde, Roma Anlaşması bir bütün olarak mantıksal sonucuna doğru ilerletilmekte, Topluluk bütünleşmesi, kapsamlı bir biçimde ekonomik, toplumsal, parasal ve politik işbirliğini içeren yönleriyle gerçekleştirilmek istenmektedir. Beyaz Rapor, üye

¹⁴ Anlaşmanın üye devletlerce onay tarihleri şöyledir: Danimarka 17 Haziran; Belçika 25 Ağustos; İngiltere 19 Kasım; Lüksemburg 17 Aralık; İspanya 18 Aralık; Hollanda 24 Aralık; Almanya ve Fransa 29 Aralık; İtalya 30 Aralık; Yunanistan ve Portekiz 31 Aralık 1986, İrlanda Mayıs 1987.

Kaynak XXI st Report, 1986; s. 33-34.

¹⁵ European Communities - Commission, anılan Europe VVithout Frontiers, s. 22.

¹⁶ Commission of the European Communities, Second Report From the Commission to the Council and The European Parliament - on the Implementation of the Conunission's White Paper on Completing the Internal Market, Brussels, May 1987.

¹⁷ European Communities, Economic and Social Conimmittee, "A New Frontier for Europe: Making a Success of the Single Act", Bulletin, No. 5-6/1987, s. 8-9.

rinde en geniş uzlaşmanın sağlanabileceği ekonomik bazı, —sınırların ortadan kaldırılmasını— inceleyerek bir bütünleşme önerisi getirmiştir.

Buna göre,

- (1) 1992 sonuna dek büyük, tek bir rapor oluşturulacak,
- (2) Üye devletler arasındaki ekonomik ve sosyal tutarlık güçlendirilecek,
- (3) Ekonomik ve parasal birlik, Avrupa Para Sistemi ile Avrupa Hesap Birimine (ECU) işlerlik kazandırılarak gerçekleştirilecek,
- (4) Bir Topluluk araştırma ve teknolojisi yerleştirilecek,
- (5) Çevreye ilişkin sorunlarda Topluluk yetkileri belirlenecektir.

Tek Avrupa Yasası bu öneriler doğrultusunda düzenlenen hükümle birlikte, iç pazar oluşturulmasında karar sürecini hızlandırmak ve bu yeni oluşuma en uygun yönetsel mekanizmayı kurarak işlerliğe kavuşturmak amacıyla bir dizi kurumsal düzenleme getirmiştir. Bunlar, en az ekonomik hükümler kadar önemlidir. Topluluğun kurumsal yapısı önemli ölçüde değişikliğe uğratılmaktadır. Konsey iç pazarın oluşturulmasına ilişkin konularda (Beyaz Raporun önerilerinin üçte ikisinde) oybirliğinden nitelikli oyçokluğuna dayanan bir karar sürecine bağlanmış, Parlamento “işbirliği yöntemi” ile yasama etkinliklerinde daha etkin bir düzeye getirilmiş, Komisyonun ise Konsey’ce belirlenecek ilke ve kurallar çerçevesinde daha geniş yürütme yetkisine sahip kılınması amaçlanmıştır.¹⁸

İç Pazar Oluşumunun Tamamlanması

Tek Avrupa Yasasına göre iç pazar, “içinde mal, kişi, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımının (Anlaşma hükümlerine göre) sağlandığı, iç sınırların olmadığı bir alanı kapsar.” Topluluk, iç pazarı 31 Aralık 1992’ye dek, aşamalı olarak gerçekleştirmek amacındadır.¹⁹ Bu amaç doğrultusunda alınacak önlemlerin, Yasanın sayılan bazı madde hükümlerine uygun olarak alınması²⁰ ve Anlaşmanın öbür hükümlerine zarar vermemesi koşulu getirilmiştir. Bir yoruma göre böylece, Konsey’in geri adım atma olasılığı ortadan kaldırılmış ve iç pazarın yalnızca Tek Avrupa Yasası ile getirilen hükümler ile değil, aynı zamanda Anlaşma

¹⁸ Second Report, s. 3-4.

¹⁹ Bildirgede bu son tarihin saptanışının otomatik olarak hukuksal etki yaratmayacağı belirtilmiştir.

²⁰ Bu maddeler; 8B, 8C, 28., 57/2, 59., 70/1, 84, 99, 100A ve IOOB’dır.

nın "eski" hükümleri aracılığıyla da gerçekleştirileceği "anımsatılmış" tır.²¹

Çalışmalar, genel olarak yapıldığı gibi, Komisyonun Konsey'e vereceği önergeler üzerine başlatılacaktır. Komisyon önergeleri kaleme alırken, üye devletler arasındaki gelişme farklılıklarını göz önünde tutarak buna uygun hükümler önerebilecektir. Eğer bu tür hükümler iç pazar oluşumunda bazı sapmalara neden olarsa, Komisyonun hükümlerin ve önlemlerin geçici nitelikte olmalarına ve sürecin işleyişine mümkün olan en az zararı vermesine dikkat etmesi gerekmektedir. Bu koşullar ve esneklik çerçevesinde hazırlanacak Komisyon önerileri, Konsey'ce nitelikli oy çokluğu ile karara bağlanacaktır. Tek Avrupa Yasasının tüm hükümleri göz önüne alındığında, bu hükmün üye devletler arasında eşitsiz gelişmeye olanak verdiği anlamına gelmediği görülmektedir. "Sapma" niteliğindeki hükümlerin "geçici" olma koşulu, bunların geçerliliğinin üye ülkelerin gelişmişlik sorununun çözülmesiyle sona ereceğini ve sürecin kesin olarak uyumlaştırma ile tamamlanacağını göstermektedir.

İç pazara ilişkin bu ilkeler, Tek Avrupa Yasasının 100 A ve 100 B maddelerinde belirtilen yeni bir mekanizma ile yaşama geçirilecektir. Bu mekanizma, Konsey'in Komisyon'un önerisi üzerine, Avrupa Parlamentosu ile "işbirliği prosedürü" çerçevesinde, Ekonomik ve Sosyal Komite'nin görüşünü aldıktan sonra "üye devletlerde yasa, yönetmelik ya da bir yönetsel işleme konu olan, iç pazarın kuruluşu ile işleyişini amaçlayan düzenlemelerin uyumlaştırılmasına ilişkin önlemleri", nitelikli oy çokluğu ile karara bağlamak biçiminde işleyecektir. Burada yeni ve önemli olan, iç pazara ilişkin konularda "işbirliği prosedürü" ve "nitelikli oy çokluğu" kurallarıdır. Böylece Konsey'in ulusal çıkarlarının Topluluk çıkarlarına üstün tutulabildiği "uluslararası" yapısında önemli bir dönüşüm gerçekleşmiş bulunmaktadır. İkinci olarak bu mekanizma, mali hükümler, kişilerin serbest dolaşımı, ücretli ve işçilerin hak ve yükümlülüklerine ilişkin hükümleri kapsamamaktadır. Mekanizmanın uygulama alanı mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımı ile iç pazarın kalan öbür yönleri olacaktır. Üçüncü olarak Konsey, üye devletlerde iç pazarın kuruluş ve işleyişine ilişkin düzenlemeleri uyumlaştırmak üzere önlemleri karara bağlayacaktır. Yasa, ilgili kararların tüzük, direktif gibi türünü belirtmeyerek Konsey'e geniş bir hareket serbest bırakmıştır. Bununla birlikte söz konusu serbesti bu düzenleme

²¹ Barbaros İnci, "Topluluk İç Pazarı Oluşumunun Tamamlanması", Avrupa Topluluğu - Genel Tanıtım ve Değerlendirme, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, İstanbul, Ocak 1988, s. 86.

ye ilişkin olarak kabul, edilen bildirge ile uyumlaştırma önlemi bir ya da birden çok devlette yasal hükümlerin değişmesine yol açıyorsa, yönerge yolunun kullanılmasına öncelik verilmesi öngörülerek bir ölçüde kısıtlanmıştır. Bir başka istisna, Konsey'in nitelikli oyçokluğuyla karar alarak uyumlaştırmaya ilişkin bir önlemi kabul etmesinden sonra, bir üye devlet 36 ncı maddede öngörülen gerekler,²² çalışma ortamı ya da çevreyi koruma ile ilgili önemli zorunluluklar nedeniyle ulusal hükümlerin uygulanmasını gerekli bulduğu takdirde bunları uygulama yetkisine sahip kalınmasıdır. Ancak bu esneklik bazı koşullara bağlanmıştır. Söz konusu üye devlet uygulamayı sürdüreceği ulusal hükümleri Komisyon'a bildirecek, Komisyon bu hükümlerin üye devletler arasında ayrımcılık yaratıp yaratmadığını ya da gizli bir sınırlama aracı olup olmadığını inceleyerek kabul ya da reddedecektir. Komisyon ya da bir üye devlet, bir devletin bu serbestliği kötüye kullandığı kanısına varırsa, Adalet Divanı'na doğrudan başvurabilecektir.

Hedef 1 Ocak 1993'de iç pazar oluşumunun tamamlanması olmakla birlikte Tek Avrupa Yasası, 100 B maddesinde, bu tarihte sürecin henüz tamamlanmamış olabileceğini göz önüne alarak, uyumlaştırma işlemi gerçekleşmemiş ulusal düzenlemelerin dökümünün çıkarılmasını ve üye devletlerde yürürlükte olan düzenlemelerin inceleme sonunda Konsey' ce eşdeğer olarak tanınması yönünde karar alınmasını öngörmüştür.

Ortak Politikalar

Tek Avrupa Yasası, Roma Anlaşmasını hedefine ve mantıksal sonucuna doğru götürürken yalnızca iç pazar oluşumunun tamamlanması sorunuyla sınırlı kalmamıştır. Öncelikle, 1980'li yılların getirdiği yeni koşulları karşılamak üzere yeni alanlarda ortak politikalar belirlenmiştir. İkinci olarak, Roma Anlaşması'nda düzenlenmiş bulunan kimi ortak politikalar yeni hükümler eklenerek güncelleştirilmiştir. Üçüncüsü, Topluluk kuruluşlarının işleyiş ve yapılarında iç pazar sürecine ilişkin konularda getirilen yeni uygulama mekanizması, sınırlı da olsa kimi ortak politikaların uygulanmasında da geçerli sayılmıştır. Ama en önemlisi, bütün bu hükümlerin, gerçekte iç pazar oluşumunun tamamlanmasına doğrudan katkıda bulunduğu dur.

Ekonomik ve Parasal Birlik Politikası, Araştırma ve Teknolojik Geliştirme Politikası ve Çevre Politikası, Tek Avrupa Yasası ile kurucu

²² Bu gereklilikler Roma Anlaşmasının 36 ncı maddesinde, kamu ahlakı, kamu düzeni, kamu güvenliği, insan ve hayvanların yaşam ve sağlıklarının ya da bitkiler ve sanat, tarih, arkeolojik değeri olan servetlerin ya da ticari ve sınai mülkiyetin korunma zorunluluğu olarak sayılmıştır.

anlaşmaya yerleştirilen yeni politikalar. Sosyal Politika ise yeni hükümler eklenmiş olan tek ortak politikadır.

Sosyal Politika

Roma Anlaşmasının 117 nci maddesinde, çalışanların çalışma koşullarıyla yaşam düzeylerinin yükseltilmesi amaçlanmaktadır. Bu gelişme, hem ortak pazar işleyişinin hem de ulusal tüzel düzenlemelerin uyumlaştırılması ile garanti altına alınacaktır. Bu alanda Komisyon, özellikle istihdam, çalışma koşulları, mesleki eğitim, sosyal güvenlik, iş kazalarıyla hastalıklarına karşı korunma, çalışma sağlığı, sendikalaşma hakkı ve toplu pazarlık konularında üye devletler arasında sıkı bir işbirliği geliştirmekle görevlidir. Bu amaçla gerek ulusal gerek uluslararası düzeyde ortaya çıkan sorunlar hakkında inceleme, görüş bildirme ve danışmalar düzenlenmesi aracılığıyla üye devletlerle sıkı ilişkiler kuracaktır.

Tek Avrupa Yasası, Roma Anlaşmasının 118 inci maddesine getirdiği ek hükümle, üye devletlerin, işçilerin sağlık ve güvenliğini korumak amacıyla özellikle çalışma koşullarının iyileştirilmesini sağlamalarını öngörmüş, ayrıca bu alanda koşulların uyumlaştırılmasını istemiştir. Bu hükmün iç sınırlardan arındırılmış bir Avrupa'da yalnızca işgücünün hareketliliğini önleyebilecek teknik bir engelin kaldırılmasından öte pek bir anlam taşımadığı ve bu konuda Roma Anlaşmasını daha ileri bir aşamaya götürmediği açıktır. Yenilik, bu görevin nasıl bir karar süreciyle gerçekleştirileceğinin belirtilmesindedir. Bu alandaki çalışmalar, iç pazar oluşumuyla ilgili konular için getirilen yeni çalışma biçimiyle, yani Avrupa Parlamentosuyla işbirliği, Konsey'de nitelikli oyçokluğu ile karar alma ve bu alanın bir gereği olarak Ekonomik ve Sosyal Komite'nin görüşünü isteme yoluyla gerçekleştirilecektir. Ancak Konsey düzenlemeyi, her üye devlet içinde yer alan teknik düzenlemeleri göz önüne alarak, yönergeler ile karara bağlamak zorundadır. Üstelik bu yönergeler, küçük ve orta boy işletmelerin kuruluşlarıyla gelişmelerine zarar getirecek yönetsel, mali ve hukuksal engelleri getirmekten sakınacaklardır. Bir başka maddeyle, Komisyon çalışan ile işveren arasındaki diyalogu, taraflar isterlerse yazılı bir anlaşmaya varılmak üzere geliştirmeye çalışacak, bir tür "arabuluculuk" yapacaktır.

Tek Avrupa Yasası sosyal politikayı çalışan - işveren ekseninde değerlendirirken, Avrupa toplumsal alanda önemli sorunlarla karşı karşıyadır. Nüfus artış hızı düşük olmakla birlikte, (kadın nüfus arasında %02.5, erkeklerde %11.3) %11.8'e ulaşan işsiz nüfus oranı, bunun %40'mı 25 yaşın altındaki genç nüfusun oluşturmaları ve işsizliğin kro

nik yapısal bir sorun haline gelmesi büyük toplumsal sorunlar için uygun ve yeterli bir potansiyel bulunduğunu göstermektedir. Konut, gelecek yılların en önemli sorunlarından birine aday görünmektedir. Toplumsal farklılaşma hızını artırarak sürmektedir.²³ Bu geniş alana yayılmış sorunlar, Tek Avrupa Yasasının yukarıda sözü edilen düzenlemesinin dışında kalmaktadır. Ekonomik ve Sosyal Komite'nin daha önce anılan ve YVWhite Paper üzerine verdiği görüş, Tek Avrupa Yasası için de geçerli olmuştur. Komite görüşünde, White Paper'da toplumsal boyutun zayıf kalmış olmasını esefle karşılıyor, iç pazar hedefine Topluluğun en çok ve en az gelişmiş bölgeleri arasındaki fark kapatılmadan, ekonomik büyüme ve çalışma dünyası konusunda uzun vadeli bir Avrupa politikası olmadan ulaşılamayacağını söylüyor ve programın yalnızca bir ticari çıkar olarak düşünülmemesi gerektiğini, bunun, "Yurttaşlar Avrupa'sına doğru bir adım olduğunun unutulmaması gerektiğini belirtiyordu.²⁴

Ekonomik ve Parasal Birlik Politikası

AT'nun para politikası, 1970'li yılların enerji ve para kriziyle birlikte gündeme gelmiş, 1970'de hazırlanan "Werner Planı", geliştirilecek bir ortak para politikası ile Topluluğun uluslararası para piyasasında bir bütün olarak hareket etmesi, üye devletler paraları arasında sürekli değiştirilebilirlik düzenlenmesi öngörülmüştü. Devletler arasındaki büyüme hızı, enflasyon oranı gibi farklılıklar, parasal birliğin finansmanı için yetersiz kaynak ayrılması, sorumluluğun uluslar üstü bir kuruluşa bırakılmaması, ulusal çıkarların önde tutulması... gibi nedenlerle plan uygulamaya konamamıştı. 1979'da yaşanan kriz ortak bir Avrupa Para Sisteminin (EMS) kurulmasını zorlamış, döviz kurları arasındaki dalgalanmaları sınırlandırma işlevi gören bu mekanizma, Avrupa Hesap Birimi (ECU) nin, yeni bir merkezi para biriminin oluşturulmasına varmıştır.²⁵ Tek Avrupa Yasası bu gelişmeyi kurucu anlaşmaya yerleştirerek "anayasal statüye" oturtmuş ve üye devletlerin ödemeler dengesini sağlayacak biçimde gerekli ekonomik politikaları uygulamaların öngören 104 üncü maddeye uygun olarak işbirliği yapmalarını öngörmüştür. Yasa, geleceğe ilişkin olarak da kurumsal değişiklik-

²³ The European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Living Conditions in Urban Areas, An Overview of Factors Influencing Urban Life in the European Community, Laughlinstown House, Shankill Co. Dublin, 1986, s. 9, 19, 149, 156-(IV).

²⁴ Bulletin, No: 11, 1985 (12 numaralı dipnot).

²⁵ Murat Akan, "Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun Ortak Politikası", Avrupa Topluluğu, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, No. 52, Ocak 1988, s. 3840

ler yapılabileceğini belirterek, üye devletlerin para sistemlerini Topluluk sistemine tümüyle entegre etme konusunda ön-bağlayıcı bir hüküm getirmektedir.

Araştırma ve Teknolojik Gelişme Politikası

Önceki sayfalarda AT'nun en önemli handikaplarından birinin, "belirsiz teknolojik gelecek" sorunu olduğu belirtilmişti. 1972 Paris Doruk Toplantısı sonucunda üye devletler bir ortak araştırma politikası oluşturulmasına karar vermişler, bu amaçla da "Forecasting and Assessment in Science and Technoloji" grubu oluşturmuşlardı.²⁶

Tek Avrupa Yasası, on beş yıldır sürdürülen bu etkinlikleri belli ilkelere bağlayarak ve kurucu anlaşmaya yerleştirerek anayasal hüküm durumuna yükseltmiştir. Topluluğun bu politikayla güttüğü amaç, Avrupa sanayinin bilimsel ve teknolojik temellerini genişletmek ve bu sanayinin uluslararası alanda rekabet gücünü arttırmaktır. Bu amaca ulaşmak için Topluluk, orta ve küçük boy işletmeler de içinde olmak üzere işletmeler, araştırma merkezleri ve üniversitelerin araştırma ve teknolojik gelişmeye ilişkin faaliyetlerini özendirecektir. Bu kurumların işbirliği çabalarını destekleme nedeni ise, özellikle ulusal kamu sözleşmelerinin topluluk rekabetine açılması, ortak normların tanımlanması ve bu işbirliğine getirilen yasal ve mali engellerin kaldırılması yoluyla ve özellikle işletmelerin Topluluk iç pazarının potansiyelinden tümüyle yararlanmalarını sağlamaktır.

Bu alandaki çalışmalar, Topluluğun kabul edeceği bir kaç yılı kapsayan bir çerçeve program ile bunun içinde yer alan her faaliyet için geliştirilecek özel programlar aracılığıyla gerçekleştirilecektir. Çerçeve program, bilimsel ve teknik amaçları saptayan, bunların her biriyle ilgili öncelikleri belirleyen, öngörülen etkinliklerin ana hatlarını çizen, bunlar için öngörülen parasal tutar ile Topluluğun programının tümüne yaptığı mali katkının ayrıntılı kurallarını ve tutarının farklı etkinlikler arasındaki dağılımını saptar. Her özel program da, projenin uygulanişına ilişkin ayrıntılı koşulları, uygulanma süresini, gerekli araçları belirler. Ayrıca Topluluk, Topluluk araştırması, teknolojik gelişme, uygulamalı eğitim programlarının etkin biçimde uygulanabilmesi için gerekli ortak işletmeler ve diğer tüm yapıları kurabilecektir. Nihayet, bu tür girişimler için üçüncü ülkeler ya da uluslararası kuruluşlarla işbirliği yolu da açıktır.

Çevre program ve bu politika için özel örgütlenmeye ilişkin hükümler, genel karar mekanizmasına, (Komisyon önerisi, Avrupa Parlamen

²⁶ Üstteki kaynak, s. 56-57.

tosu ile Ekonomik ve Sosyal Komite'nin görüşü, Konsey'in oybirliğiyle karar alması yöntemine) bağlanmış, diğerleri için ise yeni karar mekanizmasının (Komisyon önerisi, Ekonomik ve Sosyal Komite görüşü, Avrupa Parlamentosu ile işbirliği içinde nitelikli oyçokluğuyla karar verilmesi) uygulanması öngörülmüştür. Topluluk bir "Ortak Araştırma Merkezi" için çalışmaları başlatmış ve Tek Yasa'da konuyla ilgili düzenlemeleri ve üye devletlerarası eşgüdüm etkinliklerini kapsayan ön çalışmalara başlamıştır.

Çevre Politikası

Ortak bir araştırma politikasının gerekliliği gibi, ortak bir çevre politikası oluşturma gereksinmesi de ilk kez 1972 Paris Doruğunda ortaya konmuştur. Doruk toplantısında bu girişim için iki temel neden öne sürülmüştür: (1) Roma Anlaşması Topluluk vatandaşlarının yaşam, çalışma koşullarının geliştirilmesini amaçlar. Bu, içinde yaşanılan çevrenin de geliştirilmesini kapsar. Aynı şekilde Anlaşma üye devletlerin uyumlu ekonomik kalkınmalarını öngörür. Çevresel kaynakların rasyonel kullanımı ekonomik kalkınmada önemli ve belirleyicidir. (2) Çevre kirliliği sınır tanımamakta; sorunun doğası gereği tek bir ülkenin mücadelesi çözüme ulaşmada yetersiz kalmaktadır.

1975 yılından bu yana Avrupa Yatırım Bankasından çevreyi geliştirici projelere 1.300 milyon ECU'luk kredi sağlanmış, Bölgesel Kalkınma Fonu 1975 - 86'da çevreyi koruyucu yatırımlar için 300 milyon ECU' luk yardım yapmış, Komisyon ulusal kamu otoritelerine, belli sınırlar içinde firmalara kirlenmeyi önleyici yatırımlarda kullanılmak üzere yardım yapmalarına izin vermiştir.²⁷

Bu politikayla güdülen amaçlar, (1) Çevreyi korumak, çevre kalitesini yükseltmek, (2) Bireylerin sağlığının korunması, (3) Doğal kaynakların rasyonel kullanımını sağlamaktır. Bu amaçlara topluluk ölçeğinde daha kolay ulaşılması söz konusu olduğunda Topluluk harekete geçecektir. Bu durumda Topluluğun aldığı önlemler saklı olmak kaydıyla üye devletler öbür önlemlerin finansman ve uygulanmasını sağlamakla yükümlüdürler. Bu konuda da, Roma Anlaşmasının 228 inci maddesine uygun olarak ulusal anlaşmalar yapılabilecektir. Topluluk tarafından üstlenilen faaliyetler, Avrupa Parlamentosu ve Ekonomik Sosyal Komite görüşü alındıktan sonra, Konseyce oybirliğiyle karara bağlanacaktır.

²⁷ Üstteki kaynak, s. 51-53.

Kurumsal Yapı ve İşleyişteki Değişiklikler

Avrupa Topluluklarının bütünleşme sürecinde ilk önemli kurumsal değişiklik, 1951 Paris ve 1957 Roma Anlaşmalarıyla kurulan üç topluluğun organlarının birleştirilmesiyle, 1967 yılında gerçekleştirilmiştir. Kurumsal düzeyde ikinci büyük kapsamlı değişiklik, tam yirmi yıl sonra Tek Avrupa Yasası ile yapılmış bulunmaktadır. Yeni düzenleme, karar ve yönetim mekanizmasında —daha çok geleceğe hazırlanmayı amaçlayan— bir ölçüde yapısal, ama daha çok işleyişe yönelik bir mekanizma getirmiştir. Komisyon'un, Tek Avrupa Yasası reformunun başarıya ulaştırılmasında vazgeçilmez öneme sahip olduğunu savunduğu bu düzenleme, işbirliği prosedürü, nitelikli oyçokluğu, yürütme organının yetkilerinin artırılması ve bu yetkilerin kullanma biçimlerinin rasyonalizasyonunu içermektedir. Bunlara dördüncü olarak eklenmesi gereken düzenleme, Topluluk Adaleti Divanının yükünü hafifletecek ilk derece mahkemelerin kurulabilmesidir.

İşbirliği prosedürü, üyeleri tek dereceli seçimle, ulusal değil politik örgütlenme ölçütüne göre seçilen, 18 komisyonu, 2900 kişilik sekretaryasıyla büyük bir kurum olan²⁸ Avrupa Parlamentosu ile ilgilidir. Bilindiği gibi Avrupa Parlamentosu, 1970'li yıllar boyunca kimi önemli yetkilerle donatılmış olmakla birlikte bir yasama organı değil, danışma ve demokratik denetim organıdır. Söz konusu prosedür, Konseyin nitelikli oyçokluğu ile karar verdiği konularda, Parlamento'nun yetkilerinin karar sisteminde bağlayıcılığa varmaksızın güçlendirilmesini amaçlamıştır. İşlemlerin başlatılma yetkisi yine Komisyonda ve son söz yine Konseyde kalmakla birlikte bu işleyiş, Parlamentoya Konsey kararlarını doğrudan ve etkili bir biçimde yönlendirme olanağı verecektir.²⁹

Kısacası Tek Avrupa Yasası, Parlamento'dun daha geniş bir etki gücüne sahip olmasını ve tek, birleşik bir Avrupa'nın kurulmasında türlü etkinliklerde bulunabilmesini istemiştir.³⁰

Nitelikli oyçokluğu ilkesi, Konsey'in karar sürecinde uygulamada genel geçerli olan "oybirliği ilkesinden bir "sapma" olarak nitelendirilebilir. Bu düzenleme, Roma Anlaşmasının iç pazarın oluşturulmasına ilişkin 99 ve 100 üncü maddeleri gereğince Konsey'in karar sürecini hız

²⁸ Ömer Bozkurt (Ed.) Avrupa Topluluğu ve Türkiye, TODAİE Yayın, Ankara, Nisan 1987, s. 27.

²⁹ Commission of the European Council, XXIIInd General Report on the Activities of the European Communities 1987, s. 34-35.

³⁰ Parlamento içtüzüğünü, öngörülen hükümler doğrultusunda 11 Kasım 1986 tarihinde yeniden düzenlemiştir. (OJ C7, 12.1.1987; Bull EC.12-1986.)

landirmek amacıyla getirilmiştir. Nitelikli oyçokluğu ilkesi, Konsey'in iç pazar, araştırma - teknoloji, toplumsal politikalarına ilişkin konuların yaklaşık üçte ikisinde uygulanacaktır. Konsey, Yasanın öngördüğü doğrultuda yeniden düzenlemesi gereken içtüzüğünü, Yasanın yürürlüğe girmesinden önce ele almamakta direnmiş, gerekli değişikliği 20 Temmuz 1987'de yapmıştır.³¹ Oyçokluğu ilkesi, kurucu anlaşmaların tüm hükümlerini kapsayacak genişlikte bir ilke olarak kabul edilmemekle birlikte, Konsey'in uluslararası yapısında bir gedik açarak, bu organı uluslar üstü bir konuma yerleşmeye itmesi ve karar tekelinin “işbirliği yöntemi” ile bir ölçüde “zedelenmesi” sonucunu doğurduğu için oldukça önemli bir düzenlemedir.³² Nitelikli oyçokluğunun uygulamaya konmasının bütünleşme süreci içindeki önemi, geçmişe bakıldığında açıkça ortaya çıkmaktadır. Bilindiği gibi AET Anlaşması, geçiş döneminin ilk iki aşamasında (1958- 1965 sonu) Konsey kararlarının çoğu için oybirliği ilkesini kabul etmekteydi. ikinci aşamanın bitişinden başlayarak çoğunluğa dayalı karar sürecinin yaygınlaşması beklenirken, çoğunluk kuralı Topluluk içinde kriz doğmasına neden olmuştu. Bir üye devletin temel çıkarlarının zedelenmesi söz konusu iken o devletin Konseyde azınlıkta bırakılarak aleyhinde karar çıkarılma olasılığı ya da kuşkusu, 28 Ocak 1966 Lüksemburg Bakanlar Konseyi toplantısında üye devletlerin aralarında çoğunluk kuralı konusunda anlaşamamalarının topluluğun varlığını zedelemeyeceği yolunda bir karar almalarına yol açmıştı. Bundan sonra çoğunluk ile alınan kararlar yalnızca yönetim ve bütçe ile ilgili önlemlerde söz konusu olabilmisti.³³

Avrupa Topluluğunun yürütme organı Komisyon, “tek pazarın tamamlanması” hedefine varmanın en önemli koşulunu, kendi yetkilerinin artırılmasında ve yetkilerini kullanma koşullarının düzenlenmesinde görmektedir. Bu doğrultuda kendi yapısını ve işleyişini güçlendirecek “danışma”, “yönetme” ve “düzenleme” komiteleri kurma önerisin

³¹ OJ L291, 15.10.1987; Ayrıca Bull. EC 7/8-1987, point 2.4.12. Bu gecikme nedeniyle Konsey, 1987 sonuna dek Komisyon'un 206 önerisinden yalnızca 69'unu karara bağlayabilmiştir. EC News, “İç pazarın Tamamlanması konusundaki Peyaz Raporla ilgili üçüncü Rapor”, Nisan 1988, s. 2.

³² Sınırlı bir alanda da olsa oybirliğinden oyçokluğuna geçiş gerçekten önemli tedirginliklere neden olmuştur. Örneğin Portekiz, 59/2 ve 84 üncü maddelerle ilgili olmak üzere, oyçokluğu işleyişinin Portekiz ekonomisinin duyarlı sektörlerini zarara uğratmaması gerektiğini, zorunlu durumlarda bu sektörler için uygun, özgün ve geçici önlemlerin alınabileceğini belirten bir bildirme vermiş, İrlanda da aynı ayrıcalığın kendisine sigorta sektörüne ilişkin olarak tanınmasını isteyebileceğini belirtmiştir.

³³ Emile Noel, Avrupa Topluluğunun Organları Nasıl Çalışır? Avrupa Topluluğu Enformasyon Bürosu, Ankara, 1977, s. 22-24

de bulunmuş, —güçlü bir olasılıkla Komisyonun önlenemeyecek bir güç olmasını engellemek amacıyla— Konsey bu öneriyi Hükümetler arası Konferansının olumlu yöndeki kararına karşı kabul etmemiştir.³⁴ Komisyonun “komite yöntemi” —özellikle Danışma Komitesi— önerisi, Tek Avrupa Yasasının 100 A maddesinde öngörülen görevleri çabuk ve etkili olarak yerine getirebilmesini sağlamak gerekçesine oturmaktadır. Bu maddeye göre Komisyonun görevi, üye devletlerde yasa, yönetmelik ve yönetsel işleme konu olan ve iç pazarın kuruluşuyla işleyişini amaçlayan hükümlerin uyumlaştırılmasına ilişkin önlemleri içeren öneriler hazırlamaktır. Komisyon bu konuda ısrar ederek Mart 1986’da önerisini bir “Regulation” biçiminde hazırlayarak Parlamento ile Konseye sunmuş, Konsey kararını bir yıldan fazla bir süre sonra, üstelik öneriyi önemli ölçüde “delerek” karara bağlamıştır. Sonuç, Komisyon önerisini benimseyen Avrupa Parlamentosu’nun Konsey kararını Adalet Divanına götürmesi olmuştur.³⁵ Böylece Komisyonun yürütme yetkilerinin kullanılmasında uyacağı ilke ve kurallar çerçevesi henüz çizilmemiş olmaktadır.

Topluluk organlarının işleyişine ilişkin olarak getirilen bu düzenlemelerle uygulamaya koyulan karar mekanizmasının başlıca özellikleri şöyle özetlenebilir. Kurucu anlaşmalar, bütünleşmeyi oluşturmak görevini en başta Komisyon ile Konsey’e vermiştir. Bu iki kurumun ilişkileri ise dar bir çerçeve ile sınırlandırılmıştır. Karar süreci, Komisyon’un Konseye bir öneri sunmasıyla başlamakta, Konsey ancak bir öneriye temel olarak karar verebilmektedir. Böylece Komisyon ulusal egemenlik görüşü ve bu görüşten temellenen tavırlar karşısında gerçek bir güce sahip kılınmaktadır. Konsey Komisyon önerisini değiştirerek karara bağlamayı isterse kararı oybirliği ile almak zorundadır. Önerinin olduğu gibi kabul edilmesi ise oyçokluğu ile mümkündür. Tek Avrupa Yasası bu düzenlemeyi olduğu gibi korumuş, ek olarak, Konsey’in Avrupa Parlamentosu ile “işbirliği” prosedürü içinde karar aldığı durumları düzenlemiştir. Buna göre Konsey, Komisyon’un önerisi üzerine ve Parlamentonun görüş bildirmesinden sonra nitelikli oy çoğunluğuyla bir “ortak tavır” saptayacaktır. Ortak tavır, Avrupa Parlamentosu’na iletilecek, Parlamento bunu üç ay içinde onaylar ya da herhangi bir karar almazsa Konsey ortak tavrına uygun biçimde kesin karar alabilecektir. Parlamento Konsey’in tavrına bu süre içinde ve mutlak çoğun

³⁴ “Komisyon’un Yürütme Yetkilerine İlişkin Bildirge”, Üye Devletler Hükümet Temsilcileri Konferansı, Lahey 28 Şubat 1986. Ayrıca bkz: Second Report, s. 4.

³⁵ Second Report, s. 4; Parlamento kararı: Bull. EC 11-1986, point 2.4.5; Konsey kararı: OJ L 197, 18.7.1987 ve Bull. EC 6-1987, point 2.4.11; Adalet Divanına başvuru: OJ C321, 1.12.1987

luk ile değişiklikler getirme ya da bütünüyle reddetme yetkisine sahiptir. Reddedilme durumunda Konsey aynı kararı ancak oybirliği ile alabilir. Değişiklik söz konusu edilmişse, Komisyon önerisini inceleyerek bir ay içinde Konsey'e, Parlamentonun yaptığı değişikliklerden kabul etmediklerini ve bunlar üzerine düşüncelerini iletecektir. Konsey, Komisyonca yeniden incelenen bu öneriyi ancak oybirliği ile değiştirebilir, kabul edecekse, karar nitelikli oyçokluğu ile alınabilecektir.

Yeni karar mekanizmasının uygulanacağı konuların irdelenmesi başlı başına bir inceleme konusudur. Bir başka çalışmaya giriş olmak üzere, uygulama alanının genel görünüşünü şöyle özetlemek mümkündür. Tek Avrupa Yasası, iç pazara ilişkin olarak beş hükümde (7/2, 49, 54/2, 56/2, 57/1, 57/2 maddeler) “işbirliği prosedürü”, katılma başvurusu ile ortaklık anlaşmalarına ilişkin olarak iki hükümde (237 ve 238 inci maddeler) “Parlamento onayı” öngörmüş, yine iç pazara ilişkin konularda yedi maddede (49, 56/2, 57/2, 8B, 59/2, 70/1 ve 84/2 nci maddeler) oybirliği yerine “nitelikli oyçokluğu” uygulaması getirmiştir. Mali hükümler, kişilerin serbest dolaşımı ve ücretli işçilerin hak yükümlölükleri konularıysa bütün olarak yeni karar mekanizmasının dışında bırakılmıştır. Ortak politikalar düzeyinde ise sınırlı bir kesimiyle Sosyal Politika bu mekanizmaya bağlanırken, Araştırma ve Teknolojik Geliştirme ile Çevre Politikalarında genel ve üst düzey kararlar sürecin dışında tutulmuş, uygulamaya ilişkin ya da ikincil düzey kararlar yeni getirilen düzenleme kapsamına yerleştirilmiştir. Ekonomik ve Parasal Birlik Politikasında ise (düzenlemenin geleceğe yönelik olması nedeniyle) karar sürecine ilişkin düzenleme yapılmamıştır.

Tek Avrupa Yasası, kurucu anlaşmanın “Adalet Divanı genel yazmanı atar ve statüsünü belirler” hükmünden ibaret olan 168 inci madde hükmünü dört fıkra ekleyerek genişletmiş, Topluluk yargı örgütlenmesine yeni bir kurumsallaşma olanağı getirmiştir. Bu hükümlere göre Topluluk, Adalet Divanına yardımcı olmak üzere, Divanına talebi üzerine Komisyon ile Avrupa Parlamentosu'nun görüşünü aldıktan sonra Konsey'in oybirliği ile alacağı karara dayanarak ilk derece mahkemelerine sahip olabilecektir.

Kurulacak ilk derece mahkemesi, özel ve tüzelkişiler tarafından açılan davalara bakmaya yetkili kılınmış, üye devletler ile Topluluk kumrularınca açılacak davalar ise yetki alanı dışında bırakılmıştır. Ayrıca mahkemenin (1) Kumcu anlaşmaların yorumu, (2) Topluluk tasarruflarının geçerliliği ve yorumu, (3) Konsey tasarrufuyla kurulan kumruların statülerinin yorumu üzerine ön karar verme yetkisi yoktur. Mahkemenin bakacağı davaların temyizi, Topluluk Adalet Divanınca

gerçekleştirilecektir. Söz konusu mahkemenin üyeleri her türlü bağımsızlık güvencesine ve yargısal görevleri yerine getirebilmek için gereken yeterliğe sahip kişiler arasından, üye devletlerin hükümetleri tarafından karşılıklı uzlaşmaya varılarak altı yıl için seçilecektir. Üyeler her üç yılda bir yenilenecek, ayrılan üye yeniden seçilebilecektir.

Hükümetler arası Konferansın isteği, Topluluğun yargısal kurumlaşmasında üye devletler arasında bağitlanan sözleşmeler çerçevesinde öngörülebilecek üye devletlerin yargısal yetki ve görevlerine zarar getirmeyecek biçimde davranılma sidir.³⁶

DEĞERLENDİRME

Tek Avrupa Yasası, Avrupa Topluluğu kurucu anlaşmalarını ilk kez ve köklü olarak gözden geçiren bir değıştirici anlaşmadır. Yasa, on iki üyeli Avrupa Topluluğunun 1992 yılı sonunda birleşmiş, iç sınırlardan arındırılmış, tek bir pazara ulaşmasını hedeflemektedir. Bu hedef, üçüncü büyük bunalımı uluslararasılaşma süreciyle aşma çabalarının özel bir türünü ifade etmektedir. Bilindiği gibi Avrupa Topluluğu için sonul amaç, bir üst düzeyde "uluslaşmak", bir "Birleşik Avrupa Devletleri" yaratmaktır. Tek Avrupa Yasası ile bu amacın, (kişilerin serbest dolaşımı ve ücretli işçilerin hak yükümlülükleri konulan kapsam dışında bırakılmak üzere) ekonomik ve ticari temeli atılmıştır. Bu temel, "iç pazar oluşumunun tamamlanmasıdır. iç pazar oluşumunun tamamlanması, ortak politikalar başlığında bir dizi düzenlemelerin yapılmasını gerektirmiş, Araştırma ve Teknolojik Geliştirme ile Çevre Politikaları kurucu anlaşmalara yerleştirilerek "anayasal statüye oturtulurken, Ekonomik ve Parasal Birlik politikasının kurucu anlaşmaya konu edilmesiyle üye devletler geleceğe yönelik olmak üzere peşinen "bağlanmışlardır. Bütün bu düzenlemeler doğal olarak, Topluluk kurumlarının yapı ve işleyişlerine ilişkin bazı değışikliklerin yapılmasını gündeme getirmiştir. Avrupa Parlamentosu iç pazar oluşumuna ilişkin konularda "işbirliği prosedürü" ile daha etkin bir duruma yükseltilirken, Konsey nitelikli oyçokluğu ile karar verme ilkesi aracılığıyla uluslar üstü niteliği olan bir organ olmaya itilmiş, Komisyon'un yürütme yetkileri artırılarak bu yetkilerin kullanımı açık kurallara bağlanmış, nihayet yükü sürekli artan Adalet Divanına yardımcı olmak üzere ilk derece mahkemelerinin kurulması mümkün kılınmıştır.

³⁶ "Adalet Divanına İlişkin Bildirge", Üye Devletler Hükümet Temsilcileri Konferansı, Lahey 28 Şubat 1986.

Tek Avrupa Yasası kendi içinde bir değerlendirmeye alındığında, gerek içerdği hükümlerin niteliği bakımından, gerekse üye devletlerin mali özerkliklerinden kolayca vazgeçmeleri beklenemeyeceği için, pürüzsüz bir iç pazarı gerçekleştirebilme şansına sahip görünmemektedir. Yasanın “ortak pazardan ileri, gerçek bir “iç pazardan geri, “mümkün olan düzeyde” bir iç pazar hedeflediği ve bu nedenle bir “ara aşamayı temsil ettiği” söylenebilir. Ancak açıktır ki gelişmeleri bu tüzel metin değil, Avrupa Topluluğunun gereksinimleri belirleyecektir. Dolayısıyla Tek Avrupa Yasasının kendinden bekleneni verip veremeyeceği, hatta aşılma olasılığının ne olabileceği konusunda belli bir yargıya varmak için çok yönlü ve kapsamlı sosyo ekonomik çözümlere gereksinme vardır.

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR /15

HALİL RIFAT PAŞA

Mehmet ALDAN

Halil Rıfat Paşa Vali olarak üne kavuşmuş Sadrazamlarımızdandır. Unutulmaz hizmetleri ve kalıcı eserleriyle, daha çok "Sivas Valisi" olarak anılmaktadır.

Bugün özdeyiş hâline gelen "Gidemediğin yer senin değildir" sözü Onundur.

HAYATI

Halil Rıfat (Paşa) 1827 yılında Selânik Vilayetinin Siroz Sancağına bağlı Lika köyünde dünyaya geldi. Babası, Bölükbaşı namıyla anılan Nevrekob'lu İbrahim Ağa'dır.

Üç yaşında iken ailesi Siroz'a taşındığından Sıbyan Mektebi'ni burada bitirdi. On yaşlarında iken babası tarafından Siroz'lu Molla Bayraktaroğlu Mehmet Ağanın himayesine verildi. Halil Rıfat'ı evlât edinen Mehmet Ağa, Onun özel surette eğitimini sağlayarak zekâ ve yeteneklerinin gelişmesine yardımcı oldu ve Onu 1844 yılında Siroz Tahrirat Kalemine yerleştirdi. Bir yıl kadar bu görevde maaşsız çalışan Halil Rıfat, 1847 yılında Selânik e giderek Divân Kalemünde görev yaptı. Daha sonra Vidin ve Yanya Vilâyetleri Divan Kâtipliklerinde bulundu.

1852 yılında Muhasebe-i Maliye Meclisi Mazbata Odasında kısa bir süre çalıştıktan sonra 1860 yılına kadar Edirne, Harput (Elazığ) ve Erzurum Vilâyetlerinde Divân Kâtipliği yaptı. Aynı yıl Meclis-i Vâlâ'yı Ahkâmı Adliye¹ Hulefâsından oldu. Ertesi yıl yine Divan Kâtipliği ile Silistre'ye gönderildi. 1864'de 3000 kuruş maaşla Tuna Vilâyeti Meclis-i İdare Başkâtipliğine, üç ay sonra da Tuna Mektupçuluğuna atandı. 1868'de Varna Mutasarrıflığına terfi ettirildi. 1869'da Tırhala, 1873'de Vidin Mutasarrıflıklarına nakledildi. 1875'de Rumeli Beylerbeyi pâye-

¹ Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye: Mevzuatı hazırlayan, memurları yargılayan, halk ile Hükümet arasındaki davalara bakan kurul. 1868'de "Divân-ı Ahkâm-ı Adliye" ve "Şûrâ-yı Devlet" olarak ikiye ayrılmıştır.

sini kazandı. 1876'da vezaret rütbesiyle ve 25 bin kuruş maaşla Tuna Valiliği ne atandı.

Halil Rıfat Paşanın, daha önce Vilâyet Meclis-i İdare Başkâtibi ve Mektupçu olarak Tuna Vilâyetinde bulunması ve Mithat Paşa gibi bir Valinin yanında yetişmesi, şüphesiz Onun Tuna Valiliği'nde ve sonraki görevlerinde başarısını sağlayan başlıca etkenlerden biri olmuştur. Ancak, kendisi daha sonraları, Mithat Paşaya fikir ve politika itibariyle bağlı bulunmadığını Saray'a karşı açıklamak ihtiyacını duyacaktır.

Tuna'da beş ay valilik yapan Halil Rıfat Paşa, buradan Halep'e, 1877'de Kosova ve 1878'de Selânik Valiliklerine atandı.

Halil Rıfat Paşanın bu görevi, iki yıl kadar sürmüştür. Sicil kaydında : “Vilâyette eşkıya çeteleri zuhûmyla idare-i vilâyetin kesbi ehemmiyet eylemesinden ve kendisinin izhar-ı acz ile telgrafla istifa etmiş olmasından dolayı azlolunduğu” yazılıdır. Ancak, eşkıyalık olaylarından dolayı acze düşerek istifa ettiği kaydolunan deneyimli ve yetenekli idareci Halil Rıfat Paşa, Sadrazamlığı sırasında Saray'a sunduğu bir arızada, istifasına neden olarak “...O demde Sadrazam olan Sait Paşanın münasebetsiz ve uezâketsiz emirlerine itaat ve tahammül edemediğinden” aralarının açılmış olmasını göstermektedir.

Paşa Selânik Valiliğinden azlinden sonra Umur-u Nafia Komisyonu üyeliğine, 1882 yılında da Sivas Valiliğine tayin olundu. Burada idari yeteneklerini ve becerilerini gösterme fırsatını bularak bir çok hizmet ve eserleri gerçekleştirdi. İki buçuk yıl sonra, Girit Valiliği'ne tayin olundu ise de, tayin kararı uygulanmadı.

Sivas Valiliğinden sonra sırasıyla : 1885'de Aydın, 1887'de Manastır, 1889'da ikinci kez Aydın Valiliklerine atandı. 1891'de Dâhiliye Nâzın oldu. 1895'de bu göreve ek olarak Şûrâ-yı Devlet Reisliğine vekâlet etti. Aynı yıl Sadrazamlığa getirildi. 1901 yılı Ekim ayında öldü. Halil Rıfat Paşa, Abdülhamit devrinde Sadrazam olarak vefat eden iki kişiden biridir.

Mezarı Mihrişah Sultan Türbesi yakınında, eski Sadrazamlardan Hayreddin Paşanın kabri yanındadır.

Ölümü üzerine, Tercüman-ı Hakikat, Sabah ve Servet gazetelerinde övgü dolu yazılar yayımlanmıştır. Bu yazılardan birinde, “Merhum yalnız, il mü ti marifetin mürevvici olmakla kalmayıp kendisi de ilmü irfan ile tehalli eylemiş idi. Hem şair, hem münşi idi. Bir çok güzide ebyâd ve eş'arı olduğu gibi muharrerâtı nümunei selâset ve belâgat idi.” denmekte ise de, kendisini yakından tanıyan İbnülemin Mahmut

Kemal İnal, Paşanın sanatı konusunda aynı görüşte değildir. Paşanın bazı olaylara tarih düşürdüğünü, "nazma bigâne olmadığını" kaydetmekle yetinmiştir.

Halil Rıfat Paşanın Kosova Valisi iken yazıp Hüdâvendigâr Gazinin türbesine astırdığı manzume şöyledir :

*Otuzdört Padişahı Âli Osman nâmı âlisin
Kosova Valisi Rıfat bu kıtayla eder ilân
Murad beş'dir, Muhammed Mustafa isminde dörder Han
Üçer Hâkân-ı zîşândır Selim ü Ahmed ü Osman
İkişer Bayezid, Abdülhamit, Mahmut, Süleymanlar
Birer İbrahim ile Abdülmecid, Abdülaziz, Orhan
Hüdâ Abdülhamid-i sâninin ömrün uzun etsin
Bin iki yüz ile doksan ikide taht e verdi şân
Bu türbe, Fâtih-i Kosova Muradı Evvele meşhed
Cihani terk eden şahane, Hak rahmet ede ihsan*

HİZMETLERİ

Halil Rıfat Paşanın, idareciliğinin en verimli dönemini oluşturan Sivas Valiliği dışındaki hizmet ve eserleri hakkında yeterli bilgilerden yoksun bulunuyoruz.

Mevcut bilgilere göre, Halil Rıfat Paşa merkezi İzmir'de olan Aydın Valiliğinde bulunduğu sırada yol yapımına önem vermiş, köylerde ve kentlerde pek çok yol yaptırmıştır. İzmir'de açtırdığı bir caddeye "Halil Rıfat Paşa" adı verilmiştir. İzmir'de, büyük bir bataklık kurularak sağlık yönünden etkin bir çaba göstermiş; Balçova Kaplıcalarını ihya etmiştir.

Aydın ve İzmir'de İdari Mektepleri açtırmış; İzmir Askeri Hastanesi ile Belediye Dairesini ve bir karakolu inşa ettirmiştir. Vali, Vilâyetin asayiş konusuna da gereken ilgiyi göstermiş, eşkıyanın sindirilmesinde başarı sağlamıştır.

Manastır Valiliği'nde bulunduğu sırada, siyasî çetelerin etkisiz hale getirilmesinde başarılı olmuştur.

İstanbul Darülacezesi (Güçsüzler Yurdu), Paşanın Dâhiliye Nâzırlığı zamanında yaptırılmıştır.

SİVAS VALİLİĞİ

Halil Rıfat Paşa Sivas Valiliğine atandığı zaman, ilin alanı, 194.800 hm. kare ile bugünkü alanının yedi katını buluyordu. İl 4 Sancağa, 26 Kazaya ve 247 Nahiyeye ayrılmış bulunuyordu.

Sivas Merkez Sancağına; Sivas, Aziziye, Koçkiri (Zara), Divriği, Hafik, Gürün, Darende, Tonus ve Yıldızeli kazaları,

Amasya Sancağına; Amasya, Merzifon, Gümüşhacıköyü, Vezirköprü, Osmancık, Havza, Ladik ve Mecitözü kazaları,

Tokat Sancağına; Tokat, Zile, Niksar ve Erbaa kazaları,

Şarkikarahisar Sancağına (Şebinkarahisar); Kara hisar, Mesudiye, Suşehri ve Alucra kazaları bağlı bulunmakta idi.

9 Ocak 1882 - 17 Eylül 1885 tarihleri arasında yaklaşık 44 ay süreyle Sivas Valiliği'nde bulunan Halil Rıfat Paşanın, bu geniş hizmet alanında, yaptığı önemli işlerden biri, gerçekleştirdiği yollar, köprüler ve menfezler vasıtasıyla ulaşım imkânlarını artırması, bu suretle ekonomik ve sosyal canlılığı sağlaması olmuştur. Eğitim ve kültür düzeyinin yükseltilmesi, halkın geçim şartlarının iyileştirilmesi de Vali Paşanın üzerinde önemle durduğu konuların başında gelmiştir.

Gerçekleştirdiği Eserler

Yollar - Köprüler

Halil Rıfat Paşa, Sivas'taki yol çalışmalarına, hazırladığı programları İl ve İlçeler ileri gelenlerine benimseterek başlamış, çalışmalarını bir seferberlik ve bir yarış halinde sürdürmüş ve aralıksız izlemiştir.

Zamanın sınırlı teknik ve malî olanaklarına rağmen, insan gücünü en iyi şekilde kullanarak kısa sürede çok büyük sonuçlar almıştır. "Gidemediğin yer senin değildir" görüşü, çalışmalarının itici gücünü oluşturmuş, zamanla Kara yolcuların parolası olmuştur.

Paşanın gerçekleştirdiği yollar şöyle sıralanabilir :

1. Trabzon Vilâyetinin Canik Sancağının Samsun Merkez ilçesi sınırından Mamûretil-Aziz Vilâyetinin Malatya Sancağın Hasançelebi sınırına kadar yaklaşık 410 hm'lik Bağdat Caddesi makadam şose olarak "tanzim ve inşa" ettirilmiştir. Bu yol üzerinde büyük-küçük 314 köprü, 828 menfez ve kasis yaptırılmıştır. Vali ayrıca, kendi parasıyla Çamlıbel'de bir çeşme inşa ettirmiştir.

2. Tokat Sancak merkezinden Niksar kasabasına ve oradan Trabzon ili'ne bağlı Ünye İlçesi sınırına kadar 76 km'lik bir şose açılmıştır. Bu yolda, Kelkit Irmağı üzerinde 630 metre uzunluğunda 41 gözlü, taş ayaklı Hamidiye Köprüsü ile büyük - küçük 55 köprü, 33 menfez ve kasis inşa edilmiştir.

3. Amasya Sancağına bağlı Merzifon İlçe merkezinden Ankara İli Çorum İlçesi sınırına kadar 63 km'lik şose inşa olunmuş ve bu yol üzerinde bir çok köprü, menfez ve kasis yaptırılmıştır.

Merzifon merkezini Amasya - Samsun yoluna bağlayan 9.5 km'lik yol ile Merzifon ve Osmancık kasabaları arasında 60 km'lik şose, köprü ve menfezleriyle birlikte gerçekleştirilmiştir. Bunun için, güzergâh üzerindeki bir km'yi bulan Direkli Derbent'i kayalıkları dinamitle patlatılmıştır.

4. Şarkikarahisar Sancağı'ndan Trabzon ili Giresun İlçesi sınırına kadar kayalık bir bölgede, sanat yapılarıyla birlikte 61.5 km'lik yol yapılmış, Tamzara mevkiinde 33 metre uzunluğunda bir tünel açılmıştır.

5. Sivas ile Tokat arasındaki Çamlıbel mevkiinin, kış aylarında fazla yağış alması ve yolunun çok zaman kapanması nedeniyle her mevsim açık kalan 5 km'lik bir yolun yapımı sağlanmıştır.

6. Zile İlçe merkezini Bağdat Caddesine bağlayan 29 km'lik bir yol yapılmış, sanat yapıları ikmal edilmiştir.

7. Sivas'tan başlamak suretiyle Hafik, Zara, Koyulhisar ve Mesudiye İlçe merkezlerinden geçerek Trabzon İl'inin Ordu İlçesi sınırına kadar 212 km'lik şose, 92 köprü ve 300'den fazla menfez ve kasisle birlikte inşa olunmuştur.

8. Tokat şehrinde, bir km. uzunluğunda bir cadde açılmış, bu cadde Bağdat Caddesi'nin şehir içindeki kısmını oluşturmuştur.

9. Vali, varlıklı kişileri teşvik etmek ve onurlandırmak suretiyle de ortaya bir takım eserlerin konmasında etken olmuş, bu amaçla halkla iyi ilişkiler kurmuştur. Bu arada, Sivas'a 25 km uzaklıkta ve Yıldız Irmağı üzerinde bulunan 13 gözlü Yıldız Köprüsü Sivas ileri gelenlerinden Silâhtarzâde Mehmet Ali Efendi'nin para yardımıyla onartılmıştır. Sivas'a 20 km uzaklıkta ve Kızılırmak üzerindeki 18 gözlü Eğri Köprüsü de, yine Paşanın teşvik ve taltifi ile Sivas'ın önde gelenlerinden Kangal Ağası Abdurrahman Paşanın para yardımıyla tamir ettirilmiştir.

Ayrıca Şarkikarahisar Sancağında ve Kelkit Nehri üzerinde Mercimek Köprüsü adıyla bir köprü yaptırılmış, aynı nehir üzerinde bulunan

Kurbağa ve Yusuf bey adlarını taşıyan iki köprü de yeni derecesinde onartılmıştır.

Sivas İlinde, esas itibariyle imeceye dayanan yol çatışmaları sonunda, 1000 km ye yaklaşan bir yol ağının, zamanın ilkel tekniği ve sınırlı imkânlarıyla gerçekleştirildiği ve günümüzde çoğunun trafiğe açık bulunduğu düşünülürse, başarılı işin önemi ve büyüklüğü kendiliğinden ortaya çıkar. Bu yüzden, bugün yol denince ilk akla gelen Halil Rıfat Paşa olmaktadır.²

Diğer Eserleri

Halil Rıfat Paşanın, yol çalışmaları dışında ortaya koyduğu kalıcı eserler de önemli bir sayıya ulaşır.

Sivas İl merkezinde, 50X20 boyutunda, iki katlı bir Hükümet Konağı yaptırmıştır.³ Bu konağın arkasında, adliye olarak kullanılmak üzere 25 odalı bir binanın inşaatını başlatmıştır. Ayrıca, 800 kadar hükümlünün kalabileceği 43 odalı bir cezaevini, Mülkiye Rüştiyesi ile Askerî Rüştiye'yi, Darülmuallimini (Öğretmen Okulu) ve Maarif Dairesini inşa ettirmiştir.

Tokat Sancak merkezinde açtırdığı bir cadde üzerinde Hükümet Konağı inşaatını başlatmıştır.

Sivas yakınında, Kemer mevkiinde 4 taşlı bir un fabrikası yaptırmış ve yanında halka açık bir bahçe düzenletmiştir.

Halil Rıfat Paşa, bütün bu eserleriyle, hâlâ gönüllerde yaşamakta, dillerde söylenmektedir. Sivas merkezinde "Halil Rıfat Paşa" adını taşıyan bir ilkokul vardır.³

Tenbihnameleri

Halil Rıfat Paşanın üzerinde durulması gereken etkinliklerinden biri de, halka hitaben yayımladığı "Tenbihnamelerdir. Bunların sayısı ildir.

² Başvekil İsmet İnönü'nün 30.8.1930 tarihinde Sivas demiryolunun açılışı dolayısıyla yaptığı konuşmasında Halil Rıfat Paşa'ya ilişkin şu ibareler yer almıştır: "...Memleket halkı, geçmiş idare adamlarını, yol faaliyetleri ile ölçer gelmişlerdir. Bu güzel Sivas'ın merhum Rıfat Paşa'ya olan minnet ve muhabbeti, merhumun yaptırdığı yollardandır. Her Vilâyet böyledir. Milletin ihtiyacını kendisinden öğrenmek kabiliyetinde olan adamlar için bu misaller, birer program addolunabilir."

³ Vali Muammer Bey zamanında, Hükümet Konağına 22 odayı kapsayan üçüncü kat eklenmiştir. 8.7.1978 tarihinde çıkan yangında büyük hasar gören Konak onarılarak 20.8.1982'de yeniden hizmete açılmıştır.

Bu tenbihnamelerde, toprağın işlenmesinden ve veriminin artırılmasından başlanarak ormanların korunmasına, köy içi yollarının yapım ve bakımına, çevre sağlığına, okul yapımına ve cahilliğin giderilmesine, kış ulaşımı için kızak yapılıp kullanılmasına, yolların ve sanat yapılarının korunmasına kadar bir çok konuya değinilmiş; çözüm yolları gösterilmiş, uyarılarda bulunulmuştur.

Tenbihnamelerin ortak niteliği, zamanına göre sade bir dil ile yazılmış, inandırma yolu izlenmiş; uyarmadan başlayarak, orman yangınlarında olduğu gibi tazminata kadar bir yaptırım saptanmış olmasıdır. Paşanın, tenbihnamelerinde günümüzün "Toplum Kalkınması" ve "Halk Eğitimi" yöntemlerine benzer bir yol izlediği söylenebilir.

Tenbihnameler sırasıyla aşağıya aktarılmıştır :

Sivas Vilâyetinden Devâir-i Nevahi Müdürlerine

Birinci Tenbihname

Rumeli'de pulluk, Anadolu'da kotan dedikleri sabanlar ile sürülerek ekilen tarlalar çok mahsul verir.

Sivas Vilayetine çok yerlerinde bunu bilmediklerinden adi sabanla tarla sürdükleri için az mahsul alırlar. Ahalinin çok mahsul alması ve zengin olması matluptur. Ve bunun için ahaliyi kotanla çift sürmeye alıştırmak lazımdır. Bu kotan dedikleri şey Kars muhacirlerinde vardır. Bilmeyenler onlardan görsün, öğrensün.

Hangi köyde kotanla çift sürülmüyor ise, o karye (köy) arazisinin iki - üç yerinde, bu senelik tecrübe ve numune için Devâir-i Nevahi Müdürleri (Nahiye Müdürleri) birer tarla sürdürüp ekim vakti ne mevsimiyse o vakit ektirsin. Bu tarladan ziyade mahsul alınır ise, artık ondan sonra bütün köylü kotan ile tarla sürmeye başlatılsın. Ve bir çift öküzler kotan ile sürmeyeceklerden karyelerin öküzleri sekizer, onar çift bir yere getirilerek bugün köylüden birinin, yarın diğerinin tarlaları nöbetle sürülsün.

Bu sene tecrübe için böyle kotanla sürülüp ekilecek tarlalardan, yani bir kile tohum ekilen yerden, kilesine ne kadar mahsul alınacak ise Müdürler Kaymakamlara malûmat vermelilerdir ki, adi sabanla sürülen tarla mı, yoksa kotanla sürülen tarla mı çok mahsul verir? Hükümet dahi öğrenip ahalice faydasını görürse her yerde icra ettirsin.

Bu tembihi icra etmeyen Müdürler kabahatli, icra edenler makbul ve Memduh olur.

İkinci Tenbihname

Çok yerlerde köylüler odun bulamadıklarından tezek yakıyorlar. Şimdi az - çok odun bulan köyler dahi, ağaçların köklerini söktüklerinden git git ormanlar tükendikçe çok sıkıntıya uğrayacaklardır. Buna şimdiden bir çare aramak lazımdır.

Binâenaleyh her köyde, her adamın kaç tarlası var ise, beher tarlanın dört köşe ve kenarlarına mevsiminde meşe tohumundan sekiz - on kadar tohum eksin yahut söğüt, kavak, çam, gürgen, kayın vesair ağaçlardan, ağaç ekilecek vakitte birer fidan dicsin ve bu fidanları hayvan yememek, bozmamak için etrafını çalı çırpı ile muhafaza etsin ve tarla sürmeye ve biçmeye gittikçe sulasın, tımar eylesin. Hâsılı ağaç yetiştiresin ki, hem kendi tarlalarının hudutları ve sınırları belli olur, kayıp olmaz, hem de ağaçlar büyüdükçe gölgesinden ve dalından, budağından sahibi faydalanır.

Bir de köylerde herkes kendi hanesi ve ihtiyacı için münasip gördüğü arazi derûnunda bir dönüm yeri ağaç tohumuyla yahut her nevi ağaç fidanı ile ekip orman yetiştirerek ve hayvan girip ağaçları telef etmemek için etrafını hendek çevirecektir.

Bu sene ve gelecek sene ağaç ekilecek mevsimlerde) bunları ekmemiş olan ahaliden, Ceza Kanunnamesi mucibince, cezayı nakdî alınmak için Devair-i Nevahi Müdürleri ismi resmiyle defterlerini Kaymakamlara verecektir.

Ağaç köklerini sökmek yasaktır. Dinlemeyenlere ve kök çıkarıp yakanlara ve satanlara ceza tertip olunmak üzere isimlerini Devair-i Nevahi Müdürleri bâtahrirat Kaymakamlara bildirecektir.

Ahaliye ağaç ve orman yetiştirtmekte kusur eden ve ağaç kökünü sökenleri men etmeyen ve bu işe her sene ve daima dikkat ve nezaret etmeyen Devair-i Nevahi Müdürleri kabahatli olur ve bu tenbihi yoluyla icra ettiren Müdürler dahi Hükümet yanında makbul ve memdûhtur.

Üçüncü Tenbihname

Bir köyden bir köye veyahut köylerden kasabalara giden yollar üzerinde bulunan köprülerden yıkılanlar ve tamire muhtaç olanlar, hangi köy toprağında ise, o köy ahalisine yaptırılmak lâzımdır.

İş büyük ve çok ise, oradan ve o köprüden geçen sair civar köyler halkı dahi yardım ederek yaptırılacak ve tamir ettirilecektir.

Yollarda çamurdan geçilmez derecede bataklık olan ve araba ve hayvan güç geçer yerler, hangi köy toprağında ise, o köylüye taş ve çakıl ile doldurtulup kolay geçilecek bir hâle konulacaktır.

Araba ve hayvan geçmekte sıkıntılı ve tehlikeli ve çamurlu yerler dahi mümkün mertebe yapıp rahat, rahat ve tehlikesiz geçilecek bir hale getirilecektir. Bu işleri yalnız o köy ahalisine yaptırmak ağır düşerse o yerlerden gelip geçen civar köyler ahalisine de yardım ettirilecektir.

Köylerin içleri çamurdan geçilmez, bataklık ve fena hâlde olduğundan, en lâzımlı yerlerine kaldırım yaptırılacak veya büyük çakıl taş döşenip çamurdan kurtarılacaktır. Köylerde köy derûnuna gübre yığılmayıp köy haricine bırakılacak ve her vechile köy içi temiz ve pak tutulacaktır.

Ekser köy evlerinde abdesthane olmadığından köy sokakları pis ve murdar haldedir. Ve bu ise, insaniyete ve temizliğe muhaliftir. Köylerin sokakları pislikten kurtulmak için her haneye birer abdesthane yaptırılacaktır.

Bu işleri, köylünün işsiz, güçsüz vakitlerinde ve cuma ve pazar gibi tatil günlerinde yaptırılıp ziraat ve harman vesair işleri olduğu zaman yaptırılmayacaktır.

Gevşeklik edenler ve yaptırmayanlar dahi işe yaramadıklarını göstermiş ve değiştirilmelerini kendileri istemiş olur.

Dördüncü Tenhihname

İnsanı insan eden ve dünya ve ahirette muradına erdiren şey ilim ve ameldir.

Yani okumak ve yazmak ve okuduğu ilim ile amel olmaktır. Bir okumuş adam ile okumamış adamın arasında dağlar kadar fark vardır.

Her fenalık cahillikten gelir. Bugün hapishaneler dolusu adamlar yoklansa içinde âlim yoktur, cümlesi cahildir. Ve bu cehl sebebiyle adam öldürmüş, haydutluk, hırsızlık yahut sair fenalık etmiş ki, hapse girmiştir.

Meşhur lâkırdıdır ki, hapishaneleri azaltmak için, mektepleri çoğaltmalı. Velinimet şevketli Padişahımız Efendimiz Hazretlerinin emir ve matlubu hümâyunları her yerde mektepler yapılmak ve çocuklar okutulmak ve kimse cahil kalmamaktır.

Onun için Devair-i Nevahi Müdürlerine tenbih olunur ki, hangi köyde mektep yoksa, derhal ya yeniden bir mektep yaptırılın veya

münasip bir hânevi muvakkaten köy mektebi ittihaz ettirerek hocasını dahi nasip ettirsin ve erkek ve kız bir çocuk beş yaşına girdi mi mutlaka mektebe verdirsin. Mektebi yapılmayan köyleri ve çocuğunu mektebe vermeyen kimseleri kaza kaymakamına yazıp bildirsin.

İşbu tenbihname tarihinden itibaren altı ay mühlet veririz ki, o vakte kadar mektebi olmayan köyler, mekteplerini yaptırınsın. Bu altı ay bittikçe yoklanacaktır. Hangi köyler mektep yaptırmamış ise, Hükümet yaptırıp parasını köylüden alacak ve karyenin İhtiyar Meclisi âzâsını ve Nahiye Müdürünü tekdir edecektir.

Beşinci Tenbihname

Patates denilen mahsul ki, yer elması gibi bir şeydir.

Bu mahsul insanda, hayvanda ekmek yerini tutar; çok yerlerde halk bununla gıdalanır. Ve bu mahsul yağmur yağmasa yine olur. Ve maâz-Allah bir memlekete çekirge düşse ve ekinleri yese, patatese zarar edemez. Hâsılı bu mahsul fukara için pek faydalıdır.

Hangi köylerde ekilir ise, her hane kendi idaresine yetecek kadar, bundan sonra mevsiminde patates ekecektir. Ekmeyen ahaliye ve ektirmeyen Müdürlere, Hükümet tenbihini dinlemeyenler hakkında ceza icra olunacaktır.

Altıncı Tenbihname

Köylerin bazılarında mektep var ise de, çoğunda olmadığından çocuklar cahil kalarak büyüdüklerinde öldürmek, haydutluk etmek gibi fena hareketlerde bulundukları için hapsilere girerler. Kimisi kati olunur, kimisi telef olur gider. Çocuklar küçükken okutturulup terbiye edilirler ise, öyle fena işlerde bulunmazlar.

Bunun için her çocuğu okutmak ve her köyde mektep yapılmak ve bu mekteplere de rabıtalı hocalar konulmak lâzımdır. Lâkin böyle rabıtalı hocalara lâyük yıllık verilmedikçe bulunmaz ve hocalara vermek için ahalden çok para almak dahi münasip olmaz. İşte ahalden para çekmeksizin mekteplere sermaye tedariki için Vilâyetçe bir çare düşünüldü. Bu da ahaliye sıkıntı olmaz, pek kolay bir iştir. Şöyle ki :

Mektebi olsun, olmasın her kasabada ve köyde bir kaç ziraat hayvanı var ise, çift başına yirmi beşer okka buğday, İhtiyar Meclisi marifetiyle sahiplerinden ödünç alınıp buğday o kasaba ve karyenin münasip yerinde ve güzel mahsul verir toprağında, bir yıl güz vakti ekilecek ve köyce ve cümlece rabıtalı görüp gözetip timar edilecek ekin ödünç

olarak çift sahiplerine verilecek ve kimin tarlasında ekilmiş ise, ona da bundan kira için münasip miktar zahire çıkarılacak ve geride ne kalırsa satıldıkça parası Maarif Sandığı namıyla re'si kazada yapılacak sandığına konulmak üzere, her köyde ne kadar hâsılat olduğunu mübeyyin İhtiyar Meclisi azası, Müdüre mühürlü bir mazbata verecek ve Müdür dahi bu mazbatayı Kaza Kaymakamına gönderecek ve Kaza Kaymakamı dahi her köyde ne kadar mahsul olduğunu bu mazbatalardan anlayıp bunun için İdare Meclisinde bir defter tutturacak ve mazbataları her kazada teşkil olunacak Maarif Meclisi'nde bâsenet teslim eyleyecek, bu mazbataların arkası alındıkça mahsulün revaçlı bir vakitte İhtiyar Meclisi azası marifetiyle satılıp parasının Maarif Meclisi'nde bulunacak Maarif Sandığına teslimiyle ilmühaber alınacak ve Maarif Sandığı dahi bu paraları sandıkta tutmayıp yine zürra ahaliye faiz ve kavi kefil ile ikraz edecek ve sermayenin faizinden mekteplerin hoca maaşı ve sair masrafları çıkıncaya kadar bir kaç seneler bu usul böylece devam eyleyecek ve mektepler sermayesi haddi layığına vardıkça ve faizi senevi mektepler masânıfını kapattıkça artık bu usulün devamına ihtiyaç kalmayacaktır.

İşte maslahatın hülâsası bu olup bunun için ileride mahsus talimatlar yapılacağı cihetle, bu seneden itibaren yukarıda beyan olunduğu üzere mektepler için çift başına yirmişi okka tohum ektirilmesi ve mahsul yetiştikçe güzelce toplanıp lâyük fiyatla satılıp akçesini Maarif Sandıkları namıyla teessüs edecek sandıklara teslim edilmesi İhtiyar Meclisi âlâmsa ve Devair-i Nevahi Müdürlerine tenbih ve bu maslahâtı mühimme terakki-i maarifin ruhu mesabesinde olduğundan hüsnü cereyanına itina ve dikkat olunması dahi Kaza Kaymakamlarına katıyen tavsiye ve umumun şu işi lâyükıyla rüyet etmeleri hakkında takyidâtı mütemadiyye ve nezareti daima ifası dahi dâhil-i Vilâyette elviyei mutasarrıfın-ikram hazerâtına tevdi olunur.

Yedinci Tenbihname

Sivas'ta ve etrafında kışın ziyade kar yağdığı vakit arabalar işleyemediğinden, köylerden kasabalara araba ile odun, kömür ve sair şeyler getirilemiyor. Ahali kızak kullanmaya alışmış olsa, kar ne kadar çok olursa olsun, kızakla işleyebilirler ve kızak işletilen yollar kardan hiç kapanmaz.

Bunun için Devâir-i Nevahi Müdürlerine tenbih ederiz ki, Zîr-i idaresinde olan köylerde kızak kullanmıyorlar ve kızak nedir bilmiyorlar ise, kızak bulunan yerlerde numunesi görülüp her köyün ileri gelirlerinden iki üç kişiye birer adet kızak yaptırılsın ve kar yağdığı vakit kul-

landirtsin. Karyenin araba kullanan ahali si köylerde kızak yapıldığını ve işlediğini görünce onlara dahi kızak kullanmaya heves geleceğinden Müdürler ahaliyi teşvik etsin ve buraca kağı denen iki tekerlekli arabaların yenisi 150 kuruşa yaptırılır ise, bir kızak 30 kuruş masrafla olur ve bunu köylüler kendileri dahi yapabilir.

Hâsılı kızak olmayan her karyede kızaklar icat olunmasına Devâir-i Nevahi Müdürleri ziyadesiyle say ü gayret edeceklerdir. Yaptırmayan Müdürler, âmirin emrini icra etmeyenlerin cezasıyla cezalandırılırlar.

Sekizinci Tenbihname

Fi 26 Temmuz sene 1298 tarihli tenbihnamemizde ormanlar kesile kesile ve kök çıkarılan çıkanla bitiyor, sonra ahali odun ve kereste bulamayacaktır. Bunun için her köyde, her adamın kaç parça tarlası var ise, her parça tarlanın kenarlarına ve dört köşesine ağaçlar dikmesi ve her hane kendi idaresi için bir dönüm orman yetiştirmesi ve ağaç kökü sökülmemesi yazılmıştı. Bu tembihi tekrar ve aşağıda yazılı olan tenbihatı dahi ilâve ederiz.

Ormanların kendiliğinden ve fırtınalardan yere düşmüş veyahut öteki beriki lüzumsuz olarak kesmiş, düşmüş ağaçlar tükenir ise, ondan sonra ahaliye lâzım olan ağaçlar kesilecektir. Lâkin insafsız ve lüzumsuz ağaç kesmek ve ormanları yakmak ve sade ağaçtan hane ve dam ve ağıl duvarları yapılmak ve tarla ve bahçe ve harman kenarlarına, muhafaza için cesim ağaçları kesmek koymak yasaktır. Şimdiye kadar kesilmiş ve konulmuş ağaçlar için bir şey demeyiz. Fakat bundan sonra her kim hane ve dam duvarları, tarlalar ve bahçeler ve ağıllar muhafazası için taze ve yaş ağaç keserse en ağır cezayı nakdî ile cezalandırılacaktır. Ve bu tenbihe muhalif hareket edenleri Nevahi Müdürleri men etmez ve haber vermez veyahut bu tenbihnameyi harf be harf her köyde okutup ahaliye anlatmaz ise kabahatlı olan adamdan alınacak cezayı nakdinin bir misli dahi Müdülden alınacaktır.

Bir ormana kazaen yahut kasten ateş verilir ise, o orman hangi köye yakın ise, o köy ahali si gidip orman söndürmeye ve yakanları bulup Hükûmete haber vermeye borçludurlar. Ateşi söndürmezler ve yakanı haber vermezler ise, ne kadar ağaç yanmış ise köylüye ödetirilecektir.

Dokuzuncu T enbihname

Orman git, git azaldığından bunun için ne yapmak lâzım olduğunu geçen ve evvelki senelerde Nevâhi Müdürlerine dağıttığımız ikinci ve sekizinci tenbihnamelerde yazmıştık. Bu tenbihin aksi hâller hâlâ gö

rölmekte olduğundan işte üçüncü defa olarak tekrar ahaliye tenbih ederiz ki :

Ağaç kökleri sökülmecektir. Ve çam ve pelit ve meşe ve sair ağaçların kabukları soyulmayacaktır. Ve ormanlarda kendiliğinden yere düşmüş veyahut beyhude kesilip düşürölmüş ağaçlar tükenmedikçe yeniden ağaç kesilmeyecektir.

Taş var iken, hane ve ağıl duvarları safi ağaçtan yapılmayacaktır. Tarla ve bahçelerin etrafları, hendekle muhafaza edilip sade ağaç ile çevrilmeyecektir. Tarla açmak için orman yakılmayacaktır. Bir ormanda ateş görölür ise, en yakın köy ahalişi acele gidip söndürecektir. Ve ateş mahsus konulmuş işe, ateş koyanı köylü bulup Hükümete teslim etmezse kaseme usulüne tatbiken ormanın zararı köylüye, ödettilerecektir.

Kâfi orman olmayan köylerde ve ağaç yetişebilecek yerlerde, her kimin kaç tarlası var işe, her tarlanın dört köşesine birer fidan dikip ve tarlası ziyade olanlar bir, iki sene zarfında, kendi için bir dönüm ve hiç olmazsa yarım dönüm kadar bir yerde hendek çevirerek tohum veyahut fidan ekip ağaç ve orman yetiştirecektir.

Devâir-i Nevahi Müdürleri her karyede ahaliyi cem ile bu tenbih- nameyi okuyup birer birer mealini anlatacaktır. Ve bu tenbihnameleri dinlemeyenleri Hükümete haber verecektir. Ahaliye bu şeyleri bildirmeyen ve yaptırmayan ve hilâf-ı tenbih hareket edenleri Hükümete haber vermeyen Müdürler azl ve tedip olunacaktır.

Bu tenbihnameden bir kıtası, müdürler, merkez-i kazaya celp olunarak Kaymakamlar vasıtasıyla kendilerine verilecek ve ağızdan dahi etrafiyla anlatılacaktır. Bir kıtası da Belediyeler ve zabıta idarelerine verilecektir.

Zabıtan ve Belediyeden, odun satılan yerlerde memurlar gezdirilip satılık için ağaç kökü ve kabuğu görölür işe, müsadere ile beraber bayilerinden Ceza Kanunnamesine tevfiikan cezalı nakdi alınacaktır.

Bu tenbihnamenin mütemadiyen ve harfiyen icrasına Mutasarrıfını kıram ile Kaza Kaymakamları ve Devâir-i Nevahi Müdürleri ve zabıta memurları, memur ve mecbur ve adem-i icrasından da derece derece mesuldürler.

Onuncu Tenbihname

Yapılan yolların üstünden ağaç sürtmek ve yolların üzeri karla ve buzla kaplanmadıkça üzerinden yüklü ve yüksüz kızak yürötmek ve or-

inanlardan kesilen ağaçlar bu yolların üstüne çekilip de orada yontulmak yolları harap ettiğinden yasak edilmiştir.

Bu tenbihin hilâfı hareket edenler ve yollardaki köprülerin ağaçların ve demir kenetlerini ve ekserlerini sökenler ve arabasını dikkatsiz sürüp de yolun hendeklerini bozanlar ve kenarlarındaki nişan taşlarını devirip yıkanlar, kanunun en ağır bendiyle cezalandırılacaklarının, her karye ahali bir yere cem olunarak anlatılması ve bu tenbihin aksi hareket edenleri haber vermesi, Devâir-i Nevahi Müdürleri dahi bu babada nezareti mütemadiyyeden geri durmamaları kendilerine ihtar kılınır.

On birinci Terbihname

Mektepleri olmayan köylerde mektep yapılmasını ve mektepler yapılncaya kadar köylerde münasip hane ve odaların mektep hâline konularak çocukların okutulmasını dördüncü tenbihnamemizle cümle Nahiye Müdür ve Muavinlerine tenbih etmiştik.

Haber aldığımızı göre, henüz ekser köylerde mektep yapılmamış ve bir oda bulunup çocuklar okutturulmaya başlanmamış olduğu anlaşıldığından bu kere de son defa tenbihnameyi gönderdik. Şöyle ki :

Mektebi olmayan köyde mektep yapılncaya kadar, hemen şimdiden bir oda ve haneye çocuklar toplanıp köy imamına okutulmak üzere Nahiye Müdür ve Muavinlerinin köylere çıkıp bu işe gayet dikkat ve gayret etmelerini yine tenbih ederiz.

Bu tenbihnamemizden sonra Vilâyetin bilcümle köylerine Müfettişler gönderileceğinden, eğer Müfettişler köylerde çocukların yine başıboş gezmekte ve okutulmamakta olduklarını görürse, hemen Hükümete bildirecekleri cihetle o misüllü Nahiye Müdür ve Muavinleri derakap azl olunacak ve bir daha Müdürlük ve Muavinlikte kullanmamak üzere isimleri kaybolunacaktır. Ve bu tenbihnamenin ale'd devam icrayı ahkâmına Kaza Kaymakamları mecburdur Fi 25 Kanun-u evvel 1300.

•
•

Tenbihnamelerin nasıl uygulandığı ve ne gibi sonuçlar alındığı hakkında her hangi bir bilgidен yoksun bulunuyoruz. Vali Paşanın Sivas' da bulunduğu sürece, tenbihnamelerin uygulanmasına önem verildiği ve bazı konularda belirli gelişmelerin kaydedildiği kesin olmakla beraber, kendisinden sonra gelen Valilerin uygulamalara aynı önemi verdiklerini söylemek güçtür.

Aslında, Cumhuriyet döneminde çıkarılan gerçekçi ve açık ifadeli "Köy Kanununa ve onun emredici hükümlerine rağmen, henüz köy sı-

ırlarını çizemediğimiz, bir çok köyümüzü helâyâ kavuşturamadığımız, köylerin içini bir düzene sokamadığımız düşünülürse, kültür ve uygarlık düzeyinin daha geri olduğu bir dönemde Valilik Tenbihnameleri ile hayatî bir takım sorunları, belli bir sürede çözüme kavuşturmanın olanaksızlığını kabul etmek gerekir.

Hiç şüphe yok tenbihnameler, güçlü ve ileriye gören bir Valinin, memleket ve milletini bir an önce kalkındırma emelini yansıtan belgeler olarak değerini sürekli koruyacaktır.

SADRAZAMLIĞI

Halil Rıfat Paşa, Kâmil Paşanın "Bütün Devlet işlerinin Saray'da toplanması, dahilde ve hariçte su-i tesir (kötü tesir) ettiğinden... Bâb-ı Âli'ye eski salahiyetlerinin iadesi ve vükelânın Sadrazam tarafından intihabı lüzumunu bir arıza ile II. Abdülhamid'e arz etmesi üzerine azledilmesini müteakiben" Sadrazamlığa getirildi.

Sultan Abdülhamid'in, Halil Rıfat Paşa'yı tercihinde, kısa bir süre önce Saray'a sunduğu bir lâyihanın etkili olduğu sanılmaktadır. Paşa, "Devlet-i Ebed Müddet-i Aliyye-i Osmaniye'nin Ahvali Hâzırası" adını taşıyan lâyihasında Ermeni ve Bulgarların yarattıkları sorunlar ile yaşanan mali bunalıma değinmekte, Bâb-ı Âli'nin, Devlet memurlarının ve özellikle Hariciye Nezaretinin çalışmalarından yakınmakta ve şöyle demektedir :

"Bâb-ı Âli'nin ve Hariciye Nezaretinin en büyük vazifesi, süferayı ecnebiyeye karşı olan muamelât ve münasebatta, bunlara evvelâ zât-ı meliksimatı zihillâlâhilerinin kutsiyet ve ûluvviyetini ve gayri mesuli- yetini tanıttırıp tasdik ettirmek ve sonra da Devletin şeref ve haysiyetini muhafaza etmektir. Halbuki Bâb-ı Âli ve Hariciye Nezareti şu ve- zai fi esasiyeyi takdir edemediğini âtide arz olunacak meselede dahi göstermiştir..."

Halil Rıfat Paşa, Sadrazam olarak işe başladığı zaman, memleket bunalımlı günler yaşıyordu. Başkaldırma ve karışıklık havası her yeri sarmıştı. O günlerde İstanbul'da baş gösteren Ermeni ayaklanması, ülke dışında yankılar yapıyordu. Makedonya, Yanya ve Girit'te ihtilâl komiteleri, huzur ve asayişten eser bırakmıyorlardı.

Girit'teki ayaklanma hareketleri üzerine İngiltere, Fransa ve İtalya Devletleri, Osmanlı asker ve memurlarının Ada'dan çekilmesi için ortak bir ulti matom vermişlerdi; Osmanlı Devleti buna uymak zorunda kalmıştı. Bu durum diğ er Ege adaları ile birlikte imparatorluğun başka yerlerinde de etkisini göstermekte gecikmemişti. Bulgar çeteleri et

kinliklerini artırmışlar; Rusya ve Avusturya, Rumeli Vilâyetlerinde ıslahat yapılması için Osmanlı Devleti'ne ihtarda bulunmuşlardı.

Sadrazam Halil Rıfat Paşa, bütün bu iç ve dış sorunlarla uğraşmak ve onları çözüme kavuşturmak durumuyla karşı karşıya kaldı. Yunan Hükümetinin sürekli sorun ve huzursuzluk yaratması üzerine 1897'de Yunanistan'a harp ilân edilerek orduları yenilgiye uğratıldı. Bu başarı, Devletin saygınlığını artırdı ise de, sorunların çözümü için yeterli olmadı.

Yoğun çalışmalar sonunda Paşa, yorgun ve hasta düşmüştü. Oğlu Cavit Bey'in köprü üstünde katledilmesi de Onu çok üzmüş ve çökertmişti. Görevini yürütmesine engel olan ve giderek ağırlaşan hastalığı nedeniyle ölümünden bir kaç gün önce, Abdurrahman Paşa, Sadaret Kaymakamı unvanıyla Sadrazamlık işlerini yürütmeye başlamıştı.

1895 yılında Sadrazam olan Halil Rıfat Paşanın 1901 yılından ölümüne kadar bu görevde kalmasını, bir çok nitelikleri yanında Onun Padişaha bağlılığı ve Padişah'ın da Ona güveni ile açıklamak mümkündür. Bunda Paşanın, Jön Türklere karşı takındığı olumsuz tavrın da önemli rol oynadığı söylenebilir. Bununla birlikte Sadrazam olarak Saray'a sunduğu arizalardan birinde, resmi işlerin yürütülmesinde, özellikle siyasî konularda Bâb-ı Âli'nin dışlanmasından açıkça yakınma cesaretini göstermesi, Padişah tarafından iyi karşılanmış, Paşanın azli cihetine gidilmesi düşünülmüş ise de, bu düşünce uygulama alanına konmamıştır. Bu olaydan sonra da, Saray karşısında, Bâb-ı Âli'nin yetki kaybına uğraması daima söz konusu olmuştur.

Her şeye rağmen Padişahın, Sadrazam Halil Rıfat Paşaya beslediği sevgi ve güven duygusunda bir değişiklik olmamış, bunu ölümünden sonra söylediği sözlerle de doğrulamıştır :

“Sadrazam Ferit Paşaya canım sıkıldıkça Rıfat Paşayı arıyorum. Âdet olmuş olsa mezarını ziyarete giderdim.”

Sadrazam olarak Halil Rıfat Paşa üzerine farklı değerlendirmeler yapılmıştır. Hakkındaki bazı yazılarda “İrfan, iktidar ve kıyaset” sahibi olduğu belirtilerek övülürken, Onun Nazır ve Sadrazam olarak bekleneni vermediğini ileri süren görüşlere de rastlanmaktadır. Bu görüşte olanların, Paşanın bir tevazu ifadesi olarak söylediği : “Mutasarrıf iken yaptığımı, Valilikte gönlümün isteğine göre yapamadım. Vali sıfatıyla muvaffak olduğum işleri —şimdi bana Sadrazam diyorlar— yapamıyorum, her vaktin işi, gidişi istidada tâbi olduğu sizce de mücerrep ve müsellemidir.” sözünden etkilendikleri söylenebilir. Paşanın oğlu Şuray Devlet üyesi Cavit Bey'in tutum ve davranışlarının da Onun saygınlığına gölge düşürdüğü kabul edilmektedir.

NİŞAN VE MADALYALARI

Halil Rıfat Paşanın çeşitli tarihlerde aldığı ve hizmet hayatını süsleyen nişan ve madalyaları şöyle sıralanabilir :

Murassa İmtiyaz, Murassa İftihar, Murassa Osmanî, Murassa Mecidi Nişanları,

Altın ve Gümüş İmtiyaz, Altın Liyakat, Girit ve Yunan Muharebesi Madalyaları,

Almanya Murassa Aigle Noir, Aigle Rouge; Rusya Birinci Rütbe Aleksandr, Habeşistan Birinci Rütbe Mihr-i Süleyman, Bulgaristan Murassa Aleksandr, İran Murassa. Sir-i Hurşit ve Akdes, Romanya Etoile de Romaine, Sırbistan Murassa Tako Nişanları.

KİŞİLİĞİ

Halil Rıfat Paşanın maiyetinde çalışmış olan İbnülemin Mahmut Kemal İnal'ın, aşağıdaki satırlarında Paşanın kişilik unsurlarını ana hatlarıyla bulmak mümkündür :

"...Görmüş ve geçirmiş, tecrübelerinden ders almış, terbiye-i nefsi etmişti. Sadareti müddetince maiyetinde bulundum, konağına gittim geldim. Hasbel vazife Bâb-ı Âli'de yanma girdim, çıktım; bir kere hiddetlendiğini, bağırıp çağırdığını, memur, kâtip ve hademelerden bir ferdi tekdir ettiğini görmedim ve işitmedim. Kibir ve huysuzluktan uzak, insaniyete mail, hazz-ı ikbâl etmiş bir zat olduğu inkâr olunamaz."

Ölümünden sonra Servet-i Fünûna yazdığı bir makalede Ali Fuat Bey : "Rıfat Paşa, taşrada yetişmiş olduğu hâlde, gayet terbiyeli, taban halim selim, halkı incitmekten müctenib idi. Tabiri amiyane ile bir baba gibi âdem idi." demiştir.

Halil Rıfat Paşanın dürüst, çalışkan, haksever ve insan sever yanları herkesin üzerinde birleştikleri nitelikleridir. Onun Padişah'a fazla bağlı olması, gerektikçe, gerçekleri dile getirmesine engel olmamıştır.

Aradan geçen bunca zamana rağmen, görev yaptığı İllerde, hâlâ hürmetle ve şükranla anılmasını, Onun hizmetleri, eserleri ve erdemli kişiliği ile açıklamak mümkündür. Özellikle Sivas Valiliği, kendisi için de, Sivas için de parlak ve unutulmaz bir hizmet dönemi olmuştur.

Bugün Devlet kapısına işi düşen Sivashılar, Paşanın inşa ettirdiği Hükümet Konağı'na girerken önce Onun büstü ile karşılaşmakta ve şükran duygularını tazelemektedirler...

KÂYNAKÇA

İsmet Paşa'nın Siyasi ve İctimai Nutukları (1920- 1933), Başvekâlet Matbaası, Ankara 1933.

Sivas Valisi Halil Rıfat Paşa ve Tenbihnameleri, Lütfi F. Tuncel, İçişleri Bakanlığı Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara 1987.

Halil Rıfat Paşa, M. Zeki Pakalın, Yeni Mecmua, 1940, sayı 82.

Son Sadrazamlar, î. Mahmut Kemal İnal, İstanbul 1982, 3. Baskı.

Halil Rıfat Paşa, Mehmet Varinli, Sivas 1964.

Meşhur Valiler, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1969.

Halil Rıfat Paşa'nın Tenbihnameleri, Dr. Ali Birinci, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Kasım 1984 sayısı.

Halil Rıfat Paşanın Hayatı, Eserleri, Şahsiyeti, Dr. Ali Birinci, A. Turan Alkan, Sivas C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Kasım 1986 sayısı.

HABERLER

Derleyen

Zerrin ÖZDEMİR

APK Uzman Yrd.

Bu bölümde 1 Nisan 1988 - 1 Haziran 1988 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki önemli faaliyetlere değinilmiştir. Bunlar; Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu, Nüfus ve Vatandaşlık Müdürleri Semineri, 73. Dönem Kaymakamlık kursu, bu kursta Bakanımız Sayın Doç. Dr. Mustafa KALEMLİ tarafından yapılan konuşma metni ile kaymakam adaylarının kurada çektikleri ilçeler listesidir.

1 — SİVİL SAVUNMA TEMEL EĞİTİM KURSU SONA ERDİ

20 Ocak 1988 tarihinde başlayan Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu 8 Nisan 1988 tarihinde düzenlenen bir törenle kapanmıştır.

Kapanış törenine Müsteşarımız M. Vecdi GÖNÜL, Ankara Valisi Saffet Arıkan BEDÜK ile Bakanlık üst düzey yetkilileri katılmışlardır. Müsteşarımız M. Vecdi GÖNÜL konuşmasında Sivil Savunma hizmetlerinin önemine değinerek “Silah teknolojisi çok gelişmiştir, sivil halkın zayıyatı gittikçe artmaktadır. Halkın can ve mal kaybını en aza indirmek için çok çalışmalıyız” demiştir.

Sivil Savunma Genel Müdürü Yusuf Ziya GÖKSU da “Yapmamız gereken çalışmalarımızın çağdaş bir hüviyet kazanması, verimli, hızlı ve etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi en büyük amacımız olacaktır. Göreviniz görevlerin en kutsal olan mal ve can korumayı ve gerektiğinde kurtarmayı planlamak, öğretmek ve gerçekleştirmektir. Görevlerinize sahip çıkınız. Öyle çalışınız ki halkımız Sivil Savunmada görev almak için koşan bir gönüllüler ordusu haline gelsin, kendisi, çevresi ve ailesi için Sivil Savunmaya yardımcı olsun.” demiştir.

Törende daha sonra dönem birincisi yaş kütüğüne dönem amblemini çakmıştır. Aday memurlara sertifikaları verilmiştir.

2— 3 -15 NİSAN 1988 TARİHLERİ ARASINDA İÇEL İLİNDE 67 İL NÜFUS VE VATANDAŞLIK MÜDÜRÜNÜN KATILDIĞI BİR SEMİNER DÜZENLENMİŞTİR.

3 — 73. DÖNEM KAYMAKAMLIK KURSU SONA ERDİ

4 Ocak 1988 tarihinde başlayan 73. Dönem Kaymakamlık Kursu 1 Haziran 1988 tarihinde yapılan bir törenle sona ermiştir.

Tören açış konuşmasını Eğitim Dairesi Başkanı Sayın Ahmet Turan BOZKIR yapmış ve arkasından kursiyerler adına kurs birincisi Abdullah Recai AKALIN'ın yaptığı konuşmadan sonra Bakanımız Sayın Doç. Dr. Mustafa KALEMLİ konuşmalarını yapmışlardır.

Daha sonra kurs birincisi Abdullah Recai AKALIN'ın sertifikası Bakanımız Sayın Doç. Dr. Mustafa KALEMLİ, kurs ikincisi Ali Yener ERÇİN'in sertifikası Devlet Bakanı Sayın Kazım OKSAY, kurs üçüncüsü Veysel DOLMAZ'ın sertifikası ise Müsteşarımız Sayın M. Vecdi GÖNÜL tarafından verilmiştir.

Kurs birincisi, ikincisi ve üçüncüsü Yönetmelik gereği ad çekmeye dahil edilmeden tercih ettikleri ilçelere atanmışlar, daha sonra 56 kaymakam adayı alfabetik sıraya göre kura çekerek yerlerini belirleyip sertifikalarını almışlardır.

Kura çekiminden sonra tören sona ermiştir.

Daha sonra topluca Bakana veda ziyaretinde bulunulmuş, son olarak Anıtkabir, Eğitim Dairesi Şube Müdürü Mustafa GÜRAN'ın başkanlığında 59 Kaymakam Adayı tarafından ziyaret edilmiştir.

73. Dönem Kaymakamlık Kursunun kapanış töreni dolayısıyla Bakanımız Sayın Doç. Dr. Mustafa KALEMLİ'nin yapmış olduğu konuşma metni aşağıda yayımlanmıştır.

Sayın Bakanlar, Milletvekilleri,

Saygıdeğer Konuklar,

Basın ve TRT'nin Değerli Temsilcileri,

4 Ocak 1988 tarihinde başlatmış olduğumuz 73. Dönem Kaymakamlık Kursunun sona ermesi münasebetiyle düzenlenen törene hoş geldiniz der; hepinizi en içten sevgi ve saygılarımla selamlarım.

Üç yıllık uzun ve yorucu bir staj döneminden sonra asil kaymakamlığa hak kazanarak bu mutlu güne kavuşan, son derece güç, ancak

o nispette seçkin ve şerefli bir mesleğe adım atan genç arkadaşlarımı tebrik ediyorum.

Genç Kaymakam arkadaşlarım, 59 kişilik bir mevcuda sahipsiniz. İçinizden 49 kişi yeni kurulan ilçelere atanacaktır. Bu ilçeleri imar edecek, geliştirecek, ihya edecek olan sizlersiniz;. Bu ilçelerin ilk kaymakamı olma şansı ve sorumluluğu sizlere ait olacaktır. Eğer bu şansı iyi kullanır ve gittiğiniz ilçeye en iyi hizmeti getirme çabası içinde olursanız, adınız o ilçede uzun yıllar unutulmayacaktır.

Büyük Önder Atatürk “Çalışmak ve başarı aramak her insan için temel ilke olmalıdır.” demektedir. Sizler de bu ilkeye dayanarak gönlünüzdeki hizmet heyecanı ve vazife aşkı ile hareket ederseniz başarınız kaçınılmaz olur. Bizler hepimizin bu başarıyı göstereceğinize gönülden inanıyoruz.

Sizlerden yardım ve ilgi bekleyen vatandaşlarımızın sorunlarına ve müracaatlarına adil, tarafsız, cesurca ve insani bir yaklaşımla çözüm arayınız. Son yıllarda hızlı bir kalkınma hamlesine giren güzel yurdumuzun muasır medeniyet seviyesine ulaşması için bulunduğunuz yerde Devlet - Vatandaş imkânlarını kaynaştırarak iş ve hizmetlerin en üst seviyede gerçekleşmesini sağlayacak tedbirleri alınız.

Şeref ve haysiyetinizi, tarafsızlığınızı zedeleyecek her türlü ilişki ve davranıştan daima uzak kalınız.

Bir idareci olarak disipline önem veriniz ve yatırımların takipçisi olunuz. Yaratıcı, atılgan, cesur, yılmaz ve yorulmaz Kaymakamlarla bu ülkenin halledilmeyecek sorunu yoktur. Rehberiniz Atatürk ilke ve inkılapları, dayanağınız ise Anayasa, kanunlar, nizamlar, güzel ahlak kuralları ile örf ve âdetlerimiz olmalıdır.

Kaymakamlık şerefini ve itibarını korumalı ve yükseltmeye çalışmalısınız. Bu nedenle bulunduğunuz ilçede daima herkes tarafından izlenen bir devlet görevlisi olduğunuzu asla hatırdan çıkarmayınız. Davranışlarınızı buna göre düzenleyiniz. Yüce Devletimize ve asil milletimize yüz akı ve gönül rahatlığı içinde yapacağınız şerefli ve başarılı hizmetler meslek hayatınızın gerçek kazancı olacaktır.

Sayın Konuklar,

Bundan sonra açılacak olan kaymakamlık kursuna staj sürelerinin bir yıllık bölümünü yurt dışında yapmış olan adaylar katılacaktır.

Bakanlık olarak kaymakam adaylarının ve halen görevde olan kaymakamlarımızın yetişmelerine verdiğimiz önem neticesi 1988 yılı içeri

sinde 59 kaymakam adayı ile 61 kaymakam daha A.B.D. ve İngiltere'ye 1 yıl müddetle gönderileceklerdir. Bu suretle Mülki İdare Amirlerinin yurt dışında uygulamaları yerinde görmeleri ve yabancı dil bilgilerini geliştirmeleri sağlanmış olacaktır.

Saygıdeğer Konuklar,

Yeni kurulan 111 ilçemizin teşkilatlanma çalışmaları Bakanlığımızca tamamlanmıştır. 11.3.1988 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile bu ilçelerimiz için toplam 1337 adet kadro ihdas edilmiş ve bu kadroların tamamına ağıktan atama izni verilmiştir.

Yeni kurulan ilçelerimizden 31'ine 28 Mart 1988 tarihli kararname ile kaymakam atanmıştır. Bu kursu tamamlayan 59 kaymakam adayından 49'u keza yeni ilçelere atanmaktadır. Ayrıca aynı kararname ile 13 yeni ilçeye daha naklen atama yapılacak ve bu suretle yeni kurulan 111 ilçeden 93'üne kaymakam atanmış olacaktır. Boş kalan diğer yeni ilçelere de 1988 yılı içinde kaymakam atamaları yapılarak bu ilçelerin tamamı doldurulmuş olacaktır.

Sözlerimin sonunda, kaymakamlık kursu yönetiminde ve yürütümünde emeği geçen Bakanlığımızın bütün mensuplarına, kursa katılarak değerli mesailerini bizlere ayıran bütün konferansçılara teşekkür eder, genç kaymakam arkadaşlarıma meslek hayatları boyunca sağlık, mutluluk ve başarı dolu yıllar temenni ederim. Bu arada programımızın sonunda yer alan ve bugüne kadar bu törenlerde uygulana gelen büfe ikramımızı, Başbakanlığın tasarruf genelgeleri uyarınca iptal ettiğimizi belirtmek istiyorum.

Hepinize en içten sevgi ve saygılarımı sunarım.

73. DÖNEM KAYMAKAM ADAYLARININ ÇEKTİKLERİ İLÇELER

Adana	Aladağ	Abdullah Kalkan	Nevşehir Kaymakam Adayı
Afyon	Başmakçı	İsmail Gür	Bolu Kaymakam Adayı
	İscehisar	Selim Cebiroğlu	Kırşehir Kaymakam Adayı
	Bayat	Orhan Öztürk	Muğla Kaymakam Adayı
	Dazkırı	Hulusi Doğan	Adana Kaymakam Adayı
	Sultandağı	Veysel Dalmaz	Manisa Kaymakam Adayı
Antalya	Kale	A. Recai Akalan	Afyon Kaymakam Adayı
Bilecik	Yenipazar	Mevlüt Bilici	Eskişehir Kaymakam Adayı

Bolu	Cumaova	Adnan Özdemir	Bilecik Kaymakam Adayı
	Gölyaka	İsmail Gündüz	Nevşehir Kaymakam Adayı
Burdur	Karamanlı	A. Şahin Özcan	Elazığ Kaymakam Adayı
	Kemer	Muammer Erol	Tekirdağ Kaymakam Adayı
Bursa	Büyükorhan	H. Avni Mutlu	Kocaeli Kaymakam Adayı
	Harmancık	Mevlüt Atbaş	Kars Kaymakam Adayı
Çanakkale	Bozcaada	Ali Yener Erçin	Burdur Kaymakam Adayı
Çankırı	Atkaracalar	Tahir Demir	Kırklareli Kaymakam Adayı
	Kızılırmak	Aslan Kütük	Kırşehir Kaymakam Adayı
	Şabanözü	Turhan Ayvaz	Çankırı Kaymakam Adayı
Çorum	Boğazkale	A. Mithat Kuşadalı	Diyarbakır Kaymakam Adayı
	Uğurludağ	Hakkı Uzun	Tokat Kaymakam Adayı
Denizli	Babadağ	Ömer Karaman	Erzurum Kaymakam Adayı
	Bekiili	Sabit Kaya	Eskişehir Kaymakam Adayı
	Honaz	Cemil Aksak	Adana Kaymakam Adayı
Eskişehir	Alpu	Can Direkçi	Mardin Kaymakam Adayı
	Beylikova	Osman Bulguru	Muğla Kaymakam Adayı
	İnönü	Yener Yüksel	Isparta Kaymakam Adayı
Giresun	Piraziz	Hamit Yüksel	Sinop Kaymakam Adayı
	Yağlıdere	Mehmet Kılıçlar	Samsun Kaymakam Adayı
Isparta	Aksu	Hüseyin Aksoy	Trabzon Kaymakam Adayı
İzmir	Beydağ	Mete Gürbüz	Bilecik Kaymakam Adayı
Kastamonu	İhsangazi	Metin Yahşi	Adana Kaymakam Adayı
Kayseri	Akkışla	Abdulkadir Yazıcı	Sakarya Kaymakam Adayı
Kırşehir	Akpınar	Nusret Dirim	Antalya Kaymakam Adayı
Konya	Akören	A. Nezih Doğan	Samsun Kaymakam Adayı
	Altmekin	Rıza Yılmaz	Eskişehir Kaymakam Adayı
	Ayrancı	Ekrem Çalık	Erzincan Kaymakam Adayı
	Derebucak	Ahmet Göçerler	Edirne Kaymakam Adayı
	Hüyük	Rıdvan Aydın	İzmir Kaymakam Adayı
	Taşkent	Özdemir Çakacak	Manisa Kaymakam Adayı
	Kulu	Cengiz Cantürk	İçel Kaymakam Adayı
Kütahya	Aslanapa	İrfan Balkanlı oğlu	Kırklareli Kaymakam Adayı
	Dumlupınar	Kasım Esen	Afyon Kaymakam Adayı
	Hisarcık	Ali Ekici	Denizli Kaymakam Adayı
K. Maraş	Çağlıyancerit	İzzet Ercan	Uşak Kaymakam Adayı

Nevşehir	Acıgöl	1. İbrahim Bilgiç	Ankara Kaymakam Adayı
Ordu	Gülyalı	Mehmet Aydın	Diyarbakır Kaymakam Adayı
	Gölköy	İbrahim Kapaklıkaya	Çorum Kaymakam Adayı
	Ulubey	Osman Ekşi	Kırşehir Kaymakam Adayı
Rize	Güneysu	Mustafa Güler	Elazığ Kaymakam Adayı
Sakarya	Taraklı		Trabzon Kaymakam Adayı
		Seyfullah	
		Hacı Müftüoğlu	
Samsun	Salıpazarı	Musa Küçük kurt	Aydın Kaymakam Adayı
	Asarcık	Mehmet Çetin	Bitlis Kaymakam Adayı
Tokat	Pazar	Zikri Şahin	Ordu Kaymakam Adayı
	Yeşilyurt	M. Hulusi Arat	İzmir Kaymakam Adayı
Trabzon	Şalpazarı	H. İbrahim Türkoğlu	Konya Kaymakam Adayı
	Maçka	İ. Aydın Erbul	Sinop Kaymakam Adayı
Van	Gevaş	Ahmet Görücü	Çankırı Kaymakam Adayı
Zonguldak	Yenice	Bülent Savur	Kocaeli Kaymakam Adayı

MEVZUAT BÖLÜMÜ
1 MART 1988 - 31 MAYIS 1988 TARİHLERİ ARASINDA
RESMÎ GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE
MÜLKÎ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)

Haydar ÖZTÜRKÇÜ A
PK Uzman Yardımcısı

I — KANUNLAR

		Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi Sayısı
24.2.1983	3408	3392 Sayılı 103 İlçe Kurulması Hakkında Kanunun Geçici Birinci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabulü Hakkında Kanun	2.3.1988 19742
24.2.1983	3409	Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun	2.3.1988 19742
24.2.1983	3410	6.1.1982 Tarihli ve 2576 Sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunim Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun	2.3.1988 19742
24.2.1985	3412	2253 Sayılı Çocuk Mahkemelerinin Kuruluşu, Görev ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun	2.3.1988 19742
24.2.1985	3413	24.5.1983 Tarih ve 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununa Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun	2.3.1988 19742
2.3.1985	3414	775 Sayılı Gecekondu Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında	

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
		3.5.1985 Tarih ve 247 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin İki Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair 16.8.1985 Tarih ve 230 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun	11.3.1988	19751
2.3.1988	3415	4.10.1983 Tarih ve 2908 Sayılı Dernekler Kanununun 18 inci Maddesinin Dördüncü Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Kanun	11.3.1988	19751
3.3.1988	3416	2872 Sayılı Çevre Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	11.3.1988	19751
9.3.1988	3417	Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanun	18.3.1988	19758
25.3.1988	3419	Bazı Suç Failleri Hakkında Uygulanacak Hükümlere Dair Kanun	30.3.1988	19770
31.3.1988	3423	1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanununa Bir Ek Madde İlave Edilmesi Hakkında Kanun	9.4.1988	19780
21.4.1988	3432	Olağanüstü Hal Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	27.4.1988	19797
21.4.1988	3433	Adıyaman İli Samsat İlçesinin Merkezinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	27.4.1988	19797
20.4.1988	3425	1988 Mali Yılı Bütçe Kanunu	28.4.1988	
			Mükerrer	19798
20.4.1988	3426	Katma Bütçeli İdareler 1988 Mali Yılı Bütçe Kanunu	5.5.1988	
			Mükerrer	19805
20.4.1988	3427	1986 Mali Yılı Genel Bütçe Kesin Hesap Kanunu	5.5.1988	
			Mükerrer	19805
20.4.1988	3428	1986 Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesin Hesap Kanunu	5.5.1988	
			Mükerrer	19805
4.5.1988	3444	743 Sayılı Türk Kanunu Medenisinin ve 818 Sayılı Borçlar Kanununun 49 uncu Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun	12.5.1988	19812
		765 Sayılı Türk Ceza Kanunu, 5680 Sayılı Basın Kanunu, 1117 Sayılı Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kanunu ile 1412 Sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	26.5.1988	19823

MEVZUAT
II — KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
28.3.1988	KHK/318	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	31.3.1988	19771
15.3.1988	KHK/316	Muhafazasına Lüzum Kalmayan Evrak ve Malzemenin Yok Edilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	Mükerrer	
12.4.1988	KHK/321	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında 285 Sayılı KHK'nin 5 inci Maddesinin 7 nci Fıkrasının Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname	4.4.1988	19775
			5.5.1988	19805

III — T.B.M.M KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
9.3.1988	46	Daha Evvel 9 İl'de Uzatılan Olağanüstü Hal'in Yeniden Uzatılmasına Dair Karar	11.3.1988	19751
11.5.1988	47	Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Tatile Girmesine İlişkin Karar	28.5.1988	19825
24.5.1988	48	Daha Evvel 9 İl'de Uzatılan Olağanüstü Hal'in Yeniden Uzatılmasına Dair Karar	28.5.1988	19825
24.5.1988	49	Ülkemizin Sahip Olduğu Çevre Değerlerini Korumak ve Mevcut Çevre Sorunlarını Gidermek İçin Gerekli Tedbirleri Tespit Etmek, Bir Çevre Politikası Oluşturmak Amacıyla Bir Meclis Araştırması Komisyonu Kurulmasına İlişkin Karar	28.5.1988	19825

**IV — BAKANLAR KURULU
KARARLARI**

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
22.1.1988	88/12549	Türk Vatandaşlığına Alınma Kararı	1.3.1988	19741
22.1.1988	88/12551	Serbest Göçmen Olarak Türk Vatandaşlığına Alınacaklara Ait Karar	5.3.1988	19745

		Gün Işığında Daha Fazla Yararlanmak Amacıyla Bütün Yurtta İleri Saat Uygulanmasına Geçilmesine Dair Karar	12.03.1988	19752
27.02.1988	88/12704			
27.02.1988	88/12682	Resmi İlan Fiyat Tarifesine Dair Karar	18.03.1988	19758
		Kalkınmada Öncelikli Yörelerdeki Yüksek Öğretim Kurumlarının Öğretim Elemanlarına, Geliştirme Ödeneği Verilmesi Hakkında Karar	20.03.1988	19760
21.02.1988	88/12678	1479 Sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununa Bazı Maddeler Ekleneğine Dair 3235 Sayılı Kanun Hükümlerinin Uygulanmasına Dair Karar	4.03.1988	19744
8.02.1988	88/12620	Dış Memleketlerde Sürekli Görevli Bulunan Memurların Konut Kiralarına Devlet Katkısı		
8.02.1988	88/12624	Yapılacak Ülkelerin Tespitine Dair Karar	4.03.1988	19744
		657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun Değişik 112 nci Maddesinin ikinci Fıkrası Hükümünün Uygulanmasına Dair Karar	4.03.1988	19744
821.988	88/12631	254 Kişiyi Türk Vatandaşlığından Çıkma izni Verilmesi Hakkında Karar	21.03.1988	19761
1.03.1988	88/12657	Yeni Kurulan İlçelere Kadro Tahsisi ile İlgili Karar	29.03.1988	19769
11.03.1988	88/12741	Ankara İl'i Sincan İlçe Merkez Belediyesinin, Ankara Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçine Alınmasına Dair Karar	30.03.1988	19770
9.03.1988	88/12721	Olağanüstü Hal Bölgesine Dahil İller ve Mücadir İllerde Çalışan Kamu Görevlilerine Verilecek Tazminatla İlgili Karar	11.04.1988	19782
1.04.1988	88/12795			
1.04.1988	88/12789	Kişiyi Türk Vatandaşlığını Kaybettirme Kararı	12.04.1988	19783
2.04.1988	88/12804	105 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması	14.04.1988	19785
		64 Kişiyi Türk Vatandaşlığını Kaybettirme Kararı	19.04.1988	19790
1.04.1988	88/12769	108 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınmasına Dair Karar	5.05.1988	19805
12.04.1988	88/12878			
13.04.1988	88/12885	Türk Vatandaşlığına Alınma Kararı	7.05.1988	19807

9.3.1988	88/12755	Türk Sanayicileri İşadamları Derneğinin Belçika'nın Brüksel Şehrinde Bulunan "Onion Of Industrial And Employer Con- federations Of Europe (UNICE)" Adlı Kuruluşla İşbirliği Yapmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	20.5.1988	19817
4.5.1988	88/12927	Türkiye Sınırları İçinde Tek Meskeni Olup, Bunlarda Oturanlardan 1988 Yılı Bina Vergisinin Binde 2'ye İndirilmesi Kararı	21.5.1988	19818
5.5.1988	88/12942	1988 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçe Kanunlarına Bağlı (A) İşaretli Cetvellerde Yer alan Ödeneklerde %8 Oranında Yapılacak Kesinti Hakkında Karar	24.5.1988	19821
24.5.1988	88/12947	Vadesinde Ödenmeyen Amme Alacaklarına Uygulanacak Faiz Oranlarının Tespitine Dair Karar	27.5.1988	19824

V — YÖNETMELİKLER

A — BAKANLAR KURULU KARARI İLE YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

Yürürlüğe Koyan

Bakanlar Kurulu Kararının

Yayınlandığı Resmî Gazetenin Tarihi Sayısı

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
		Menkul Kıymetler Borsalarının Kuruluş ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik		
3.02.1988	88/12600	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği Tarafından Silah Taşıma ve Bulundurma Vesikası Verilmesinde Uyulacak Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik	9.03.1988	19749
1.04.1988	88/12810	Yapılmasına Dair Yönetmelik	17.04.1988	19788
		Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Yönetmeliğine Bağlı (Ek-B) Levhanın Değiştirilmesine Dair		
18.04.1988	88/12857	Yönetmelik	1.05.1988	19801
		Haşhaşın Ekimi, Kontrolü, Toplanması, Değerlendirilmesi, Satılması, İhracı ve		
18.04.1988	88/12850	İthali Hakkında Yönetmelik	4.05.1988	19804
		Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve		
1.04.1988	88/12777	Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik	8.05.1988	19808

B— BAKANLIKLARCA YÜRÜRLÜĞE KONULAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Gıda Katkı Maddeleri Yönetmeliği	6.3.1988	19746
Polis Kolejlere Giriş Yönetmeliğinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	25.3.1988	19765
Yurtdışında Görevlendirilecek Memur Seçim Esaslarına Dair Yönetmelik	7.4.1988	19778

VI — TEBLİĞLER VE GENELGELER

Seri Numarası	Konusu	Yayınlandığı Resmi Gazetenin Tarihi Sayısı	
27	Bağımsız Denetleme Kuruluşlarının Kamuya Duyurulması Hakkında Tebliğ	2.3.1988	19742
	Katma Değer Vergisi Genel Tebliği	5.3.1988	19745
	1988 Yılında Girişilecek Yapım İhalelerinde Uygun Bedelin Tercihinde Kullanılacak Kriterler Hakkında Tebliğ	53.1988	19745
	1987 Kasım, Aralık Aylarına Ait Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımına Dair Tebliğ	9.3.1988	19749
35	Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi ve Bu Tasarrufların Değerlendirilmesine Dair Kanunun Uygulanması Hakkında Tebliğ	12.5.1988	19812
	Kurumlar Vergisi Genel Tebliği	13.5.1988	19813
	1988 Yılı Ocak ve Şubat Aylarında Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı	15.5.1988	19815

VII — İÇİŞLERİ BAKANLIĞI MERKEZ BİRİMLERİNCE HAZIRLANAN VE RESMÎ GAZETE DE YER ALMAYAN GENELGELER

Bütün kamu kurum ve kuruluşları ile mahalli idarelerin, kendilerine tahsis edilen malî imkân ve kaynakları en iktisadî şekilde kullanmaları ve hizmetin süratli ve etkin şekilde yürütüleceğine dair, Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün 22.4.1988 gün ve 08-383-1002 sayılı genelgesinin titizlikle uygulanmasına ilişkin olup; tiler İdaresi Genel Müdürlüğünün 28.4.1988 gün ve 410.0113/3502 sayısı ile gönderilmiştir.

Bakanların il ve ilçelerde transit geçişlerinde talepleri olması halinde karşılanıp uğurlanacakları, talep olmadığı takdirde sadece emniyet ve trafik hizmeti için eskort görevlendirileceğine ilişkin olup Özel Kalem Müdürlüğünün 30.5.1988 gün ve 1200.001.76 sayısı ile gönderilmiştir.