

# TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 62	MART 1990	SAYI: 386
	<b>İÇİNDEKİLER</b>	
Ali PITIRLI	İşkencenin ve Gayri İnşam ya da Küçültücü Ceza ve Muamelenin önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi ve İç Hukukumuz	1
Ahmet ÖZER	Yönetim Tekniklerinde Fransa'da gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde İl Sisteminde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı	29
Dr. Erol ALPAR	Yönetim Hukuku ve özellikleri	83
Doç. Dr. Muammer OYTAN	Anayasa Hukuku Yönünden "Kamu Fonlan".	135
Osman GÜMRÜKÇÜOĞLU	Türk Standartları ve Mülki İdare	163
Ahmet Sezai AYDIN	Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimlerle Merkezi İdare - Federal Devlet İlişkileri	181
Mustafa TAMER	Dilekçe Hakkı	201
Yrd. Doç. Dr. Yılmaz ÜRPER	Türkiye'de Kooperatiflerle Yerel Yönetimlerin İşbirliği Yapma Gereksinimleri ve Olanakları	221
Müşerref NEHROZOĞLU	Avrupa Topluluğu, AT Türkiye İlişkileri ve Topluluğa Uyum Çalışmalarında İçişleri Bakanlığı	229
Fikret DENİZ	Fransa'da Devlet, Vilayet ve Bölge İdareleri Arasında Sorumlulukların Yeni Bölüşümü....	267
İbrahim DAŞÖZ	Yerinden Yönetim ve Kalkınma	277
<b>HABERLER</b>	İçişleri Bakanlığında Haberler	303
<b>MEVZUAT</b> Haydar ÖZTÜRKÇÜ	1 Ocak 1990 - 31 Mart 1990 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat.	309
<b>İÇİŞLERİ BAKANLIĞI</b>		



• İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK







**İŞKENCENİN VE GAYRİİNSANİ YA DA KÜÇÜLTÜCÜ CEZA  
VE MUAMELENİN ÖNLENMESİNE DAİR AVRUPA SÖZLEŞMESİ  
VE İÇ HUKUKUMUZ**

**Ali PITIRLI**

**APK Kurulu Başkan**

Ülkemizce 26 Şubat 1988 tarihinde Bakanlar Kurulunca onaylanmış bulunan «İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza ve Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesinin uygulama alanına girmesiyle, bu güne kadar hiç alışık olmadığımız bir şekilde, Uluslararası yetkilerle donatılmış heyetler karşımıza çıkmaya başlamışlardır. Örneğin, içinde bulunduğumuz yılın ilk aylarında Avrupa Komitesi adına hürriyetleri tahdit edilmiş bulunan kişilerin tutuldukları yerlerde inceleme yapmak üzere yurdumuza gelen heyetin, basınıma da yansıyan bazı durumların ortaya çıkmasına kaynaklık ettiği bilinmektedir.\* Halbuki heyet, ülkemizin de taraf olduğu yukarıda değinilen Sözleşme gereği olarak belirli bir misyonla yurdumuza gönderilmiş bulunmaktaydı. Bu nedenle, bu yazımızda, söz konusu Sözleşme hakkında kısaca bilgiler sunduktan sonra, tartışmalara temel teşkil etmesi amacıyla, iç hukukumuzdaki yeri üzerinde durmaya gayret edilecektir.

**Sözleşme Hakkında Kısa Bilgi**

İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza ve Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesinin hazırlanması hususu ilk defa Avrupa Konseyi Danışma Meclisinin (Assemblée Consultative) 28 Haziran 1983 tarihli toplantısında ele alınmış, görüşülmüş ve konu hakkında çalışmalar yapılması Konseyin en üst karar organı durumundaki Bakanlar Komitesine tavsiye edilmiştir. Tavsiye kararına bir de sözleşme taslağı eklenmiştir.

Bu tavsiye kararı, Avrupa Konseyine üye ülkelerin Konsey nezdindeki temsilcilerinden oluşan Bakan Delegeleri Komitesinin 366 ncı toplantısında (Ocak 1984) görüşülerek, konunun Konsey bünyesindeki İnsan Hakları Yönetim Komitesince incelenmesi ve bir karar tasarısı taslağı oluşturulmasına karar verilmiştir.

---

\*Milliyet, 9 Şubat 1990.

Yapılan bu görevlendirme üzerine konu, İnsan Hakları Yönetim Komitesince incelenmiş ve bir taslak oluşturularak Bakanlar Komitesine gönderilmiştir.

Taslak, Bakan Delegeleri Komitesinin 22-26 Haziran 1987 tarihlerinde yapılan toplantılarında ele alınmış ve üye ülkelerin imzalarına açılması kararlaştırılmıştır.

Üye ülke Dışişleri Bakanlarından oluşan Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 81 inci dönem toplantılarına rastlayan 26 Kasım 1987 tarihinde de üye ülkelerin imzalarına açılmıştır.

19 uncu maddesine göre, yürürlüğe girebilmesi için en az yedi üye ülke tarafından onaylanması gerekmektedir. Bu sayının sağlanması üzerine Sözleşme 1 Şubat 1989 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Sözleşme, Türkiye tarafından da 11 Ocak 1988 tarihinde imzalanmış, 26 Şubat 1988 tarihinde de onaylanmıştır.

### **Sözleşmenin Özeti**

Sözleşme ile getirilen ana esasları kısaca aşağıdaki biçimde özetlemek mümkündür.

— İşkencenin ve gayriinsani ya da küçültücü ceza veya muamelenin önlenmesine yönelik faaliyetlerde bulunmak üzere bir «Avrupa Komitesi» teşkil edilecektir. Komite, üye ülkelere ziyaretler yaparak hürriyetleri kısıtlanan kişilerin durumlarını mahallinde inceleyebilecek (Madde 1) ve üye ülkeler de bu ziyaretlere müsaade edeceklerdir (Madde 2).

Bu ziyaret sırasında komite «...hürriyetinden yoksun bırakılan kişilere yapılan muameleyi, gerekli ise bu gibi kişilerin işkence ve gayriinsani ya da küçültücü ceza veya muameleden korunmalarının kuvvetlendirilmesi amacıyla inceleyecektir.»

— Sözleşmenin uygulanmasında Komite ile ilgili üye ülkenin milli otoriteleri birbirleriyle işbirliği yapacaklardır (Madde 3).

— Avrupa Komitesi, her üye ülkenin insan hakları konusunda mesleki deneyimli, yüksek ahlaki vasıfları haiz, bağımsız, tarafsız ve etkili biçimde hizmet verebilecek kapasitede birer temsilcisinden oluşacak (Madde 4) ve temsilciler, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi Bürosunca üye ülkeler vatandaşlarını kapsayacak şekilde düzenlenecek bir isim listesinden Bakanlar Komitesince 4 yıl için seçileceklerdir. Her üye ülkenin Parlamenterler Meclisindeki milli heyetleri bu amaçla üçer aday göstereceklerdir (Madde 5).



— Komite toplantıları gizli olacak; kararlar genelde, mevcut üyelerin salt çoğunluğu ile alınacak (Madde 6), sadece, üye ülkenin, kişilerin tutukluluk durumlarının iyileştirilmesi yönünde komite tarafından yapılan tavsiyeleri yerme getirmemesi ve bu konudaki işbirliğini reddetmesi hallerinde, durum hakkında kamuya açıklama yapılmasına ilişkin kararlar üçte iki çoğunlukla alınacaktır (Madde 10/2).

— Hürriyeti kısıtlanmış kişilerin bulunduğu yerlere yapılacak ziyaret programları Komite tarafından düzenlenecektir. Bu ziyaretler periyodik ziyaretler niteliğinde olabileceği gibi, Komitenin göz önünde bulundurduğu kriterler içinde şartlar gerektirdiği takdirde bunun dışında da yapılabilecektir.

Genel kural, ziyaretlerin en az iki komite üyesi tarafından yapılacağıdır. Komitenin gerekli görmesi halinde bu ziyaretlerde uzmanlardan ve tercümanlardan da yararlanılabilecektir (Madde 7).

— Komite, taraf ülke hükümetine ziyaret yapılacağını bildirdikten sonra herhangi bir zamanda hürriyeti kısıtlanmış kişilerin bulunduğu her hangi bir yeri (sivil ve askeri tutukevleri, hastaneler, karakollar vb. gibi) ziyaret edebilecek ve taraf ülke;

Ülkesini bu ziyarete açık tutacak, gelenlere ülke sınırları içinde seyahat hakkı tanyacaktır.

Hürriyetleri kısıtlanan kişilerin muhafaza edildiği yerler hakkında tüm bilgileri gelenlere verecek ve kısıtlama olmaksızın bu yerlere sınırsız giriş hakkı tanyacaktır.

Milli makamların elinde Komitenin görevini yapabilmesi için gerekli olan başka bilgiler varsa onlar da gelenlere verilecek, ancak bu gibi bilgiler istenirken, Komite tarafından «Milli hukuk ve mesleki ahlakın uygulanabilir kuralları dikkate alınacaktır.»

Komite hürriyetleri kısıtlanmış kişilerle özel olarak görüşebilecek; bilgi alabileceğine inandığı herhangi bir kişi ile serbestçe yazışma yapabilecek ve gerekli gördüğü takdirde, milli makamlara hemen gözlemlerini bildirebilecektir (Madde 8).

— Bazı istisnai hallerde, taraf ülke, Komitece teklif olunan belirli bir ziyaret yerme ve ziyaret zamanına karşı komite nezdinde itirazda (girişimde) bulunabilir. Ancak bu itirazlar (girişimler) sadece milli savunma (bunun öncelik arz ettiği haller), kamu güvenliğinin muhafazası, kişilerin bulunduruldukları yerlerde ciddi karışıklıkların çıkması, tutuklunun sağlık durumu (sağlığının o süre için elverişli olmaması) ve «ciddi bir suç» ilişkin «acil bir sorgulamanın» yürütülmekte olduğu

durumlarda yapılabilecektir ve itirazdan sonra Komite ile ülke ilgilileri durumu açıklığa kavuşturmak ve Komitenin sonraki görevini süratle yerme getirmesini sağlayacak düzenlemeler üzerinde «mutabık kalmak üzere» hemen görüşmelere (danışmalara) başlayacaklardır. Görüşmeler, Komite tarafından ziyaret edilmek istenen kişinin başka bir mahalle nakledilmesini de öngörebilir ve buna göre düzenlemeler yapılabilir.

Ziyaretin ertelenmesi halinde taraf ülke, sonraki ziyaret yapılınca kadar Komiteye ilgili kişi hakkında bilgi verecektir (Madde 9).

— Komite, her ziyaretten sonra, taraf ülkenin «sunabileceği» görüşleri de dikkate alarak, ziyaret sırasında tespit ettiği vakalar hakkında bir rapor düzenleyecek ve gerekli gördüğü takdirde, bu raporu ilgili ülkeye de gönderecektir. Yine gerekli gördüğü takdirde, taraf ülke ile hürriyetleri kısıtlı kişilerin durumlarında iyileştirmelere yol açacak görüşmelerde (danışmalarda) bulunabilecektir.

Taraf ülke, Komite ile işbirliği yapmadığı ya da Komitenin tavsiyeleri yönünde hürriyetleri kısıtlı kişinin durumunda iyileştirme yapılmasını reddettiği takdirde, durum hakkında, Komitenin üçte iki çoğunlukla alacağı karar üzerine kamuya açıklama yapılabilecektir (Madde 10).

— Komite tarafından ziyaretle ilgili olarak toplanan bilgilerde ve Komitenin raporu ve taraf ülke ile yapılan görüşmelerde gizlilik esas olacak ve taraf ülkenin talep etmesi halinde ve bu ülkenin yapacağı yorumlarla birlikte rapor yayınlanabilecektir.

Ziyaretle ilgili olarak hiç bir şahsi bilgi, ilgili şahsın rızası olmadıkça yayınlanmayacaktır (Madde 11).

— Yukarıda değinilen gizlilik kurallarına riayet edilmek kaydıyla, Komite tarafından Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesine yıllık faaliyet raporu sunulacak, rapor Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisine gönderilecek, ayrıca kamuya da açıklanacaktır (Madde 12).

— Komite üyeleri, uzmanlar ve diğer görevliler, edindikleri bilgileri, gerek görevleri sırasında, gerekse görevleri bittikten sonra gizli tutmakla yükümlüdürler (Madde 13).

— Komiteye bağlı uzmanlar, sözleşme ile ilgili alanlarda bilgi ve deneyim sahibi olacaklar, bağımsız ve tarafsız hareket edecekler ve Komitenin talimatı dâhilinde faaliyet göstereceklerdir.

Taraf ülke, Komiteye yardımcı olarak görevli bir uzman veya diğer kişinin ülkesinde bir yere yapılacak ziyarette yer almasına izin vermeyebilecektir (Madde 14).

— Sözleşmeye taraf ülkeler, Komitece yapılacak bildirimleri almaya yetkili merciin ve belirleyeceği irtibat görevlisinin isim ve adreslerini Komiteye bildirecektir (Madde 15).

— Komite üyeleri ve uzmanlar, bu sözleşme ekinde ayrıntılı biçimde yer verilen imtiyaz ve muafiyetlerden yararlanacaklardır (Madde 16).

— Bu sözleşme, hürriyeti kısıtlı kişiler için daha geniş koruma imkânları sağlayan milli hukuk ve uluslararası anlaşma hükümlerini zedelemeyecektir.

Bu sözleşmenin hiç bir hükmü, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesiyle kurulan organların (Avrupa İnsan Hakları Komisyonu, Avrupa İnsan Hakları Divanı) yetkilerini ve söz konusu sözleşme ile tarafların üstlendikleri yükümlülükleri sınırlayacak şekilde yorumlanamaz (Madde 17).

— Sözleşme hükümlerine ilişkin çekince (rezerv) konulamayacaktır (Madde 21).

— Sözleşmeye taraf herhangi bir ülke, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine yapacağı bir beyan ile sözleşmenin feshini ihbar edebilir. Bu ihbar, beyanın Genel Sekreter tarafından alındığı tarihi takip eden on- iki aylık sürenin dolmasını izleyen ayın birinci günü geçerli olmaya başlayacaktır (Madde 22).

### **Sözleşme ve Egemenlik Hakları**

Egemenlik, temeli itibariyle 16 ncı yüzyıla dayanan bir kavramdır. Bu yüzyılda Avrupa'da feodal düzenin yıkılmaya yüz tutması ve merkezileşmeye yönelik, adımlar atılmasıyla ortaya çıkmıştır. Bu gidiş, feodal beylerin giderek ortadan kalkmasına yol açmış, ülkeleri düzeyinde kralların yetki ve kudretlerini de artırmıştır. Bu suretle, egemenlik, bu dönem itibariyle krallara mahsus mutlak ve sınırsız bir yetki ve kudret olarak düşünülmüştür. Bilahare Jean-Iacques Rousseau başta olmak üzere Fransız İhtilâlinin düşünce yönünü hazırlayan 18 inci asrın fikir adamlarınca egemenliğin toplumsal bir sözleşmeden doğduğu görüşleri ortaya atılmış ve egemenlik ulusun genel bir iradesi olarak nitelendirilmiştir. Böylece kralın sınırsız egemenliğinden ulusal egemenlik anlayışına geçişin fikri temelleri atılmıştır. Günümüzde egemenlik, klasik anlamda, «devlet otoritesinin fiilen tatbik edildiği saha içinde ona rakip başka bir otoritenin varlığına imkân vermeyen bir otoritedir»\*, ya

---

\* Prof. Dr. Hüseyin Nail KUBALI, Devlet Ana hukuku, Şirketi Mürettibiyile Basımevi, Cilt 1, Sayfa 212.

da «muayyen bir ülke içinde kullanılan ve devlet iradesine bağlı olan en yüksek iktidar ve salahiyettir»\* şeklinde tanımlanmaktadır. Bu, bir devletin hukuki açıdan dışta diğer devletlere eşit, içte de bütün gerçek ve tüzelkişiler üzerinde üstün bir güce sahip olması demektir. Buna göre devlet bu egemenlik hakkına dayanarak içte kamu yararı için yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını yerme getirecek; dışta da diğer devlet veya uluslararası kuruluşlarla münasebetlerini mutlak eşitlik ilkelerine dayalı olarak düzenleyecektir. Diğer devletlere emir ve talimat veremeyecek, bunlardan emir ve talimat alamayacaktır.

Ancak, bu kavram, günümüzün integrasyon yolundaki dünyasında keskin çizgilerini giderek yumuşatma yönündedir. Artık, günümüzde, egemenliğin mutlak olduğu görüşü devletlerarası yaşamın gerçekleriyle bağdaşmamakta, yeni yeni ortaya çıkan uluslararası hukuk anlayışı ve uygulamaları karşısında her geçen gün yumuşama yönünde yeni boyutlar kazanmaktadır. Artık, dünyamızda, kendisini uluslararası ilişkilerin karmaşık yapısından arındırmış olarak yaşamını sürdürebilen bir devletin varlığı düşünülemezine göre, klasik anlamdaki kesin ve denetim tanımayan egemenlikten söz edebilmek güçtür. Bu nedenle, bu gün egemenlik kavramı «...milletlerarası hukukun koyduğu tehditlerle daralmıştır; ...dilediği gibi, keyfi hareket etme iktidarını ifade etmemektedir; diğer devletlerin ve bu devletler vatandaşlarının haklarıyla karşılaşmakta ve bu haklar milletlerarası sorumluluk prensibiyle korunmuş bulunmaktadır; ... Sonuç olarak, (egemenlik) devletin, görevlerini başarabilmesi için kullanması gereken yetkilerinin toplamından ibarettir...» şeklinde yorumlanmaktadır. Artık, devletler, özellikle uluslararası kuruluşlarla akdettikleri çeşitli türden sözleşme hükümleriyle kendilerini eskilere göre daha bağlı hale getirmişler; hatta yukarıda değinilmiş olan İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesinde olduğu gibi, aslında tamamıyla kendi iç hukukunu ilgilendiren bazı alanlarda uluslararası bir organ (Avrupa Komitesi) lehine feragat etmeye kadar gitmişlerdir. Bu suretle, karşımıza, bildiğimiz klasik uluslararası kuruluşlardan farklı yetkilerle donatılmış bir kuruluş çıkmaktadır. Zira temelde, bu tür kuruluşlarda ülkelerin yetkilerinde kısıtlama olmamasına özen gösterilmekte olup, kuruluşun görevi, sadece üye ülkeler arasında belirli konularda işbirliğini sağlamaktan ibaret kalmaktadır.

Hâlbuki konumuzda, yukarıda da maddeler halinde belirtilmeye çalışıldığı gibi, egemen bir ülke için bugüne kadar pek alışık olmadığı

---

\*Prof. Dr. Edip F. ÇELİK, Milletlerarası Hukuk, Fakülteler Matbaası, 1962, Sayfa 217.

mız yeni uygulamaları görmekteyiz. Örneğin, sözleşme ile kurulan Avrupa Komitesine, sözleşmeye taraf ülkelerde tutukluların bulunduruldukları mahallere gerek periyodik ve gerekse lüzum görmesi halinde ani ziyaretler yaparak bu kişilere yapılan muameleleri bizzat yerinde görme ve inceleme yapma yetkisi tanınmaktadır. İlgili ülke, bu ziyaretler için hem ülke sınırlarını, hem de ziyaret yapılacak mahallerin kapılarını gelecek heyete açmak zorundadır. Sadece, ülke ve milli savunmasının öncelik arz ettiği durumlarla kamu güvenliği, kişilerin muhafaza edildikleri yerlerde ciddi karışıklıkların çıkması, muhafaza altındaki kişinin sağlığının o günler için görüşmeye elverişli olmaması ve ciddi bir suça ilişkin acil sorgulamanın yürütülmekte olması gibi durumlarda ziyaret yeri ve ziyaret zamanı yönünden itirazda bulunma imkânı getirilmiş, ancak Komitenin görevini sonradan süratle yerine getirmesini sağlamak amacıyla, Komite ile ülke milli makamları arasında derhal görüşmelere başlanması zorunlu kılınmıştır. Söz konusu ziyaretlere ilişkin programların düzenlenmesinde de taraf ülkenin bir rolü olamamaktadır. Her ne kadar 3 üncü maddede sözleşmenin uygulanmasında Komite ile ilgili ülke milli otoriteleri arasında işbirliği yapılacağından söz edilmekte ise de, burada, ilgili ülkenin Komite derecesinde yetkili olduğunu ifade edebilmek güçtür. Ziyaret programı tek taraflı olarak Komite tarafından düzenlenmekte ve taraf ülkeye sadece tebliğ edilmektedir. Ülke, bu tebliğ üzerine, yukarıda da belirtildiği gibi, ülke sınırlarını ziyarete açık tutmak ve gelenlere ülke içinde serbest dolaşma ve tutukluları bulunduğu yerlere serbest giriş hakkı tanımak zorundadır.

Yine Sözleşmeye göre, Komite tutuklularla serbest olarak görüşebilecek, bilgi alabileceğine inandığı herhangi bir kişi ile de serbestçe yazışma yapabilecektir.

Bu çalışmalardan sonra Komite, ziyaret sırasında tespit ettiği hususlar hakkında bir rapor düzenleyecek ve taraf ülke, raporda belirtilen tutuklu kişilerin durumlarında iyileştirme yapılmasına yönelik önerileri yerme getirmekle yükümlü olacaktır. Yerme getirmemesi halinde, Komite, üçte iki çoğunlukla alacağı bir kararla bu durumu kamuya açıklayabilecektir.

Bu açıklama, Sözleşme ile Komiteye verilen tek yaptırım gücüdür. Ancak, Komitenin ağırlığı ve konunun da medeni dünya kamuoyunun son derece hassas olduğu insan haklarının ihlali ile ilgili olduğu düşünülürse, bu yaptırım gücünün hiçte küçümsenecek cinsten olmadığı ortadadır.

Sözleşmenin, sıradan bir tarzda yorumuna girmişken, diğer çarpıcı bazı özelliklerine değinmeden geçemeyeceğiz.

Sözleşmede, Komitenin (Avrupa Komitesi) ziyaret edebileceği yerler için kesin sınırlar getirilmemiştir. 2 nci maddede «Herhangi bir yer» denmekle yetinilmiştir. Böyle olunca, ziyaret edilebilecek bu yerleri tutukluların bulundurulacağı bütün yerler olarak yorumlamak gerekeceği düşünülmektedir. Tadadı olarak belirtmek gerekirse, ülkemiz için bunları sivil ve askeri ceza ve tutukevleri, polis ve jandarma karakolları ve akıl hastaneleri dâhil, tutukluları tedavilerinin yapıldığı hastaneler olarak sıralamak mümkündür.

Sözleşmenin uygulanmasında Komite ile ilgili ülkenin milli otoriteleri arasında işbirliği içinde olunacağından bahsedilmektedir (Madde 3). Bu işbirliğinden, Komite ile milli makamlar arasında bir astlık- üstlük ilişkisinin olmadığı sonucunu çıkarmak mümkündür. Ancak, sözleşmenin tümü gözden geçirildiğinde, özellikle kamuya açıklama yapma yetkisi de düşünülmüşse, Komitenin milli makamlara göre üstün bir konumda bulunduğu sonucuna varılacaktır.

Sözleşmenin sadece 8 inci maddesinde Komitenin faaliyetlerme, tartışmalı da olsa, ufak bir sınırlama getirilmiş olduğunu görmekteyiz. Bu da, Komite tarafından muhafaza altındaki kişiler hakkında milli makamlardan bilgi istenirken «milli hukuk ve mesleki ahlakın uygulanabilir kuralların dikkate alınacağı hususudur. Ancak, maddenin tümü göz önüne alındığında, bütün istenen bilgilerin verilmesinin temel kural olduğu, sadece verilecek bilginin milli mevzuata göre mümkün olmaması, ya da bu bilginin «yerleşmiş» meslek ve iş ahlakı ile bağdaşmaması gibi hallerde (kişisel, ailevi, tıbbi gizlilikler gibi) Komite bilgilendirilemeyecektir. Sözleşmedeki ifadesiyle «... Mesleki ahlakın uygulanabilir kuralları...» değişik ortamlara göre değişik biçimlerde yorumlara elverişli olmaları hasebiyle, getirilmek istenen bu sınırlamanın uygulamada çeşitli yorumlara yol açması ve sonucunda, kamuoyu karşısında sahip olduğu üstün manevi pozisyonu dolayısıyla, genelde, Komitenin isteğine uygun biçimde noktalanması mümkündür.

Sözleşmedeki diğer çarpıcı bir nokta da 14 üncü madde ile getirilen düzenlemedir. Burada Komiteye yardımcı olarak görevlendirilecek uzman ya da diğer görevlilerden ziyaretleri istenmeyenlere ilgili ülke tarafından izin verilmeyeceğine değinilmektedir. Ancak, ilgili ülkenin bu isteği sadece «beyan» la sınırlanmıştır. Maddenin düzenleniş biçimi, ilgili ülkenin bu beyanı Komite tarafından kabul edilmediği takdirde, Komitenin kararının ağır basacağı yönündedir.

Yukarıda alman çarpıcı örneklerin, İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi çerçevesine giren konularda, ülkemizin de dâhil olduğu Avrupa

onseyine üye 23 ülkenin kendi yetki alanlarına kısıntı getirmiş oldukları yolundaki önceki kanaatimizi doğrular nitelikte olduğunu sanmaktayız. Bu durum, uluslararası ilişkilerde bu güne kadar pek alışık olmadığımız bir uygulama getirmektedir. Ancak maddelere ilişkin açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, sözleşme ile bir insan hakkı getirilmemektedir. Sözleşme, sadece uygulama şekil ve usullerini kapsamaktadır. Asıl haklar, 4 Kasım 1950 tarihinde Roma'da imzaya açılmış olup 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe giren ve Ülkemizce de 18 Mayıs 1954 tarihinde onaylanmış bulunan (10 Mart 1954 tarih ve 6366 sayılı Kanun) İnsan Hakları ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Avrupa Sözleşmesi (Convention Europeene de Sauvegarde Des Droits de l'Homme et des Libertes Fondamentales-European Convention For the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) ve eki protokollarla getirilmiş bulunmaktadır. (Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesine ve Helsinki Nihai Senedine konumuz itibarıyla burada değinilmemiştir.) Sözleşme, bu hakların yeterince uygulanıp uygulanmadıkları hususlarında icabında mahalline de gidilerek inceleme yapma yetki, şekil ve usullerini kapsamaktadır. Kısaca, korunacağı daha 1954 yılında taahhüt edilen hakların uygulama açısından uluslararası bir organ tarafından incelenmeye tabi tutulması bizler için çarpıcı gelmektedir.

### **Avrupa Topluluklarında (AT) Durum**

Benzeri örnekleri uluslararası bir kuruluş niteliğindeki Avrupa Topluluklarında (AT) da daha çarpıcı bir biçimde görmekteyiz.

Ülkemizin de 14 Nisan 1987 tarihinde tam üyelik için başvurduğu bu Topluluğu Avrupa ülkelerinin gerçek anlamda entegrasyonuna yol açacak en ciddi bir adım olarak görebiliriz. Topluluğun nüvesi, İkinci Cihan Savaşından yeni çıkmış olan Avrupa'nın hem siyasi ve hem de ekonomik açıdan henüz kendini tam anlamıyla tasarlayamamış olduğu 1950'li yılların başında, altı ülkenin (F. Almanya, Belçika, İtalya, Fransa, Luxembourg, Hollanda) imzaladığı Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunu (AKÇT) oluşturan 18 Nisan 1951 tarihli antlaşma ile (Paris'te imzalanmıştır) atılmıştır. Amaç, savaş sanayiinin ana maddelerinden olan kömür ve çeliğin, Avrupa'da antlaşmaya taraf olan altı ülkeyi bir araya getiren çok uluslu bir kuruluşun sorumluluğunda barışçı yollar için üretilmesi ve kullanılmasıdır. Ancak, amaca ulaşılması için Avrupa'da ekonomik ağırlıklı diğer sahalarda da bütünleşmeye gidilmesi gereği ortaya çıkmış ve sonuçta Messina Konferansında iki topluluğun daha kurulmasına ilişkin olarak alınan tavsiye kararı doğrultusunda 25 Mart 1957 tarihli Roma Antlaşmaları ile Avrupa Atom Enerjisi

Topluluğu (AAET-EURATOM) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) da kurulmuşlardır.

Bunlardan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunun amacı, atom enerjisini barışçı amaçlar için kullanmak ve geliştirmek, Avrupa Ekonomik Topluluğunun amacı ise bütünlüşme hareketini demir, elik ve atom enerjisi dışında üye ülkeler arasında gümrük birliğinin oluşturulması, ekonomik faaliyetlerin ahenkli bir Şekilde geliştirilmesi, ekonomik istikrarın yaratılması, emek, mal ve Sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi, ortak bir tarım ve ulaşım politikası uygulanması gibi diğer ekonomik ağırlıklı alanlara da yaymaktır. Her iki topluluğu kuran Roma antlaşmaları 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Özetlemek gerekirse, Roma Antlaşmalarına bu günkü Avrupa Topluluğunu (AT) oluşturan temel düzenlemelerdir, denilebilir. Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ilk defa bu antlaşmalarla kurulmuş, Avrupa Kömür ve elik Topluluğu da yine bu antlaşmalarla bu topluluklar Őemsiyesi altına alınmıştır. Böylece, temelde üç ayrı nüve vardır. Ancak, aynı tarihte imzalanan «Avrupa Topluluklarının Bazı Ortak Kurumlarına Dair Sözleşme» ile bazı organları bakımından ortak bir yapıya kavuşturulmuşlardır. Üç topluluk için ortak bir Adalet Divanı ile ortak bir Avrupa Parlamentosu oluşturulmuştur. Fakat karar organı niteliğinde her birinin ayrı Komisyonları ve ayrı Bakanlar Konseyleri vardı. 8 Nisan 1965 tarihinde Bruxelles'de imzalanıp 1 Temmuz 1967 tarihinde yürürlüğe giren «Avrupa Toplulukları için Tek Konsey ve Tek Komisyon Kuran Antlaşma (Füzyon Antlaşması) ile bu Komisyon ve Bakanlar Konseyleri de birleştirilerek Toplulukta tümü ile yönetim bütünlüğu sağlanmıştır. Böylece topluluk karar ve icraatına sürat ve etkinlik kazandırılmış, birbirinden ayrı organlar arasında uygulamadan doğan çelişkiler giderilmiştir. Bu organlar, her üç topluluğu kuran antlaşmalarda belirlenmiş esas ve usullere uygun olarak yetkilerini kullanmakta, uygulayıcı nitelikte kararlar almaktadırlar.

Topluluklar için yukarıda değindiğimiz «Avrupa ülkelerinin gerçek anlamda entegrasyonuna yol açacak en ciddi bir adım», ifadesiyle bunları kastetmiştik. Gerçekten burada bütünlüşmeye doğru yol alan bir Avrupa'nın ilerleyen adımlarını görmektediriz. Zira Toplulukların işleyişini oluşturan hukuk, bildiğimiz klasik anlamdaki uluslararası hukuk değil, Roma Antlaşmaları gereğince uluslar üstü «supranational» bir hukuk sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır. İşkencenin önlenmesine ilişkin Avrupa Sözleşmesi vesilesi ile yukarıda değinmiş olduğumuz gibi, uluslararası hukukta devletlerin egemenliklerinin önceliği



esastır. Avrupa Topluluğunun (AT) ise devletler üstü bir statüsü vardır. Yetkili organlarının alınacak kararlara halen üyesi bulunan 12 devlet uymak zorundadır. Böylece, Topluluk hukuku, bütün üye ülkelerde, ülke karar aşamasında muhalif kalsa bile ortak bir hüküm olarak, iç hukuk düzeninde her hangi bir irade izahına gerek kalmadan doğrudan geçerliğe sahiptir. Bunu Roma Antlaşmalarında açıkça görmekteyiz. Örneğin, Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran antlaşmanın 5 inci maddesinde üye ülkeler için «...işbu antlaşmadan doğan ya da Topluluk Kuruluşlarının akitleri sonucu olan yükümlülükleri yerme getirmeyi sağlamaya özgü genel ve özel nitelikli tüm önlemleri...» almaya, «...Topluluğun görevini yerine getirmesini» kolaylaştırınaya, 6 ncı maddesinde de «...Topluluk kuruluşlarının sıkı işbirliği ile işbu Antlaşmanın amaçlarına ulaşmak için zorunlu olduğu ölçüde kendi ekonomik politikalarını karşılıklı olarak...» düzenlemeye yönelik zorunluklar getirilmiştir. Buna göre, Topluluk Konseyinin Antlaşmanın 145 ve 148 inci maddeleriyle kendisine verilen yetkiye dayanarak çıkaracağı tüzük, yönerge ve direktifler üye ülkeler için bağlayıcı ve doğrudan uygulanır niteliktedir. Bunu örneklerle açıklamak gerekirse, bilindiği gibi Anayasamıza göre egemenlik hakları kendilerine ayrılmış sahalar içinde yasama, yürütme ve yargı organlarının kullanılır (Madde 6, 7, 8, 9). Ülkemiz, Avrupa Topluluğuna (AT) tam üye olarak girdiğinde olacaklara bu kuvvetler ayrımı açısından baktığımızda şöyle durumlara sık sık karşılaşılabilecektir.

Topluluk Konseyince — ki Roma Antlaşmasının 146 ncı maddesi gereğince üye ülkelerin Bakan düzeyindeki yetkililerinden oluşur — bir konu hakkında karar verildiği takdirde TBMM’ce buna uyulması esas olacaktır. Anayasamız dâhil bu karara aykırı kanun çıkarılamayacaktır. Böylece, yasama organının yetki alanı sınırlandırılmış olmaktadır.

Yürütme organına ilişkin olarak olabilecek duruma gelince, bilindiği gibi halen ülkemizde şeker, birçok tek el, tarım ürünleri ve KİT ana ürünlerinin fiyatları Hükümet tarafından belirlenir. Hâlbuki AT- da bunları, yerine göre, ilgili Bakanlardan oluşacak Konsey belirleyecektir ve ülkemiz de buna uymak zorunda kalacaktır. Böylece, yürütme organının yetki alanı sınırlandırılmış olmaktadır.

Luxembourg'da faaliyet gösteren Avrupa Toplulukları Adalet Divanının (ATAD) Topluluk adına yargı yetkisi mevcuttur. Divan, Topluluğu ilgilendiren konularda karar verdiği takdirde, Yargıtay dâhil, mahkemelerimizce bu karara uyulması zorunlu olacaktır. Böylece, yargı organının yetki alanı da sınırlandırılmış olmaktadır.

İşte, supranational vasfı buradan ileri gelmektedir. Topluluk kararları, üye ülkelerin iç hukukunda kanunların üstündedir. Zaten topluluk hukuku üye ülkelerin iç hukuklarına getirilen egemenlik kısıtlamaları sayesinde ortaya çıkmış ve çıkmaktadır. Antlaşmalarla, üye ülkeler bir kısım egemenlik haklarından topluluk lehine feragat etmişler ve toplulukça oluşturulan hukuki sistemin gereklerini yerine getirmek için de, Anayasalar dâhil, kendi milli mevzuatlarını topluluk mevzuatına adapte etme yoluna gitmişlerdir.

Bilhare daha geniş biçimde değineceğimiz gibi, bu gün toplam 12 üye ülkeden 11'i Anayasalarında bu uğurda değişiklik yapmışlardır. Örneğin, Federal Almanya Anayasasının 24 üncü maddesi, İtalyan Anayasasının 11. maddesi, Belçika Anayasasının 20 nci maddesi, Luxembourg Anayasasının 49 uncu maddesi, Hollanda Anayasasının 67 nci maddesi, Fransa Anayasasının 55 inci maddesi, İrlanda Anayasasının 29 uncu maddesi, Danimarka Anayasasının 20 nci maddesi ve Yunan Anayasasının 28 inci maddesi buna göre değiştirilmiştir. Bir İngiltere'de değişiklik söz konusu olmamıştır. Orada ise yazılı Anayasa bulunmamaktadır.

Topluluk lehine bu egemenlik devirleri gittikçe büyüme eğilimindedir. Üye ülkelerde iç hukuk alanı daralmakta, buna mukabil topluluk hukuku alanı genişlemektedir. Çok değil, 1992 yılından sonra, tek pazarla, bu seyrin büyük ölçüde tamamlanması öngörülmektedir. Aslında, bu, sadece tek pazar çerçevesinde tamamlanacaktır. Yoksa bu sayede bir süper güç olması düşünülen Avrupa Birliğinin oluşumu yönündeki seyrin süreceği şüphesizdir. Avrupa basını yakın takip edenlerin bunu hissetmemesi mümkün değildir.

Demek oluyor ki, özgürlükçü demokratik kuralların geçerli olduğu Avrupa'da, ülkelerin, üyesi buldukları uluslararası kuruluşların yetkileriyle çatışan egemenlik hakkına ilişkin yetkilerini kullanmaktan imzalandıkları antlaşmalar-sözleşmeler gereği giderek vazgeçmekte oldukları bir döneme doğru gidildiği görülmektedir. Bu seyir, ülkemizle ilgili olarak, bugün İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesinde olduğu gibi, yarın da ondan daha çarpıcı biçimde Avrupa Topluluklarını (AT) kuran Antlaşmalarda karşımıza çıkacaktır.

Ülkemiz, büyük Atatürk'ün batılılaşma felsefesi çerçevesinde, bunlardan birincisine üyeliğini tamamlamış, İkincisi ile de 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan ve 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Antlaşmasıyla ilişkisini kurmuş, 14 Nisan 1987 tarihinde de tam üyelik için başvurusunu yapmıştır.

## İç Mevzuatımızda Durum

Bu oluşumlar karşısında, iç mevzuat açısından Ülkemizde durum nedir? İç mevzuatımız bu yetki kısıtlamalarına ne dereceye kadar cevap vermektedir. Bu hususta, öncelikle Anayasalarımıza değinerek görüşlerimizi açıklamaya gayret edeceğiz.

### 1) 1924 Anayasası

23 Nisan 1924 tarihinde yürürlüğe giren 491 sayılı Anayasamızın 4 üncü maddesinde «Türk Milletini ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi temsil eder ve adına egemenlik hakkını yalnız o kullanır» hükmüne yer verilmiştir. Yine konumuzla ilgisi itibarıyla, aynı Anayasanın 26 ncı maddesiyle «Kanun koymak, kanunlarda değişiklik yapmak, kanunları yorumlamak, kanunları kaldırmak, devletlerle sözleşme, antlaşma ve barış yapmak, harp ilan etmek... gibi görevleri Büyük Millet Meclisi ancak kendisi yerine getirir» hükmüne yer verilmiştir.

### 2) 1961 Anayasası

20 Temmuz 1961 tarihinde yürürlüğe giren 334 sayılı Anayasanın Egemenlik başlıklı 4 üncü maddesinde:

«Egemenlik kayıtsız şartsız Türk milletindir.

Millet, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir suretle belli bir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiç bir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.»

Yabancıların Durumu başlıklı 13 üncü maddesinde;

«Bu kısımda gösterilen hak ve hürriyetler yabancılar için milletlerarası hukuka uygun olarak, kanunla sınırlanabilir.»

Milletlerarası Antlaşmaları Uygun Bulma başlıklı 65 inci maddesinde:

«Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı Devletlerle ve milletlerarası kurullarla yapılacak antlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında 149 uncu ve 151 inci maddeler gereğince Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.» hükümleri yer almıştır.

Bunlardan ayrı olarak, 1961 Anayasasının «Çalışma hak ve ödevi» başlıklı 42 nci maddesinin gerekçesinde Avrupa İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesinden ve 105 sayılı Mecburi Çalışmanın Men'i Hakkındaki Antlaşma hükümlerinden, «Sağlık hakkı» başlıklı 49 uncu maddesinin gerekçesinde de İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinden söz edildiğini görmekteyiz.

### 3) 1982 Anayasası

7 Kasım 1982 tarihinde yapılan halk oylamasında kabul edilen 2709 sayılı Anayasamızın (Resmi Gazete 9 Kasım 1982 tarihli mükerrer sayı) Temel Haklar ve Ödevler başlıklı ikinci kısmının «Genel Hükümlere ait Genel Gerekçesinde aynen «İnsan hakları ve temel hürriyetlerin düzenlendiği bu bölüm hükümlerinde, insan hakları doktrininin günümüzdeki gelişmesi ve durumu, geçmiş bulduğumuz kötü deneyimlerden çıkarılan sonuçlar; insan hakları konusunda Türkiye'nin imzalayıp onaylamış bulunduğu ve bu sıfatla milli hukukumuza dâhil sayılan uluslararası antlaşma ve sözleşmeler, özellikle Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beynamesi ve 1950 İnsan Haklarının ve Temel Hürriyetlerinin Korunmasına Dair Avrupa Sözleşmesi göz önünde tutulmuştur.» ifadesi yer almıştır.

Egemenlik başlıklı 6 ncı maddesinde:

«Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir.

Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu şartlara göre, yetkili organları eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması hiçbir suretle hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz» hükmüne yer verilmiştir.

Temel Hak ve Hürriyetlerin Kullanılmasının Durdurulması başlıklı 15 inci maddesinde:

«Savaş, seferberlik, sıkıyönetim veya olağanüstü hallerde, milletlerarası hukuktan doğan yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve hürriyetlerin kullanılması kısmen veya tamamen durdurulabilir veya bunlar için Anayasada öngörülen güvencelere aykırı tedbirler alınabilir» hükmü bulunmaktadır.

Yabancıların Durumu başlıklı 16 ncı maddesinde:

«Temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir» hükmü getirilmiştir.

Eğitim ve Öğrenim Hakkı ve Ödevi başlıklı 42 nci maddesinde:

«... Türkçeden başka hiçbir dil eğitim ve öğretim kurumlarında Türk Vatandaşlarına ana dilleri olarak okutulamaz ve öğretilemez. Eğitim ve Öğretim kurumlarında okutulacak yabancı diller ile yabancı dille eğitim ve öğretim yapan okulların tabi olacağı esaslar kanunla düzenlenir. Milletlerarası andlaşma hükümleri saklıdır» hükmü bulunmaktadır.

Milletlerarası Antlaşmaları Uygun Bulma başlıklı 90 ıncı maddesinde:

«Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı devletlerle ve milletlerarası kuruluşlarla yapılacak antlaşmaların onaylanması, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onaylamayı bir kanunla uygun bulmasına bağlıdır.

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.» hükmüne yer verilmiştir.

#### 4) Yargı Kararları

Bu konuda daha salim kanaat ulaşılmaması bakımından bazı yargı kararlarının göz önünde bulundurulmasının da yarar sağlayacağını düşündük.

Danıştay 12 nci Dairesinin 24 Nisan 1978 tarih ve E. 1977/1349, K. 1978/955 sayılı Kararı:

«...bu itibarla davalı idare söz konusu işlemi yaparken... Varsa uluslararası sözleşmeleri göz önünde tutmak, buna göre bir değerlendirme yapmak zorundadır. 1961 Anayasasının 2 nci maddesinde tanımlandığı gibi, Türkiye Cumhuriyeti insan haklarına dayanan bir hukuk Devletidir. Anayasa Mahkememizin değişik kararlarında, bu arada Esas 1966/11, Karar 1966/44 sayılı ve 29 Kasım 1966 günlü kararında tanımladığı gibi, hukuk devleti; insan haklarına saygı gösteren, bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran, bunu sürdürmeye kendisini yükümlü sayan, bütün davranışlarında hukuka ve Anayasaya uyan... Devlet demektir. Diğer taraftan, ilan ve kabul edilmiş insan haklarına ve temel özgürlüklere ilişkin uluslararası hukuk metinlerini, sözleşme ve antlaşmaları yenileyen ve insan hak ve özgürlüklerinin ayrıntılı bir güvenlik ve işbirliği anlayışı içinde genişletilerek geliştirilmesini öngören ve 1.8.1975 tarihinde Türkiye'nin de aralarında bulunduğu 24 ülkece imzalanan Avrupa Güvenliği ve İşbirliği Antlaşması Nihai Belgesinde; buna katılan devletler, gazetecilerin çalışma koşulla-

rını kolaylaştıracaklarını, gazetecilerin meslek uğraşlarını yasal yünden yürütmelerinden ötürü sınır dışı etmeyeceklerini taahhüt etmişlerdir. Yukarıda yer alan yasal ve uluslararası düzenlemelerin ve genel hukuk kurallarının ışığında davalı idarenin yeterli bir araştırmaya, yazılı tebliğe lüzum görmeden 5683 ve 2559 sayılı Yasaların uygulanmasını haklı göstererek inandırıcı bir kanıtta da dayanmadan, davalı Kurumun elemanlarını sınır dışı etmesinde hukuksal isabet görülmemektedir.»

Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 23 Kasım 1973 tarih ve E. 1972/ 339. K. 1973/697 sayılı kararı:

«...Türkiye henüz Avrupa Ekonomik Topluluğu (Ortak Pazar)nun üyesi olmamıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisince tastik edilen «Katma Protokol »da 22 yıllık, geçiş dönemi sonunda bir kısım kayıt ve tehditlerin kaldırılması, sigortacılığın serbestleştirilmesi hususunda öngörülen şartların, bu gün için uygulanabilir ve riayeti gerekli hukuk kaideleri olarak kabulü de mümkün bulunmamaktadır...»

Anayasa Mahkemesinin 13 Haziran 1985 tarih ve E. 1984/14, K. 1985/7 sayılı kararında konumuzla ilgili olarak;

«...insan hak ve özgürlüklerini vatandaş gibi yabancıya da tanımış bulunan Anayasamız 16. maddesinde «Temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir» ilkesini getirmiştir. Anayasanın bu ilke ile gözetdiği husus, temel hak ve özgürlükler konusunda yabancılar yönünden getirilecek sınırlamaların milletlerarası hukuka uygun bulunması ve her halde bu sınırlamanın ancak kanunla yapılmasıdır. Milletlerarası hukuku da, Devletlerin taraf oldukları tek veya çok taraflı antlaşmalar, milletlerarası teamüller (örf ve adet), medeni milletlerce kabul edilen ve temel hukuk prensiplerinden bulunan, iyi niyet, ahde vefa, kazanılmış haklara saygı, Devletler Hukukunun iç hukuka üstünlüğü ilkeleri ve yardımcı kaynak sayılan ilmi ve kazai içtihatları oluşturmaktadır.

1982 Anayasasının 2. maddesinde, insan haklarına toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde saygılı olunacağı hükmüne yer vermek suretiyle 1961 Anayasasına nazaran Devlet ve toplumun çıkarlarına öncelik tanınmıştır.

Başlangıç'ın 4 üncü paragrafındaki; Türkiye Cumhuriyetinin "— Dünya milletler ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi —" olduğu ilkesiyle de devletin beşeri unsurunu oluşturan milletin diğer milletlerle hak eşitliğine sahip bulunduğu vurgulanmıştır.»

ifadeleri yer almıştır.

Anayasa Mahkemesinin 6 Ekim 1986 tarih ve E. 1985/21, K. 1986/23 sayılı kararında;

«Serbest bölgeler gümrük hattı dışında sayılmakla beraber bu yerler devletin hükümler alanı dışında bırakılmamıştır. Bir devletin kendi toprakları üzerinde bazı yasaların uygulanmadığı yabancı ya da yerli girişimcilere çeşitli kolaylıkların gösterildiği hatta kimi bağımsızlıkların tanındığı bölgeler kurması, devletin ülkenin o bölümünde egemenliğinden vazgeçtiği anlamında yorumlanamaz. Türkiye'deki serbest bölgelerin diğer ülke serbest bölgeleriyle rekabet edebilecek bir iktisadi yapıya sahip olabilmesi için bu bölgelerde vergi, resim, harç, gümrük ve kambiyo mükellefiyetlerme dair mevzuat hükümlerinin uygulanmayacağı ve bu hükümden serbest bölgelerde faaliyet gösteren yerli ya da yabancı girişimcilerin hepsi yararlanacağı cihetle Anayasanın eşitlik ilkesinin ihlali iddiası varit değildir... Yeni kurulan bir serbest bölgenin bölgeler arası rekabette kendini koruyabilmesi, ayakta kalabilmesi için ülkeye sağladığı yararlar karşılığı orada faaliyet gösteren müteşebbisin vergi ve benzeri mali yükümlerden muaf tutulması kanuna dayanılmış olmak koşuluyla mümkündür...»

### **Değerlendirme**

Görülüyor ki, bütün Anayasalarımızda ülkemizin uluslararası ilişkilerinin eşitlik temeline dayandırılmasına büyük önem verilmiştir. Bu, Osmanlı İmparatorluğu yönetiminde kapitülasyonlar dönemini yaşamış ve yabancılar karşısında eşitsiz uygulamaların acısını çekmiş olan bir ulus için varılması gereken en makul bir sonuçtur. Ulusal kimlik bilinç ve inancının verdiği güçle kazanılmış olan Kurtuluş Savaşından sonra oluşturulan modern Türkiye Cumhuriyetinin, yabancı çevrelerin kültürel ve ekonomik etkinliklerinden uzak kalacağı, dış politikada barışçı, fakat bağımsız bir politika izleyeceği, Devletin saygınlığını artırmak ve Ulusun menfaatlarını en iyi şekilde savunmak için bütün dikkatleri göstereceği şüphesizdir. Bu, kısaca, yeni kurulan modern Türk Devletini, dünyanın eşit haklara sahip onurlu bir üyesi haline getirmek demektir. Bu amaca da ulaşılmıştır.

Bunun doğal bir sonucu olarak 1924 Anayasasında egemenlik hakkı başka hiç bir organla paylaşılmamış, mutlak surette Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılacağı belirtildikten sonra, diğer ülkelerle ve uluslararası kuruluşlarla ilişkilerin düzenlenmesinde de nihai karar mercii aynı meclisin şahsında toplanmıştır. 26 ncı maddede ge

çen «... Devletlerle sözleşme, antlaşma, barış yapmak... Gibi görevleri Türkiye Büyük Millet Meclisi ancak kendisi yerine getirir» hükmü bunu göstermektedir.

1961 ve 1982 Anayasalarında da Devletin egemenlik haklarından taviz verilmemesi üzerinde hassasiyetle durulmuş, bu cümleden olarak egemenliğin kullanılmasının hiçbir suretle belli bir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılmayacağı özenle vurgulanmıştır. Bu anayasalara göre «Türk Milleti egemenlik hakkını, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organlar eliyle kullanır» (1961/4, 1982/6). Bu organlar, 1982 Anayasasında olduğu gibi, 7 nci madde gereğince yasama organı, 8 inci madde gereğince yürütme organı ve 9 uncu madde gereğince yargı organıdır. Egemenlik hakkının kullanılmasının bu organlar arasında paylaşılmasının doğal bir sonucu olarak, 1961 Anayasasının 65 ve 1982 Anayasasının 90 ıncı maddeleriyle, teknik nitelikleri ağır basan anlamları yürürlüğe konması, 1924 Anayasasından farklı olarak, bazı koşullarla yürütme organının yetkisine bırakılmıştır. Yani, yetkilerde yasamadan yürütmeye doğru bir kayış vardır.

Yukarıya aldığımız metinlerin ışığı altında, İşkencenin ve Gayri insani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesinin iç hukukumuzda sahip olduğu hiyerarşi ve Anayasamızın, mevcut haliyle, uluslararası kuruluşlar lehine egemenlik hak devrine uygun olup olmadığı hususlarında düşüncelerimizi belirtmeye gayret edeceğiz.

Gerek 1961 Anayasasının 65 inci maddesinde ve gerekse 1982 Anayasasının 90 ıncı maddesinde, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası antlaşmaların kanun hükmünde olduğuna işaret edildikten sonra, bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağı hükümleri getirilmiştir. Burada iki husus dikkati çekmektedir. Bunlar, uluslararası antlaşmaların kanun hükmünde kabul edildikleri ve haklarında iptal iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamayacağıdır. Bu, tabiatıyla kanunlarımız ile yasama organının onayından geçmiş olan uluslararası antlaşma — sözleşmeler arasında bir hiyerarşik ilişki olup olamayacağı sorusunu beraberinde getirmektedir. Bunlar arasında hiyerarşik bir üstünlük düşünülebilir mi?

Bu konuda görüşümüzü belirtmeden önce 1961 Anayasasının 65 inci maddesi ile ilgili olarak (o tarihte 63 üncü madde) Temsilciler Meclisinde yapılan görüşmelerden bir safhaya temas etmek istiyoruz. Söz konusu maddenin Temsilciler Meclisindeki görüşülmesi sırasında son fıkra ile ilgili olarak «Onaylanmış milletlerarası antlaşmalar ka-



nunara üstündür.» şeklinde bir önerge verilmiş ve önerge sahibi buna gerekçe olarak, 1924 Anayasasında antlaşmaların kanunlardan üstün olup olmadığını açıklığa kavuşturulmamış olduğunu, hâlbuki çağımızda uluslararası hayatta uluslararası hukukun gereklerine uygun olarak yapılan antlaşmaların kanunların üstünde olduğunu, buna Anayasamızda yer versek te vermek te uygulamanın bu yönde olacağını ve Devletin sorumluluğunu gerektiren bir durum ortaya çıktığında antlaşmaların kanunlardan üstün tutmak zorunda kalınacağını dile getirmiştir. Bu önerge Anayasa Komisyonunca benimsenmemiştir. Anayasa Komisyonunda uluslararası antlaşmaların da kanunlar gibi Anayasa vargısının denetimi altında olması öngörülmüş, ancak, Milli Birlik Komitesince, uluslararası ilişkilerin siyasi yönünün ağır basması, dış ilişkilerde istikrarın korunmasının esas olduğu gibi gerekçelerle Anayasa Komisyonunun görüşü benimsenmemiş ve fıkra Anayasa yargısına gidişi önleyen son şekli verilmiştir.

1982 Anayasasına gelince, konu ile ilgili 90 ıncı maddenin gerekçesinde «Antlaşmaların uygun bulunması ile ilgili bu madde uygulamada iyi işlediği ve ihtiyaca cevap verdiği için aynen kabul edilmesi uygun görülmüştür» ifadesi kullanılmıştır. Maddenin (o tarihte 87 nci madde) Danışma Meclisinde görüşülmesi tartışmalara konu olmamıştır. Sadece, maddeye, konumuza ilişkin olarak «Milletler üstü yetkileri bulunan milletlerarası kuruluşlara katılmayı öngören antlaşmaların da yapılmasında birinci fıkra (fıkra yukarıya alınmıştır) hükmü uygulanır» şeklinde bir fıkranın eklenmesi hususunda bir önerge verilmiş, ancak önerge bilahare geri alınmıştır.

Ancak, asıl konumuza ilişkin bir düşünceyi Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunda görmekteyiz. Komisyonca Anayasanın egemenlik başlıklı 6 ıncı maddesi düzenlenirken (o tarihte 5 inci madde) sonuna «Milletlerarası yetkileri bulunan kuruluşlara üyeliği öngören antlaşmalar hükümleri saklıdır» fıkrasının eklendiğini ve gerekçe olarak «...çağımızda milletlerin birbiriyle kaynaşmakta olduklarını ve menfaatlerini korumak için topluluklar oluşturdukları gerçeğini görmemezlikten gelemeyiz. Milletler, özellikle hür milletler, kendi iradeleriyle uluslararası topluluklar meydana getirmektedirler. Bu topluluklarda müşterek kararlar alınması gerekmektedir. Bunun açık örnekleri, Birleşmiş Milletler, Avrupa Milletler Topluluğu ve NATO gibi kuruluşlardır. Bu örgütlerin yetkili organlarının aldıkları kararlar, elbette Türk hukukunun müsaade ettiği ölçüde Türkiye'de uygulanacaktır. Maddenin son fıkrası bu ihtiyacı karşılamaktadır» dendiğini görmekteyiz. Fıkra, Danışma Meclisinde uzun görüşmelere konu olmuş, ancak sonuçta metinden çıkarılması kararlaştırılmıştır. Milli Güvenlik Konseyinde de madde, hiç

bir değişiklik yapılmadan, yukarıda aynen alınmış olan şekliyle kabul edilmiştir. Bu da bize sözleşmeler konusunda 1982 Anayasası Komisyonunun 1961 Anayasası Komisyonuna göre daha toleranslı bir tutum içinde olduğunu göstermektedir. Ancak, sonuçta, milletlerarası antlaşmaları uygun bulma konusunda her iki Anayasaya da iki benzeri hüküm yansımıştır.

Bu hükümler karşısında, kanunlarla uluslararası antlaşma — sözleşmeler arasındaki hiyerarşik durum nedir? Bu, bizi tekrar yukarıdaki sorumuza cevap aramaya götürmektedir.

Anayasada «...Milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir» dendiğine göre, belli bir konuda, aynı güçte olan antlaşma — sözleşmelerle iç hukuktaki kanunlar arasında karşılaştırma yapılarak, hukuktaki özel hükümlerin genel hükümlere takaddüm edişi (öncelik alması), ya da iki metin hükmü arasında son yürürlüğe konulmanın uygulanması gibi çözüm yolları ile sonuç alınabileceği düşünülebilirse de, bunların devletin uluslararası ilişkileri açısından garanti unsuru olmadıkları aşikârdır. Sözleşmeler aleyhine durumlar doğarsa ne olacağı hususları askıda kalmaktadır.

Ancak, aynı fıkrada milletlerarası antlaşmalar için «...Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz» hükmüne de yer verilmiştir. Bu, yukarıda da belirtildiği gibi uluslararası ilişkilerin siyasi yönünün ağır bastığı ve dış ilişkilerde istikrara önem verilmesi gerektiği düşüncelerinin bir tezahürüdür. Gerçekten, usulünce onaylanmış bir sözleşmenin Anayasaya aykırılığından dolayı iptal edilmesi, taahhütlerini yerme getirememe durumunda kalacak olan devleti dış ilişkilerinde güç durumlara düşürebilir.

Ancak, bu durum, uluslararası sözleşmeleri iç hukuktaki yasalara göre daha üstün bir düzeye getirmiyor mu? «Kanatımızca, usulüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş ve bu suretle Türk iç hukukuna nakdedilmiş bulunan milletlerarası sözleşmeler, hiyerarşik bakımdan kanunlarımızdan üstün bir yer işgal etmekte ve şayet, daha sonra çıkarılan bir kanunda, söz konusu sözleşmelere aykırı hükümler mevcut olursa, bu hükümlerin geçersiz olacakları şeklinde bir yorum yapılabilmesi mümkün bulunmaktadır.\*»

Biz de yasanın bu görüşüne katılmaktayız. Buna göre, yasama organımızdan geçerek usulünce yürürlüğe konmuş ve Anayasa Mahkemesince de iptal ihtimalleri önlenmiş bulunan işkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Söz

---

\* N. Yüksel Tolayman, Adalet Dergisi Eki, Sayı 1989/2, Ankara, 1989.

leşmesi ile ihdas edilen Avrupa Komitesinin sözleşme hükümleri dairesinde ülkemizde yerine getireceği görevi ile ilgili çalışmalarım egemenlik haklarımıza yönelik bir kısıtlama şeklinde göremiyoruz.

5 inci maddede ise Devlet, Türk milletinin bağımsızlığı ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, cumhuriyeti ve demokrasiyi koruma, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu koruma görevleri yanında «kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlanan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırıncaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya...» çalışmakla görevli kılınmıştır. Aynı Anayasanın temel haklar ve ödevler başlıklı ikinci kısmının genel gerekçesinde de «İnsan hakları ve temel hürriyetlerin düzenlendiği bu bölüm hükümlerinde, insan hakları doktrinini günümüzdeki gelişmesi ve durumu, geçirmiş olduğumuz kötü deneyimlerden çıkarılan sonuçlar; insan hakları konusunda Türkiye'nin imzalayıp onaylamış bulunduğu ve bu suretle milli hukukumuzda dâhil sayılan uluslararası antlaşma ve sözleşmeler, özellikle Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Beyannamesi ve 1950 İnsan Haklarının ve Temel Hürriyetlerinin Korunmasına Dair Avrupa Sözleşmesi göz önünde tutulmuştur» ifadelerine yer verilmiş olduğuna yukarıda değinmiştir.

Diğer taraftan, aynı Anayasanın 15 inci maddesinde, savaş, seferberlik, sıkıyönetim ya da olağanüstü hallerde temel hak ve özgürlüklere kısmen veya tamamen sınırlama getirirken uluslararası hukuktan doğan yükümlülüklerin ihlal edilmeyeceği belirtilmiştir.

42 nci maddesinde de, eğitim ve öğretim kurullarında okutulacak yabancı diller ile yabancı dille eğitim ve öğretim yapan okulların tabi olacağı esasların kanunla düzenleneceği hükmü getirilirken, bu hususta uluslararası antlaşma hükümlerinin saklı olduğuna işaret edilmiştir.

Yine birer bölümleri yukarıya alman yargı kararlarında da görüleceği üzere, yapılan yorumlarda uluslararası antlaşma - sözleşmeler genelde kanunlara göre öncelik almıştır. Örneğin, Danıştay E. 1977/ 1349, K. 1978/955 sayılı kararında «... 1.8.1975 tarihinde Türkiye'nin de aralarında bulunduğu 24 ülke imzalanan Avrupa Güvenliği ve İşbirliği Antlaşması Nihai Belgesinde; buna katılan devletler, gazetecilerin çalışma koşullarını kolaylaştıracaklarını, gazetecileri meslek uğraşlarını yasal yünden yürütmelerinden ötürü sınır dışı etmeyeceklerini taahhüt etmişlerdir. Yukarıda yer alan yasal ve uluslararası düzenlemelerin genel hukuk kurallarının ışığında davalı idarenin yeterli bir araştırmaya, yazılı tebliğe lüzum görmeden 5683 ve 2559 sayılı yasalarda uygulanmasını haklı gösterecek inandırıcı bir kanıtta da dayanma

dan, davalı Kurumun elemanlarını sınır dışı etmesinde hukuksal isabet görülmemiştir.» denmiştir.

E. 1972/339, K. 1973/697 sayılı kararda da, Türkiye henüz Avrupa Ekonomik Topluluğuna üye olmadığından, Katma Protokolde Öngörülen şartların, bu gün için uygulanabilir ve riayeti gerekli hukuk kaideleri olarak kabulünün mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin örnek niteliğinde yukarıya alman kararlarının da benzeri görüşleri yansıttıkları açıkça görülmektedir.

Konumuzla çok yakın ilgisi bulunması itibariyle, Ülkemizin de taraf olduğu Avrupa'da Güvenlik ve İşbirliği Konferansı Nihai Senedinden bir bölümü de buraya almadan geçemeyeceğiz. Nihai Senedin, Devletler Hukuku Uyarınca Alınmış Yükümlülüklerin İyi Niyetle Yerme Getirilmesi başlıklı 10 uncu İlkesinde aynen:

«Katılan - Devletler, gerek Devletler Hukukunun genellikle tanınmış ilkelerinden ve kurallarından, gerek Devletler Hukukuna uygun olarak, taraf oldukları antlaşmalardan ve başka sözleşmelerden doğmuş olsun, Devletler Hukuku gereğince kendilerine düşen yükümlülükleri iyi niyetle yerme getirmek zorundadırlar.

Katılan - Devletler, yasalarını ve tüzüklerini saptama hakkını da kapsamak üzere, egemenlik haklarını kullanırken, Devletler Hukukundaki hukuksal yükümlülüklerine uyarlar...» esaslarına yer verilmiştir.

#### Görüşümüz

Bu metinler karşısında, insanın medeni Dünya ölçülerinde haklara sahip kılma yönünde Anayasası ile ciddi görevler üstlenmiş bulunan bir Devletin, bu hakların taraf olduğu sözleşmeye uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı hususlarında inceleme yapılması istendiğinde, buna, egemenlik haklarını ileri sürerek «hayır» demesinin pek mümkün olamayacağı düşünülmektedir.

Kaldı ki, Anayasamızın kişinin hakları ve ödevleri ana başlıklı ikinci bölümü ile bu yazımıza konu olan işkence ve gayriinsani muamelenin önlenmesine ilişkin sözleşme gereğince oluşturulan Avrupa Komitesinin incelemeleri sırasında esas aldığı «İnsan Hakları ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Avrupa Sözleşmesi» ile getirilen temel haklar arasında bazı yerlerde kelimesine kadar varan benzerlikler bulunmaktadır. Anayasanın 19 uncu maddesi ile sözleşmenin 5 inci maddesi buna örnek olarak gösterilebilir. Anayasada «Herkes, kişi hürriyeti ve güvenliğine sahiptir» denmiş, bu ilke sözleşmede «Her ferdin, hürriyete ve güvenliğe hakkı vardır» şeklinde kaleme alınmıştır.

Bu da, ana ilkeleri iç hukukta benimsenmiş olan bir sözleşmenin uygulamasında, yetki meselesi ileri sürülerek engel olmaya yönelik tavırların pek kolay olmayacağı göstermektedir. Bu nedenlerle, yorumla sonuca varmanın ötesinde lafzi bir açıklık bulunmadığı halde, Avrupa Komitesince oluşturulup 1989 yılında ülkemize gönderilen heyete inceleme imkanları sağlanmış olmasını olumlu karşılamaktayız.

Ancak, gerek İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesinin uygulanmasında beliren tereddütlerin giderilmesi, gerekse ülkemizin Avrupa Topluluğuna tam üye olma yönünde siyasi tercihinin ortaya koymuş olması (14 Nisan 1987) vakıaları karşısında, yukarıda değinilen Danışma Meclisi Anayasa Komisyonunca oluşturulmuş olan metne uygun biçimde, Anayasamızın egemenlik başlıklı 6 ncı maddesinin;

«Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir.

Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.

Milletlerarası yetkileri bulunan kuruluşlara üyeliği öngören antlaşmalar hükümleri saklıdır.»

Şeklinde yeniden düzenlenmesinin isabetli olacağı düşünülmektedir.

Tabiatıyla, buna bağlı olarak, milletlerarası antlaşmaları uygun bulma başlıklı 90 ncı maddenin son fıkrasında da;

«Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanunlara üstündür. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.»

biçiminde değişiklik yapılması gerekecektir.

Diğer Ülkelerde Durum

Avrupa Topluluğuna (AT) ilişkin bölümde, üye 12 ülkenin, Toplulukça oluşturulan hukuki sistemin gereklerine uyum sağlamak amacıyla Anayasalar dâhil, milli mevzuatlarını Topluluk mevzuatına adapte etme yoluna gittiklerine değinmiştik. İşkencenin ve gayriinsani muamelenin önlenmesine ilişkin sözleşme vesilesiyle bu tür değişiklikler, yukarıda da belirtildiği gibi, artık Ülkemizi de ilgilendirir duruma geldi

ğinden, örnek mahiyetinde, bu değişiklikler hakkında kısaca bilgi vermenin yerinde olacağını düşündük.

Federal Almanya Anayasasının 24 üncü maddesinde, egemenlik haklarının kanunla uluslararası kuruluşlara devredilebileceği belirtilmiş ve 25 inci maddesinde de «Devletler hukukunun genel kuralları Federal hukukun ayrılmaz parçasıdır. Bu kurallar kanunlardan önce gelirler ve Federasyon ülkesi sakinleri için doğrudan doğruya hak ve yükümlülük doğururlar» hükmü getirilmiştir.

İtalyan Anayasasının 10 uncu maddesinde, İtalyan hukuk nizamının genel olarak tanınmış olan milletlerarası hukuk kaidelerine uyacağı öngörülmüştür.

Fransız Anayasasının 58 inci maddesinde, onaylanan antlaşmaların, diğer akit tarafça uygulanmak kaydıyla, kanunlar karşısında üstünlüğe sahip olduğu belirtilmiştir.

Hollanda Anayasasında, egemenlik haklarının uluslararası kuruluşlara devrinde sınırlama getirilmemiştir. 66 ncı maddesinde, antlaşmalarla milli hukuk arasındaki uyumsuzluklar antlaşmalar lehine olacak şekilde düzenleme getirilmiştir.

Luxembourg Anayasasında, değiştirilen 49 uncu madde ile yasama, yürütme ve yargı organlarına ait yetkilerin uluslararası antlaşmalarla geçici olarak uluslararası kuruluşlara devredilebileceği esası getirilmiştir.

Belçika Anayasasının 20 nci maddesi ile belirli egemenlik haklarının kullanılmasının uluslararası kuruluşlara devredilebileceği öngörülmüştür.

İngiltere hukuk düzeninde yazılı bir Anayasa bulunmamaktadır. Bütün yasama tasarrufları genelde aynı hiyerarşiyeye sahip olarak kabul edilmektedir. Ancak bu durum, Topluluk (AT) hukukunun İngiltere’de geçerli sayılmasında bir sorun yaratmamıştır. Topluluk hukukunun, önceki tarihli bir milli hukuk kuralı karşısında önceliği bulunmaktadır. Ancak, sonraki tarihli milli hukuk kuralına önceliği ise kesinlik arz etmemekte ve kesin çözümler yargının yorumuna bırakılmaktadır. Yetki kısıtlamasını gerektiren konumuza ilişkin sözleşmelerin de benzeri usullere tabi olacağı şüphesizdir.

İrlanda’da, Anayasanın 29 uncu maddesine yapılan bir ilave ile Anayasanın hiç bir hükmünün, İrlanda’nın Avrupa Topluluğuna tam üye olmaktan doğan yükümlülüklerinin yerine getirilmesine yönelik tasarrufları geçersiz kılamayacağı öngörülmüştür.

Görülüyor ki, İrlanda Anayasasında yetki kısıtlanması sadece Avrupa Topluluğuna münhasır kılınmıştır.

Danimarka Anayasasının 20 nci maddesi ile Kraliyet mercilerme ait bazı yetkilerin uluslararası kuruluşlara devredilebileceği öngörülmüştür.

Yunan Anayasasının 28 inci maddesinde, onaylanarak yürürlüğe konulan antlaşmaların Yunan hukukunun bir parçası olduğu ve getirdikleri esaslara aykırı düşen kanunlara göre önceliğe sahip oldukları öngörülmüştür.

#### Sözleşme Karşısında Üye Ülkelerin Yükümlülükleri

İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza ve Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesinin üye ülkelerin Anayasalar dışındaki milli mevzuatını da etkileyeceği ve buradaki hükümlerde değişikliklerin yapılmasına yol açacağı şüphesizdir. Bunlar, tabiatıyla, ağırlıklı olarak ülkenin ceza kanunları ile ceza yargılamaları usulü ve polisin görevine ilişkin kanunlara yansiyebileceği gibi, tutukluların muhafazası, sorgulanması ve tedavisi gibi görevleri yerine getirenlerin eğitimleri - yönlendirilmeleri - denetimlerini düzenleyen mevzuata da yansiyabilecektir.

Her ne kadar inceleme konumuz dışında olmakla beraber, bu konuda alınması gereken önlemler açısından adeta rehber niteliğinde olduğu düşünüldüğünden Birleşmiş Milletlere ait «İşkence ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Aşağılayıcı Muamele veya Cezalandırınaya Karşı Sözleşme'nin 2, 3, 4, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 ve 16 ncı maddelerine ana çizgileriyle değinmenin isabetli olacağını düşündük. Bunları, mevzuatta yapılacak değişiklikler ve alınacak diğer önlemlerde ana ölçüler olarak görmek mümkündür. Böylece, ülkeler, bu konuda uluslararası ölçüler içine girmiş olacaklardır. Bu maddelere göre, taraf ülkeler; kendi yargı yetkisi içine giren her yerde işkence eylemini önlemek amacıyla her türlü yasal, yönetsel, yargısal ve öteki önlemleri alacaklardır (Madde 2/1). \*

— Savaş ya da savaş tehdidi, iç siyasal karışıklık ve diğer olağanüstü durumlar, işkence yasağına uyulmaması yönünde sebep gösterilemeyecektir (Madde 2/2).

— Bir üst ya da diğer merciden alınan emir, işkencenin gerekçesi olarak gösterilemeyecektir (Madde 2/3).

— Bir kimse, işkenceye uğrama tehlikesi olduğu yolunda sağlam kanıtların bulunduğu bir ülkeye gönderilemez ya da (buradan gelmiş olması halinde) geri verilemez (Madde 3/1).

— Tüm işkence eylemleri ceza yasalarında suç sayılacaktır. İşkenceye kalkışma, işkence ile ilgili olma ve işkenceye katılma suç sayılacaktır. Bu suçların, ağırlık derecelerine göre cezalandırılmaları sağlanacaktır (Madde 4).

— 4 üncü madde gereğince belirlenecek işkence suçlarından açılan ceza kovuşturmalarında, Sözleşmeye taraf ülkeler, kanıt toplama dâhil, birbirlerine her türlü yardımı yapacaklardır (Madde 9/1).

— Yakalanan, tutuklanan ya da hapse konan bir kimsenin tabi tutulacağı kovuşturma ve diğer işlemlerle görevli infaz ve idare personeli, güvenlik görevlileri, tıp personeli ve diğer görevlilerin yetiştirilmesinde, işkence yasağına ilişkin eğitim ve bilgilerin tam olarak yer alması sağlanacaktır (Madde 10).

— Yakalanan, tutuklanan ya da hapse konulan kişilerin tabi tutuldukları rejim, bunlara nasıl davranılacağı, sorgulama usulleri ve bunlara dayanılarak yapılan yasal düzenlemeler, işkencenin önlenmesine yönelik olarak sistemli surette gözden geçirilecektir (Madde 11).

— İşkence eyleminin işlenmiş olduğuna ilişkin yeterli kanıtların bulunması halinde, yetkili makamlar, süratle tarafsız soruşturma yapılmasını sağlayacaktır. (Madde 12).

— İşkenceye uğrayan kişiye, tam iyileşmesinin sağlanması dâhil, uğradığı zararların giderilmesi sağlanacak, ayrıca adil ve yeterli bir tazminatı talep etme hakkı tanınacaktır. Kişi işkence sonucu ölmüş ise, geçiminden sorumlu olduğu kimse/kimseler de bu tazminata hak kazanacaklardır. (Madde 14).

— İşkence sonucu verilmiş olduğu anlaşılan ifadeler, hiç bir kovuşturmada delil olarak kullanılamaz. Bu ifadeler, sadece işkenceden suçlanan kimseye karşı değerlendirilebilir (Madde 15).

— Kamu görevlileri ya da resmi sıfatla davranan başkalarınınca işlenen, bu sözleşmenin 1 inci maddesinde\* tanımlanan işkence ölçüsünde

---

\* Madde 1 — Bu sözleşmenin amaçları bakımından «İşkence» terimi, bir kimseye kendisinden ya da üçüncü bir kişiden bir bilgi ya da bir itiraf sağlamak, kendisinin ya da üçüncü bir kişinin işlediği ya da işlediğinden kuşku duyulan bir eylemden ötürü onu cezalandırmak, kendisine ya da üçüncü bir kişiye gözdağı vermek ya da onları zorlamak amacıyla ya da her hangi bir ayrımcılığa dayalı bir nedenle bir resmi görevli ya da resmi sıfatla davranan bir başkası tarafından ya da onun kıskırtması ya da izniyle bilerek maddi veya manevi ağır acı vermek ya da eziyette bulunmaktır.

Madde 2 — Bu madde, daha geniş bir uygulamayı kapsayan veya kapsayabilecek olan uluslararası bir belge ya da bir ulusal düzenlemeyi zedeleyemez.



olmayan başkaca zalimane, insanlık dışı, ya da onur kırıcı davranışların önlenmesi de taraflarca üstlenilecektir (Madde 16).

### SONUÇ

Her çağın kendine has bayrak fikirleri vardır. Sonlarına gelmiş bulunduğumuz 20 nci yüzyılın bayrak fikri de insan hakları ve ana hürriyetleridir. Bu yüzyılda insanlık, geçirmiş olduğu iki cihan savaşı ile bir bölümünün maruz kaldığı otoriter ve totaliter rejimlerin baskısından edindiği endişelerle, insan haklarını adeta bir kurtarıcı olarak görmüştür. Birleşmiş Milletler Teşkilâtınca kabul edilen 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile Avrupa Konseyince yürürlüğe konan 3 Eylül 1953 tarihli Avrupa İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesi bu kurtarıcılığın iki ana aracı olarak düşünülmüştür.

Her ne kadar insan haklarından çok taraf devletlerin güvenliğine saygı (güç tehdidine başvurmaktan ya da güç kullanmaktan kaçınma, egemenlik haklarına saygı, sınırların çiğnenmezliği, devletlerin toprak bütünlüğüne saygı, anlaşmazlıkların barışçı yollardan çözülmesi, iç işlerine karışmama gibi), silahsızlanma ve benzeri konulara ağırlık verecek şekilde düzenlenmiş ise de, Helsinki Nihai Senedi de, özellikle 7 nci maddesi ile üye ülkelerde insan haklarının takipçiliği görevini üstlenmiştir.

İşkence ve Diğer Zalimane, Gayriinsani ve Aşağılayıcı Muamele ya da Cezalandırmaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi ile bu yazımıza konu olarak aldığımız İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelelerin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi ise yukarıda geçen sözleşmelerin kapsamlarına aldıkları hakların üye ülkelerde uygulama durumlarını takip etmekle görevli müesseseler oluşturan uluslararası metinlerdir.

Böylece yukarıda örnekleri gösterildiği gibi, bu tür düzenlemelerle ülkelerin klasik anlamdaki egemenlik yetkileri sınırlamalar getirilmektedir. Bu sayede, insan hakları konusu bir tür uluslararası denetime tabi tutulmuş olmakta ve ülkelerin iç hukuklarını etkilemektedir. Üye ülkeler, sözleşmelerde öngörülenlere aykırı düzenlemeler yapamayacaklar ve iç hukuklarında, sözleşmelerle yaratılan organların kararları doğrultusunda sözleşme ile olan aykırılığı giderecek önlemler alacaklardır.

Ülkemiz, bütün bu belgeleri onaylamış olmakla insan hakları ülküsüne bağlılığım göstermiştir.

Bu arada, Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna kişisel başvuru hakkı\* ile Avrupa İnsan Hakları Divanının zorunlu yargı yetkisini\*\* de tanımış olmakla, bu bağıllık bir kez daha teyit edilmiştir.

Ayrıca, Anayasamızda da, diğer özgürlükçü ülkeler Anayasalarına benzer şekilde insan haklarına geniş yer verilmiştir.

Bunlar, ülkemiz açısından övünülecek göstergelerdir. Böylece, ülkemizde insan hakları konusunda iç hukuk kurallarına öncülük edecek ölçüler belirlenmiş olmaktadır. Aslında, Anayasamızda olduğu gibi, kanunlarımız da kuşbakışı gözden geçirildiğinde, insan hak ve özgürlükleri ile çelişki teşkil edecek çarpıcı yönlerinin bulunmadığı görülecektir. Mesele, uygulamada dikkatli olunmasıdır. Bu da bir eğitim ve uygulayıcıları yönlendirme işidir. Bu nedenlerle, yukarıda değinilen bütün sözleşmelerin kapsamı, getirdikleri denetim mekanizmaları ve uygulamada ihlal edilmelerinin ülke ve medeni dünya kamuoyunda ülkemiz hakkında uyandıracığı olumsuz etkiler ve doğuracağı zararların daha okul döneminden itibaren uygulayıcılara öğretilmesi ve hizmet içi eğitimlerde sürekli işlenmeleri sağlanmalıdır.

Ülkemiz, çoğulcu ve özgürlükçü demokratik ilkeleri benimsemiş ülkelerin safında yer alma iradesini ortaya koymuş olduğuna göre, onlarla insana özgü değerler üzerinde belirli ortak çizgiler içinde bulunduğu, uygulamada bunlardan sapmanın uyandıracığı tepkiler ve ülkeye vereceği zararlar bu eğitimlerde uygulayıcılara yansıtılmalıdır.

Şurası gerçektir ki, yukarıda kendi bölümünde etraflıca belirtmeye çalıştığımız gibi, bundan böyle ülkemizin herhangi bir yerindeki polis jandarma karakolu, cezaevi ve tutuklu barındıran sağlık tesisi gibi yerler, çok kısa ihbar süresini müteakip Avrupa Komitesince ziyaret edilebilecek ve buralardaki görevliler heyete yardım etmek ve işbirliği sağlamak yükümlülüğünde kalacaklardır. Bu ziyarete ilişkin olarak Komite tarafından yapılacak öneriler, bazı şartlar altında, ülkemizi özellikle dış kamuoyu karşısında suçlayıcı niteliğe bürünebileceğinden, eğitimlerde uygulayıcıların bu konulardaki uluslararası yükümlülüklerimiz hakkında etraflı şekilde bilgilendirilmelerine önem verilmelidir.

---

\* 22.1.1987 tarih ve 87/11439 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

\*\* 25.9.1989 tarih ve 89/14563 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

## **YÖNETİM TEKNİKLERİNDE FRANSA'DA GERÇEKLEŞTİRİLEN REFORMLAR VE ÜLKEMİZDE YEREL YÖNETİMLERDE SON DURUM**

**Ahmet ÖZER**

**Vali**

### **GİRİŞ**

Yirmi beş yılı aşan planlama döneminden sonra, 1990-1994 yıllarını kapsamına alan Altıncı Beş Yıllık Planın uygulanmasına hazırlanırken, acaba özellikle yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi için her plan döneminde tekrarlanan hedeflerin neresindeyiz?

Son yıllarda giderek yoğunlaşan yerel yönetimleri güçlendirme istekleri doğrultusunda neler yapıldı, neler yapılacak?

Türk İdare Dergisinin verdiği imkânlar içinde bu önemli sorunu irdelemek istiyoruz. İncelememizin ilk iki bölümünde son 20 yılda (1982 yılına kadar) Fransa'da gerçekleştirilen reformlardan söz edecek; diğer bölümlerde de ülkemizdeki mevcut duruma değindikten sonra, ilgililere yardımcı olur düşüncesiyle bazı önerilerde bulunacağız.

### **BİRİNCİ BÖLÜM YERİNDEN YÖNETİM<sup>1</sup> (La décentralisation)**

Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar, merkezdeki idari kudreti oluştururlar. Bu kudret ülkenin her tarafında ve bütün hizmetler üzerinde etkilidir. Yetki genişliği, (La deconcentration) bir teşkilatlanma tekniği olup bu usulle karar almada, önemli yetkiler çeşitli İdari birimlerin veya servislerin başında bulunan merkezi idare ajanlarına tanınmaktadır. Yerinden yönetim (La décentralisation) ise, karar alma yetkilerinin hiyerarşik bir itaat görevine tabi olmayan ve çok defa ilgili

---

<sup>1</sup> Bu bölümde, Georges Vodel ve Pierre Delvolve'nin müşterek eserleri olan (Droit Administratif) den çeviridir. Eserin birinci basımı 1958 de yapılmış, 1984 Ekim ayında güncellenilerek 9 uncu baskısı yapılmıştır.

vatandaşlar tarafından seçilen ve merkezi idare ajanlarından tamamen farklı olan organlara verilmesinden ibarettir.

Bu iki yönetim tekniğinin müşterek tarafı, önemli kararların merkezi otorite dışında alınması ve mahallinde uygulanmasıdır. Bununla beraber, bu iki kavram uygulama ve siyasal anlamı bakımından birbirlerinden çok farklıdırlar. Yetki genişliği (deconcentration) pek demokratik bir değeri olmayan bir yönetim tekniğidir. Zira burada tüm idare merkezi otoritenin veya onun ajanlarının eline bırakılmıştır.

Oysa yerinden yönetimin (decentralisation) demokratik bir değeri vardır. Bu yönetim biçiminde hizmetler azamî ölçüde ilgililer veya onların temsilcileri tarafından yerme getirilir.

### **A — Yerinden Yönetimin Yapısı ve Şekli**

Yerinden yönetim (decentralisation) federalizm demek değildir. Burada Devlet dışında bir kamu tüzelkişisi vardır ve tam anlamıyla yönetsel bir niteliğe sahiptir. Bu tür yönetimin yasama ve yargı yetkisi ile hiç bir ilgisi yoktur.

Yerinden yönetimler iki türdür: Birincisi coğrafi bir alanda, tüzelkişiliğe sahip ve yetkilerini bu alan üzerinde kullanan yerinden yönetimdir (Örnek: Belediye-Commune). İkincisi de kamu kurumu biçiminde teşkilatlanan ve tüzelkişiliği olan hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır (Örnek: Üniversite).

#### **a) Yerinden Yönetimin Şartları**

Birincisi, özerkliğin kanun koyucu tarafından tanınmasıdır. Devletin üstlendiği genel yarara nazaran daha sınırlı olan mahalli yararın varlığı kabul edilmektedir.

İkincisi, özellikle elde edilen özel çıkarların yönetimin merkezi otoriteden bağımsız organlara bırakılmasıdır. Seçimle gelen organ yoksa «yetki genişliği» (deconcentration) mevcut olabilir ama yerinden yönetimden (decentralisation) söz edilemez.

Söz konusu yerel çıkarların idaresiyle sorumlu organların özerkliğini sağlayan en önemli ve öncelikli araç seçimidir.

Diğer tamamlayıcı yöntemler yerel yönetime etkinlik kazandırır: Bunlar tüzelkişiliğe sahip olmaları ve mali özerkliktir.

Tüzelkişilerin tanınması yerinden yönetimin normal sonucudur. Bunların çıkarlarının hukuken korunması için tüzelkişiliğe ihtiyaç

vardır. Mali özerklik sadece bir patrimuvana sahip olmak ve onu idare etmek değil, aynı zamanda kendine özgü gelir kaynaklarına sahip olmak ve bu kaynakları özgürce kullanmayı gerektirir. Bu açıdan Fransız yerinden yönetim idareleri son derece yetersizdir. Hükmi şahsiyet olarak yeterli gelir kaynaklarına sahip olmayan yerel yönetimler Devlete ve dolayısıyla merkezi otoriteye çok sıkı şekilde bir mali bağımlılık içindedirler.

Mahalli idareler gelirlerinde reform denemeleri (31 Aralık 1973 ve 29 Temmuz 1975 tarihli Kanunlar) belediyelere gerçek bir mali bağımsızlık sağlayamamıştır. 2 Mart 1982 tarihli Kanunla belediyelerin, il özel idarelerinin ve bölge idarelerinin mali statülerinde yapılan iyileştirmelerin hayal kırıklığı yaratıp yaratmayacağını zaman gösterecektir.

### **b) Sorular ve Son Yirmi Yıl İçinde Yapılan Reformlar**

Eski yapının milli hayatın yeni şartlarına uyumsuzluğu ile ortaya çıkan sorunlar IV. Cumhuriyet döneminde fark edilmiştir. Altmışlı yıllardan itibaren bu sorunlar daha ciddi araştırmalara konu olmuştur. Fakat yapılan gerçek reformlar, yeni oluşumlardan ziyade, mevcut bünyeye daha fazla müdahale eden karakterde olmuştur.

Bu açıdan, biraz sonra bahsedilecek bölge kuruluşlarının hikâyesi hatırlanmaya değer. Bilindiği gibi il kademesinin üzerinde 1969 yılında General de Gaulle'ün referandumla bölge kuruluşu teklifi (kuşkusuz siyasi nedenlerle reddedilince, adı geçen iktidardan çekilmiştir.

Aşağıda bu reformun esaslarına kısaca değinilmiştir.

### **c) Yerinden Yönetimde Gelişmeler ve Başarısızlıklar**

—Yerinden yönetimler, ilk önce hukuki yönden idari vesayetini hafifletilmesi bakımından araştırmalara konu oldular. Çeşitli metinler, özellikle 1959'da ve 1970'de vesayet makamının tasvibine gerek kalmadan, belediye meclisi kararlarının kendiliğinden uygulamaya girmelerini sağladılar.

—Komünlerin kendi gelir kaynaklarının yetersizliği ve bunun sonucu olarak Devlete mali bağımlılıkları ile mücadeleye girildi.

Bu çabalar özellikle iki yönde kendini gösterdi:

—Önce 1973, 1975 ve 1979 yıllarında çok eskilerden kalan mahalli vergi kaynaklarının genişletilmesi ve daha esnek ve verimli hale getirilmesine çalışıldı.

—İkincisi, Devlet yardımları (Sübvansiyon) uygulamasındaki kargaşa ve keyfiliği önlemek üzere, daha objektif bir sistem oluşturularak

«götürü» olarak mali kaynakların dağıtımı ve komünlerin Devletten tahsil ettikleri paraları istedikleri gibi kullanma usulü getirildi.

— Mahalli idarelerde görülen güçlükler, komünün çağdaş, Fransa'nın coğrafyasına uyumsuzluğundan kaynaklanmaktadır. Kırsal alandaki komünlerdeki nüfus azalması insan sayısı ve gelir kaynakları bakımından çok fakir komünlerin sayısını artırmaktadır. Şehirleşme ve sanayileşme çok defa anormal biçimde nüfus yığılmalarına yol açmıştır.

Radikal çözüm, yeni bir komünler haritasının çizilmesiydi. Çeşitli metinlerle komünlerin birleştirilmesini zorunlu kılan değil, teşvik eden bir yol izlendi ise de, sonuç hayal kırıklığı yarattı.

### **B — Valilik Sisteminde Yenilik**

Altmışlı yıllardan önce, zaten Valilik sistemi birbirine bağlı iki hastalığın sancısını çekiyordu. Önce Vali, resmen Hükümetin temsilcisi durumuna rağmen pek çok dosyanın kendisinden uzaklaştırıldığını görüyordu: Merkezi idareler, özellikle teknik kuruluşlar faaliyetlerini Valiler aracılığı ile değil, onu devre dışında bırakarak, doğrudan doğruya il veya bölge kademesinde kendi kuruluşlarının başındaki kişiler vasıtasıyla yürütüyorlardı. Ayrıca Valinin karar alma yetkisi de sınırlanmıştı. Çoğu kez Valilik, dosyaların sorunu çözmeye yetkili olan Bakanlığa ulaştırılması için «mektup kutusu» görevi yapıyordu. Bu nedenle 4 Mart 1964 tarihli Kararname ile başlayan reform girişimlerinin iki amacı vardı: Devlet yönetiminde Valinin otoritesini yeniden güçlendirmek ve gerçek bir yetki genişliği ile donatmak (deconcentration administrative).

Valilik otoritesinin yeniden güçlendirilmesi konusunda 14 Mart 1964 tarihli Kararname ve daha sonraki metinler her şeyden önce valinin niteliğini ortaya koymuştur. Buna göre, Vali sadece İçişleri Bakanının değil, ayrı ayrı her Bakanın temsilcisidir ve Devlet otoritesi ilde kendisine tevdi edilmiştir. İldeki Devlet kuruluşlarının şefi değilse de, en azından onların işleyişini ve koordinasyonunu sağlayan kişidir. İl idare şube başkanları ancak Valinin yetki vermesi halinde karar sahibidirler. İldeki tüm kamu görevlileri tamamen Valiye bağlı değilseler bile en azından Vali hepsinin üzerinde bir gözetim hakkına sahiptir.

Bazı hizmetler ve kuruluşlar ilde Valinin gözetim ve denetimi dışındadırlar. (Adli ve askeri kuruluşlar vb.)

Valinin yetkilerinin artırılmasına gelince, bu konudaki gelişmeleri de azımsamak gerekir: Vali merkezi otoriteye başvurmadan mahalli ekonomik kararları kendiliğinden alabilecektir.

### C) Bölgesel Yönetim

İdari yönden bölgecilik'in çeşitli kaynaklarından söz edilir:

İdeoloji alanında onun «sağcı» bir kökeni vardır. Eski Fransa'nın eyaletlerme özel ve ihtilâlin yarattığı sun'î il sisteminin eleştirisi. «Solcu ideoloji» de ise «burjuvulaşan» Paris'e karşı kendi kendini idare ederek «kendi memleketinde» yaşamak geleneği.

Yönetim alanında bölgesel idareye il sisteminin eleştirisi kaynaklık etmektedir. Eskiden at arabası ile bir vatandaş il merkezine bir günde giderdi. Bugün Devletin planlama ve alan düzenlemesi (amenagement du territoire) şeklinde müdahaleleri göz önüne alınca ilin, alanı çok küçük kalmaktadır. Burada bir kademe sorunu ortaya çıktı. Bu problem ilin haritası gözden geçirilip «büyük il» yaratılarak çözülebilirdi. (Michel Debre'nin Fransa'yı 47 bölgeye ayırma projesi, «Cumhuriyetçi devletin ölümü» olarak kabul ediliyordu.)

Diğer bir çözüm şekline göre de il sistemini temelli ortadan kaldırmak gerekiyordu.

Daha sonra işaret edileceği üzere ortalama bir çözüm yolu öngörüldü: ilin üstüne bindirilmiş bir bölge. Bölge idaresinin temelinde nasıl ki ideolojik anlaşılmazlık varsa, idari bakımdan da bir kargaşa mevcuttur. Bölgeden beklenen nedir? Merkezi otoriteye yeni bir idari birim temin etmek mi, yoksa kendi kendini yöneten bir yerinden yönetim kuruluşu mu yaratmak? 1982 reformuna kadar şu iki alternatif arasında bocalandı:

— Bölge bir idare alanı olarak düşünülmüştür. Belli ve kendine özgü faaliyetleri vardır. Bunların ilk sistemiyle mukayesesine de gerek yoktur.

— Bölge bir yerinden yönetim kuruluşu olmadığı gibi bölge hizmetleri hakkında genel bir yetkiye de sahip değildir. Kendi kendisini yöneten bir idari alandır.

#### a) Devlet Yönetiminde Bir Ara Kademe Olarak Bölge (1984 Kararnameleri)

1959-1960 arasında 21 adet bölge programlandı. Başlangıçları çok mütevazı idi. Başında bölgedeki Valiler arasından seçilen bir «koordinatör Vali» vardı. Memurların alıştırdığı «iller arası bir konferans» Koordinatör Valiye yardımcı oluyordu. Bu mekanizmanın rolü, karşılıklı uyum içinde bazı ekonomik faaliyetlerle ilgilenmekti.

14 Mart 1964 tarihli iki kararname ile çok daha ileri bir reform gerçekleştirildi. Bu kararnamelerden biri bölge düzeyinde Devlet hizmetlerinin teşkilatlandırılmasını, diğeri de bölgesel ekonomik kalkınma komisyonları oluşturulmasını öngörüyordu.

1964 tarihli kararnamelere göre, bölgenin tüzelkişiliğı yoktu. Sınırlı bir «yetki genişliğı» ilkesinin uygulama alanı idi.

Organları şunlardır:

— Bölge Valisi: O bölge merkezindeki Vali hem kendi ilinin Valisi, hem de o bölgeye bağılı illerin bölge valisi idi, kendisine bir «kurımay» yardımcı oluyordu.

— Bölge İdare Konferansı: Bölge Valisinin başkanlığında kurulan bir çalışma organı idi. O bölgeye dâhil il valileri ile o bölgedeki yüksek dereceli kamu görevlilerinden oluşuyordu. Rolü tamamen danışmanlık idi.

— Bölge Ekonomik Kalkınma Komisyonu: (C.O.D.E.R.) üç kategori üyeden oluşuyordu. Mahallinden seçilenler, ekonomik ve sosyal faaliyetlerde bulunan kurum temsilcilerinden seçilenler. Bu komisyon da danışmanlık görevi yapıyordu. Ancak, bölgesel planlama konusundaki etkinliğı ihmal edilecek gibi değildi.

Bölge Valisinin görevi, yukarıda sayılan kuruluş ve kişilerin yardımı ile bölge düzeyinde planın hazırlanması ve uygulanması ve bölgedeki kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması idi. Daha sonraki yıllarda çıkarılan kararnamelerle Bölge Valisinin koordinasyon görevleri daha da pekiştirildi.

## **b) Mahalli Kamu Kuruluşu Olarak Bölge**

(5 Temmuz 1972 tarihli Kanun)

1969 da, Cumhurbaşkanı General de Gaulle, bölgesel yönetimin daha da güçlendirilmesi için bir anayasa değışikliğini halkoyuna (referandum) sundu. Fakat bu referandum senatonun bünyesinde de büyük değışikliklere yol açıyordu. Referandumun başarısızlıkla sonuçlanması kuşkusuz öngörülen idari reformdan değil, projenin politik kısmından ve belki de sadece Devlet Başkanı olarak popülaritesini kaybetmesinden kaynaklanıyordu. Bu halk oylamasının sonucunu görevine devam etme veya görevinin sona ermesi şeklinde değerlendireceğini söylemiş ve kaybedince Devlet hayatından çekilmişti.

Yeni Cumhurbaşkanı Georges Pompidou bölgesel idarede yeni bir aşama kaydetti. Senato ile ilgili reformun esasını bir tarafa bıraka-



rak, bölge idaresini ve bir genel idare bölümünü de bir yerinden yönetim kuruluşu olarak ele aldı. Ancak gelişme bir iki istikamette olacaktır. 5 Temmuz 1972 tarihli Kanunun amacı bu idi.

Bu reform ile

— Bölge tüzelkişilik kazandı (kuşku yok ki bu sadece bir kamu kuruluşu idi, yoksa bu yerinden yönetim birimi değildir). Bir araziye sahip oldu. Bu suretle bölge hem kendisine özgü bir idari birim oluyor, hem de mahalli eşitirilen bir tüzelkişiliğe sahip oluyordu.

— Bölge Valisi, il kademesindeki çifte rolünde olduğu gibi, bu reformla hem Devlet temsilcisi oluyor, hem de bölge kamu kuruluşlarının icra organı halini alıyordu. Fakat artık bundan böyle yanı başında münhasıran seçimle gelen üyelerden oluşan ve bazı kararları alma yetkisinde olan «Bölge Meclisi» bulunacaktı. Bu durumda, bölge meclisi, eski danışma organından bölge ekonomik kalkınma komisyonunun yerini alıyordu.

— Sosyal ve ekonomik komite seçimle gelmeyen üyelerden teşekkül ediyordu. Görevleri de tamamen danışmanlık idi.

— Bölge kamu kuruluşlarının yetkileri uzmanlaşma nedeniyle sınırlandırılmıştı. Fakat bu yetkiler, özellikle planlama bölge düzenlemesi ve ortaklaşa faaliyetlerin gerçekleştirilmesi gibi önemli alanları kapsamına alıyordu. Üstelik bu yetkiler ister yukardan (Devlet) ister aşağıdan (yerel yönetimler) gelen yetki devirleri ile daha da genişliyordu.

1972 tarihli kanun, bölgesel kamu kuruluşlarını hem patrimonial, hem de gelir kaynakları bakımından güçlendirdi. Devlet Sübvansiyonları dışında, bu kuruluşlar bazı mali gelirlerin kendilerine tahsis edildiğini gördüler. Ayrıca borçlanma mukavelesi yapma hakkını da elde ettiler.

### c) Mahalli İdareler Genel Reformu

(2 Mart 1982 ve 22 Temmuz 1982 tarihli Kanunlar)

1982 Cumhurbaşkanlığı ve Millet Meclisi genel seçimlerinden sonra Pierre Mauroy hükümeti programına yerinden yönetim (decentralisation) anlamında mahalli idareler reformunu almıştı. Hükümetin iradesi İçişleri Bakanlığının adının «İçişleri ve Mahalli İdareler Bakanlığı» olarak değiştirilmesi ve bu Bakanlık görevine de Milletvekili seçilen Marsilya Belediye Başkanı Gaston Defferre'in getirilmesi ile kendisini gösteriyordu.

Yeni reformun belli başlı hükümleri şunlardır:

— Bu reform, belediyeler, iller ve bölge idareleri üzerindeki «idari vesayeti» ortadan kaldırıyor ve onun yerine birçok durumlarda «idari kontrol» görevini yargı organlarına bırakıyor. (İdari mahkemeler ve bölge hesap mahkemeleri gibi).

Validen il özel idaresindeki yürütme görevlerini alıyor ve bu görevleri il genel meclisi başkanına devrediyordu.

— Yakın zamana kadar «bölge kamu kurumu olan bölge bir mahalli idare kuruluşu haline getiriliyor. Bu kuruluş doğrudan genel oyla seçilen bölge meclisi tarafından yönetilmekte, bölge meclisi başkanı yürütme görevini ifa etmektedir. Bu reform kademeli olarak yürürlüğe girecektir.

Kanun sadece birinci aşamayı düzenlemektedir. Kanunun birinci maddesine göre, daha sonra yürürlüğe girecek metinlerle, özellikle yetkilerini belediyeler, iller ve bölgeler arasında bölüştürülmesi bölgelerin teşkilâtlandırılması, mahalli idarelerde görevli personelin statüsünün güvence altına alınması; seçimle gelenlerin statüleri ve seçim usulleri; belediyeler, iller ve komünler arasında işbirliği ve koordinasyon, vatandaşların yerel yönetimlere katılmaları gibi konular yeniden düzenlemeye tabi tutulacaklardır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### MAHALLİ İDARELERİN YENİDEN DÜZENLENMESİ KONUSUNDA FRANSA'DA VALİLERE GÖNDERİLEN 12 TEMMUZ 1982 TARİHLİ BAŞBAKANLIK GENELGESİNİN ESASLARI<sup>2</sup>

Başbakan Pierre Mauroy imzasıyla bölge ve il valiliklerine gönderilen ve 13 Temmuz 1982 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan genelgenin esasları özetle şöyledir:

2 Mart 1982 tarihli ve 82-213 sayılı komünlerin, illerin ve bölgelerin hakları ve özgürlüklerine ilişkin Kanun ile 10 Mayıs 1982 tarihli ve 82- 389 ve 82-390 sayılı Kararnameler valilerin yetkilerini belirtmişler ve bölge ve il düzeyinde Devlet kuruluşlarının bundan sonra çalışma esaslarını hükme bağlamışlardır.

---

<sup>2</sup> Bu bölüm, Fransızca (Deconcentration) adlı Fransa İçişleri ve Mahalli İdareler Bakanlığı Yayını olan ve 15 Mart 1982 - 15 Nisan 1984 tarihleri arası referans metinleri içeren dokümandan çeviridir.

## **Reformun Esasları**

1. Kanun, ilde ve bölgede yürütme görevini seçimle gelen kişilere tevdi ediyor ise de, 34 ve 79 uncu maddeleri buna paralel olarak Devletin temsilinde bütünlük ilkesini teyit etmektedirler.

Zaten bu iki prensip birbirlerini tamamlamaktadırlar. Mahalli idareler, etkili bir biçimde hareket edebilmek için her türlü şartlar içinde Devleti yükümlülük altına sokacak sadece bir kişiyle muhatap olmak ve onunla uyum içinde faaliyette bulunmak zorundadırlar.

Bundan böyle, ilde veya bölgede münhasıran Devletin temsilcisi olan Vali iki ana görev ile donatılmıştır.

— Devlet kudretinin kendisine emanet edildiği bir kişi olarak Vali kanunlara itaati sağlar ve millî menfaatleri korur.

— Devletin mülki idaresinin yönetime yetki üstü elinde bulunduran Vali, Başbakanın ve ayrı ayrı her Bakanın emri altında bu idarenin faaliyetlerini etkili sürekli ve bir bütünlük içinde sürdürmekle yükümlüdür.

2. Devlet temsilinde bütünlük, böylece tekrar teyit edildikten sonra, Vali tek başına kendisine tanınan yetkileri kullanabilecektir.

Valiler eskiden olduğu gibi ilde görevli yardımcılarını, muhafaza edeceklerdir. Bunlar, bazı önemli illerde emniyet ve asayişten sorumlu Valiler, normal olarak her durumda kendisine vekâlet edecek vali yardımcısı, özel kalem müdürü ve kaymakamlardır.

Diğer taraftan, büyük önem verdiğimiz kalkınmada, kaymakamlar idarenin vatandaşla bütünleşmesinde önemli bir role sahiptirler.

İl idare şube başkanları ile ilişkilere açıklık getirilmiştir. Onlar Valilerle ilişkilerinde ve kendi görev alanlarına giren işlerde doğrudan doğruya Valiye bağlıdır ve işbirliği içinde çalışacaklardır. Onlara kendi görevleriyle ilgili konularda geniş ölçüde imza yetkisi veriniz. Servislerinin her kademesinde hiyerarşik sorumluluk içinde hizmetleri sürdürmelerine olanak sağlayınız.

### **A — İlde Valinin Görevi**

10 Mayıs 1982 tarihli ve 82-389 sayılı Kararname Valinin yetkilerini ve sorumluluklarını belirtmektedir. Ekonomik ve sosyal alanda Valiye verilen yeni görevler bu konuda özel bir önem taşımaktadır.

Kararnamenin 1 inci maddesinde göreviniz genel olarak tarif edilmiştir. İlde Devlet otoritesine sahip olan niteliğinizle, kanunların, tü-

züklerin ve hükümet emirlerinin tatbik ve icrasına nezaret etmekten sorumlusunuz. İlde kamu düzenini sağlamak temel görevinizdir. Hükümeti temsil sıfatınızın gereği olarak Başbakanı, Bakanları ve Müsteşarları ilinizde temsil ediyorsunuz. Onlar, yetkili olduğunuz her konuda emir ve talimatlarını doğrudan doğruya sadece size yazacaklardır.

Bu sorumluluklar, hem mahalli idareler konusundaki icraatinizde, hem de ildeki Devlet kuruluşları üzerindeki yetkilerinizin kullanılmasında söz konusudur.

**a) Valinin Mahalli İdareler ve Diğer Kuruluşlarla İlişkileri**

— Devlet otoritesini kullanırken, ilde Başbakanı ve Bakanların her birini ayrı ayrı temsil ediyorsunuz. Bir hükümet üyesinin şahsen hazır bulunduğu haller dışında, her türlü şartlar içinde genel törenlerde hazır bulunmanız gereklidir.

— Kanunlara itaati sağlamaktan sorumlu olmanın bir neticesi olarak, 2 Mart 1982 tarihli Kanun çerçevesinde il özel idarelerinin ve belediyelerin iş ve işlemleri ile bütçelerinin kanunlara uygun olarak yürütülmesini denetlemek durumundasınız.

Faaliyetlerin bir ilin sınırlarını aşmayan Devlet kuruluşlarının denetiminden de aynı biçimde sorumlusunuz.

Kuşku yok ki, bu denetim yetkisinin kanun hükümlerine uygun olarak yürütülmesi gerekir.

— Devleti temsil ediyorsunuz. İl kademesinde Devleti sadece siz yükümlülük altına sokmaya yetkilisiniz. Bunun sonucu olarak, il özel idaresi belediyeler ile Devlet kuruluşları adına mukavele yapma yetkisi size verilmiştir.

Bu hüküm, Devlet ile mahalli idareler arasındaki ilişkilere yon veren yeni zihniyeti göstermesi bakımından çok önemlidir. Gerçekten de bu hükümle, çeşitli kamu kuruluşları arasındaki dayanışmanın ve işbirliğinin başlıca aracı olmak durumunda olan sözleşmeler, mahallinde tartışılacak, imzalanacak ve uygulanacaktır.

Size tanınan bu sorumluluğun gereği olarak sadece sözleşmeleri imzalamakla yetinmeyecek, bu sözleşmelerin ön görüşmelerine bakanlıkların emir ve talimatları çerçevesinde katılacaksınız. Bir mahalli idare kuruluşu ile idare arasındaki bir sözleşmeyi imzalamak üzere bir Bakan mahalline giderse, Bakanla birlikte mukavelede sizin de imzanız bulunacaktır.

Sözleşmelerin, özellikle cari iş ve işlemlerle ilgili olanların yapılması için yetkili heyeti belirlemek sizin takdirinize bırakılmıştır.

### **b) Valinin İl İdare Şube Başkanları İle İlişkileri**

Vali ildeki Devlet kuruluşlarını yönetir. Bu kanun koyucunun ortaya koyduğu temel ilkedir. Bu demek değildir ki, uygulamada ildeki tüm hizmetleri siz üstelenecek ve servis şeflerinin yerine siz geçeceksiniz. Onlar sizin doğrudan doğruya emriniz altındaki kişiler olarak Devletin tespit ettiği politikanın sürdürülmesinde seçimle gelen kişilerle ve mahalli sorunlarla ilgili olarak önemli rollere sahiptirler. Servislerin kuruluşu, personelin yönetimi gayet tabidir ki onların sorumlulukları içinde cereyan edecektir.

### **c) Ekonomik ve Sosyal Alanda Yeni Görevler**

#### **Yatırımlar**

Kararname size mali, ekonomik ve sosyal alanlarda yeni bir görev vermektedir. Vali istihdamla ilgili sorunlarda doğrudan doğruya bir imkâna sahip olmadan özellikle idari nitelikte yetkilerini kullanıyordu. 10 Mayıs 1982 tarihli kararname bu konuda büyük değişiklik getirmiştir.

— Kredilerin illere dağılımında özellikle yetkili olan bölge valisine tanınan yetkiler saldı kalmak üzere, bundan böyle il valileri alan düzenlemesi (amenagement du territoire) konusunda plan çerçevesinde Devletçe alınan önlemlerin uygulayıcısı olacaklardır. Burada sadece III. kategori yatırımlarının seçimi değil, fakat özellikle, mahalli kademede planda Hükümetçe öngörülen önceliklerin tatbiki söz konusudur. Bu da il Özel idareleri, belediyeler, meslek kuruluşları, konsolosluklar, dernekler ve sendikalar gibi çok çeşitli kuruluşların yetkileri ile uyumlu faaliyetleri gerektirir.

Acil haller dışında, doğrudan doğruya merkezi idareye bağlı kuruluşların kaldırılmasını öngören kararnamenin 27. maddesinin uygulanması, şimdiye kadar müdahalenizin çok sınırlı kaldığı yatırımlar hakkında da size bilgi verilmesini hatta onları kontrol etmenizi sağlamaktadır.

### **B — Bölge Valisinin Görevleri**

Bölge Valisi aynı zamanda bölge merkezinin bulunduğu ilin de valisidir. Yetkileri önemli derecede artınca görevleri de genişlemiştir.

10 Mayıs 1982 tarihli ve 82-390 sayılı Kararname 1964 kararnamesine nazaran önemli yenilikler getirmiştir.

Eski metin Bölge Valisine çok sınırlı bir yetki verirken yeni metinle bölge tam anlamı ile bir yerel yönetim şekline dönüştürülmüştür.

Bu kademede Devlet kuruluşları bölge düzeyindeki hizmetlerinde muhatap alınacak duruma getirilmişlerdir. İl düzeyinde olduğu gibi, bölge düzeyinde de yetki genişliği ilkesiyle bu kuruluşlar merkezi idareye ait yetkileri daha etkin biçimde kullanabileceklerdir. Bunun tabii sonucu olarak bölge valisi de il valisi gibi yetki genişliği ile donatılmıştır.

Bunun ötesinde, bölge valisi, bölgeye dâhil il valisinin ekonomik ve sosyal kalkınma ile olan düzenlemesi (amenagement du territoire) hususundaki faaliyetlerini teşvik ve koordine edecektir.

Bu kararname bölge valisi ile il valisi arasında bir ast üst ilişkisi yaratmamaktadır. Kuşkusuz bölge valisinin yetkileri tüm bölgeye dâhil illerde hüküm ifade edecektir; ancak, uygulamaları; denetim görevlerine, sadece bölgesel kuruluşlara, devletin görevlerine ve sadece bölge düzeyinde icra edilen hizmetlere inhisar edecektir. Bölge valisinin il valisine verilen görevlere müdahale hakkı yoktur. O bölgedeki il valisi, kendisine ait görevleri bölge valisinden bağımsız olarak yerme getirebilecektir.

Bölge valisinin il valisiyle görev ilişkileri şöyle özetlenebilir:

Bölge valisi olarak bölgede hem il düzeyinde hem de bölge düzeyinde görevleri olan devlet teşkilatı ile karşı karşıysanız. Kararnamenin 3. maddesinde bu kuruluşların bölge düzeyindeki görevlerime işaret edilmiştir. İl düzeyindeki hizmetlerde il valisi, bölge düzeyindeki hizmetlerde bölge valisi yetkilidir. İl sınırlarını aşan ve bölge düzeyine taşan hizmetlerin il sınırları içindeki uygulamasından il valisi sorumludur. Aynı şekilde bir bölgenin sınırlarını aşan ve birkaç bölgeye yayılacak şekilde teşkilatlanan hizmetlerin kendi bölgesi düzeyindeki uygulamasından bölge valisi sorumludur.

Bölge Valisi, bölgesi dâhilindeki il valileri üzerinde, ekonomik ve sosyal kalkınma ile alan düzenlemesi konularında hükümet politikasının bölgesinin bütün kesimlerinde etkinlikle uygulanması bakımından tam bir koordinasyon ve hareketlendirme (animation) rolüne sahiptir.

İleri ve dinamik bir planlama uygulamasındaki rolünüz üzerime dikkatinizi çekerim. 2 Mart 1982 tarihli Kanununun 76. maddesine uygun olarak, bölge meclisi başkanı ile işbirliği içinde mali plan ile bölge planı arasında koordinasyonu sağlamakla yükümlüsünüz. Milli planın görüşülmesi sırasında bölge meclisinin düşüncelerini almak için bölge meclisi başkanı ile ekonomik ve sosyal komite başkanı ile işbirliği yapacaksınız. Bu bilgilerle birlikte bölge idare konferansının görüşlerini aldıktan sonra, daha sonra size açıklanacak formlara göre tekliflerinizi planlama ve o alan düzenlemesinden sorumlu bakana ulaştıracaksınız.

Milli planın bölgenizde uygulanmasını izlemek ve ilgili bakanlara düzenli bilgi vermek sizin görevinizdir.

Özellikle;

- a) Mahalli otoritelerle sürekli bir işbirliği içinde;
  - b) Planın hazırlanması ve uygulanması konusunda Devlet ile ilgili kuruluşlar arasında yapılan sözleşme hükümleri çerçevesinde;
  - c) Planlama reformu ile ilgili kanunla tarif edilecek yöntemlerin uygulanmaya konulması suretiyle;
  - d) Ve genel olarak idari denetim yoluyla,
- bölge planı ile milli plan arasındaki ahenk, uyum ve tutarlılık sağlanacaktır.

#### **C — Mahalli İdarelerin Bakanlıklar arası Komitesi**

Bu komite, Valilerin yetkilerine ait kararnamelerin en iyi biçimde uygulanmasına ve yetki genişliği usulünün yerleşmesine nezaret etmekle görevlidir.

Bu komitenin yetkileri 10 Mayıs 1982 tarihli Kararnamenin 25. maddesinde tespit edilmiştir.

1. Bu komite, Bakanların ellerinde bulunan yetkilerin Valilere «yetki genişliği» ile bırakılması için önerilerde bulunur. Gerçekten Hükümet yetki genişliğine paralel olarak, merkezi idareden mahalli idarelere doğru yetkilerin aktarılmasına büyük önem vermektedir.

2. Bakanlıklar arası Komite, Valinin iştirak ettiği kamu kuruluşlarının listesini düzenler. Bu düzenleme idare merkezi il veya bölge merkezinde olan limanlar ve hava alanları gibi büyük milli kamu kuruluşlarını hedef alır. Zira bu önemli kuruluşların faaliyetleri o il veya bölge valiliği için büyük öneme haizdir. Vali kuruluşlara yapılan atamalardan önceden bilgilendirilir ve merkezi idare ile yazışmalardan haberi kılınır.

3. Bu komite, il ve bölge düzeyinde işlerin basitleştirilmesi için alınacak her türlü önlemi belirler ve öneride bulunur.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### ÜLKEMİZDE MERKEZDEN YÖNETİM VE YERİNDEN YÖNETİME İLİŞKİN DÜZENLEMELERİN HUKUKİ DAYANAĞI VE KONUYA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR

#### A — Devletin Temel Amaç ve Görevleri

1982 Anayasası şimdiye kadarki Anayasalarımızda yer verilmeyen bir düzenleme getirmiştir: «Devletin temel amaç ve görevleri Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak; kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleri ile bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.»

Anayasanın bu 5 inci maddesinin gerekçesi şöyledir:

«Devletin nüfus unsurunu teşkil eden Türk milleti bir bütündür, parçalanamaz. Parçalanmaz bir bütün olan Türk milleti bağımsız bir devlet oluşturmuştur. Bu Devletin ülkesi hiç bir şekilde bölünemez ve siyasi rejimler içinde fert hak ve hürriyetlerini en iyi gerçekleştirip, teminat altına alan demokrasiyi ve cumhuriyeti korumak Devletin varlık sebebidir, fakat Devlet aynı zamanda milletin huzurunu sağlamak ve fertlerini mutlu kılmak görevi ile de yükümlüdür. Devlet ferdin hayat mücadelesini kolaylaştıracaktır. Ferdin insan haysiyetine uygun bir ortam içinde yaşamasını gerçekleştirecektir. Bu sosyal devletin görevidir. Sosyal devlet her şeyden önce insana ve insanın düşünce hakkına saygılıdır ve bu sınırlar içinde ferdin hak ve hürriyetlerinin kullanılmasını sınırlayan engelleri ortadan kaldırmak, onun başlıca görevleri arasındadır.

Ferdin hayatında onun temel hak ve özgürlüklerden olduğu gibi yararlanmasını engelleyen sebepleri ortadan kaldırmak, sosyal devletin görevidir.

#### B — Yönetimin Bütünlüğü İlkesi

Anayasanın 123. maddesinin 1 nci fıkrasına göre «idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir».

Maddenin gerekçesinde bu açıklamaya yer verilmiştir; «Maddede idarenin kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu ilkesi getirilmek suretiyle, Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bölünmez



bütünlüğünün bir sonucu olarak, idarenin yerme getirdiği çeşitli görevlerde bu görevleri yerine getiren kuruluşlar arasında birlik sağlanmaktadır.»

Bu ilke, çeşitli tüzelkişilerden oluşan kamu yönetimi alanındaki kuruluşların bir uyum içinde çalışmalarını gerekli kılar. Kamu yönetimini oluşturan kuruluşlar parçalanmış gibi görünseler de, bu parçalanma, hizmetler ve hizmetleri yürüten kuruluşlar açısından ortaya çıkar. Aslında bunların hepsi, bir bütünün, bir sistemin parçalarıdır. Genel yönetimle, yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlük ve uyum vesayet denetimi ile bir yönetsel kuruluş içinde ise hiyerarşik denetim yolu ile sağlanır. Yönetimin bütünlüğünün sağlanması açısından gerek vesayet, gerek hiyerarşik denetim önemli bir araçtır.<sup>3</sup>

### **C — Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim**

Yine Anayasanın 123. maddesinin 2. fıkrasında «idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.»

Madde gerekçesinde bu kavramlar hakkında şu görüşlere yer verilmiştir:

Türkiye'de idari yapının oluşmasında, tarihi gelişim ve deneyler sonucu merkezden yönetim ve yerinden yönetim birbirini tamamlayan ilkeler olarak ortaya çıkmış ve sürekli uygulama bulmuştur. Bunun sonucu olarak Devlet tüzelkişiliğinden başka, onun yanında, çeşitli kamu kişilikleri ortaya çıkmıştır. Bir başka deyimle, bugün kamu hizmetleri genel idare başta olmak üzere, mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir.

Merkezden yönetim, bir ülkede merkez memurlarının daha geniş yetkilere ve alt kademelere sahip olduğu ve alt kademelerin yetkilerinin ve ""tadır haklarının azaldığı bir yönetim biçimidir. Eğer Anayasa ve diğer yasalarla, aynı ülke içinde yerel nitelikte ve ayrı organlara ve yetkilere sahip kuruluşlara yer verilmişse, bu tür yönetim<sup>4</sup> biçimlerinden Yönetim denir.

Bir Devletin ülkesi içinde tüm kamu hizmetlerinin bir elde, Devlet tüzelkişiliğinde toplanması durumunda «merkezden yönetim» ilke

<sup>3</sup> Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük - Yönetim Hukuku. Sevinç Matbaası Ankara, 1989 S. 36.

<sup>4</sup> Prof. Dr. Nuri Tortop - Mahalli İdareler İksan Matbaası Ltd. Şti. Ankara, 1988, S. 5.

si, kamu hizmetlerinin belli bölümlerinin Devletin dışında, başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesine de «yerinden yönetim» ilkesi denir.<sup>5</sup>

### **D — Yetki Genişliği İlkesi ve Yetki Devri**

Anayasanın 126 ncı maddesinin 2 nci fıkrasına göre «İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.»

Madde gerekçesinde bu ilke şöyle anlatılmıştır: «Merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimi olan yetki genişliği ilkesi ile genel idarenin taşrada görevli yüksek kamu görevlilerine, belli konularda kendiliğinden karar alıp uygulama yetkisi tanınması anlatılmaktadır. Son zamanlarda özellikle valilerin yetkilerinin artırılması yönündeki eğilimler bu ilkeye önem kazandırmaktadır. Valilerin il yönetiminin başı olduğu da ayrıca belirtilmektedir.»

Bunun uygulanmasından olarak, Valilere çeşitli hizmet alanlarında kısıtlı da olsa, merkeze danışmadan, kendiliğinden hareket edebilme olanağı yasalarla tanınmıştır. Yetki genişliği sistemi, aslında, merkezdin yönetim sisteminin değişik bir uygulamasından başka bir şey değildir.<sup>6</sup>

Merkezden yönetimin, özellikle büyük kuruluşlarda katı biçimde uygulanması olanaksızdır. İşlerin bir kanaldan yürütülmesi ve yetkilerin bir yerde toplanması güçlükler de getirebileceği gibi iş verimini azaltır ve hizmet daha pahalıya mal olabilir. Örgütler büyüdükçe, uzmanlık isteyen işlerin sayısı da o oranda artar. Her işin bir uzmanlık alanı ve yetkilisi vardır. İşin asıl uzmanına yetki tanımak gerekir.

Bir örgütte yetki devredilmesi gelişigüzel yapılmamalıdır. Yetki devrinde uyulması zorunlu olan bazı kurallar vardır:

- Yetki devredilen işin sınırları belirli olmalıdır.
- Yetki veren kişi, yapılmasında denetleme sorumluluğu içindedir.
- Yetki ve sorumluluk dengeli olmalıdır.
- Yetki çatışmasından kaçınılmalıdır. Sorumluluk ve otorite açık biçimde belirtilmelidir.
- Yetki devri kurumda birlik ilkesini bozmamalıdır. Yetki devrinde yetki verilen kişilerin bu yetkileri kullanmaya yetenekli olup olmadıkları göz önünde bulundurulmalıdır.

<sup>5</sup> Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük - Yönetim Hukuku Sevinç Matbaası, Ankara S. 31

<sup>6</sup> Prof. Dr. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK - Yönetim Hukuku S. 35.

— Yetki devrinde asıl amaç işin eskisinden daha iyi yapılmasıdır.

Başarılı bir yönetici emrinde çalışan memurları, örgütün amaçları doğrultusunda ve kendisinin verdiği emirlere göre çalıştırabilir yöneticidir.<sup>7</sup>

### **E) Yönetmel Denetleme (İdari Vesayet)**

Anayasanın 127 nci maddesinin 5 inci fıkrasına göre «Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kurumda belirtilen esas ve usuller dairesinde İdari Vesayet yetkisine sahiptir.»

Yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerinin dışındaki, başka bir yönetsel kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine, vesayet denetimi denir. Yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini gereği gibi yapmalarını ve yönetimin bir bütün olarak uyumlu çalışmasını sağlama yönünden bu tür denetime gerek görülmektedir. 1982 Anayasasında yer alan vesayet denetimi deyimini iyi seçilmiş bir deyim değildir; günümüzde özel hukuktaki vesayet ile bir ilişkisi yoktur. Bu tür denetim, yerinden yönetim kuruluşlarının, yetersizliğinden dolayı konmuş değildir. Bu denetim daha çok, devlet dışındaki kamu tüzelkişilerinin, Devlet tüzelkişiliği ile ilişkilerini sağlama, yönetimin bir bütün olarak uyumlu, yasalara uygun biçimde çalışmalarını amacını güder.

Vesayet denetimi, çeşitli biçimlerde kendini gösterir: organlar üzerinde, görevler üzerinde ve işlemler üzerindeki vesayet denetimleri gibi.

#### **a) Vesayet Makamları**

Yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet denetimi uygulayacak olan yönetsel vesayet makamları çeşitlidir. Yönetsel vesayet makamlarının ve bu makamların yetkilerinin yasa koyucu tarafından açıkça belirtilmesi gerekir. Zira yönetsel vesayet, bir kuruluşa yasa ile tanınan özerkliğin ayrı bir durumudur. Kısacası, vesayet denetimi yasaya dayanan ve yasa ile belirtilen bir yetkidir; bu yönü ile hiyerarşi yetkisinden ayrılır. Bilindiği gibi, hiyerarşi yetkisinin kullanılabilmesi için yasal bir dayanağa gerek yoktur.

<sup>7</sup> Prof. Dr. Nuri TORTOP - Mahalli İdareler, S. 7.

Genel olarak, yönetsel vesayet denetimi, genel yönetim, ya da genel yönetim içinde yer alan kuruluşlarca yapılır. Yerel nitelikteki kamu kurumları üzerindeki vesayet denetimi ise, çoğu kez kendilerini kuran kamu kuruluşları tarafından yerime getirilmektedir. Yasalarda vesayet makamı olarak bazen İçişleri Bakanlığı gibi bir kuruluş, ya da İçişleri Bakanı gibi belli bir kamu görevlisi gösterilmektedir. Bu son durumda vesayet yetkisinin bakan tarafından kullanılması gerekir. Bakan kendi yerime, vesayet yetkisini kullanmak üzere bir başkasını görevlendiremez. Kısaca belirtmek gerekirse, yetkinin kullanılmasında yetki devri söz konusu olamaz.<sup>8</sup>

### **b) Organlar ve Görevliler Üzerindeki Vesayet Denetimi**

Yerinden yönetim kuruluşlarının organları ya da görevlileri üzerindeki vesayet denetimi, çoğu kez organların ya da görevlilerin seçimleri, atanmaları ya da seçimlerinin onaylanması, görevlerime son verilmesi gibi çeşitli biçimlerde olmaktadır.

Anayasa «Mahalli idarelerin-seçilmiş organların, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur» kuralını koymuştur. (M. 127) Bu kural gereği, genel yönetimin, yerel yönetim organları üzerindeki vesayet denetimi, yargı kuruluşlarına geçmiştir. Belediye ve il genel meclisinin «feshi» yetkisi, hükümetten alınarak Danıştay'a verilmiştir.

c) İşlemler üzerindeki vesayet denetimi, yönetsel vesayetin önemli bir bölümü yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde yapılır. İşlemler üzerinde yapılan denetim, genel olarak hukuka uygunluk, kimi kez de yerindelik açısından yapılır. İşlemler üzerindeki denetim, genellikle işlem yapıldıktan sonra, kimi kez de işlem yapılmadan önce yapılır. İşlemler üzerindeki denetim çoğu kez ya işlemleri onaylama, işlemleri bozma, ya da uygulanmasını geciktirme gibi yollarla olmaktadır. Kural olarak, vesayet yerleri, yerinden yönetim kuruluşlarının yerine geçerek, onlar adına karar alamazlar.

### **F — Özerklik**

Muhtariyet (autonomie) sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılan özerklik, bir toplumda demokratik hükümet etmeninin gerçekleşmesinde ve insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur sayılmakta, bazı hizmetlerin bu tür kurumlar aracılığı ile yürütülmesinde ülke çıkarları yönünden yarar görülmektedir. Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek

<sup>8</sup> Prof. Dr. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK - Yönetim Hukuku, S. 230-231.

veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Özerklik kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır. Özerk kuruluşlar, karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahiptirler. Karar alacak makamlar hiçbir baskı olmaksızın karar organlarını oluşturabilirler. Karar alma özgürlüğünün gerçekleşmesi, karar organlarının serbest oluşumuna bağlıdır. Özerklik için yalnız özerk kuruluşların serbestçe alıştırdıkları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları yeterli değildir. Bunların malî özerkliği de yani harcamalarda da merkezi idarenin baskısı olmaksızın harcama yapmaya yetkili olmaları gereklidir.<sup>9</sup>

### **G— Kamu Tüzelkişiliği**

İdari teşkilat bir tüzelkişiler topluluğu halinde görünür. İdari teşkilatının geniş çerçevesi olan Devlet de bir tüzelkişidir.

#### **Tüzelkişilerin Varlık Sebebi ve Önemi**

Hukuksal ilişkilerde hak sahipleri yalnız insanlardan, gerçek kişilerden ibaret değildir. İnsanların oluşturdukları bir takım topluluklar da hak sahibi olurlar.

Her insan, kişiliğe sahip olarak hak edinme ve borç yüklenmeye ehildir. Ancak şahsiyeti yalnız insanlara, gerçek kişilere hasretmek bugünkü hukuksal ilişkileri açıklamaya yeterli değildir. Gerçek kişilerin yanı sıra tüzelkişilerin de mevcudiyeti kabul edilmiştir.

#### **Tüzelkişiliği Doğuran Nedenler**

— İnsanların çok ve değişik ihtiyaçları vardır. Bunların hepsini insanlar tek başlarına gerçekleştiremezler. Hatta bir kaçının dahi bir araya gelerek bu ihtiyaçları karşılamaları mümkün değildir. Bütün eserler insanların bir araya gelmeleriyle gerçekleşmiştir. Tüzelkişilik bir amaç uğruna bir araya gelen insanların organize topluluğudur.

— Toplum halinde bir arada yaşayan insanların müşterek ihtiyaçlarının giderilmesi, müşterek çıkarlarının savunulması onların bir araya gelerek müşterek hareket etmelerini zorunlu kılar. Tek bir kişi olarak insan sınırlı bir güce sahiptir, büyük işlerin kazanılması insanların güçlerini birleştirmelerini gerektirir. Bu birlikten tüzelkişilik vücut bulur.

— Gerçek kişilerin hayatı sınırlıdır. Tüzelkişilerin hayatı insan ömrüne bağlı değildir, insanın ölümünden sonra da tüzelkişilerin faa-

<sup>9</sup> Prof. Dr. Nuri TORTOP - Mahalli İdareler. Ankara 1989, S. 17-18.

liyeti devam eder. Faaliyetine devamlılığı da tüzelkişiliğin bir faktörüdür.

— Bir amacı gerçekleştirmek için fertler bir araya geldikleri zaman, hukuki hayatın bütün tasarruflarını yapmak, bir mal varlığına sahip olmak gerekir. Tüzelkişi mülk edinme hakkını kullanır. Tüzelkişi olmasaydı, bir araya gelen fertler, her hukuki tasarrufa ortak olacak ve bir kaos ortaya çıkacaktı.

İdare hukukumuzda idari teşkilatın esas yapısını teşkil eden Devlet, il, belediye, köy ve kamu kurumları birer kamu tüzelkişileridir. Her birinin ayrı alanı, bütçesi ve teşkilâtı mevcuttur. Her biri hizmetin menfaatine uygun olarak, gerektiğinde mülk edinir, mukavele yapar, hükmi şahısları yargı organları önünde temsil eder. Gerçek kişiler ise kamu tüzelkişilerinin ya organlarını teşkil ederler veya faaliyetlerinin vasıtası olurlar.

İdare hukukunda kamu hizmeti ve faaliyetlerini gören, karar alan ve icra eden teşekküller olarak tüzelkişiler önem arz ederler.

Kamu tüzelkişilerinin başında Devlet bulunur. Devletin dışında kalan idare tüzelkişileri yerinden yönetim prensibinin uygulanması sonucu ortaya çıkar.<sup>10</sup>

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **ÜLKEMİZDE YEREL YÖNETİMLER**

#### **Genel Yapı**

Ülkemizde yerel nitelikli birçok hizmetlerin görülmesini sağlayan ve demokratik yaşamın bir parçası olan yerel yönetim kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler ve köy olmak üzere üç çeşittir. Bunlar içinde en eski ve geleneksel olanı köy yönetimidir. Diğerleri Batılılaşma dönemi içinde Fransa örneği alınarak kurulmuştur.

1982 Anayasası yerel yönetim kuruluşlarına ilişkin 127. maddesinde şu düzenlemeye yer vermiştir:

«Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

<sup>10</sup> Prof. Dr. Hamza Eroğlu - İdare Hukuku, Ankara 1981 - Feryal Matbaacılık S. 134.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ve..... yetkileri, verinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahalli idarelerin seçimleri, Anayasanın 67 nci maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezi idare, Mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.»

Anayasanın getirdiği ilkeler de göz önünde tutularak, yerel yönetim kuruluşlarımızın özellikleri şöyle sıralanabilir:

a — Yerel yönetim kuruluşlarının tüzelkişilikleri vardır.

b — Yerel yönetim kuruluşları yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır.

c — Yerel yönetim kuruluşlarının organları seçimle iş başına gelirler.

d — Yerel yönetim kuruluşlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmelerine ilişkin denetim yargı organlarıncadır. İçişleri Bakanı, geçici bir önlem olmak üzere, görevlerinden dolayı soruşturma ve kovuşturma açılan yerel yönetim organlarını veya organları oluşturan üyeleri görevden uzaklaştırabilir.

e — Yerel yönetim kuruluşlarının görevleri yasa ile belirtilir.

f — Genel yönetimin, yerel yönetimler üzerinde, yönetimin bütünlüğünü sağlama, toplum yararının korunması amacı ile vesayet yetkisi vardır.

g — Yerel yönetime, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

h — Yerel yönetim kuruluşları Bakanlar Kurulunun izni ile aralarında birlikler kurabilirler.

ı — Büyük yerleşim merkezleri için yasa ile özel yönetim biçimleri getirilebilir.

## 1. İL ÖZEL İDARESİ

### Kuruluş

İl özel yönetimi ikinci meşrutiyet döneminde çıkarılmış olan geçici bir yasa ile yönetilmektedir. İl özel yönetiminin temelleri 1864 tarihli «Vilayet Nizamnamesi» ile Fransız örneğine göre atılmıştır. İl Özel Yönetimi, ancak İkinci Meşrutiyet döneminde tüzelkişilik kazanabilmiştir.

Yasa, il özel yönetimini, taşınır ve taşınmaz malları olan, belli ve sınırlı görevleri yürütmekle yükümlü bir tüzelkişilik olarak tanımlamıştır.

İl özel yönetimi, bir ilmi yasa ile kurulması sonucu kendiliğinden kurulmuş olur. İl özel yönetiminin kurulması için ayrı bir yola başvurulmaz.

İl özel idaresi kanununda, 1937 yılında yapılan değişiklik ile il özel yönetimine işlerlik kazandırılmak istenmiştir.

İl özel yönetiminin organları, görevleri ve il özel idareleri ile ilgili konularda daha önce geniş iki inceleme tarafımızdan yapılmış ve Türk İdare Dergilerinde yayımlanmıştır.<sup>11</sup> Bu nedenle burada aynı konuya temas etmek istemiyoruz.

## 2. BELEDİYE

### A — Kuruluş

Tazimattan sonra, yerel kuruluş olarak ilk örgütlenme belediye alanında olmuştur. Buna karşın, belediye ancak Cumhuriyet döneminde gelişebilmiştir. 1989 yılı sonu itibarıyla belediyelerin sayısı 2021'e ulaşmıştır. Bunların 8 tanesi büyükşehir, 63 tanesi il, 696 tanesi ilçe, 333 tanesi bucak (bucak sayısı aslında 793'dür) ve 921 tanesi de kasaba belediyesidir.

<sup>11</sup> Türk İdare Dergisi, Sayı 378, S. 317-360; Sayı 383, S. 73-119.



Tüzelkişiliği olan belediye yönetiminin üç organı vardır. Bunlar, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

Belediyeler, son nüfus sayımına göre nüfusu 2000 den çok olan yerler ile nüfusuna bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde kurulur.

Nüfusu 2000'i aşan yerlerde belediye kurulabilmesi için aşağıdaki işlemlerin yapılmasına gerek vardır:

a) Belediye kurulacak yerdeki ihtiyar meclisinin veya o yerdeki seçmenlerin yarısından çoğunun, o yerin en büyük mülkiye amirne başvurusuna ya da valinin bu işi kendiliğinden istemesi gerekir.

b) Seçim Kurulu, valinin isteği üzerine, ilgili seçmenlerin belediye kurulması konusundaki oylarını bir tutanak ile saptar ve valiliğe bildirir.

c) Valilik oy sonuçlarını aldıktan sonra, durumu il genel meclisine bildirir. İl genel meclisi, kurulacak belediyenin gelirlerinin yasalarda yazılı hizmetlerin yapılmasına yetip yetmeyeceğini ve belediye kurulmasının yararlı olup olmayacağını karara bağlar.

d) Vali düşüncesi ile birlikte, il genel meclisinin kararını İçişleri Bakanlığına gönderir. İçişleri Bakanlığı belediye kurulması ile ilgili dosyayı Danıştay'a sunar. Danıştay'ın kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile o yerde belediye kurulmuş olur.

Belediye kurulması hakkında karar, kesinleşme tarihini izleyen mali yılın başlangıcından itibaren uygulanır.

Ülkemizde özellikle 1950 yılından sonra, küçük belediyelerin sayısında dikkati çeken bir artış göze çarpmaktadır. Küçük belediyelerin sayısının artmasında da belediye gelirleri ve gelirlerinin dağılımında uygulanan yöntemin etkisi olmuştur. «Birçok küçük yerler, imece ve salmadan kurtulmak» ve belediyelere sağlanan gelirlerden yararlanmak için belediye kurulması yoluna gitmişlerdir.

## **B — Belediyelerin Görevleri**

Belediye Kanununda, belediyelerin görevleri, ayrıntılı bir biçimde «liste» yolu ile belirtilmiştir.

Başka yasalar da, belediyelere görev vermiştir. Zamanla Belediyelere verilen görevler, belediyelerin gücünü aşan bir nitelik kazanmıştır. Belediyelere, imar, sosyal yardım, ekonomik, sağlık ve kolluk alanlarında yerel nitelikli birçok görevler verilmiştir. Bu görevler, belediyelerin gücüne göre, bazıları izin zorunlu bazıları için isteğe bağlı görevler olarak düzenlenmiştir.

Belediyeler il özel yönetiminden farklı olarak, görevlerini yerme getirebilmek için özel kolluk gücüne sahiptirler. Belediye kolluğu denen özel kollukla belediyeler, belediye emir ve kararlarına ilgililerin uymasını, doğrudan doğruya sağlayabilirler.

### **C — Belediye Meclisi**

Belediyenin genel karar organı olan belediye meclisi, belde halkı tarafından seçilen üyelerden oluşur.

Belediye meclisinin üye sayısı, o beldenin nüfusuna göre değişir. Üye sayısı, dokuzdan az olamaz. Belediye meclisi üyeleri, beş yıl için seçilirler.

Belediye meclisinin bir olağan, diğeri olağanüstü olmak üzere iki tür toplantısı vardır. Meclisin olağan toplantıları, Ekim, Şubat ve Haziran aylarında olmak üzere üç kez yapılır. Belediye meclisi, olağanüstü toplantıya da çağrılabilir. Belediye meclisine, belediye başkanı başkanlık eder.

Belediye meclisi, üye tam sayısının çoğunluğu ile toplanır, toplantıya katılanların çoğunluğu ile karar alır.

Belediye meclisinin görevleri arasında, bütçenin kabulü, çalışma programlarının hazırlanması, yönetmeliklerin yapılması gibi görevler yer alır. Belediye meclisinin kararlarının çoğu, hiç bir yerin onayına gerek kalmadan doğrudan doğruya uygulanabilir. Buna karşılık, bazı kararları, bütçede olduğu gibi, yasanın öngördüğü yerin onayından sonra geçerlik kazanabilir. Bu açıdan belediyenin özerkliği, il özel yönetimininkinden daha geniştir. Çünkü il genel meclisinin bütün kararları için valinin onayı zorunlu olduğu halde, belediyenin bazı kararları için başka yerlerin onayına gerek vardır.

Belediye meclisi, yasaların öngördüğü koşullar altında dağıtılabilir. Dağıtma kararını almaya yetkili yer, Danıştaydır. Eğer belediye meclisi toplantı zamanları dışında toplanırsa, ya da özel toplantı yerinin dışında bir yerde toplanırsa veya görevini yerme getirmekten kaçınırsa, ya da siyasal konuları tartışırsa, Danıştay kararı ile dağıtılır.

### **D — Belediye Encümeni**

Belediye yönetiminin karar organlarından ikincisi, Belediye Encümenidir. Encümen belediye başkanının başkanlığında belediye hizmet birimlerinin baş yöneticilerinden ve bunların yarısını geçmemek üzere belediye meclisince kendi içinden seçilecek üyelerden oluşur. Belediye

encümeninde bulunan yöneticiler arasında yazı işleri, hesap işleri, sağlık işleri, fen işleri, veteriner, teftiş kurulu müdürleri gibi yöneticiler yer alır.

Belediye encümeninin görevleri arasında, aylık hesapların incelenmesi, bütçe içinde aktarına yapılması, toplumun gereksinme duyduğu maddelerin satış fiyatlarının saptanması, belediye cezalarının verilmesi gibi çeşitli görevler yer alır.

Belediye Encümeninin gündemini, belediye başkanı düzenler. Belediye başkanının, hukuka, ya da kamu yararına aykırı gördüğü encümen kararlarını durdurma ve encümen kararlarına karşı, belediyenin bulunduğu yere göre, il yönetim kuruluna, ya da ilçe yönetim kuruluna itiraz edebilme yetkisi vardır.

#### E — Belediye Başkam

Belediye tüzelkişiliğinin başı ve yürütme organı belediye başkanıdır. Belediye başkanları, doğrudan doğruya seçmenler tarafından seçilirler. 1963 yılına kadar, belediye başkanları, belediye meclisi tarafından seçilmekteydi. Bakanlar Kurulunun uygun gördüğü belediyelerin başkanları, atama yolu ile işbaşına getirilebilir. Uygulamada bu yola çok az başvurulmaktadır. Bu yöntemin Anayasa ile çatışan bir yönü yoktur; fakat belediyenin özerkliğini büyük ölçüde etkiler.

Belediye Başkanı, belediye meclisi üyeleri arasından bir başkan vekili seçer. Başkan vekili, başkanın izinli, özürlü veya belde dışında görevli olduğu zaman görev yapar. Belediye başkanı ile başkan vekilliğinin aynı anda boşalması durumunda, yeni başkan göreve başlayıncaya kadar, il merkezi belediyelerde İçişleri Bakanı, diğerlerinde Valiler meclis üyeleri arasından, meclisin de boşalması durumunda, uygun görecekları bir kişiyi başkanvekili olarak atarlar.

Belediye başkanı, belediye emir ve yasaklarını, meclis ve encümen kararlarını yerine getirir ve belediye tüzelkişiliğini temsil eder. Belediye başkanı, genel yönetimle ilgili, yasaların ve hükümet emirlerinin yayılmasını sağlama gibi, bazı görevleri de yerme getirir.

#### **Başkanın Geçici Olarak Görevden Alınması**

Belediye başkanı, görevi ile ilgili bir suçtan dolayı hakkında soruşturma, kovuşturma, ya da dava açılması durumunda İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırılabilir.

### **Başkanlıktan Düşme**

Belediye Başkanının başkanlıktan düşmesi aşağıdaki koşullardan birinin gerçekleşmesi durumunda, İçişleri Bakanlığının istemi üzerine, Danıştay'ın kararı ile olabilir:

- a) Seçilme yeterliliğini kaybetmesi,
- b) Görevini kötüye kullanmaktan dolayı mahkûm olması,
- c) Herhangi bir suçtan dolayı, en az 6 ay hapse mahkûm olması,
- d) Meclisin, belediye başkanı hakkında, yetersizlik kararı vermesi,
- e) Belediye meclisinin dağıtılmasını gerektirecek eylem ve işlemlere katılması,
- f) Görevini özürsüz ve kesintisiz olarak yirmi günden çok terk etmesi.

### **Başkan Hakkında Yetersizlik Kararı**

Belediye meclisi iki durumda Belediye Başkanı hakkında yetersizlik kararı verebilir: Bunlardan biri, meclis üyelerinden birinin, herhangi bir madde hakkındaki gensorusuna karşılık, belediye başkanı veya görevlendirdiği kimsenin yaptığı açıklamanın meclisçe yeterli görülmemesi; diğeri ise belediye başkanı tarafından meclise sunulan yıllık raporun meclisçe benimsenmemesidir.

Üye tarafından verilen gensoru önergesinin mecliste görüşülmesi sonunda başkanın verdiği cevap yahut belediye Başkanının belediye meclisine, her toplantı dönemi başında sunduğu yıllık rapor ve açıklama, meclis üye tam sayısının üçte ikisi tarafından yeterli görülmezse, başkan hakkında yetersizlik kararı alınmış olur. Yetersizlik kararı ile meclisteki tartışmalara ait tutanaklar, o yerdeki en büyük mülkiye amirine gönderilir ve dosya Danıştay'a sunulur. Danıştay'ca da yetersizlik kararı yerinde görülürse, belediye başkanı düşer.

### **Belediye Organları Arasında Anlaşmazlıklar**

Belediyenin en yetkili organı, belediye meclisi olmasına karşın, Belediye Kanunu, belediye organları arasında çıkacak anlaşmazlıkların giderilmesini özel bir yönteme bağlamıştır.

#### **a) Başkan ile Encümen Arasındaki Anlaşmazlık**

Belediye başkanı ile encümen arasında anlaşmazlık çıktığında, bu anlaşmazlığı belediye meclisi giderir. Belediye meclisinin anlaşmazlık

konusunda verdiği karara, taraflar yani Belediye Başkanı ile Belediye Encümeni Meclisi giderir. Belediye meclisinin anlaşmazlık konusunda verdiği karara, taraflar yani belediye başkanı ile belediye encümeni itiraz edebilirler. İtiraz valiye yapılır. İl merkezindeki belediyelerden gelen itirazı vali Danıştay'a, il merkezi dışında bulunan belediyelerden gelenleri il idare kuruluna gönderir. İl idare kurulu veya Danıştay tarafından bu konuda verilecek kararlar kesindir.

#### **b) Başkan veya Encümen İle Meclis Arasındaki Anlaşmazlık**

Belediye başkanı veya belediye encümeni ile belediye meclisi arasında anlaşmazlık çıkması durumunda, belediye başkanının başvurusu üzerine, ilçe belediyeleri için il idare kurulunca, merkezde bulunan belediyeler için il idare kurulu görüşü üzerine Danıştay'ca anlaşmazlık kesin olarak giderilir.

#### **Belediyedeki Diğer Birimler ve Görevliler**

Belediye hizmetlerini yürüten örgütler ve görevliler Belediyenin büyüklük, ya da küçüklüğüne göre değişir. İstanbul, Ankara gibi büyük kentlerdeki belediyelerin örgüt ve görevlileri bir bakanlık kadar geniştir.

Belediyelerde, yazı işleri, hesap işleri, sağlık işleri, fen işleri, hukuk işleri, iktisat müdürlüğü gibi kuruluşlar bulunur. Küçük belediyelerde, bu birimlere ya hiç rastlanmaz ya da bazıları birer kişi ile yürütülür.

Belediyelere ilişkin kadrolar, belediyelerce düzenlenir ve Bakanlar Kurulunun onayı ile kesinleşir. Belediye kural olarak, görevlilerini kendisi atar. Bazı teknik görevlilerin atanması, ilgili bakanlıklar tarafından yapılır. Bunlar da aylıkların yine belediye bütçesinden alırlar.

#### **Belediye Bütçesi ve Gelirleri**

Belediye bütçesi, Belediye Başkanı tarafından hazırlanır. Encümenin de görüşü alındıktan sonra belediye meclisince kabul edilir. Belediye meclisinde kabul edilen bütçe, belediyenin bulunduğu yere göre, kaymakam, ya da vali tarafından onaylandıktan sonra uygulanır.

«Mülkiye amiri» bütçenin kendisine geliş tarihinden itibaren bir hafta içinde, bütçeyi olduğu gibi, ya da değiştirerek onaylamak zorundadır. Bu koşullara uyulmadığı zaman, bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılır ve uygulanır.

Belediye gelirleri, Belediye Gelirleri Kanunu ile düzenlenmiştir. Belediye gelirleri içinde genel bütçeden ayrılan pay ile emlak vergisinden ayrılan büyük pay önemli bir yer tutmaktadır. Emlak vergisinin yerel yönetime bırakılması, belediyelerin mali durumlarını büyük ölçüde düzeltmiştir. Birçok belediye artan gelirlerini gereği gibi kullanma yolunu bulamamışlardır.

### **3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**

Belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan şehirlerde, Büyükşehir Belediyesi adını taşıyan yeni bir yerel yönetim örgütünün kurulması 1984 yılında olmuştur. Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde bulunan ilçelerde, bazı görev ve yetkileri büyük şehir belediyesi ile paylaşan ilçe belediyeleri de korunmuştur. İlk büyükşehir belediyeleri İstanbul, Ankara ve İzmir'de kurulmuştur. İl belediye sınırları içinde yeni ilçeler kurularak büyük şehir belediyelerinin sayısı çoğaltılmaktadır.

#### **A — Görevleri**

Büyükşehir Belediyelerinin görevleri sayma yolu ile belirtilmiştir. Bunların dışında kalan hizmetler ilçe belediyeleri tarafından yürütülecektir. Yasada belirtilen büyükşehir belediyelerinin görevleri esas itibarıyla ilçe belediyelerinin tek başlarına yerine getiremeyecekleri görevlerle, ilçe belediyelerince yürütülen bazı hizmetler arasında eşgüdümü sağlama görevidir.

Büyükşehir belediyelerinin başlıca görevleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- a) Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak,
- b) Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak ve uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,
- c) Büyükşehir su, kanalizasyon, toplu taşıma hizmetlerini yürütmek,
- d) Mezarlık alanlarını saptamak ve işletmek,
- e) İlçe belediyeleri arasındaki uyumsuzluklarda Belediye hizmetlerinin eşgüdümünü sağlamak.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyeleri arasında çeşitli alanlarda, özellikle büyükşehir belediyesi ile ilçe belediye

lerinin görevleri ve bu görevlerin yerine getirilmesi konularında uyumsuzluklar çıkabilir. Bu tür uyumsuzlukların giderilmesi görevi, kural olarak büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir Belediye Meclisi, bu alanda yönlendirici ve düzenleyici önlemler alır. Gerek belediye meclisince gerekse belediye meclisi toplantı halinde olmadığı zamanlarda Büyükşehir Belediye encümenince alınacak kararlar, ilçe belediyelerince derhal uygulanır. Bu kararlara karşı ilgililer, on gün içinde o ilin valisine itiraz edebilirler. Vali, itirazı on gün içinde karara bağlar. Valinin kararı idari bakımdan kesindir. Bu karara karşı idari yargı yerlerine başvurmaya bir engel yoktur.

## **B — Organları**

Büyükşehir Belediyesinin organları da, Belediyenin organlarına benzemektedir. Bunlar, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

### **a) Büyükşehir Belediye Meclisi**

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir sınırları içinde kalan ilçe belediye meclisi üyelerinin beşte biri ile ilçe belediye başkanlarından oluşmaktadır; görev süresi beş yıldır. Büyükşehir belediye meclisine katılacak beşte bir ilçe belediye meclisi üyelerinin belirlenmesi ise ilçe meclisi üyeliğine seçiliş sırasına göre olmaktadır.

Meclise belediye başkanı başkanlık eder. Büyükşehir Belediye Meclisinin olağan toplantıları Kasım, Mart ve Temmuz aylarının başında yapılır.

### **b) Büyükşehir Belediye Encümeni**

Büyükşehir Belediye Encümeninin yapısı, Belediye Encümenlerinin yapısından farklıdır. Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye Başkanının ya da görevlendireceği kişinin başkanlığında, genel sekreter, imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel birimi başkanlarından oluşur. Encümende seçilmiş üye yoktur.

### **c) Büyükşehir Belediye Başkanı**

Büyükşehir Belediye Başkanı, Büyükşehir Belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından beş yıl için seçilir.

Büyükşehir Belediye Başkanının görevleri, diğer Belediye Başkanları gibidir. Bu görevlere ek olarak Büyükşehir Belediye Başkanı, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği

sağlamakla görevlidir. Büyükşehir Belediye Başkanı, büyükşehir belediye meclisi ile ilçe belediye meclislerinin kararlarının bir kez daha görüşülmesini isteyebilir. Meclisler kararlarında, ancak üçte iki çoğunlukla direnebilirler. Bu takdirde meclis kararı kesinleşmiş olur.

Büyükşehir Belediye Başkanı, diğer belediye başkanları gibi, hakkında soruşturma, kovuşturma, ya da dava açılması durumunda, İçişleri Bakanı tarafından, bir önlem olarak görevinden alınabilir.

#### **d) Başkanvekili**

Büyükşehir Belediye Meclisi, her yıl bir başkanvekili seçer. Başkanvekili, başkanlığın boşalması ya da görevden ya da görev yerinden geçici olarak ayrılması durumunda, başkana vekillik eder.

#### **e) Diğer Birim ve Görevliler**

Büyükşehir belediyelerinde başkan adına hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu bir genel sekreter ve yardımcıları vardır. Büyükşehir Belediyeleri, genel sekreterin yönetiminde, daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluklardan oluşur.

#### **f) Bütçesi ve Gelirleri**

Büyükşehir belediyelerinin bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması, diğer belediye bütçeleri gibidir. Büyükşehir belediyesinin en önemli gelir kaynağı, büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan ilçe belediyelerine, genel bütçeden ayrılan payların bir bölümü ile büyükşehir belediyesinin bulunduğu şehirde toplanan vergi gelirlerinin toplamı üzerinden hesaplanan paylardır.

### **4. KÖY İDARESİ**

#### **A — Kuruluş**

Köyler, geleneksel bir yerel yönetim kuruluşudur. Köylerle ilgili düzenlemeye Tazimattan sonra 1864 yılında çıkarılmış olan «Vilayet Nizamnamesi» ile gidilmiştir. Köylere açıkça tüzelkişilik tanınması, ancak 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu ile olmuştur.

Köy Kanunu köyü üç değişik açıdan tanımlamıştır:

- a) «Nüfusu iki binden az olan yurtlara köy denir».
- b) «Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulu-



nan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar, bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.»

c) «Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır.»

Köyler yönetsel kararla kurulurlar. Köy kurma yetkisi İçişleri Bakanlığına tanınmıştır. İçişleri Bakanlığı bir yerde köy kurmadan önce, o yerdeki il yönetim kurulu, il genel meclisi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığının görüşünü alır. Ülkemizde bulunan köylerin sayısı 35 bini aşmaktadır. Köy sayısındaki artış dikkati çekmeyecek kadar azdır.

Köy tüzelkişiliğinin organları köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtardır. Bunlardan muhtar yürütme organı, ihtiyar meclisi ile köy derneği danışma ve karar organlarıdır.

### **B — Köylerin Görevleri**

Köy Kanunu, köyün görevlerini ayrıntılı bir biçimde belirtmiştir. Köy yönetiminin görevleri, biri «zorunlu» diğeri «isteğe bağlı» olmak üzere iki kümede toplanmıştır. Köyün, sağlık, temizlik, yol, su ve okul işleri ile ilgili hizmetler köyün zorunlu görevleri arasında; köye, hamam, çamaşırılık, pazar yeri, çarşı yapmak gibi hizmetler, köyün isteğe bağlı görevleri arasında yer almıştır.

Köyle ilgili zorunlu görevlerin çoğu, ya doğrudan doğruya, ya da köyle işbirliği yapılarak genel yönetim tarafından yürütölmektedir. Zorunlu işler, köylöler için bir kamu yükömlölüğüdür. Köy ile ilgili zorunlu işleri yapmayanlar cezalandırılır. İsteğe bağlı işler, köyün alacağı yönetsel kararla zorunlu işler durumuna getirilebilir.

Köylerde yerleşim düzeninin sağlıklı bir biçimde gelişmesini sağlamak amacı ile 1987 yılında Köy Kanununda değişiklik yapılarak köy yerleşme planları yapılması yöntemi getirilmiştir. Köy muhtarı, ihtiyar meclisinin olumlu kararını aldıktan sonra, köy yerleşme planının yapılmasını bağlı bulunduğu mülki amirden isteyebilir. Valilik de kendiliğinden köy yerleşme planının yapılması yoluna gidebilir.

### **C — Köy Derneği**

Köy derneği, köyde bulunan kadın, erkek bütün seçmenlerin oluşturduğu bir kuruldur. Köy derneği ile köylöünün doğrudan doğruya yönetime katılması sağlanır. Bu doğrudan demokrasinin yerel yönetim alanında bir uygulamasıdır.

Köy derneği, yalnız ihtiyar meclisi üyelerini ve muhtarı seçmekle kalmaz, bazı yönetsel kararlar da alır. Örneğin, köyün isteğe bağlı işlerinin zorunlu hale gelmesine karar verir; bekçi gibi, köy görevlilerine verilecek ücreti saptar; köy imamı için öneride bulunur.

### **D — İhtiyar Meclisi**

İhtiyar Meclisi, belediye'deki encümen gibi, iki tür üyeden oluşur. Bunlardan biri «seçimlik», diğeri «doğal» üyelerdir. İhtiyar meclisinin seçimlik üyeleri, köy derneği tarafından tek dereceli ve çoğunluk yöntemine göre beş yıl için seçilir. Bu seçimde aday gösterme, ya da adaylığı koyma yolu yoktur; siyasal partiler de aday gösteremezler. İhtiyar Meclisinde seçimle iş başına gelen üyelerin sayısı, köy nüfusu binden az olanlarda sekiz, binden çok olanlarda on ikidir. Bu üyelerin yarısı asıl, yarısı da yedektir. Seçimlerde en çok oy alan adaylar arasında sıra ile asıl ve yedek üyeler ayrılır. Seçimler beş yılda bir yapılır.

Köy öğretmeni, köy imamı, ihtiyar meclisinin «doğal» üyeleridir. İhtiyar meclisi, haftada en az bir kez toplanır. İhtiyar meclisinin görevleri Köy Kanununda belirtilmiştir. Buna göre, ihtiyar meclisi, köy işlerini sıraya koyar; imece ve salmaya karar verir; köy muhtarının harcamalarını denetler; köy bütçesini kabul eder; köylüler arasındaki uyuşmazlıkları, uzlaşmasına yolu ile gidermeye çalışır; köyün zorunlu işlerini yapmayanlar, ya da paylarını ödemeyenlere para cezası verir.

İhtiyar meclisince alınan bazı kararlar, köyün bağlı olduğu kaymakam, ya da valinin onayı ile yürürlüğe girer; köy bütçesinde olduğu gibi. Köy ihtiyar heyetinin bazı kararlarına karşı da köyün bağlı olduğu kaymakam, ya da valiye itiraz etme olanağı vardır; salma kararlarında olduğu gibi.

### **E — Muhtar**

Köy yönetimin başı olan muhtar, köy derneği tarafından seçilir. Muhtar seçiminde de siyasal partiler aday gösteremezler. Muhtarların görev süresi beş yıldır.

Köy tüzelkişiliğinin başı olarak muhtar, ihtiyar meclisi ile görüşerek, köyle ilgili işleri yürütür; köy işlerine harcanacak parayı toplar, köy tüzelkişiliğini temsil eder. Muhtar, genel yönetimin köyde görevlisi olarak, yasaları ve hükümet emirlerini duyurur; köy içinde dirlik ve düzenliği sağlar; genel yönetimle ilgili görevlerin köyde uygulanmasına yardımcı olur.

Köy Kanununa göre, muhtara verilecek ücret köy bütçesinden karşılanırdı. Muhtarlara aylık bağlanması konusunda çıkarılan yasa

ile köy ve mahalle muhtarlarına aylık bağlanmıştır. Yasa, Muhtarları aylıklarını genel yönetimden alan görevliler durumuna getirmiştir. Benzer bir uygulama, köy imamları için de yapılmaktadır.

Görevlerini gereği gibi yapmayan muhtarlar, köyün bağlı olduğu, yönetim kurulu kararı ile görevden uzaklaştırılabilir. Muhtarların köy yararına olmayan kararları da, kaymakam veya vali tarafından bozulabilir. Fakat idare amirleri, muhtarların yerine karar alamazlar. Kaymakam veya vali, köy muhtarının kararını bozarken, bozma kararını gerekçeli olarak yazmak, başka bir deyişle kararın hangi noktadan köy yararına ve yasalara aykırı olduğunu belirtmek zorundadır. Vali veya kaymakam, belli bir konu ve görüşü, köy tüzelkişiliğinin başı olan muhtara zorla kabul ettirmeye yetkili değildir.

### **F — Köy Yönetimindeki Diğer Görevliler**

Köy yönetiminde görev alan muhtarın dışındaki köy görevlileri, imam, köy korucusu ve köy kâtibidir.

#### **a) Köy Korucusu**

Köy korucusu, köyde kolluk hizmetlerini yürütür; muhtarın emri altındadır. Köy korucusu, köy içinde herkesin ırzını, canını ve malını korumakla görevlidir.

1985 yılında Köy Kanununda değişiklik yapılarak «geçici köy korucusu» sistemi getirilmiştir. Buna göre köylünün canına ve malına saldırıların artması durumunda, Bakanlar Kurulunun saptadığı illerde valinin önerisi İçişleri Bakanlığının onayı ile geçici köy korucuları görevlendirilebilir. Bunların giderleri İçişleri Bakanlığınca karşılanır.

#### **b) Köy Kâtibi**

Mali gücü yerinde olan köyler, köyle ilgili yazı işlerini yürütmek üzere köy kâtibi kullanırlar. Köy kâtibi bulunmayan köylerde, köyün yazı işlerme, köy öğretmeni ya da köy imamı yardım eder.

#### **c) Köy İmamı**

Köy imamı köy derneği ve müftünün önerisi üzere, kaymakam veya vali tarafından atanır. Köy imamları giderek devlet görevlisi durumuna getirilmektedir. Köy imamları, din hizmetleri sınıfı içinde yer almaktadır.

Köy Kanununun koyduğu sistemde, köy imamlarına verilecek ücret veya ayni yardım köy bütçesinden karşılanır. Fakat Diyanet İşleri

Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun, durumu değiştirerek, tamamen bir yerel yönetim hizmeti olarak düzenlenen köy imamlarının yaptığı hizmetleri, Devlet görevleri arasına almıştır.

#### **d) Köy Bütçesi ve Gelirleri**

Köy bütçesi, ihtiyar meclisi ile muhtar tarafından hazırlanır. Köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından onaylanır.

Köy gelirleri arasında imece ve salma önem taşır. İmece köye özgü bir kurumdur. Köyün zorunlu işlerinin yapılması için, köy halkının ortaklaşa çalışmasına imece denilir. Köy Kanunu, imece ile yapılabilecek işler konusunda, muhtar ve ihtiyar meclisine geniş bir yetki tanımıştır. Köy Kanunu, bütün köylüyü imece ile yükümlü kılmaktadır. Kimlerin ne kadar ve ne gibi işte çalışacaklarını ihtiyar meclisi saptar.

Köy gelirlerinden olan salma, bir aile vergisidir. Salma, ihtiyar meclisince alınır. Salmanın yükümlüsü, köyde oturanlar veya köyde oturamamakla beraber, köy ile maddi ilişkisi olanlardır. Köyde oturanlar bireysel olarak değil, aile olarak yükümlüdür. Salma, köy ihtiyar meclisi tarafından alınır. Salma alınırken, yükümlünün mali durumu da dikkate alınır.

Köyün salma ve imece dışında kalan diğer öz kaynakları, köylere yeter derecede gelir sağlayacak nitelikte değildir.<sup>12</sup>

## **BEŞİNCİ BÖLÜM**

### **ÜLKEMİZDE YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN DÜZENLENMESİ VE MERKEZİ İDARE İLE İLİŞKİLERİ HAKKINDA SON DURUM**

#### **KALKINMA PLANLARINDA YER ALAN HEDEF, İLKE VE POLİTİKALAR**

Burada, bütün beşer yıllık kalkınma planlarında yer alan önlemlere temas etmekte fazla bir yarar yoktur. Sadece Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarında dile getirilen duruma işaret etmekle yetinecek ve bu suretle son gelişmeleri ve hedefleri tespitiye çalışacağız.

---

<sup>12</sup> Bu bölümdeki değerlendirmeye Prof. Dr. Sayın A. Şeref Gözübüyüğün Yönetim Hukuku eseri kaynaklık etmiştir.

### A — Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

Bu planda, mahalli idarelerle ilgili ilke ve politikalar bölümünde, «Mahalli idarelerin kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları ve merkezi idare ile koordinasyonu Anayasanın 127, maddesinde yer alan çerçevede düzenlenecektir. Belediye ve il özel idarelerinin görevleri günün şartlarına uygun hale getirilecektir» denilmektedir.<sup>13</sup>

Kamu yönetiminin iyileştirilmesi bölümünde ise, «Bu düzenlemede yetki devri esasına önem verilecek, plan ve program uygulaması açısından merkez ile taşra teşkilâtı arasında etkin bir ilişki kurulacaktır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin esasları belirlenerek uygulamaya konulacaktır» denilmektedir.

Bu plan döneminde, il özel idareleri daha sık gündeme gelmiş, Tokat ile ilgili uygulama Beşinci Beş Yıllık Planın programlarına yansımıştır.

Belediyelere gelince, Beşinci Planda «mahalli idareler» bölümünde hedefler şöyle belirlenmiştir. «Belediye idarelerinin sayısı 1989 yılında 1774'e ulaşacaktır.» Oysa bu rakam 1989 yılı sonu itibariyle 2021'e ulaşmıştır. Aynı yıl belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı % 63.2 olacaktır. Bu planda belediye teşkilatı kurma alt sınırı olan 2000 nüfus ölçeğinin yükseltilmesi öngörüldüğü halde bu hedef bu plan döneminde gerçekleşmemiştir.

Bu plana göre;

— Belediyeler şehircilik hizmetlerinin ifasında ana kuruluşlar olarak kabul edilmektedir. Devletin yürütmekte olduğu bazı belediye görevleri, belediyelere devredilecektir.

— Mali Tevzin Kanununa göre belediyelere dağıtılan gelirlerin sarf şekli belirlenecektir. Belediye hizmetlerinin öncelikleri tespit edilip ilan edilecek, öncelik sırası takip edilecektir.

— Belli sınırlar üzerindeki belediye harcamaları için proje şartı aranacak, öncelik sırası takip edilecektir.

— Belediyelerin yatırım programları belli dönemler itibariyle tespit edilecek, bu yatırımların finansmanının belediye kaynaklarından yapılması esas olacaktır. Gereken hallerde büyük projeler için ayrı bir finansman modeli geliştirilecektir.

— Belediyeleşmede esas, çok sayıda belediye kurulmasına imkân verilerek, sonradan bunların birleştirilmesi değil, tabii sınırlar içerisinde

<sup>13</sup> DPT: Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989 S. 168.

de giderek büyüyen merkez belediyenin şubeleşmesi yoluyla hizmetlerin daha verimli hale getirilmesi olacaktır.

— Mahalli idare, işletme ve birlikleri nitelikli personel istihdam edilmesini sağlayan bir yapıya kavuşturulacaktır.

— Belediyelerin tek başlarına başaramayacakları veya birlikte daha verimli ve ucuza mal edebilecekleri mahalli nitelikteki sorunları çözecek birlik kurmaları teşvik edilecektir.

— Belediye işletmeleri verimlilik ve kârlılık esasına göre çalışacak şekilde düzenlenecektir.

— Belediye hizmetlerinden rantabl çalışmayanlar ihale yolu ile firmalara yaptırılacak ve gelir sağlanması yolları teşvik edilecektir.

#### Köye Götürülen Hizmetler

V. Planın 157. sayfasında hedefler şöyle belirtilmektedir:

Köylere götürülmekte olan hizmetler, başta içme suyu, elektrik, haberleşme, sağlık ve eğitim olmak üzere köy ve şehir arasındaki alt yapı ve hayat standartları arasındaki farklılıkları giderici şekilde artırılabilecektir.

Bu maksatla;

— Her yıl 8600 km. tesviyeli, 10.000 km. stabilize, 2.000 km. asfalt köy yolu yapımı ile 4.000 km. onarımı sağlanacaktır.

— V. Plan döneminde, yılda 3544 ünite yeni yapım ve 1.000 ünite yenileme olmak üzere 17.720 üniteye içme suyu sağlanacaktır. 5000 ünitenin yenilenmesi yapılacaktır.

— Köylerin tamamı V. Plan döneminde elektriğe kavuşturulacaktır.

— Sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılmasını sağlamak üzere, V. Plan döneminde köylerimizde 720 sağlık ocağı ve 4215 sağlık evi yapılacaktır.

— Kırsal kesimde haberleşme hizmetlerinin etkinliğini artırmak üzere, V. Plan döneminde 12.900 köye daha telefon irtibatı sağlanacaktır.

— Türkiye'de okulsuz köy kalmadığı için; ilkokullarda kalitenin yükseltilmesi ve dağınık yerlerin birimlerine ilköğretim hizmeti veren yatılı bölge okullarının geliştirilmesine yönlenecektir.

— Kırsal alanda 35.057 si köy seviyesinde olmak üzere, mevcut 86.149 yerleşme ünitesine götürülecek temel alt yapı ve iktisadi hizmetlerin yaygınlaştırılması ve hizmet verimliliğini temin için merkez köylerin araç olarak kullanılması sağlanacaktır.

— Hizmet bütünlüğünü gerçekleştirerek kırsal alanda yaşayanların gelirlerini artırmak, sosyal ve kültürel gelişmelerine katkıda bulunarak, kalkınmalarına hız kazandırmak üzere «Entegre Kırsal Kalkınma Projeleri» uygulanacaktır.

### **B — Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**

VI. Planın 187. ve 188. sayfalarında mahalli idareler ve kırsal alana götürülen hizmetler hakkında, hedef, ilke ve politikalar şöylece ifade edilmektedir:

— 1994 yılında mevcut belediye sınırları içinde yaşayacağı tahmin edilen nüfusun toplam nüfusa oranının % 70, 72; büyükşehir belediyelerindeki nüfusun toplam belediye nüfusa oranının % 40, 42 olması beklenmektedir.

— Mahalli idarelerin gelirleri içinde, öz gelirlerin payı artırılacaktır.

— Hizmet üretiminde, etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla mahalli hizmetlerinin yerinden karşılanması esastır.

— Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının gelirleri ile orantılı olarak artırılmasına özen gösterilecektir.

— Mahalli idarelerin teşkilat yapısı yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenecek, merkezi ve mahalli idareler arasında, görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve yasa hazırlık çalışmaları tamamlanacaktır.

— Mahalli hizmetlerle ilgili kararların alınması, uygulanması ve denetlemesi süreçlerinde mahalli idare, belde halkı iletişimini esas alacak düzenlemeler yapılacaktır.

— Kırsal alanda mahalli hizmetlerin verimliliğini artırmak için ilçe özel idarelerinin kurulması, küçük belediyeler ve köy idarelerinin güçlendirilmesi yönünde hazırlık çalışmaları sonuçlandırılacaktır.

— Birden çok mahalli idareyi ilgilendiren ve yerinde çözümlenmesi gereken hizmetler için, mahalli idare birliklerinin kurulması teşvik edilecektir. Bu birlikler, gerek seçimle gelen yöneticiler, gerek personelin eğitim ihtiyacını karşılamak üzere çalışmalar yapacaklardır.

— Mahalli idarelerin görev ve fonksiyonlarıyla uyumlu olarak insan gücü planlaması çerçevesinde merkezi yönetimle birlikte belirliye çekleri norm kadrolarını serbestçe kullanabilmeleri ve profesyonel yöneticiler istihdam edebilmeleri için gerekli çalışmalar yapılacaktır.

Mahalli idarelerin bütçe ve muhasebe sistemlerinin geliştirilmesi için gerekli tedbirler alınacaktır.

— Kırsal kesime dinamizm kazandırmak amacı ile «kırsal alan planlama» yaklaşımı çerçevesinde hizmetlerin ve tarıma dayalı sanayi yatırımlarının merkez köy ve kasabalara yönlendirilmesi desteklenecektir.

## **MAHALLİ İDARELERLE İLGİLİ YASAL DÜZENLEMELER**

### **A) İl Özel İdaresi**

Son kurulan 4 il ile birlikte ülkemiz halen 71 il özel idaresine sahiptir. Bilindiği gibi, il hem genel idarenin mülki idare kademesi, hem de bir yerel yönetim birimidir. 1913 yılında çıkarılan ve yıllar itibarıyla bazı maddelerinde ufak çapta değişiklikler yapılan «idare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati», en son 16.5.1987 gün ve 3360 sayılı Kanunla oldukça iddialı bazı değişikliklere uğramış, adı da «İl Özel İdare Kanunu» olmuştur.

Kanunla öngörülen düzenlemeye ilişkin eleştiriler şöylece özetlenebilir:

1 — Kanunda, il özel idarelerinin amaç ve görevlerinin çok açık bir biçimde belirtilmesi beklenirdi. Hâlbuki kanun görevleri çok geniş bir biçimde (bayındırlık, sağlık, eğitim v.b.) saydıktan sonra, bu görevlerin kapsam ve sınırının Bakanlar Kurulunca tespit olunacağını hükme bağlamıştır.

Anayasa Mahkemesi, Bakanlar Kuruluna verilen bu yetkiyi iptal etmiştir.<sup>14</sup>

2 — İl özel idareleri, yerinden yönetim ilkesinin ağır bastığı bir yerel yönetim birimi olmaktan uzaklaşmakta, merkezi yönetime yaklaşmaktadır.

---

<sup>14</sup> Anayasa Mahkemesinin 22.6.1988 gün ve E. 87/18 K. 88/23 sayılı Kararı. R.G 20001 - 26.11.1988.



3 — Görevlerinin belirsiz ve değişken olması nedeniyle, il özel idareleri il teşkilâtını kurmakta güçlüklerle karşılaşacaktır.

4 — Ayrı ayrı zamanlarda ve ayrı kanunlarla yapılan ek ve değişiklikler bir sistem esas alınarak düzenlenmediğinden, il özel idarelerinin statülerinde, özellikle görev ve yetkilerinde karışıklıklar meydana gelmiştir. 1913 tarihli Kanun üzerinde, 75 yıllık dönem içinde 14 ayrı kanunla değişiklik yapılmış, 8 maddesi kaldırılmış, 25 maddesi yeniden düzenlenmiş ve kanuna 16 madde eklenmiştir. Bu değişikliklerle, temelde, sadece günlük ihtiyaçların karşılanması amaçlanmıştır.<sup>15</sup>

5 — İl özel idareleri ne herkesin kolayca anlayacağı bir yasaya sahiptir; ne görevleri bütün sınırları ile belli edilmiştir; ne de bu görevleri uygulayacak yeterli bir teşkilâtı vardır.

6 — Bırakınız il yollarını, köy yollarını bile Ankara'dan idare etmeye çalışan merkeziyetçi görüş, il özel idarelerine halkın günlük yaşantısıyla ilgili yerel nitelikli tüm görevleri devretmedikçe ve bunları uygulayacak bir yerel teşkilât kurulmadıkça, il özel idaresini bütün unsurları ile çalışacak bir yerel yönetim olarak tanımlamak güç olacaktır.<sup>16</sup>

8 — İl mahalli idaresinin (il özel idaresinin) yürütme organı, merkezi idarenin taşra ajanı olan validir. Bu durumda il mahalli idareleri karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulma unsurundan yoksun bulunmaktadır.<sup>17</sup>

8 — 3360 sayılı Kanunla 1913 Kanunu Muvakkatinin restorasyonu yapılmıştır. Merkeziyetçi tutumda bir gerileme yoktur. Nitekim genel meclisin bütün kararlarının valinin onayı ile kesinlik kazanacağına dair 135. maddede mevcut hüküm aynen muhafaza edilmiştir.<sup>18</sup>

## **B — Belediye**

Son yıllarda gerçekleştirilen yasal değişiklikler kısaca şöyle özetlenebilir:

<sup>15</sup> Ziya Çöker - Emekli Vali Türk İdare Dergisi Sayı 381 S. 71.

<sup>16</sup> Z. Çöker E. Vali Türk İdare Dergisi S. 381, S. 72.

<sup>17</sup> Osman Meriç - Türk İdare Dergisi Sayı 376, S. 2.

<sup>18</sup> Osman Meriç - a.g.e.

**a) Belediye Gelirlerine İlişkin Düzenleme**

2 Şubat 1981 tarih ve 2380 sayılı «Belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkında kanun »la Devlet gelirlerinden mahalli idarelere verilen paylar yeni bir düzene kavuşturulmuştur. 2380 sayılı yasayla mahalli idare kuruluşlarından belediyelerin çeşitli devlet vergilerinden değişik oranlarda aldığı paylar kaldırılırken, onun yerine her yıl genel bütçe vergi gelirleri toplamı üzerinden^ belediyelere % 5 ve il özel idarelerine de % 1 oranında pay verilmesi kabul edilmişti. 9 Mayıs 1984 de kabul edilen 3ÖÖ4 sayılı Kanun bu payları % 10.30 ve % 2.30'a çıkarmıştır. 1985 Aralık ayında çıkan 3239 sayılı Kanunda (Md. 130) belediyeler payı % 9.25 ve özel idareler payı da % 1.70'e indirilmiştir.

Kanun şu hükümleri getirmiştir.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden belediyelere o/o 9.25, il özel idarelerine % 1.70 nispetinde pay verilecektir.

Bu paylar, gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanıp tahsil edilen ayı takip eden ay sonuna kadar İçişleri Bakanlığı emrine ayrı ayrı hesaplara kaydolunmak üzere İller Bankasına yatırılacaktır. İller Bankasında her ay sonuna kadar toplanan belediyeler payının, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 3'üne tekabül eden bölümü Bayındırlık ve İskân Bakanlığı emrinde «Belediyeler Fonu» olarak İller Bankasındaki bir hesapta toplanacaktır. (3239 S. K. Md. 130) Ancak bu fon 1987 yılı Bütçe Kanunu 59/c maddesi gereğince 1987 yılı için % 2.30 olarak kalmıştır.

Bu fondan nüfusa bakılmaksızın bütün belediyelere İller Bankasının yıllık yatırım programına giren harita, imar planları, bilcümle tesisler ve bunlara ait projeler için Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca hazırlanıp Resmi Gazetede yayınlanacak yönetmelikteki esaslara göre tahsiste bulunulacaktır.

% 2.30 olan fonun % 2'si Boğaziçi İmar Müdürlüğü payı olarak ayrılacak, her yılsonunda tahsis edilmeyen bölümü İller Bankası Sermayesine aktarılacaktır.

İller Bankası kendisine borçlu olan belediye ve il özel idarelerinin vadesi gelmiş borç taksitlerini genel bütçeden bu idarelere ayrılan paylardan kesmeye yetkilidir.

İller Bankasında her ay sonuna kadar toplanan il özel idare payının, genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının % 1.4'üne halen % 1'ine tekabül eden bölümünün % 80'i Banka tarafından İçişleri Bakanlığınca bildirilecek son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre il özel idarelerine dağıtılır. % 20'si ise İller Bankasında il özel idareleri için İçişleri Bakanlığı emrinde toplanır.

Belediyelere ve il özel idarelerine ait paylardan % 0.25 belediyeler payından, % 0.30 halen % 0.20 il özel idareleri payından alınarak teşkil olunacak ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının % 0.55'ine halen % 0.45'ine tekabül eden kısmı İçişleri ve Bayındırlık ve İskân Bakanlığı emrinde, «Mahalli İdareler Fonu» olarak İller Bankasında açılacak bir hesapta toplanır. Bu Fonun genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamının % 0.15'ine tekabül eden kısmı Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca imar uygulamalarında, % 0.40'ma (1986 yılında % 30'una) tekabül eden kısmı da İçişleri Bakanlığınca mahalli idareler için kullanılır.

Mahalli idareler fonundan yapılacak dağıtım bir yönetmelikle belli kriterlere bağlanmıştır. Dağıtımda kalkınmada öncelikli yerlere ağırlık verilir.

Görüldüğü gibi «Belediyeler Fonu» ve «Mahalli İdareler Fonu» adı ile iki ayrı fon oluşturulmaktadır.

b) Öte yandan, belediyeler gelirleri de 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile yeni bir düzenlemeye kavuşturulmuştur. Bu Kanun 1948 tarih ve 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun yerini almıştır. Bu yasa temel olarak, eski belediye gelirleri arasında yer alan vergilerin sayısını azaltmış, buna karşılık olarak gelirlerin artmasını sağlamak amacıyla bazı vergilerin kapsamlarıyla oranlarında değişiklikler yapmıştır.

### c) İmar Kanunu

Mahalli idarelere ilişkin olarak gerçekleştirilen bir diğer önemli gelişme de, imar ve plan konularındaki yetkilerin Bayındırlık ve İskân Bakanlığından büyük ölçüde alınarak belediyelere devredilmesidir. 1956 tarih ve 6785 sayılı İmar Kanununu yürürlükten kaldıran 3194 sayılı yeni İmar Kanunu, bazı yetkileri Bakanlıkta bırakmakla beraber pek çok yetkiyi belediye meclislerine devretmiş, belediye meclislerini imar

kanunu karar organı haline getirmiş, bu suretle imar planı yapma, onaylama ve uygulama konularındaki görev ve yetkileri belediyelere aktarılmıştır.

#### **d) Büyükşehir Yönetimi**

Türkiye’de büyük kentler için yeni bir yönetim modelinin esas ve usullerini ilk kez belirleyen 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yerini alan 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı «Büyükşehir Belediyesinin Yönetimi Hakkında Kanun» halen bu alana ilişkin temel düzenleme niteliğindedir.

«Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin kuruluş görev ve yetkilerine merkezi idare ve mahalli idareler ile ilişkilerine ilişkin esas ve usulleri» kapsamına alan yasanın amacı büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünün, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemektir.

Yasaya göre büyükşehir belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri, ilçe belediyesi ise büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeleri anlatmaktadır.

Büyükşehir Belediyelerinin görevleri kısaca, büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak, nazım imar planları yaparak uygulamak, ulaşım, çevre sağlığı, dinlenme, eğlence, spor gibi sosyal ve kültürel hizmetlerle; su, kanalizasyon, temizlik gibi alt yapı tesis ve hizmetlerini gerçekleştirmektir. İlçe Belediyelerinin görevleriyse Büyükşehir belediyelerinin dışında kalıp yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilen tüm görevlerdir.

#### **C — Köy İdaresi**

a) 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu 66 yıllık süre içinde pek ciddi bir değişikliğe uğramamıştır. Tek önemli değişiklik yasanın 74. maddesine bir fıkra eklenmesine dair 3175 sayılı yasayla<sup>19</sup> olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplerin ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevresinde ortaya çıkması veya ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde gerekli tedbirler için Bakanlar Kurulunca tespit edilecek illerde

---

<sup>19</sup> R.G. 4 Nisan 1984 tarih ve 19715 sayı.

yeteri kadar köy korucusu istihdam edileceğine ilişkin düzenlemeler getirilmesidir.

b) Köyleri ilgilendiren diğer önemli bir yenilik de 3194 sayılı İmar Kanununun köylerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel binaları kapsamına almasıdır.

c) İl Özel İdaresi Kanununa 3360 sayılı Kanunla getirilen bir diğer yenilik 144. maddeye eklenen 14. bentte görülmektedir.

Buna göre, belediye sınırları dışında umumun eğlenmesine, dinlenmesine, yiyip içmesine mahsus yerlerde, bu yerlerin ücret tarifelerini, merkezi teşekküllerin görüşlerini de alarak düzenlemek ve sınıflarını tespit etmek; bu gibi yerlerle diğer iş yerlerinin açılma kapanma ve öğle dinlenme şartlarını belirlemek ve ilan etmek özel idarelere verilen yetkiler arasındadır.

Ek birinci maddeye göre de, genel meclis ve encümenince alman ve usulüne uygun olarak ilan edilen karar veya tedbirlere aykırı davranışta bulunanlara il daimi encümenlerince 5 bin liradan 50 bin liraya kadar para cezası veya üç günden otuz güne kadar iş yerlerinin kapatılması veya ticaret, sanat ve meslekten men cezası verilebilecektir.

Ayrıca Vali ve Kaymakamlar da cezayı gerektiren suçun işlendiğini bizzat görmeleri halinde bu cezaları 1500 liradan 30 bin liraya kadar para cezası ve 7 gün kadar da iş yeri kapatma cezası uygulayabilirler. Bu düzenlemeyle artık kırsal alanda da belediyelerde olduğu gibi bütün işyerlerinin açılış ve kapanışlarını düzenlemek, sınıflarını ve ücret tarifelerini tespit etmek mümkün olacaktır. Böylece özel idareler bütünü ile şamil bir anakent belediyesi konumuna gelmektedir.

## ALTINCI BÖLÜM

### DEĞERLENDİRME VE SONUÇLAR

#### A — FRANSA'DAKİ REFORMUN SONUÇLARI

İncelememizin birinci bölümünde işaret edildiği üzere, Fransa'da 1982 yılında merkezi idare ve mahalli idarelerde reformist düzenlemeler bir arada ve birbirleriyle bağlantılı olarak yapılmıştır. Bölge valiliği, il genel idaresi, il özel idaresi ve komünlerle ilgili düzenlemeler bir

bütün olarak düşünölmüş ve belli ilkeler ve normlar, bu düzenlemelere rehberlik etmiştir.

Bu reformlar sonunda:

Merkezi idare ile mahalli idareler arasında görevler ve kaynaklar bakımından kurulan denge, yerel yönetimlere öncelik ve ağırlık veren bir yönde bozulmuştur.

Reformun temel nitelikleri şöyle özetlenebilir:

1 — Bölge idaresi, il özel idaresi ve belediyeler üzerindeki «idari vesayet» ortadan kaldırılmış; onun yerine «idari denetim» görevi yargı organlarına verilmiştir.

2 — Valinin il özel idareleri üzerindeki yürütme görevleri alınmış ve bu görevler il genel meclisinin seçimle gelen başkanına devredilmiştir.

3 — Bölge kuruluşu da il özel idaresi gibi, bir yerel yönetim kuruluşu haline getirilmiştir. Bölge meclisi seçimle oluşturulmuş ve yürütme görevi seçimle gelen bölge meclisi başkanına ait olmuştur.

4 — Valiler bu reform sonucunda yerel nitelikteki yürütme görevlerinden ayrılmakla güçlerinden bir şey kaybetmeyecekler, tam tersine Devlet kudretinin kendisine emanet edildiği bir kişi olarak «milli menfaatleri korumak, kanunlara itaati sağlamak ve geniş bir idari denetim yetkisini kullanmak» şeklinde formüle edilen çok geniş bir «yetki genişliği» ile donatılmışlardır.

Valiler Devletin temsilinde «Yönetimin bütünlüğü» ilkesinin gereği olarak mahalli idarelerin yasa dışı eylem ve işlemlerini süratle yargı yerme tevdi etmekle yükümlüdürler.

5 — Valiler, illerde Devleti temsil sıfatlarının sonucu olarak imzalayacakları sözleşmelerle Devleti yükümlülük altına sokabilecek «tek şahıs» olarak kabul edilmişlerdir.

Yukardaki ilkelerden anlaşılacağı üzere, Fransa'da yerel yönetimler yerel sorunların çözümünde hizmetin sahibi olacaklar, sorunlarına yerinde çözüm yollarını kendileri bulacaklardır. Ancak, vesayet yetkisi çok hafifletilmekle beraber, yetki genişliği ilkesinin yaygınlaştırılması ile valiler, yerel yönetimlerin kanunsuz işlemlerinde gözetim ve denetim fonksiyonlarında daha güçlü hale getirilmişlerdir. İdari vesayetin çok hafifletilmesi ile bozulan denge bu suretle sağlanmıştır.

## **B — ÜLKEMİZDE YEREL YÖNETİMLE İLGİLİ DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ÖNERİLERİMİZ**

Yukarıda beşinci bölümde son yıllarda yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler göstermiştir ki, ülkemizde merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki ilişkilerde görev kaynak dengesi bir türlü kurulamamıştır. 1963 yılında başlayan planlı dönem 27 yılını tamamlamış, bütün beşer yıllık kalkınma planlarında yerel yönetimlerle ilgili hedef ilke ve politikalar çok büyük bir oranda her plan döneminde tekrarlanmış, bir kısmı tahakkuk edememiş ve arzu edilen düzenlemeler hedeflenen düzeyde gerçekleştirilememiştir. Yapılabilenler mevcut sistemin orasından burasından günlük ihtiyaçlara göre bazı küçük çapta değişiklikler olmuştur. İl özel idaresi konusunda yapılan son düzenlemeler bu hale en güzel örneklerdir.

Yerel yönetimler üzerinde yapılan iyileştirme çabaları daha çok Devlet gelirleri üzerinden geçmiş dönemlere göre daha tatmin edici nispette pay ayırmak ve özel idare ve belediyelerin içinde buldukları mali güçlükleri hafifletmek yönünde olmuştur. Ancak bu kaynak transferi yapılmadan önce merkezi idare ile mahalli idarelerin görevleri açık ve net olarak belirlenmediği için kaynak israfına yol açılmış, ölçsüz harcamalarıyla yerel yönetimler tekrar ağır bir borç yükü altına girmişlerdir. Bu mali düzenlemelerden önce, il özel idarelerinin, belediyelerin ve köylerin görevleri spesifik olarak, hiç bir ikilemeye ve tereddütte meydan vermeyecek şekilde net bir biçimde tespit edilseydi, kaynakların amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını kontrol imkân veren denetim mekanizması çok etkili biçimde oluşturulseydi, mahalli yarara uygun bir kalkınma ve gelişme sürdürülmüş olurdu. İyi niyet yeterli olmamış, tedbirsizlik sonucu kıt kaynaklarımız yeterince kullanılamamıştır.

O halde yapılacak iş; «idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür» ilkesinin gereği olarak, ayrıca Anayasamızın 5 nci maddesinde yer alan Devletin temel amaçları ve görevlerini de göz önünde bulundurarak, merkezi yönetimle yerinden yönetim biçimlerine çağdaş bir yaklaşımla, birbiriyle bağlantılı, dengeli ve tutarlı bir yeni \_ düzenlemeye gitmek artık kaçınılmaz olmuştur. 1982 Anayasası 127. maddesiyle yerel yönetimler hakkında bir dizi ilkeler oluşturmuştur. Anayasanın bu maddesinin değiştirilmesi beklenilmiyorsa, 1982 yılından beri aradan geçen 8 yıl içinde merkezi idare ve mahalli idarelerle ilgili sistem ele alınmalı ve bir bütün olarak yeni dengeler oluşturulmalıdır.

Kolay iş değildir. Bunun için öncelikle güçlü yerel kadrolara ihtiyaç vardır.

Samimi amacımız odur ki, her türlü gecikmeye rağmen ülkemiz insanlarını mutlu etmek için çabalar devam etmekte ve edecektir. Aslıyan Türk milletinin iyi yönetilmesi, hizmetlerin daha doyurucu, etkili, süratli, kaliteli ve verimli olarak üretilmesidir. Kuşku yok ki, kıt kaynaklarımızı çok akıllıca kullanmaya ve halkımızı daha sağlıklı, güvenceli ve huzurlu kılmak için yeni arayışlara, yeni modellere yönelik çalışmalar bundan böyle de sürdürülecektir.

İncelememize konu edilen Fransız sisteminde ve ülkemizde yapılan düzenlemelerin ve uygulamaların ışığında önerilerimiz şunlardır:

### **MERKEZİ İDARE**

1 — Ülkemizde valilik sistemini düzenleyen 1949 tarihli İl İdaresi Kanunu o zamandan bu yana gelişen ve değişen şartlar içinde yapılan pek çok düzenlemeler sonucu, genelde birçok hükmü işlemez hale gelmiştir.

2 — Ekonomik ve sosyal kalkınmada bölgesel kuruluşların sebep olduğu keyfiliğe, dağınıklığa ve kaynak israfına son vermek için Fransa'dakine benzer biçimde, sadece ekonomik ve sosyal planlamada il ile merkez arasında aracılık rolü üstlenen ve hiç bir zaman hiyerarşik bir kademe olarak düşünülmeyen bir bölge valiliği sistemi tartışılmalı ve buna gerek görülsün görülmeyen, her halde yeni il idaresi kanununda ekonomik ve sosyal kalkınmada derli toplu ve tutarlı bir düzenlemeye mutlaka gidilmelidir.

Bu düzenlemede temel ilke şu olmalıdır: Vali ve Kaymakamların üzerindeki gereksiz hizmetler asli sahiplerine tevdi edilmeli, Devlet kudretinin emanet edildiği bu yöneticiler çok geniş bir şekilde yetki genişliği (deconcentration) ilkesi ile donatılmalı ve idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu ilkesinden hareketle vesayet denetiminin hafifletilmesiyle «yönetmel ve yargısal denetim» mekanizmaları çok genişletilmelidir.

3 — Yetki genişliğinin artırılmasına örnek olarak Fransa'da oluşturulan «milli menfaatleri korumak, kanunlara itaati sağlamak ve yönetimi en iyi ve etkili biçimde denetlemek» mülki idare amirlerinin temel görevi olmalıdır.



4 — Yeni İl İdaresi Kanunu çok ayrıntılı ve çeşitli kanunlarla düzenlenen konuları değil, ilke oluşturan temel maddeleri kapsayan bir metin olarak düşünülmeli ve «küçük bir anayasa» zihniyeti içinde hazırlanmalıdır.

5 — İl sisteminde teşkilatlanmada dağınıklığı önlemek ve bir hizmet için birden çok teşkilat kurulması veya bunun aksine bazı hizmetlerin sahipsiz kalmaması için Bakanlıklar arası «Genel idare konseyi» oluşturulmalıdır.

Bu konsey;

— Bakanlıkların kullandığı yetkilerin hangilerinin yetki devri suretiyle (yetki genişliğinin artırılmasının gereği olarak) il valisine aktarılması hususunda inceleme ve araştırma yapmalı ve teklifte bulunmalıdır.

— Devletin il düzeyinde teşkilatlanmasında görüş bildirmelidir.

— Bakanlıkların il kuruluşlarının il düzeyinde ahenkli çalışmasını gözetimi altında bulundurmaktadır.

— idari teşkilatın il düzeyinde kuruluşu ve işleyişini sadeleştirmek üzere her türlü tedbiri almalıdır.

Başbakanın başkanlığında, İçişleri, Maliye ve Planlamadan sorumlu Bakanın iştirakiyle kurulacak bir komiteye gerektiğinde konu ile ilgili bakanlar da katılmalıdır.

Bu hüküm yeni İl İdaresi Kanununda yer almalı ve il valilerinin bu konuda önerilerinden de yararlanılmalıdır.

6 — Valilerin istihdamı ülkemizde en sancılı sorundur. Uzun deneyimlerle dolu yetişmiş hizmet üretecek güçte olan bu kaynak kurutulmamak, tüm valilerden yararlanma yolları araştırılmalı, bugünkü merkez valiliği sistemine son verilmelidir.

## **YEREL YÖNETİMLER**

### **a) Özel İdareler ve Köyler**

1 — Mahalli ve müşterek hizmetlerin karşılanması ve yerme getirilmesi açısından, Türk kamu yönetiminin ayrılmaz bir parçası olan yerel yönetimler, vatandaşlara en yakın olan yönetim birimleridir. Yöre halkı ile ilgili kararların alınmasına katılmalarının sağlanması ve

sosyo-ekonomik gelişmenin hızlandırılması konusunda bilgi birikiminin, kaynaklarının ve yeteneklerinin seferber edilmesi zorunludur.

Toplumsal ve ekonomik gelişmeye ilişkin ulusal plan ve programların hazırlanması ve yürütülmesine toplumun bütün unsurlarının gereğince, etkin bir şekilde katılması genel ilkesinden hareketle; yöre halkının ilk yönetim kademesini oluşturan yerel yönetimler bazında, ulusal plan ve programlarda saptanan hedef ve politikalar doğrultusunda ve onlarla çelişmeyen plan ve program yapmaları teşvik edilmelidir.

Demokratik yerel yönetim anlayışına ağırlık verilerek, yapılacak bir düzenlemenin amacına ulaşabilmesinde; yerel toplulukların, yerel hizmetler üzerinde temel kararların alınması, kaynakların bulunması, bu kaynakların hizmetlere ayrılması, önceliklerin saptanmasında ve alınan kararların uygulanmasında hem örgütsel, hem işlevsel açılardan katılarak yetki sahibi olmalarına ve sistemi sürekli denetim altında tutmalarına olanak verecek bir yapının ve düzenin oluşturulması gerekmektedir.<sup>20</sup>

2 — Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımını amacıyla, mahalli hizmetlerin yerinden karşılanması sağlanmalıdır. Özel idareler ve belediyeler, halen merkezi idarece gerçekleştirilen sağlık, eğitim, köy hizmetleri gibi yerel nitelikteki hizmetlerin özelliklerine göre bazı boyutlarıyla sorumlu olmalıdırlar.

3 — Mahalli idareler üzerinde uygulanan idari vesayetın ana unsuru «hukukilik denetimi» olmalıdır. «Yerindelik denetimi» ni ise yöre halkı yerme getirmelidir.

4 — 1982 Anayasasında çerçevesi belirtilen yerel yönetimlerle halen il özel idarelerinin teşkilatı ve görevleri uyumlu değildir. Özel idareler gerek organları, gerekse «mahalli müşterek ihtiyaçları» bakımından yeniden bir düzenlemeye tabi tutulmalıdır.

5 — Kırsal alanda yerel yönetim boşluğunu dolduracak ve otorite eksikliğini ortadan kaldıracak şekilde, gerek köy idareleri, gerekse il özel idareleri yeniden gözden geçirilmelidir.

Burada en son çare, ilçe özel yönetimi oluşturulması olabilir. Bu konu uzun yıllardan beri tartışılmış ise de bir türlü uygulamaya konulamamıştır.

<sup>20</sup> DPT. «Mahalli hizmetlerin yeniden karşılanması özel ihtisas komisyonu raporu. Yayınlanmamış rapor, Ankara, 1988, S. 297.

İl Özel idarelerinin yanında ilçelerde il özel idarelerine bağlı, tüzel kişilikli, toplum kalkınması çalışmaları yapacak «ilçe özel yönetimi» veya «ilçe toplum kalkınması kurulu» oluşturulabilir.<sup>21</sup>

Kırsal kesime götürülen hizmetlerde etkinliğin gerçekleştirilmesi, taşradaki yönetim biçiminin toplumsal, siyasal ve ekonomik olarak günümüz koşullarına uyarlanması, demokratik yerinden yönetim ilkesi yönünde yeniden düzenleme yapılacaksa, ilçe özel yönetimleri modeli kullanılabilir. Böylesi bir yapının, kırsal yöreye hizmet götürmede temel birim işleri göreceği ve demokratik yerel yönetim kuruluşu olma özelliği taşıyacağı yapıları araştırmalarda öne sürülmüştür.<sup>22</sup>

6 — Merkezi idare denetimini idari vesayet yolu ile kullanmaktadır. Vesayet yetkisi, organlar, kararlar, görevliler, eylem ve işlem üzerinde olmak üzere dört ana başlık altında toplanabilir.

«Vesayet» ve «özerklik» birbirine ters orantılıdır. Özerklik arttıkça vesayet azalır. Vesayet arttıkça özerklik azalır. Her ülke kendi rejimi ve hukuki yapısı içinde bir çözüm bulmuş, bir denge kurmuştur.

Anayasamızda, özellikle 12 Eylül 1980 öncesi mahalli idarelerimizde, özellikle personel istihdamı ve atamalarında mahalli idarelerimizin iyi bir sınav verememelerinin de etkisiyle ve özellikle ülkemize yönelik yıkıcı ve bölücü eylemlerin yarattığı büyük tahribatın bir önlemi olarak «milli birlik» ve «beraberliğimize», «Devletimizin ülkesi ve milletle bölünmez bütünlüğüne», «ulusal dayanışma ve kaynaşmamıza» büyük önem verilmiş, Anayasa bu ihtiyaca cevap veren pek çok önlemlerle donatılmıştır. Vesayet müessesesi de bu önlemlerden biridir.

Yerel yönetimlerin özerkliği artırılacaksa vesayet yetkisinin asgariye indirilmesi kaçınılmaz olacaktır. Bu da genel idarenin yetki genişliğinin yaygınlaştırılması ve hukuki denetim ve yönetsel denetime ağırlık verilerek telâfi edilebilir.

7 — İl özel idareleri valilerin güçlü ve etkin olmalarına bağımlı olarak gündeme gelebilmektedir. Nitekim Tokat ilindeki uygulamalar kamuoyunun dikkatini çekmiş, il özel idarelerinin katkıları fark etti.

<sup>21</sup> Prof. Dr. Şeref Gözübüyük, Türkiye'de Mahalli İdareler, Ankara TODAİE, 1967,

<sup>22</sup> Selçuk Yalçındağ - İlçe Özel Yönetimi Kırsal Yörelere için bir demokratik yerel yönetim denemesi. Ankara, TODAİE, 1977, S. 147.

lerek yatırımlarda önemli roller oynayabileceği ve bu idarelerden daha fazla faydalanılabileceği görülmüştür.<sup>23</sup>

Devlet Planlama Teşkilatınca Tokat İl Özel İdaresi uygulamaları Özel bir araştırmaya konu yapılmış ve araştırına sonunda şu görüşlere yer verilmiştir: «Yapı, işleyiş tarzı, girdi, çıktıları, öge ve özelliklerine ve performans ve verimliliği açısından» Tokat örneği ülke ölçeğinde genelleyebilir bulunmamıştır. Ancak, yerinden yönetim örneğini teşkil etmesi, performansı ve mahallinde yaratılan kaynak nedeniyle ülke ölçeğine yansıyan tasarruflar dikkate alındığında, bu örnek yöresel ve valilerden gelen talebe göre merkezi hükümetin desteğine ve uygulamaya açık tutulmalıdır.<sup>24</sup>

Tokat Valisi Sayın Recep Yazıcıoğlu'nun Tokat ilindeki özel idare uygulamaları, «Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi» adlı kitapçığı ile kamuoyunun dikkatine sunduğu öneriler ile merkezi idare yetkililerini kısmen etkilediğini; DPT tarafından konunun ilgi ile ele alındığını ve bunun sonucu olarak yerel yönetimlerle merkezi idare arasındaki uyumsuzluklara ve çelişiklere bir çare bulunması yolundaki çalışmalarını kamçılıdığını kabul etmek gerekir. Kendisinin bu çırpınışlarını saygı ile karşılıyoruz.

8 — Merkezi idare kuruluşları ile il özel idarelerine ait görev, yetki ve sorumlulukları kesin olarak belirleyecek ve çelişki yaratmayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

Bu düzenlemelerde:

— Mahalli nitelikte olan ve öncelikle mahalli halkın ihtiyaçlarına cevap veren görevler,

— Özel idarelerce yapılması, projelerin gerçekleştirilmesinde, zaman kazanma ve ekonomik geçerliliği açısından halka güven verici ve projeye Sermayedar olarak katılımı artırıcı nitelikteki görevler,

— Büyük yatırım projelerinin gerçekleştirilmesini ya da özel teknik ve uzmanlık gerektirmeyen ve özel idarelerin istekli oldukları görevler özel idarelere bırakılmalıdır.

9 — Köy idaresi, belediye modeline benzer şekilde düzenlenmeli, bütçesi ile köy hizmetlerinden büyük bir bölümünü yapar hale getiril-

<sup>23</sup> DPT Yayın No: 2185 SPD: 418 Bir Özel idare Uygulaması Tokat örneği, S. 7.

<sup>24</sup> DPT. a.g.e.

melidir. Köy meclisi ve köy yönetim kurulu karar organları olmalıdır.<sup>25</sup>

10 — Yerel yönetimlerin organizasyon yapıları çağın ihtiyaç ve imkânlarına göre yeniden düzenlenmeli, hizmet planlaması, bütçeleme, programlama, personel politikası, iç denetim, koordinasyon, muhasebe sistemleri ve hizmet maliyetini esas alan bir yönetim sistemi gerçekleştirilmelidir.<sup>26</sup>

Bu arada, yerel yönetimlerde, etkinlik, verimlilik ve performansın ölçülmesi için yöntem geliştirilmelidir.

11 — Yerel yönetimlerle ilgili olarak ülkemiz dışında kısaca diğer bir gelişmeye de işaret etmek yerinde olacaktır.

Bilindiği gibi ülkemizce 21 Kasım 1988 tarihinde «Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı» imza edilmiştir. Şartın kapsamına giren temel ilkeler özetle şunlardır:

Bu şartla, yerel yönetimlerin, siyasi, idari ve mali özerkliklerinin korunması ve haklarının belirlenmesi yönünde Avrupa ölçüsünde ortak temel ilkeler getirilmektedir. Bu ilkelerin uygulanması konseye üye ülkeler iç mevzuatına bırakılmaktadır.<sup>27</sup>

Yerel yönetimlerle ilgili yeni düzenlemelerde, Hükümetimizce yukarıda sözü edilen şartın imzalanması önemli bir adım olmuştur.

Artık, daha fazla gecikmeden bu şartın ilkeleri doğrultusunda hem hukuki, hem de ekonomik ve siyasal yönden entegre olmak istediğimiz Avrupa ile mevzuatımız tam anlamı ile uyumlu hale getirilmelidir.

## **b) Belediyeler**

Belediyeler üzerinde yıllardan beri sürdürülen araştırmaya ve düzenleme önerileri artık ezberlenir hale gelmiştir.

Bunları özetle bir defa daha hatırlatmakta yarar vardır.

1 — Belediye Kanununun dili eskimiştir. Birçok maddede yer alan Arapça ve farsça deyimler ve sözcükleri bugünkü nesil ve gelecek nesiller anlamakta çok güçlük çekmekte ve çekeceklerdir. Özellikle Belediyelerin görevlerini sayan 15 inci maddedeki bentler buna örnektir.

<sup>25</sup> Recep Yazıcıoğlu - Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlemesi, S. 73.

<sup>26</sup> Recep Yazıcıoğlu - a.g.e.

<sup>27</sup> Ali Pıtırılı - APK Kurulu Başkanı - Türk İdare Dergisi, Sayı 383, S. 59-72.

2 — Uygulamada birçok boşluklar ve tereddütler söz konusudur. Belediyenin en yetkili organı olan belediye başkanının ödenek, izin, hastalık gibi çeşitli özlük haklarının düzenlenmemiş olması uygulamada çeşitli güçlükler yaratmaktadır.

3 — Belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları karmaşık bir hal almıştır. Belediye Kanununun 15. maddesinde yer alan zorunlu ve isteğe bağlı görevlerin hangisi yürürlükte, hangisi merkezi idareye aittir. Bunu kestirmek bir mesele halini almıştır. Bu durum görev-kaynak dengesinin kurulmasını güçleştirmekte ve önemli ölçüde kaynak israfına yol açmaktadır.

4 — Belediye Kanunu belli ilkelere ve esaslara dayalı bir sistem içinde yeniden düzenlenmeli ve bu konuda sürdürülen düzenleme çalışmaları kamuoyunda iyice tartışılıp, irdelendikten sonra olabildiğince kusursuz bir metin ortaya çıkarılmalıdır.

Sonuç olarak dileğimiz odur ki, çağdaş bir dünya görüşü ile ülkemizde insanlarımızı mutlu etmek için akılcı bir yaklaşımla yönetim merkez ve taşra kademesinde yeniden bir düzenlemeye tabi tutulsun; ülkemizin kıt kaynakları israf edilmeden gelişmemiz ve kalkınmamız daha da hızlandırılsın; İnsanlarımızın yapıcı, yaratıcı ve katılımcı gücünü ve dinamizmini ortaya koymalarını sağlayacak bir yönetim yapısı süratle oluşturulsun.

#### KAYNAKÇA

1. T.C. Anayasası
2. Institutions Politiques Droit constitutionnel - Prof. Pierre pactet, Paris, 1985
3. Deconcentration - Ministere de l'Interieur et de la Decentralisation. (Textes de reference 15 Mart 1982/15 Avril 1984.
4. Georges Vedel, Pierre Delvolue - Droit Administratif. Paris 1984.
5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989).
6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994).
7. Bir İl özel idare uygulaması Tokat örneği. DPT - 2185 Ekim 1989.
8. Prof. Dr. A. Şeref Gözübüyük - Yönetim Hukuku Sevinç Matbaası; Ankara, 1989.
9. Prof. Dr. Nuri Tortop - Mahalli İdareler - Ankara, 1988.
10. Prof. Dr. Hamza Eroğlu - İdare Hukuku, Ankara, 1981.

11. Türk İdare Dergileri (İlgili Yazılar).
12. İdarecinin Sesi Dergileri.
13. Code Administratif - Recueil Dalloz, 1985.
14. Başbakanlık Mevzuat Yıllıkları.
15. Recep Yazıcıoğlu - Vali - Taşra Yönetiminin yeniden düzenlenmesi (Mahalli İdareler Reformu) 1989.
16. Belediye Gelirleri ve Harcamaları Araştırması (1976-1984). DPT. Yayın No: 2112, SPD. 409, Aralık, 1987.
17. Ahmet Özer - Özel Notlar.





## YÖNETİM HUKUKU VE ÖZELLİKLERİ

Dr. Erol ALPAR\*

### A. YÖNETİM HUKUKU HAKKINDA BİLGİLER

#### 1 — Yönetim ve Hukuk\*<sup>1</sup>

Kamu yönetimi gerek kuruluş, gerek işleyiş yönünden hukuka bağlıdır. Yönetimin hukuka bağlı olması, çoğu kez «hukuk devleti» kavramı ile anlatılmak istenir.

Özellikle kamu yönetimi alanındaki kuruluşların çoğalması veya genişlemesi, ya da bu kuruluşlara tanınan görev ve yetkilerin artması, kamu yönetiminin hukuk ile olan ilişkisini de geniş ölçüde etkilemiştir. Kamu yönetimi alanındaki her düzenleme, yapılan her değişiklik, kendisi ile birlikte yeni yükümlülükler, ya da kısıtlamalar getirir. Her yükümlülük veya kısıtlama, kamu yönetimi ile yönetilenler arasındaki ilişkinin düzenlenmesini, kamu yönetimine tanınan yetkilerin «keyfi» kullanılmaması için bazı önlemlerin alınmasını zorunlu kılar. Başka bir anlatımla, kamu yönetimine sağlanan yetkilerle, yönetilenlere sağlanan güvenceler arasında bir dengenin kurulması da amaçlanır. Bu açıdan kamu yönetiminin, hukukun çizdiği sınırlar içinde ve hukuka uygun olarak görevlerini yapmaları bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum, hukuk devleti anlayışının da doğal bir sonucudur.

Hukuk yalnız kamu yönetiminin ve yöneticilerinin davranışlarını düzenlemekle ve yönetilenlere güven sağlamakla kalmaz. Yönetimsel eylem ve işlemlere nesnellik ve etkinlik de kazandırabilir. Hukuk kuralları, yönetimin toplumsal gereksinmelerinin, etkin ve verimli bir biçimde karşılanması olanaklarını sağlayabilir.

Kamu kuruluşları görevlerini yerime getirirken hukuka uygun hareket etmek ve hukukun çizdiği sınırlar içinde kalmak zorundadır. Bu kimi kez kamusal hizmetlerin yürütülmesini güçleştirebilir. Konmuş olan hukuk kuralları, yönetimin gereksinmelerine cevap vermeyebilir.

---

\* Hakim Yarbay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Üyesi.

<sup>1</sup> Gözübüyük, A. Şeref, Kamu Yönetimi ve Hukuk, Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta Arınğını, Ankara, 1974, s. 298.

Bu gibi durumlarda, kamu kuruluşlarının hukuka aykırı davranışta bulunma yeme, hukuk ile gereksinmeler arasındaki dengeyi sağlamaları, gerekirse hukuk kurallarında değişiklik yapma yoluna gitmeleri gerekir. Unutmamak gerekir ki, kamu kuruluşları, topluma hizmet etmek için kurulmuşlardır. Kamu kuruluşlarının bilerek ve isteyerek hukuka aykırı davranışta bulunmaları, devlet anlayışı ile bağdaşmaz. Kamu yönetiminin hukuka uygun hareket etmesinin sağlanmasında, yargı denetimi etkin bir araç olmaktadır.

## 2. Yönetim Hukuku<sup>2</sup>

«Yönetim» ve «Hukuk» kelimelerinden oluşan Yönetim Hukuku teriminde, temel unsur «Hukuk» nitelendirici unsur ise «Yönetim»dir. Bu açıdan, önce «Hukuk» kavramının ve konumuzu ilgilendiren bazı genel esaslarının açıklanmasına gerek duyulmaktadır.

Hukuk, en basit tanımıyla, kişiler arasındaki ilişkileri düzenleyen ve teşkilatlanmış toplumun kabul ettiği yaptırımlarla desteklenmiş kurallar bütünüdür. Kişiler arasındaki ilişkiler, her şeyden önce toplum içinde yaşayışı gerektirir, bu yaşayışın ürünü ya da sebebidir.<sup>3</sup> Toplum halinde yaşamdan doğan veya bu tür yaşamı gerektiren ilişkilerin düzenlenmesi ihtiyacını duyan topluluk mutlaka «Devlet» biçiminde teşkilatlanmış olmaz.

Kilise Hukukunda, bazı yerel veya uluslararası topluluklarda görüldüğü gibi, Devlet dışında da Hukuk karşımıza çıkabilir.

Ancak, çağdaş hukukta, öncelikle maddi yaptırımlar etkili ve gerekli olduğundan, devlet tarafından düzenlenen kurallar uygulama alanı bulmaktadır. Milletlerarası Hukuk bu yüzden bazı tereddütlerle karşılaşmaktadır. Bununla birlikte, Avrupa Ekonomik Topluluğu gibi milletler üstü kuruluşların ortaya çıkması ve topluluğa üye «Devletleri de etkileyebilen kurallar koyması karşısında, artık tereddütte yer bulunmadığını ileri sürmek de mümkündür.<sup>4</sup>

Her yönetim sisteminde, zorunlu olarak, bazı kurallar bulunabilir. Fakat bu kurallara yönetilenler kadar yönetenler de uymak zorunda değillerse, bunlar hukuk kuralı niteliğini kazanamamışlardır. Şu halde, hukuk kuralından, Yönetim Hukukundan söz edebilmek için Devletin hukuka bağlılığının kabul edilmiş olması, yani hukukun Devletin üstünde

<sup>2</sup> Gözübüyük, I, s. 11-12; Eroğlu, s. 11; Karatepe, s. 11; Duran, s. 15-16; Giritli - Bilgen, s. 24; Balta, Kısa İdare, s. 53; Balta, Giriş, 95-96; Onar I. s.; Özay, s. 101; Giritli. Akgüner, giriş, s. 9-10; Yayla, s. T.

<sup>3</sup> Waline M, «Manvel Elementaire de Droit Administratif» Paris 1939, B. II, s. 1.

<sup>4</sup> Yayla, s. 2.

sayılması, Devlet kaynaklı işlemlerin de ancak bu kurallara uygun olmaları halinde ve bu oranda hukuka uygun ve doğru olması gerekir. Devletin hukuka bağlılığı veya hukuk devleti denilen bu safha hukuk tarihinde oldukça yenidir.<sup>5</sup> Nitekim, gerek Türk, gerek başka ülkelerin tarihinde hukuk karşısında, Devletin durumu her zaman böyle olmamış, yönetimin geniş bir hareket serbestisine sahip bulunduğu dönemler olmuştur. Ancak bu durum yönetilenlerin güven ihtiyacına ve toplum yararına aykırı düşer.<sup>6</sup> Bu nedenle, yönetimin, yürütmekle görevli olduğu hizmetleri başarmak için gerekli olan yetkiler saklı kalmak koşuluyla, hukukla bağlı olması gerekir. Hukukla bağlı yönetimde, yönetilenlere güven verecek derecede hukuk düzenine tabi bulunan yönetimdir.<sup>7</sup>

Yönetim hukuku, yönetim ile ilgili hukuktur. Başka bir anlatımla yönetimin kuruluş ve işleyişini düzenleyen kamu hukuku kurallarının bütünüdür. Bu tanıma göre, yönetimin biri teşkilat, yani idarenin kuruluşu, diğeri de faaliyet yani yönetimin işleyişi olmak üzere iki ögesi olduğu söylenebilir.

Yönetim önce kuruluş olarak görünür. Tüm olarak Yönetim, tüzel kişiliği olan yönetsel kişilerden oluşur. Bunların başında merkezi yönetim, bakanlıklar, illerdeki bakanlıklara bağlı kuruluşlar, İl Özel yönetimi, belediyeler, köy yönetimi ve diğer kamu kuruluşları da yönetsel kuruluşların içerisinde yer alırlar.

Yönetsel faaliyet; yönetsel kuruluşların toplumun günlük ihtiyaçlarını giderebilmek amacıyla yürütmüş oldukları kamu hizmetleri olarak tanımlanabilir.<sup>8</sup> Aslında yönetsel faaliyette bulunmak demek günlük yönetimi kesintisiz ve düzenli sağlamak demektir. Yönetsel faaliyetler yasama ve yargı alanlarına giren faaliyetlerden daha önce belirtildiği üzere, amaç, şekil, teşkilatlanma ve maddi bakımdan ayrılır ve farklılıklar gösterir. Yönetim bu ihtiyaçları, en süratli ve toplum yararına en uygun biçimde karşılamakla görevlidir. Yönetim, toplum için, toplum yararına, toplum ihtiyaçlarını karşılayan faaliyetleri gören bir teşkilattır.

Daha açık bir biçimde tanımlamak gerekirse; yönetim Hukuku, yönetsel teşkilât ve faaliyetleri düzenleyen kamu hukuku kurallarının bütünüdür. Ancak bu tanımın ilk istisnasını, yönetsel teşkilât dışında bulunmakla birlikte yasama ve yargı organlarına ek tali ve yardımcı yö-

---

<sup>5</sup> Onar, I, s. 123-124.

<sup>6</sup> Balta, Kısa idare, s. 6.

<sup>7</sup> Giritli - Bilgen, s. 25-26.

<sup>8</sup> Karatepe, s. 11.

netsel hizmetleri, yönetim alanına girmeleri nedeniyle, yönetim hukukuna tabi olurlar.<sup>9</sup>

Danıştay, Sayıştay ve Seçim Kurulları gibi hem yönetsel, hem de başka alanda görev yapan kuruluşlar, yönetim alanına ilişkin kuruluşlar ilkesine bağlı oldukları ölçüde yönetime dâhil sayılırlar. Bu kuruluşlar yargı alanına özgü ve ona benzer bir yapıya sahip olduklarından aslında yönetsel bir kuruluş da sayılmazlar. Ancak yönetsel görevleri gereği, yönetim hukuku ile ilgilidirler.

Yönetim hukuku, yönetsel teşkilât ve faaliyetlere uygulanan hukuk olarak, özel hukuk hükümlerinden farklı, yönetime özgü bir hukuk olup, kamu hukuku kurallarını içermektedir. Ancak yönetimin her türlü faaliyetlerinde kamu hukuku kuralları değil, bazı faaliyetlerde özel hukuk kuralları uygulanır.

Çağımızda yönetim hukuku, özelliği gereği, yalnız yönetimin gücünü, imtiyazlarını, üstünlüğünü belirten bir hukuk değil, aksine yönetimin sınırlı, koşullu yetkileri ile meşgul olan bir hukuktur. Yönetimin, yönetilenlerin haklarını korumayı, hukuk devleti anlayışına uygun olarak hukuk düzeni içerisinde ve bu sürece uygun olarak yerme getirmekle görevli bulunmaktadır.

Yönetim hukuku devamlı gelişen bir kamu hukuku dalıdır.<sup>10</sup> Bu konuda Maurice Bouryol, liberal kapitalizmin politik parlamenter bünyesinin yeni sanayi devrimi karşısında yetersiz kaldığını ve bu nedenle de, yönetim hukukunun klâsik temellerinin alt üst olduğunu belirtmiştir. M. Bouryol'a göre ekonomiden gelen yeni verilerle yeni bir yönetim hukuku doğmuştur.<sup>11</sup>

Böylece yeni bir yönetim hukuku, teknik plânda klâsik yönetim hukukuna yakın bulunmakla birlikte, yeni yönetim hukuku uygulama alanında ve içerik açısından kökten değişiklikler göstermektedir.

Klasik yönetim hukuku otonom bir hukuktur.<sup>12</sup> Yönetsel yargıdan doğmuştur ve yargısal niteliği ağır basar. Yönetim bütün faaliyetlerinde yargıcın denetimine tâbidir. Yargıç yönetimin, faaliyetlerinde yasallığa uyup uymadığını araştırmaktadır. Klâsik yönetim hukuku, kuvvet-

---

<sup>9</sup> Balta, Giriş, s. 10-15.

<sup>10</sup> Eroğlu, s. 13-14.

<sup>11</sup> Bouryol, Maurice, Droit Administratif, I., Paris, 1927, s. 43

<sup>12</sup> Peiser, G. Droit Administratif, Dalloz, Paris, 1976, s. 15; Bouryol Maurice, Droit Administratif, I., Paris 1952, s. 11-52; Rinero Yean, Droit Administratif, 2Editi- on, Paris, 1962, s. 22-27; Sary Robert, Droit Public Economique, Paris 1977, s. 1-7

ler ayrımını ve parlamenter rejimin mirasına konmuş ve özgürlükçü demokrasinin üzerine oturmuştur.

Yönetim hukukunun uygulama alanının yayılması ve yönetim hukukunun içeriğindeki değişimler, yönetim hukukunu yeni baştan kurma zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Yönetim hukuku bugün için, yönetimin tüm alanlarını içine alamamaktadır. Yönetimin geniş uygulama alanında, kamu hukuku ile özel hukuk kuralları birbirine girift hale gelmiş bulunmaktadır. Yönetimin birçok, özellikle ekonomik alanlarla, özel hukuk kurallarını uyguladığı görülmektedir.<sup>13</sup>

Gerçekten, yönetimin ekonomik alana el atması, ekonomik nitelikli kamu kuruluşlarının çoğalması yönetimin, özel hukuk kurallarının uygulanmasını gerekli kılmakta, böylece yönetim hukukunun özel hukuk doğrultusunda gelişmesine neden olmaktadır. Devletin görev alanındaki değişme, ekonomik sorunları yönetsel sorun durumuna getirmektedir. Yönetimin, ekonomik yaşama karışması, girişimci olarak ortaya çıkması, «Ekonomik Kamu Hukukunun doğmasına neden olmaktadır.<sup>14</sup>

Böylece yeni yönetim hukuku anlayışı çeşitli gelişmelerin sonucu ortaya çıkmıştır. Önce Devletin karakterinde değişiklik olmuştur. Bu kamu gücünün teşkilatlanmasında görülmüştür.

Yönetimin kamu hizmet ve faaliyetlerinin yerme getirilmesinde; teknikle ve süratle harekete geçmesi, parlamentonun kontrolünün zayıflamasına, gevşemesine neden olmuştur. Bugün için her yerde yürütmeyi güçlendirme eğilimine rastlanmaktadır. Kamu işlerinin çok süratle artışı, diplomasi ve savunma gerekleri, ekonomi politikasında işbirliği, yürütmenin lehine yetki toplanmasını gerekli kılmıştır. Yürütme süratle ve düzenli bir biçimde, toplum yararına toplum ihtiyaçlarını karşılarken yetki bakımından güçlenmek zorunda kalmıştır.

Yürütmenin güçlenmesi, yasallık prensibinin uygulanmasını zayıflatmış, yönetsel işlevi yönetsel yargıya mutlak ve kesin olarak tabi olmaktan kurtarmaya yönelmiştir. Yasallık ilkesi, yönetimin bazı faaliyetlerinde yerini ihtiyaca uygunluk ilkesine bırakmak zorunda kalmıştır. Hükümet tasarrufları (Actes de Gouvernement) yeniden ele alınmakta ve hükümetin bazı işlemlerini yargı denetimi dışında bırakmak eğilimi baş göstermektedir.

Gene, merkezi planın uygulanır olması da kuvvetli hükümet ilkesine bir diğer neden olmaktadır. Plânın gücünü başarıyla uygulama, hü

<sup>13</sup> Eroğlu, s. 13.

<sup>14</sup> Gözübüyük, s. 13.

kümetin ve yönetimin önemini artırmaktadır. Devlet daha önce yerel yönetimlerde bulunan yetkileri, yönetsel hizmetlerin artması ve kalkınmanın merkezi plana bağlanması nedeni ile kendi eline almakta ve yürütmektedir. Bu da yürütmenin güçlenmesinin bir diğer nedeni olmaktadır.<sup>15</sup>

Devletin ekonomik hayata katılması ve müdahalesi Devletin yeni işlevlerini ortaya çıkarmıştır. Liberal bir ekonomik düzende, fert ekonomik hayatın odak noktasıdır. Devlet sadece kamu düzenini sağlamakla, liberal ekonomik düzenin kendi kendine işlemesine olanak sağlamaktaydı. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra, Devlet kişisel yararları da korumak amacı ile ekonomik hayata müdahale etmek zorunda kalmıştır.

Modern devlet, ekonomik dengeyi sağlamak zorundadır. Bu amaçla ekonomik büyümeyi sağlayacak ve fiyat hareketlerini düzenleyecektir. Devlet aynı zamanda sosyal tansiyonu önlemek ve azaltmak zorundadır. Bütün ekonomik sorunlar politik sorun haline geldiğinden yürütme (yönetim) üzerinde etkiler yapmaktadır. Daha önceleri ekonomik alanda yönetsel müdahaleler mevcut olmakla birlikte, bu müdahaleler devamlı, düzenli ve sistemli değildi. Bugün yürütmenin (yönetimin) ekonomik müdahaleleri devamlı, düzenli ve sistemli olmakta ve bütüncü bir karakter arz etmektedir. Böylece bütün ekonomik sorunlar, devamlı yönetsel sorun haline gelmektedir. Ekonomik sorunlar Devletin normal, tabii sorunları olmuş, Devlet teşkilâtı buna göre organize edilmiştir.<sup>16</sup>

Ekonomik ve sosyal sorunların, Devlet eliyle düzenlenmesi, uzmanlara başvurmayı zorunlu kılmıştır. Bunun sonucu olarak ta yönetimde, yeni bir sorun olarak teknokrasi doğmuştur. Yönetim, hizmet ve faaliyetlerinde başarısını uzman kişilerin görüşlerine uyarak sağladığından, uzman kişilerin yönetimde otoritesi artmıştır. Yönetimde teknokrasiye bir kayış söz konusu olmuştur. Bu durum yönetsel kararların mahiyetinde de değişikliğe yönelmeyi zorunlu kılmıştır. Bazı tür yönetsel kararların da niteliği değişmiştir. Örneğin şehircilikte, yönetimin almış olduğu şema ve planla ilgili kararlar, hemen uygulanabilme niteliği gösteren kararlar olmayıp, geleceğe yönelik kararlardı.

Devletin ekonomik hayata girişimci olarak katılması, bu amaçla, kamu ekonomik kuruluşlarını kurması, yönetimin birçok faaliyetlerinin özel hukuk tarafından düzenlenmesini zorunlu kılmaktadır.

---

<sup>15</sup> Eroğlu, s. 15.

<sup>16</sup> Faryat Gerard, Droit Economique 1971, s. 11 vd.; Lahbadere de Andre, Droit Public Economique, 2 ed, Paris 1976, s. 17; Savy, s. 7-8; Tan Turgut, Ekonomik Kamu Hukuku, Ankara 1984, s. 236-237.

İkinci Dünya Harbine gelinceye kadar, bireyler yani yönetilenler, yönetim hukuku kurallarının etkinliğini, yönetimin müdahaleleri karşısında hukuk devleti ve yönetimin yasallığı ilkesine dayanarak kendilerini korumada ararken bugün yönetimin hizmetini ve yardımını arar durumdadırlar.<sup>17</sup>

Yönetim, otoriter ve katı kalıplar içinde hareket yerme, ekonomik alanın özelliğine, gerekliliğine uygun olarak özel hukukun yumuşak, uzlaştırıcı yöntemlerini benimsemektedir.<sup>18</sup>

Yönetim Hukukunu yeni baştan kurmak için, yetki Kanununda arandığı kısıtlar, kamu hizmeti, kamu kudreti, kamu yararı da tek kıstas olarak yeterli olmaktan uzak kalmıştır.

Yönetim hukuku, toplumun gelişmesini izlemek ve toplumsal gelişmelere de süratle uymak zorundadır. Toplumunu mesut kılacak ihtiyaçlara cevap veren hukuk kuralları böylece hayatiyetini korumuş olacaktır.

Türk Yönetim Hukukunun yeni gelişmelere yanıt verecek bir yönde toplum ihtiyacını karşılaması için, hukuk tekniğinin yaratıcı gücünden yararlanması gerekir. 1982 Anayasası yürütmeyi güçlendirme gereğini görerek öncelikle 8'inci maddesi ile yürütmeyi, 1961 Anayasasından farklı olarak bir görev olmaktan çıkartmış, kuvvetler arasında denklik sağlamış, yürütme yetki ve görevle bir arada hizmet görmekle yükümlülük altına girmiştir.<sup>19</sup>

### 3. Yönetim Hukukunun Gelişmesi

Bir ülkede yönetim hukukunun gelişebilmesinin ilk koşulu, yürütmenin hukuka bağlılığıdır. Ancak bu tek başına kâfi değildir. Ayrıca yönetimin kendine mahsus kurallara tâbi olması da koşuldur. Bunun için, kamu hukuku özel hukuk ayırımının dolayısıyla yönetimi kendine özgü bir hukuk düzenine tabi tutmaya elverişli bir kamu hukuku anlayışının önemle benimsenmiş olmasına ihtiyaç vardır. Gerçekten kamu hukuku, özel hukuk ayırımına, kamu hukuku anlayışına pek değer vermeyen Anglo-Amerikan ülkelerinde yönetim hukuku pek etkin durumda değildir. Öte yandan, bahsettiğimiz ayırım ve anlayışın yalnızca bir hukukî ilkedden ibaret kalmaması, yönetsel yargı sistemiyle de yaptırım altına alınması da gerekmektedir. Aksi halde yönetim hukuku gereğince gelişemez. Nitekim yönetsel yargının bulunmadığı yerlere ve

---

<sup>17</sup> Eroğlu, s. 14-15.

<sup>18</sup> Tan, s. 236-237.

<sup>19</sup> Eroğlu, s. 16.

zamanlara oranla, mevcut olduğu yer ve zamanlarda yönetim hukuku daha süratle gelişmiştir.<sup>20</sup>

Yönetim hukuku, özel alana nazaran farklı nitelikte olan yönetsel alanın gerektirdiği, bu alanı özel bir hukuk düzenine tâbi tutma, kamu etkinliklerinin gerekleriyle fertlerin güven ihtiyacını bağdaştırma zorunluluğunun doğurduğu bir hukuk dalıdır.

Yönetim hukukunda kamu yararı özel yararlarla üstün tutulduğu için, yönetim, yaptığı tek taraflı ve etkin (icrai) işlemlerde de görüldüğü üzere, özel hukuk kurallarının aksine, yönetilenlere karşı üstün durumdadır. Yönetilen ve yönetim arasında, özel hukukta görülen eşitlik ilkesi geçerli değildir. Bunun tek istisnası yönetsel gözlemler olmakla birlikte, burada da, yönetimin üstün bir durumu vardır.<sup>21</sup>

Kısaca, anılan niteliklere sahip bulunan yönetim hukukunun doğuşu gibi, gelişimi de, özel hukuk-kamu hukuku ayırımının egemen olduğu ülkelerde olabilmıştır. Yönetim hukuku, XIX. yüzyılda, Kara Avrupasında doğan ve gelişim içinde bulunan bir hukuk dalıdır. Hukuk Devleti anlayışının da bu dönemde ortaya atılması, haliyle yönetim hukukunun gelişmesini etkilemiştir. Bu hukuk dalı, Fransa'da gelişmeye başlamış ve diğer ülkelere örnek olmuştur.

Gerçekten Fransa'da İhtilâl öncesi mahkemelerinin yönetime ve yöneticiye karşı kötü davranışlarının bir tepkisi olarak, Fransız ihtilâlcileri adli yargının yönetime ilişkin davalara bakmaması esasını koymuşlardır. Bu nedenle doğan yargısal denetim boşluğunu gidermek üzere, zamanla Danıştay'ın yapısında Yönetsel yargı yeri doğmuştur. Danıştay yönetsel yargı yeri sıfatıyla, yönetsel ilişkileri, özel hukuka tâbi tutmayı uygun bulmamış, onlara özgü bir takım hukuk kuralları geliştirmiştir. İşte Fransız yönetim hukuku aslında Danıştay'ın ünlü Fransız kamu hukukçuları ve yöneticilerinden destek gören bu tutumun bir verisidir. Destekçi ünlü Fransız kamu hukukçuları arasında geçen yüzyılda Laferiere, bu yüzyılın başlarında Hauriou, Doguit ve Jeze gelir. Özellikle bunların rolü çok büyük olmuştur. Fransa'da yönetim hukuku, yönetsel ilişkilerin genişi bir kısmını düzenleyen, hayli gelişmiş ilkeleri olan bir hukuk dalı haline ulaşmış bulunuyor.<sup>22</sup>

Ayrıca zamanla kamu hizmetlerindeki gelişme, devletin iktisadi ve toplumsal yaşama karışması ve düzenleme çabaları, yönetsel yargı düzeninin ortaya çıkması, yönetim hukukunun gelişmesini hızlandıran

<sup>20</sup> Balta, Kısa İdare, s. 56.

<sup>21</sup> Giritli - Akgüner, Giriş, s. 10

<sup>22</sup> Balta, Kısa İdare, s. 58.



etkenler arasında sayılabilir. Fransa'da gelişmeye başlayan yönetim hukuku diğer ülkelere örnek olmuştur.

Almanya, Kara Avrupa'sının diğer büyük bir yönetim hukuku sistemine sahiptir. Alman yönetim hukuku, Fransız yönetim hukukuna nazaran farklı etmenlerin etkisi altında gelişmiştir. Bu gelişmede öğretinin de yargı mercileri kadar önemli rolü olmuştur. Yargı mercileri arasında ise, sadece yönetsel yargı değil, adli yargı, özellikle Alman İmparatorluk Mahkemesi (Reichsgericht) de büyük rol oynamıştır. Gerçekten, Almanya'da yönetsel yargının görev alanı önceleri sınırlı bulunuyordu ve bir kısım önemli yönetsel konular adli yargının denetimine tabi idi. Fransız Adli yargı yerlerinin aksine olarak, Alman yargı yerleri önlerine gelen yönetsel sorunlarda kamu hukuku anlayışına bağlılık göstererek yönetim hukukunun uygulanmasına oldukça özen göstermişlerdir. Bununla birlikte, Almanya'da yönetsel yargıya ilişkin alanın sınırlı oluşu ve üstelik adli müddet de otoriter rejimin hüküm sürmüştüğü Fransızca nispetle yönetim hukukunun gelişmesi ikinci Dünya Savaşı kadar sınırlı kalmıştır. Ancak bugün için Almanya'da da durum değişmiştir. Bugünkü demokratik Batı Almanya'da kapsayıcı yetkiye sahip tam bir yönetsel yargı örgütü mevcuttur. Bu itibarla yönetim hukuku, büyük bir gelişme aşamasına gelmiş, hayli de ilerlemiş bulunuyor.

Angelo-Amerikan ülkelerinde de yönetim hukuka bağlıdır ve esas itibarıyla genel yargı, yani adli yargı yerlerince sağlanan, Kara Avrupa'sının ileri sistemleri derecesine varmamakla birlikte, oldukça kapsayıcı bir yargısal denetime de tâbidir. Buna karşılık, yönetim hukuku gene de bu ülkelerde az gelişmiş bulunuyor. Bunun başlıca nedeni kamu hukuku anlayışının Angelo-Amerikan hukuk sisteminde silik bir rol oynaması, bu yüzden yönetimin kendine özgü teşkilât ve etkinliklerinin böyle ayrı bir hukuk sahasının konusu olduğu fikrinin yerleşmemiş olmasıdır. Hatta yönetim hukukuna karşı bir akım da vardır. Bunun kökü, yönetim hukukunun Kara Avrupa'sında gelişmeye başladığı devreye dayanır.<sup>23</sup>

Gerçekten ünlü hukuk bilgini Dicey, ilk basısı 1885'de çıkan ve defalarca basılan ünlü Anayasa kitabında,<sup>24</sup> yönetim hukukunun karşısında olduğunu açıkça belirtmiştir. Bu aleyhtarlığım Rule of Law (hukukun üstünlüğü) esasına dayandırmıştır. Yukarıda belirtildiği üzere; Rule of Law Kara Avrupa'sının «hukuk devleti» ilkesine karşılık olmakta-

<sup>23</sup> Balta, Kısa İdare, s. 60-61.

<sup>24</sup> Dicey ....., Introduction to the Study of Law of the Constitution, 1908, B. 9, s. 183-202, 328

dır. Dicey'e göre, Rule of Law bir defa normal hukukun üstünlüğü demektir. Anılan kural, herkesi bağlayıcı niteliktedir. Bu hukuk, kamu yönetiminin üstün olmasına, hatta geniş takdir yetkisi bulunmasına, olanak sağlamaz. Gene Dicey'e göre, Rule of Law, ikinci olarak, ülkenin normal hukukunun, adli yargı yerlerince uygulanmasını, bu mahkemelere yönetimin de eşit olarak bağlı olmasını gerektirir.

Dicey bu esaslardan hareketle; İngiltere'de Fransa'daki gibi yönetim hukukuna ve yönetsel yargı yerlerine benzer bir sistemin yeri olamaz; zira bu tür bir sistem, yönetime veya memurlarına ilişkin uyumsuzlukları adli yargı yerlerinin görevi dışında bırakıp memur sıfatındaki heyetler aracılığıyla çözümlenmesine götürür, sonucuna varmaktadır.<sup>25</sup>

Dicey'in bu görüşleri ileri sürdüğü tarihte, Fransa'da yönetim hukuku henüz yeter derecede gelişmiş değildi. Bu cümleden olarak, yönetim hukukunda çığır açan Fransız Uyuşmazlık Mahkemesinin 1973 tarihli ünlü Blanco Kararı henüz yeni idi. Karar, hizmet kusuru nedeniyle, memur aleyhine tazminat davası açılmayacağı, böyle bir davanın yönetim aleyhine açılması gerektiğini belirtiyor ve devamlı; «yönetimin sorumluluğu ne genel ne de mutlak; hizmet ihtiyacına, şahsi hakları devlet haklarıyla bağdaştırma esasına göre değişen özel kurallara tâbidir» diyordu. Fransa'da yönetimin geniş mali sorumluluğuna yol açan, yönetimin yasallığını sıkı bir denetim altına alan, bugünkü gelişme henüz başlangıç aşamasında idi. İşte, o tarihlerdeki bu durum, liberal düşünceli Dicey'i, yönetim hukukunu, bir tür yönetsel ayrıcalıklar hukuku sayarcasına, olumsuz bir kanaata varılmasına neden olmuştur.

Dicey'in büyük etki sahibi olması ve görüşünün İngiliz Hukuk geleneğine de uygun bulunması nedeniyle, anılan olumsuz görüş yandaş bulmuş, bu da İngiltere'de bir yönetim hukukunun gelişmesine engel olmuştur. Aynı olumsuz görüş A.B.D.'de de etkin olmuştur. Bununla birlikte, A.B.D.'de Kara Avrupası Hukuku ile yakından ilgilenen bazı hukukçular, yönetim hukuku üzerinde araştırmaya ve yayınlar yapmaktan geri kalmamışlarsa da, bu konuda bir gelişim ve değişim kaydedememişlerdir.<sup>26</sup>

Dicey'in Fransız Yönetim Hukukuna ilişkin olumsuz görüşündeki tutarsızlık, Kara Avrupası Hukuk sistemleriyle uğraşan İngiliz ve Amerikan hukukçularının ve hatta Dicey'in kendisinin dahi gözünden kaçmadı. Fransız Yönetim Hukukunun Yönetsel Yargı sayesinde gelişmesi

<sup>25</sup> Balta, Kısa İdare, s. 61.

<sup>26</sup> Balta, Kısa İdare, s. 62.

ile hem yönetsel gereksinimlere cevap veren, hem de yönetilenlere güvence sağlayan bir hukuk dalı olduğunu, buna karşılık Anglo-Amerikan hukukunda tatbik edilen sistemin yönetilenlere yeterli güvence sağlayamadığını onlar da görmeye başladılar.

Bunun yanında Dicey'in savının aksine olarak, Angelo-Amerikan yönetimleri de bir kısım etkinliklerinde, ezcümle, yönetsel kuruluştaki, vergi, askerlik gibi, kamu gücünü ilgilendiren etkinliklerin de, kendine özgü bir tür hukuk kuralları uygulamaktadır. Özellikle bu son nedenle sayıları gittikçe artan İngiliz hukukçuları, İngiltere'de de yönetim hukukunun yargılanmamakta, geliştirilmesine çalışmakta, hatta yönetimin yargısal denetiminde değişiklik istemektedirler. Aynı görüş ve gayret A.B.D.'de daha da yaygındır. Bu gayretlerle Angelo-Amerikan sisteminde de yönetim hukuku ayrı bir dal olarak yavaş yavaş yerleşmektedir. Buna karşın direnme halen devam etmektedir.<sup>27</sup> Bunlara rağmen yönetim hukukunun gelişmesini asıl güçleştiren, mahkemelerin yönetsel mevzuat dışında Common Law kurallarını uygulamakta olmalarıdır.

Bugünkü gelişim aşamasında, Angelo-Amerikan yönetim hukuku, Kara Avrupası Yönetim hukuku sistemlerine oranla, hem konusu itibariyle dar, hem de mahiyet itibariyle farklıdır. Zira Kara Avrupa'sındaki anlayışın aksine olarak Common Law aynı konu ve ilkeleri olan bir hukuk dalı sayılmıyor. Daha çok, ondan istisna teşkil eden yönetime mahsus mevzuatla meşgul olunuyor. Bu şekilde mevzuat olmayan durumlarda, yönetsel ilişkilerde de Common Law uygulanıyor. Özellikle, kamu personeline ve yönetimin sorunlarına Common Law esasları uygulanıyor. Halbuki Kara Avrupa'sında yönetim hukukunun konusu olan sorunlara metinlerin cevap vermesi halinde, özel hukuk değil, kamu hukuku esasları uygulanmaktadır.<sup>28</sup>

Ülkemizde yönetim hukuku ise, «Tanzimat'tan» sonra batılılaşma çabaları içinde Fransa örnek alınarak, hukuk düzenimiz içinde yer almıştır. Yönetim hukukuna ilk kez «Hukuk» ve «Mülkiye» programları içinde yer verilmiş ve kitap da «Hukuku idare» adı altında İbrahim Paşa tarafından çıkarılmıştır.<sup>29</sup> Ülkemizde yönetim hukuku Cumhuriyet döneminde gelişmiştir. Bunda, Danıştay'ın katkısı büyük olmuştur. ilk

27

<sup>27</sup> Örneğin İngiliz yargıçlarından Lord Heward 1929'da çıkan New Despotizm (Yeni İstibdat) adlı eserinde, yönetim hukukunun ve yönetsel yargının kuvvetle aleyhinde bulunmuştur; Ayrıca Bkz. Law Son, U.F. Political Studies, s. 1.

<sup>28</sup> Balta, Kısa İdare, s. 13.

<sup>29</sup> İbrahim Hakkı Paşanın «Hukuku İdare» adını taşıyan yapıtının birinci cildi 1891, ikinci cildi 1892'de yayınlanmıştır.

almışında olduğu gibi, bugün de yönetim hukukumuz geniş ölçüde Fransız yönetim hukukunun etkisi altındadır.<sup>30</sup>

#### 4. Yönetim Hukukunun Düzenleme Alanı<sup>31</sup>

Yönetim hukukunun düzenleme alanı çok geniştir. Yönetim hukuku, sadece yönetsel kuruluşları düzenlemekle kalmaz, yasama ve yargı organlarının bazı yönetsel işlemleri de kamu yönetimi hukukunun düzenleme alanına girer, bu açıdan yönetim hukuku, yapan organın adı ne olursa olsun, aksine bir düzenleme bulunmayan durumlarda, bütün yönetsel nitelikli işlemleri içerir.

Yönetim hukuku, kamu yönetimini düzenleyen tek hukuk dalı değildir. Bir kısım yönetsel konular hakkında diğer kamu hukuku dalları ya da özel hukuk kuralları uygulanır. Şu halde, yönetim hukukunun düzenlediği yönetsel konular, bütün bu hukuk dallarının düzenlediği konulardan ayrı edilmek gerekir. Bununla birlikte yönetim hukukunca düzenlenen yönetsel konulardan az çok kolaylıkla ayırt edilebileceği için bu konu ayrıca araştırılmak gerekmez. Buna karşın, düzenleme alanlarını birbirinden ayırt etmede güçlükler vardır. Kaldı ki bu ayırım, maddi hukuk ve yargı görevi açılarından önemli pratik değer taşımaktadır. Bu nedenle yönetim hukuku ile özel hukukun yönetimdeki karşılıklı düzenleme alanlarının ayrıca açıklanması gerekir. Sayılı bir kısım yönetsel kuruluşların hukuk rejimi ilgili kuruluş yasalarınca belirtilmiş bulunuyor; İktisadi Devlet Teşekkülleri, Sosyal Sigortalar Kurumu, İş ve İşçi Bulma Kurumu gibi.

Bir kurumun bu şekilde özel hukuka tâbi tutulması, bundan önceki açıklamalardan anlaşılacağı üzere, çıkacak uyuşmazlığın adli yargıya ait olması sonucunu doğurur.

Öte yandan bir yönetsel konunun hukuk rejimini yasa ile belirtme usulü, genellikle özel hukuka tâbi tutulmaları bahis konusu olan hallerde söz konusu olmaktadır. Ayrıca bu yöntem, özel hukukça düzenlenmeleri uygun olan her yönetsel konuya değil, bunların sayılı bir kısmına uygulanmaktadır. Bu itibarla, yönetimin büyük bir kısmının hukuk rejimini, yani yönetim hukukuna mı, yoksa özel hukuka mı tâbi olduğunu tespit etmek yargı içtihatlarına düşmektedir.

İlgili yargı kuruluşları, önlerine gelen bir yönetsel konunun hukuk ve yargı rejimini kestirirken daha çok konusal bir tutum gütmekte, ko

<sup>30</sup> Gözübüyük, I. s. 13

<sup>31</sup> Balta, Kısa İdare, s. 63-64; Duran, s. 21-22; Balta, Giriş, s. 95-96; Onar, s. 94-100; Gözübüyük, s. 15-16.

nunun türlü yönlerine bu arada bağlı olduğu kurallarının niteliğine ve anlamına bakarak bir sonuca varmaktadır. Yönetimsel konuların genişliği ve çeşitliliği, ayrıca anlayış ve içtihatların değişkenliği dolayısıyla yargı içtihatlarının tutumu aslında yerindedir. Ancak hukuk sorunları objektif çözüm isterler. Objektif çözüm sağlamanın esas yolu ise birtakım ilke ve Ölçülere uymaktır. Yargı İchtihatları, özellikle Uyuşmazlık Mahkemesi kararları bu hususu da ihmal etmeyerek bazı ölçütler kullanıyorlar.<sup>32</sup>

Özel hukuk ve yönetim hukukunca düzenlenen alanları birbirinden ayırma, uygulamada önem taşır. Özel hukuk tarafından düzenlenen alanlardan doğan uyuşmazlıklar adli yargı yönetim hukukunca düzenlenen alanlardan doğan uyuşmazlıklar ise, yönetimsel yargı yerleri tarafından giderilir.

Bu kamu kuruluşunun uğraş alanına, önce bu alanı düzenleyen yönetim hukuku kuralları uygulanır. Özel hukuk kurallarının uygulanması ise, ancak yasaların gösterdiği durumlarda olabilir. Çok kez bu yol yeterli değildir. Bu gibi durumlarda, kamu kuruluşları, hukukun genel ilkelerinden, ya da konunun gerektirdiği ölçüde özel hukuk kurallarından yararlanabilirler. Aksine bir düzenleme bulunmayan durumlarda ve konunun elverdiği ölçüde, kamu kuruluşlarının, özel hukuk kurallarından yararlanmalarına bir engel yoktur.<sup>33</sup>

## 5. Yönetim Hukukunun Ölçütleri<sup>34</sup>

Yönetim hukuku kuralları arasında birliği temin etmek için, 20. yüzyıldan itibaren öğreti ve yargısal çalışmaları sonucu yönetim hukukuna bir temel esas aranmıştır. Gerçekten yönetimin yapmış olduğu işlemlerden ve yürütmüş olduğu etkinliklerden hangilerinin Yönetim Hukukunu ilgilendirdiği konusu kesin bir çözüme bağlanmış değildir.

Gerçekten yönetimin yaptığı işlerin tümü yönetsel değildir. Bunun sonucu olarak da, yönetimin ilgili olduğu tüm kurallar, yönetim hukuku kuralları değildir. Yönetimi oluşturan kuruluşlar öyle hukuki ilişkilere girebiliyorlar ki, bu ilişkilerin sadece yönetim hukuku kurallarıyla düzenlenmesi gerekmiyor veya mümkün olmuyor.

Şu halde, yönetim hukuku yönetimin hukuku da değil, bir bakıma ondan daha dar, ama bir yönden de daha geniştir. Zira Yönetim dışındaki bazı makam ve kuruluşların yaptığı işlerin bir kısmı da yönetsel sayılıyor ve yönetim hukuku kurallarına tabi tutulabiliyor.

<sup>32</sup> Balta, Giriş, s. 96

<sup>33</sup> Gözübüyük, I, s. 16.

<sup>34</sup> Eroğlu, s. 16; Giritli-Bilgen, s. 19; Karatepe, s. 13; Yayla, s. 27-28.

Nihayet, yönetsel yargının görev alanını belirleyen esaslar incelendiğinde görüldüğü üzere, yönetim hukuku kurallarını yalnız yönetsel yargının uygulaması da söz konusu değildir. Sınırlı olmakla birlikte, yönetim hukuku kurallarını izleyerek yargısal kararlar veren ve yönetsel yargı dışında kalan yargı yerleri de vardır.'

Bütün bunlar, yönetim hukuku alanını belirleyen yönetsel işlevinin hangi ölçüte dayandığı, başka bir ifadeyle, karşılaşılan bir hukuki olayda veya bir uyumsuzlukta yönetsel bir etkinliğin neye göre tayin edildiği sorununu ortaya çıkarmaktadır.

Yönetim Hukukunun ve Yönetsel Yargının gelişimine bağlı olarak, anılan konuda, çeşitli dönemlerde birbirinden değişik ölçütlerden yararlanılmıştır. Burada kısaca açıklanacak olan bu ölçütler kullanıldığı takdirde, Yönetim Hukukunun uygulama alanına giren konular kesin sınırları ile belli olmasa bile ana öğeleri ve genel nitelikleri ile ortaya çıkmaktadır.

Gerçekten, toplumsal yaşayışın sürekliliği ve değişkenliği içinde, geleceğe dönük, kesin ve pürüzsüz ölçütler bulmak mümkün olamaz. Nitekim böyle bir şaşmaz ölçüt bulunamamıştır. Ancak Devletin karşılaştığı toplumsal ihtiyaçlara ve gene bunlara dayalı siyasi tercihlere göre etkinlik türleri ve alanı belirlenen yönetimin, hiç değilse belli aşamalara rastlayan dönemleri için belli ölçütler ortaya konabilmiş, bunlar uygulanmış, uyumsuzlukların çözümünde yardımcı olabilmişlerdir.

Yönetim hukukunun mahiyetini açıklayan teoriler de konuya çeşitli açıdan ışık tutmaya çalışmışlardır.

#### **a. Kamu Hizmeti<sup>35</sup>**

Duguit ve Jeze, Fransız Danıştay ve Uyuşmazlık Mahkemelerinin bu yüzyılın başlarında verdikleri kararlardan da esinlenerek, yönetim hukukunu kamu hizmeti kavramı ile açıklayıp tanımlamışlardır.

Kamu hizmeti teorisine göre, devletin varlık nedeni, toplumun iyiliğine çalışmak, kamu için gerekli ve yararlı olan teşebbüslere girişmek ve bu teşebbüsleri gerçekleştirecek teşkilatı kurmak ve etkinlikleri yerme getirmektir. Devlet, bu gördüşlere göre kamu hizmetleri kuruluşlarının bütünüdür.

<sup>35</sup> Gözübüyük, 1, s. 7-8; Eroğlu, s. 16; Karatepe, s. 13; Duran, s. 23; Giritli-Bilgen, s. 19-24, 190-191; Balta, Giriş, s. 15-19; 97-98; Balta, Notlar, s. 212-223, 226-230; Giritli-Akgüner, Giriş, s. 20-21; Yayla, s. 29-32; Rivero, Jean, Droit Administratif, Dalloz, Paris, s. 29-33.

Bir teşebbüs veya etkinliğin kamu hizmeti sayılması için, kuruluş ve işleyiş sebebinin genel ve kolektif ihtiyaca cevap vermiş olması ve doğrudan doğruya ilk amacının da kamu yararına uygulamaya yönelmiş olması gereklidir. Kamu hizmetleri sürekli ve düzenli bir biçimde işleyen hizmetlerdir.

Bir ihtiyaç şahıslar ve özel teşebbüsler eliyle karşılanıyorsa ve ihtiyaç sahipleri tatmin oluyorsa, bu halde etkinliğin konusu bir kamu hizmeti teşkil etmez. Kamu hizmetinin esaslı niteliği bunun bir devlet teşebbüsü olması, tamamen veya kısmen devlet eliyle sağlanan ve işletilen bir etkinlik şeklinde görünmesidir.

Kamu hizmetini savunan hukukçulara göre, şahsi etkinlikle, kamu etkinliği arasındaki başlıca fark, kamu etkinliğinin, kamu yararını temin amacına yönelmiş olmasında görülür. Kamu etkinliğinin, kamu yararını amaç edinmesi, kamu hizmeti kavramını, yönetim hukukunun esası haline getirir. Yönetim hukuku bu anlayışa göre, kamu hizmeti hukuku biçimindedir. Yönetim hukukunun sınırı bu görüşe göre, kamu hizmeti ile tayin olunur.

Fransa'da Uyuşmazlık Mahkemesinin 1873 tarihinde verdiği «Bilanço Kararı» ile başlayan ve daha sonra XX. yüzyılın başından İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar olan dönemde kullanılan bu ölçütün öncüleri arasında Duguit ve Jeze'den başka Bonnard, Rolland gibi Fransız Yönetim Hukukçuları da sayılabilir.

Görüldüğü üzere, bu ölçüte göre, Yönetim Hukukunun uygulama alanım «kamu hizmeti kavramı» ile açıklamak gerekir. Giderilmesinde kamu yararı bulunan toplumsal bir ihtiyacı karşılamak amacıyla, kamu tüzelkişileri tarafından veya bunların denetim ve gözetimi altında yürütülen etkinlikler kamu hizmeti olarak nitelendirilmektedir. Örneğin, eğitim-öğretim, milli savunma, ulaştırma, bayındırlık, gibi hizmetler, kamu hizmeti kavramı içerisinde değerlendirilir. Ancak, çeşitli kamu tüzelkişileri, yasayla, kendilerine verilen kamu hizmetlerini yerne getirirler.

Kamu hizmetinin en önemli ögesi, bu etkinliğin toplumsal bir gereksinimi giderecek ve böylece kamu yararı sağlayacak bir etkinlik olmasıdır. Kamu hizmetinin kamu yararı amacıyla yapılması, genellikle, yönetimin etkinliklerini, hem özel kesim etkinliklerinden, hem de yönetimin özel hukuka bağlı etkinliklerinden ayırır. Bu görüşe göre, Devletin özel hukuka tabi, kamu hizmeti niteliği olmayan etkinlikleri vardır. Örneğin, yönetimin sahibi bulunduğu özel emlakının yönetilmesi gibi.

Yönetim, bu emlakini kamu yararı ve kamu hizmeti amaçlarıyla yönetmez. Bu etkinliğin amacı yönetime gelir sağlamaktır.<sup>36</sup>

Devletin liberal yapıdan sosyal bir yapıya yönelmesi, önce özel kişilerce çeşitli nedenlerle yapılmayan veya yürütülemeyen hizmetlerin yönetim tarafından gerçekleştirilmesine yol açmıştır. Bu hizmetlerin gerektirdiği etkinliklerin, süreklilik, eşitlikçilik, adil ve kendi kendini yenileme gibi bir takım özellikleri vardır. Bu açıdan kâr amacıyla kurulduklarından da söz edilemez. Zira burada amaç, toplumun duyduğu ve karşılanmadığı takdirde sarsılacağı gereksinimleri karşılamaktır. Yönetim, bu hizmetlerin çoğunu, bizzat bir kısmını ise; özel kişilere imtiyaz tanımak suretiyle ve bir sözleşme aracılığıyla ve de özel kişiler eliyle gerçekleştirir. Söz konusu etkinliklerin nitelikleri, bu etkinlikleri düzenleyen kuralların da özel hukuktakinden farklı olmasını gerektirmektedir. İşte yönetim işlevi, anılan kurallara uyan etkinliklerden oluşmaktadır. Bu anlayış karşısında yönetim hukuku, kamu hizmetlerinin hukukudur biçiminde tanımlanabilir.<sup>37</sup>

Kamu hizmetini yönetim hukukunun tek ölçütü hatta kendisi sayan bu görüşün temsilcileri olan Duguit, Jeze ve Bonnard'm temsil ettiği mektebe, Fransız öğretisinde «Kamu Hizmeti Mektebi» adı verilmiştir.<sup>38</sup>

Anılan ölçüt, 20. yüzyılın başlarından, İkinci Dünya Savaşının sonuna kadar (1945) olan dönemde yalnız yönetim hukuku değil, tüm kamu hukuku alanını belirleyen ve niteleyen başlıca ölçüt olarak kabul edilmiştir. Kamu hizmeti kavramı, siyasi erklerin takdiriyle çeşitleri ve sayıları gittikçe artmakta olan ve yönetilenlerin ortak genel gereksinimlerine cevap veren kamusal görev ve ödevlerin bileşimidir biçiminde de tanımlanabilir. Kimi hukukçuya göre de, bir yönetsel etkinliğin kamu hizmeti sayılabilmesi için, ayrıca kendine özgü yetki ve usullerle yürütülmesi gereklidir. Bu ölçütü daha geniş tutmak isteyenler ise, bu tür bir koşulu saymazlar.<sup>39</sup>

Kamu hizmeti kavramının tanımı ve içeriği üzerinde bugüne kadar bir anlaşmaya ve birliğe varılabilmemiş değildir. Gerçekten bu ölçüt çok geniş bir alanı içerebileceği gibi, belli ve sınırlı birtakım konuları da belirleyebilir. Yirminci yüzyılın ilk yarısında kamu hizmeti ölçütü, başlangıçta yayılma ve genişleme eğilimi göstermiş, daha sonra ise da

<sup>36</sup> Giritli-Akgüner, Giriş, s. 20.

<sup>37</sup> Yayla, s. 30.

<sup>38</sup> Duguit'nin Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi ve Dekanı bulunduğu Bordeaux şehrine atfen «Bordeaux Öğretisi» adı da verilmektedir.

<sup>39</sup> Duran, s. 23-24.



ralmaya ve hatta gerilemeye yüz tutmuş, nihayet ikinci sıraya düşmüş ve önemini yitirmiştir, denilebilir. Devletin hangi etkinliklerinin kamu hizmeti sayılacağı ve yönetim hukukunun konusu olacağı ve uygulama alanına gireceği her zaman kolayca saptanamaz. Ayrıca kamu hizmetinden söz edebilmek için kamu gücünün varlığına da gereksinim duyulmaktadır.

Yönetim, yalnızca, kamu hizmeti görmekle yetinmeyip, bunun dışında, daha geniş bir takım etkinlikleri de yerine getirir. Örneğin, yönetsel polis çerçevesinde şahısların etkinliklerinin düzenlenmesini kamu hizmeti kavramı ile açıklamak yetersiz kalacağı gibi, ayrıca kamu hizmetlerinin kullanılmasında, her zaman yönetsel yöntemlere başvurulamaz. Gerçekten yönetsel sözleşmelerin yapılmasında, bazen özel hukuka başvurulduğu da olmaktadır. Özellikle Birinci Dünya Savaşından sonra devletin iktisadi hayata müdahalesi, devleti çeşitli sınıai, ticarî ve sosyal etkinliklerde bulunmaya zorlamıştır. Devletin iktisadi ve sınıai etkinliklerde bulunması ile bu teşebbüslerin bir kısmının özel hukuk tarafından düzenlenmiş olması, kamu hizmeti ile yönetim arasındaki aynılık, yönetim hukukunun, kamu hizmetleri hukuku olmadığı gerçeğini ortaya koymaktadır.<sup>40</sup>

Gerçekten kamu hizmeti ölçütü yetersiz duruma düşmüştür. Zira bu hizmetlerin içine özel hukuk girmiştir.<sup>41</sup>

Buna karşılık özel kişiler tarafından kurulan ve yürütülen kamuya yararlı olan bir kısım etkinlikler de, kamunun gereksinimlerini karşıladıkları için, bazı yönetim hukuku ilkeleriyle bağlı tutulmuşlardır. Özel hastanelerin, özel öğretim kurumlarının, kamuya yararlı vakıflarda olduğu gibi, bu kuruluşlar lehlerine kamulaştırma, vergi bağımsızlığı v.s. gibi, yararlandıkları bazı ayrıcalıklara karşılık, sürekli etkinlikte bulunma, yasanın öngördüğü koşullarda parasız yararlandırma, hizmetin emsali kamu kuruluşlarının gördüğü hizmet seviyesinde olması ve bu amaçla, diğer özel etkinliklerden daha fazla denetleme gibi bir kısım kayıtlamalara da tâbidirler.

Gerek Fransa'da ve gerekse Türkiye'de söz konusu olan kanaate göre, maddi anlamda kamu hizmeti, yalnızca kamu kurumu tarafından yapılan hizmetlerle sınırlı değildir. Bir kamu kurumunun özel denetimi altında olarak özel bir teşebbüs tarafından yürütülen kamu hizmet

<sup>40</sup> Eroğlu, s. 17.

<sup>41</sup> A. de Laubadene, s. 4-59: Yazar, yönetimin özel hukuka göre yürüttüğü etkinliklerde bile özel hukuk kurallarının bazı ayrı kurullarla tamamlandığını hatırlatmaktadır. Örneğin, yönetimin özel sözleşmeleri, yönetimin işçileri, yönetimin özel malların konularında olduğu gibi.

leri de vardır. Örneğin, elektrik veya tramvay işletmeleri imtiyazlı özel bir şirket elinde bulunsa dahi, kamu hizmeti sayılır. Bu tür hizmetler, evvelce gerek Türkiye ve gerekse Kara Avrupası ülkelerinde yönetiminden aldıkları imtiyazlarla ve onun özel denetimi altında, özel teşebbüsler tarafından sağlanıyordu. Bugün için bu işletme biçimi çok gerilemiş, onun yerine bir kamu kuruluşu olan işletme yöntemi ön plâna geçmiştir. Şu halde maddi anlamda kamu hizmetini, bir kamu kuruluşunun kendi yönetimi veya yakın gözetimi altında görülen ve kamu yararı güden bir etkinlik olarak da tanımlayabiliriz. Gerçekten özel şahısların yaptıkları birtakım etkinlikler vardır ki; bunlar da kamu gereksinimine yaradıkları, dolayısıyla kamu yararına hizmet ettikleri halde, kamu hizmeti sayılmazlar. Örneğin, hayır derneklerinin, fırıncı veya şoför gibi sorumlu gereksinimler alanında çalışan bir takım meslek mensuplarının etkinlikleri kamu hizmeti sayılmaz.<sup>42</sup> Zira bu gibi etkinlikler bir kamu kurumunun yakın gözetimi altında bulunmazlar.

Maddi anlamda kamu hizmetinin büyük bir çoğunluğunu sürekli etkinlikler teşkil eder. Ancak geçici bir etkinlikte kamu hizmetinin konusu olabilir. Örneğin, bir belediyenin bir afet sırasında geçici barındırma ve yiyecek hizmetleri ünitesi kurmasında olduğu gibi. O halde kamu hizmetleri için süreklilik koşul değildir. Kamu hizmeti niteliği, hizmetin devam derecesine değil, mahiyetine bağlıdır. Hizmetin süresi ise ihtiyaca bağlıdır. Ayrıca etkinliğin tekel altında bulunması da gerekmez.<sup>43</sup>

Bir kamu etkinliğinin kamu hizmeti sayılması için onun karşılıksız yapılması koşul değildir. Acaba bir kamu hizmetinin ücret karşılığı yapılması, onun esas unsurunu teşkil eden, kamu yararı gütme anlayışı ile bağdaşır mı? Bir takım kamu hizmetleri vardır ki, bunların ücretliliği değil, ücretsiz ligi kamu yararına aykırı düşer. Örneğin, bir kamu hizmeti olan demiryolu işletmesinin ücretsiz yolcu veya yük taşıdığını bir an için varsayalım. Bu halde, işletmenin masraflarını devlet bütçesinden, dolayısıyla vergi kaynaklarından karşılamak gerekecektir. Bu ise, demiryolu harcamalarını ondan ne nispette yararlandıkları belli olmayan, ihtimal ki, çoğu pek az yararlanan vergi yükümlülerine yüklemek olur ki, haklı sayılmaz ve bu haliyle kamu yararının kendisine aykırı düşer.<sup>44</sup> Aksine olarak, çeşitli açılardan makul olan, bu gibi hiz

<sup>42</sup> Onar, s. 15; Derbil, s. 450; Aynı görüş, Fransa'da da geçerlidir. Waline, s. 623, 642.

<sup>43</sup> Onar, I, s. 27; Derbil, s. 440. Fransa'da da aynı görüş hâkimdir, Vedel, s. 616. Ancak bir etkinliğin tekel altında bulunması bazı hallerde kamu hizmeti niteliğine işaret sayılıyor.

<sup>44</sup> Gerekliğinde sunulan hizmeti ucuzlatmak amacıyla, bütçeden malî yardım yapılması makul görülebilir. Bu gibi durumlar tabiatıyla konumuzun dışındadır.

metlerin masraflarını ücret yoluyla yararlananlara ödetmektir. Bu karmaşık durum karşısında, bugün artık, yönetim hukukunun ölçütü olarak tek bir kavrama başvurulmasının mümkün bulunmadığı kabul edilmektedir.

Kamu hizmetini, «devlet veya diğer kamu tüzelkişilerinin gözetim ve denetimleri altında, toplumun genel ve kolektif gereksinimlerini karşılama ve toplum yararını sağlamak için kamuya sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetir» biçiminde tanımlayan Onur'a göre,<sup>45</sup> kamu hizmetinin «kamu yararı, kamu kurumu» «devamlılık» ve «düzenlilik» olmak üzere dört unsurunun olduğu kabul edilmektedir. Bazı yazarlara göre de, yönetimin yürüttüğü bir etkinliğin kamu hizmeti sayılabilmesi için yukarıda sayılan üç unsurdan ayrı, kendine özgü yetki ve usul kurallarına bağlı olması gerektiğini ileri sürdüklerini de söylemiştir.

Açıklanan karmaşık durumlar karşısında, bugün artık, yönetim hukukunun ölçütü olarak tek bir kavrama başvurulmasının mümkün bulunmadığı kabul edilmektedir.

Türk Anayasa Mahkemesi, 1961 Anayasası döneminde, o günkü Anayasanın Danıştay'ın görevlerini belirten hükmünden (m. 140) hareketle, yönetim hukukunun ve yönetsel yargının alanı olarak bilimsel ve nesnel bir içerik belirlemesi yapılmıştı.<sup>46</sup> Gerçekten, söz konusu m. 140; «Danıştay, yasaların başka yönetsel yargı mercilerine bırakmadığı konularda ilk derece ve genel olarak üst derece idare mahkemesidir» denildikten sonra, «Danıştay, yönetsel uyumsuzlukları ve davaları görmek ve çözümlenmekle görevlidir, hükmü konuyordu. İşte, Anayasa Mahkemesi, Anayasadaki «İdari» nitelemesine bakarak, yasa koyucunun, «İdari» bir konudaki davanın adliye mahkemelerinde görülmesini kabul edemeyeceği sonucuna varırken, neyin ya da hangi işlerin yönetsel sayılması gerektiğini de tartışmak durumunda kalıyordu. Yüksek mahkemeye göre, kamuya ait üstün yetkilerin kullanıldığı ve kullanıldığı, ticari, sınaî etkinlikler dışında kalan kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin konular yönetsel idi. 1982 Anayasası Danıştay'ı düzenlerken (m. 155) yalnızca «davaları görmek...» ibaresine yer vermiş, yönetsel nitelemesini kullanmamıştır. Bu durumda 1982 Anayasası bakımından, yasa koyucunun görevli yargı yerini belirlemedeki takdir yetkisi

<sup>45</sup> Onar, I, s. 13.

<sup>46</sup> Any. Mah. 25.5.1976, E. 1976/1, K. 1976/28, «Bir tasarruf veya kararın bir kamu kurumunca yönetim ölçütü içinde yer alan bir yönetsel makamca verilmiş olması ve yönetimin, yönetim hukuku alanında gördüğü yönetsel etkinliklerle ilgili bulunması gerekir.

mutlaktır, denilebilir.<sup>47</sup> Bununla birlikte, yasaların açık hükümle belirleme yapamadığı hallerde, Anayasa Mahkemesinin bu içtihadına dayanarak kurulan Uyuşmazlık Mahkemesinin ve Danıştay'ın kararları, yönetim hukukunun içeriğini ve uygulanma alanını tayinde etkili olmuşlardır.<sup>48</sup>

Yönetim hukukunun, uygulama alanını belirlemede tek başına ölçüt olamayacağı noktasından hareketle yapılan eleştirilere rağmen, günümüzde hâlâ kamu hizmeti ölçütünün taraftarı Delaubadere, la Tournerre gibi hukukçular bulunduğu gibi, Fransız ve Türk yargı içtihatlarında yeri ve rolü pek de küçümsenemez. Ancak yaratıcılarının umduğu ve beklediği, bu ölçütün egemenliğini artırıp sürdürmediği, her yerde ve bütün ilgililerce kabul edilmektedir.<sup>49</sup>

Ayrıca bugünkü Fransız öğretisinin yaptığı etraflı incelemeler kavramın gerek hayatta, gerekse yargı içtihatlarında belirli değil, çeşitli anlamlarla kullanıldığını ortaya koymuştur. Bu durum nedeniyle, kavramın kullanılış biçimini «sağırklar mükâlemesine» benzetenler bile vardır.<sup>50</sup> Gerçekten yargı içtihatlarının, kavramı bir ölçüden ziyade, bir ifade biçimi olarak ele aldığı, onun yanında, hatta çok defa, onsuza başka unsurları esas aldığı, belirtilmektedir.

#### b. Kamu Gücü<sup>51</sup>

Yönetim hukukunun konusunu, kamu gücünün teşkilâtlandırılması ve bu gücün kullanılma biçiminin düzenlenmesi olarak gören bu teori, esas itibarıyla egemenlik görüşüne dayanmaktadır. Bu teori kamu hizmeti, kamu yararı ile yönetim hukukunun mahiyetini açıklayan diğer teorilerden daha eskidir.

Özellikle XIX. yüzyılda yönetim hukukunun uygulama alanı, «kamu gücü kavramı» ile açıklanmaya çalışılıyordu.

<sup>47</sup> Bu şekilde, tedbirli bir ifade kullanılmasının nedeni, Anayasadaki adli, idari ve askeri yargı ayırımlarıdır. Bu durumda, yasa koyucunun, Anayasa ile örn görülmüş bir yargı düzeninden, bu yargının içeriğini boşaltarak tümüyle vazgeçmesi herhalde mümkün görülmez. Ancak, 1982 Anayasasının, belli bir uyuşmazlığı çözecek yargı yerini belirlemek bakımından yasa koyucuyu serbest bıraktığını, m. 137'deki «kanuni mahkeme» kuralı da göstermektedir (Yayla, s. 31).

<sup>48</sup> Özkoç, A, «idari yargının görev alanı, Ankara 1970; özellikle iktisadi, ticari hizmetler için; Tan, T, Ekonomik Kamu Hukuku, Ankara, 1984, s. 182 v.d. (Yayla, s. 32).

<sup>49</sup> Duran, s. 24.

<sup>50</sup> Balta, Notlar, s. 214.

<sup>51</sup> Eroğlu, s. 18; Giritli - Akagüner, Giriş, s. 19-20; Karatepe, s. 15; Duran, s. 22-23; Balta, Giriş, s. 96-98; Onar, 47-49;

Bu anlayışa göre, kamu gücü, Devletin emretme, tek taraflı iradesini ilgililere kabul ettirme ve gerektiğinde zor kullanarak yerine getirme hak ve yeteneğidir,<sup>52</sup> biçiminde tanımlanmaktadır.

Devlet emir verirken fertlerin etkinliklerine benzemeyen birtakım etkinlikler yerne getirir. Devletin bu tür etkinlikleri Devlet otoritesi ile ilişkili olup, ona yetki verir. Devlet otoritesi ile ilgili bu kurallar, yönetim hukukunun konusunu teşkil ederler. Kamu gücü, teorisi son zamanlarda biraz değişik açıdan Vedel tarafından da savunulmuştur.<sup>53</sup> Vedel'e göre, yönetim hukuku, «Kamu gücünün uygulanması esasına dayanan yürütme gücünün etkinliğine uygulanan ve özerkliği bulunan kurallar bütünüdür». Bu tanım 1946 Fransız Anayasasına göre benimsenen bir tanımdır. 1958 Anayasası ile değerini bugün kaybetmiş bulunmaktadır. Vedel'in tanımı kamu gücünü sadece yönetimin ayrıcalığı (imtiyazı) olarak ele aldığından ve yönetimin gücüne dayanmadan etkinlikler icrası da mümkün olduğundan yetersiz görülmüştür.

Yönetim hukuku, özel hukuktan farklı olarak, yönetime üstün yetkiler tanıdığından ve kendine özgü kuralları bulunduğundan kamu gücünün hukuku biçiminde tanımlanabilir.<sup>54</sup>

Francis-Paul Benoit, Fransız Danıştay'ının yeni kararlarının da ışığı altında, yönetim hukukunu kamu gücü teorisi ile açıklamaktadır.<sup>55</sup>

Yönetim hukukunun uygulama alanını, kamu gücünün teşkilatlanarak kullanılmasında arayan bazı yazarlar, devletin emretme gücünü, yani «egemenlik» kavramını ölçüt almışlardır. Egemenlik ya da hakimiyet dediğimiz, ülke sınırları içerisinde emri ve hükümlerini yürütme gücü devletindir. Bir düşünceye göre egemenlik, devletin asli hakkıdır, kendi bünyesinden doğar ve kimsenin yardımı olmaksızın kazanılır. Bir başka düşünceye göre ise, egemenliğin gerçek sahibi millettir. Millet bu hakkını devlet ve ona bağlı olarak hizmeti yürüten kamu kuruluşlarına devreder. Yönetim kuruluşları da devletin egemenlik yetkisinin bir bölümünü kendi hizmet alanlarında kullanma hakkına sahiptirler.<sup>56</sup>

Devlet egemenliğinin kullanılması açısından yönetimin etkinlikleri, egemenlik işlemleri (hakkaniyet tasarrufları) ve yürütme işlemleri (temsiliye tasarrufları) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

<sup>52</sup> Duran, s. 23.

<sup>53</sup> Eroğlu, s. 18

<sup>54</sup> Rivero, s. 32-33; Giritli - Pertev, s. 23-24; Eroğlu, s. 18.

<sup>55</sup> Benoit P, Francis, Le Droit Administratif Français, Paris 1968, s. 83-84.

<sup>56</sup> Karatepe, s. 15

Fransa'da önceleri yani XIX. yüzyılda, yönetsel işler, biri dilimize hakimiyet tasarrufu diye çevrilen fakat egemenlik işlemleri olan (acted' autorite) kategori, diğeri temsiliyet tasarrufu denen ve dilimize yürütme işlemleri olarak çevrilen (actede gestion) kategori olmak üzere ikiye ayrılıyordu. Birinciler, yönetimin kamu gücüne (puissance publique) dayanarak yaptığı işlemlerdi. Egemenlik işlemleri vergi koymak ve toplamak, askere almak, memur atamak, kamulaştırma yapmak gibi sadece devlete özgü ve yalnız devlet egemenliğinin kullanılması ile gerçekleştirilebilecek işlerdir. Egemenlik yetkisi gibi zorlayıcı bir güce sahip olmadıkları için özel kişiler bu tür işlemleri yapamazlar. Egemenlik işlemleri yönetimin hukukuna ve yönetsel yargıya tâbi sayılırdı. Temsili yet tasarrufları ise, yönetimin özel şahıslar gibi giriştiği işlerdi. Başka bir anlatımla, gerçekleştirilmeleri için egemenlik gücünün kullanılması gerekmeyen, özel kişi ve kuruluşların da yapabileceği ekonomik ve teknik nitelikli işlerdir. Devlet dairelerine yakıt ve benzeri malzeme alınması, devlet daireleri için özel kişilerden bina kiralanması temsiliyet tasarrufuna örnek gösterilebilir.

Temsiliyet işlemleri de yönetim tarafından yapıldığı halde, yönetim bu işlemleri yaparken, devlet egemenliğine dayanan kamusal bir gücün temsilcisi değil de, bir özel kişi olarak karşımıza çıkmakta, yapılan işlem de özel hukuk hükümlerine tabi olmaktadır. Buna karşın yönetim, askere almak, memur atamak, kamulaştırma yapmak ve benzeri egemenlik işlemlerini yaparken, karşı gelinmez kamusal güç ve ayrıcalıklar sağlayan yetkiler kullanmakta, yönetim etkinliklerini kamu yönetimleri ile yürütmekte, yönetim iradesini ilgililere zorla kabul ettirebilmekte, gerekirse, bu iradesini yerme getirmeleri için yönetilenler üzerinde zor kullanabilmekte ve yapılan işlemler de yönetim hukuku hükümlerine tâbi olmaktadır.<sup>57</sup>

Anılan ayırım Türk içtihatlarında da bir süre etkili olmuştur. Gerçekten, ayırımın bir sonucu da, yönetsel yargının görev alanını belirlemek olduğundan, sorun Uyuşmazlık Mahkemesinin kararlarında ele alınmış; Uyuşmazlık Mahkemesi; «Hakimiyet tasarrufu»na dayanan yönetim işlemlerini; «kamu erki» ne dayanarak alınan yönetim kararlarını yönetsel yargının görev alanını belirlemekte bir ölçüt olarak kullanmıştır.<sup>58</sup>

Bu görüşün, bir dereceye kadar gereksinimlere cevap verebilmesi bir defa, devletin mali yükümlülüklerinin, yasal hükümlerle esasen yönet-

<sup>57</sup> Karatepe, s. 16.

<sup>58</sup> Uys. Mah. 17.2.1949, E. 49/5, K. 49/2 (III. Tertip Düstur, C. 30, s. 950), 29.5.1947, E. 47/7, K. 47/4 (DKD, s. 36-37, s. 280).

sel yargıya tabi bulunuşu, dolayısıyla ve ikinci olarak ta devletin yapıcı etkinliklerinin o tarihlerde sınırlı olmasından mümkün olabilmiştir.<sup>59</sup>

Gerçekten Türkiye'de XX. yüzyılın ortalarına kadar doğrudan etkisini gösteren bu ölçüt, aslında XX. yüzyılın toplum hayatına gittikçe daha fazla karışan Devletin ve onun yönetiminin etkinliklerini ve bu etkinliklerin tâbi olacağı hukuki rejimi açıklamaya yetmez hale gelmişti. Zira yönetim, artık emreden, yasaklayan, sınırlayan bir güç değildi. İktisadi bunalımlar, savaşlar, insan haklarının var olmasını bunların kullanılabilir olmalarına bağlayan gerçekçi görüşler, toplumsal hayatın hemen her kesimine yönetimin de karışması gerçeğini ortaya çıkarmıştı. Yönetim, artık edimler, hizmet sunuyordu. Kamu gücünün emredici liğinin dışında ama gene de özel hukuku aşan hukuki ilişkiler ortaya çıkmıştı.<sup>60</sup> Devlet-uyruk, Yönetim-yönetilen ilişkilerinden, yavaş yavaş, Devlet-vatandaş, Yönetim-hizmetten yararlanan ilişkilerine geçilmişti. Ancak gelişme, gerçekten yavaş yavaş oluyordu. XIX. yüzyıl sonlarına doğru, kamu hizmeti kavramı, Fransa'da bir ölçüt olarak kullanılmağa başlamıştı. Buna karşılık XX. yüzyıla girildikten sonra, devletin etkinlik alanının genişlediği görüldüğü halde, kamu gücü ölçütünden bütünüyle vazgeçilemiyordu. Nitekim yukarıda da açıklandığı üzere, günümüzde içeriği bir bakıma esnetilmiş, dolayısıyla da genişletilmiş bir kamu gücü ölçütüne başvuranlar yok değildir.<sup>61</sup>

### c. Karına Ölçüt<sup>62</sup>

«Kamu hizmeti» öğretisinin en çok tutulduğu bir sırada, Fransız Yönetim Hukukçusu ve Toulouse Hukuk Fakültesi Dekanı Maurice Itourrou, «Kamu gücü» kavramına daha başka anlam ve onun yanında, «Kamu hizmeti »ne de yer vererek, yönetim hukukunun uygulama alanını belirleyen bir karına ölçüt geliştirmiştir. Buna göre, yönetsel etkin

<sup>59</sup> Balta, Notlar, s. 212.

<sup>60</sup> Nitekim Uşş. Mah.'si, kamu gücü ölçütünün, yönetsel yargının görev alanını belirlemek bakımından artık geçmişte kaldığını kabul ediyordu (16.6.1949, E. 49-7, K. 49-10-DKD, s. 43-44, s. 193), Gerçi, tekrar hatırlatmak gerekirse, bu kararlar yönetsel yargının görev alanını belirlemek için verilmiştir ve yönetsel yargının görev alanı ile yönetim hukukunun alanı aynı değildir. Ancak aralarında çok yakın bağlantı olduğu ve birinin ölçütünün diğerini de etkilediği kuşkusuzdur (Yayla, s. 29)

<sup>61</sup> Bkz. Laubadere, s. 50. Yazar, anılan ölçütü savunanları hatırlattıktan sonra, ölçütü uygulayanların, kamu gücüne dayalı etkinlik yerme «özel hukuku aşan» koşulların varlığını aradıklarını; yalnız üstünlüğünün değil, bağılılığının da yönetim işlerini belirlemekte kullanıldığı belirtiliyor (Yayla, s. 29); Ayrıca Lautournerie gibi Türk ve Fransız yargı kuruluşlarının, vermiş oldukları birçok kararlarında anılan ölçüte başvurdukları bilinmektedir.

<sup>62</sup> Duran, s. 24-25; Giritli - Akgüner, Giriş, s. 21; Yayla, s. 28-29:

likler kamu hizmeti niteliğini taşımakta bile olsa, mutlaka ve her zaman kamu yöntemleri kuralları çerçevesinde yürütmek zorunda değildir. Yönetmelikler kural olarak kamu hukuku rejimine tâbi olmakla birlikte, yönetmelik bir takım etkinliklerini, elverişli olduğu yerde ve ölçüde, özel hukuk yöntemlerine göre, yürütebilir. Birincisine, «Kamusal yürütme (gestion publique), İkincisine de, «özel yürütme» (gestion privée) adı verilir.

Kamusal yürütme biçiminde yürütülen yönetmeliklerin, kamu hizmeti niteliği ve kamu yararı amacı kalıcıdır. Başka bir anlatımla korunur veya değişmez. Özel Hukuk rejiminden yararlandığı girişim ve çalışmaların da durumu, tamamen özel kişilerin durumundan farklıdır. Burada da, yönetim «kamu yararının izleyicisi ve gerçekleştiricisi» dir. Başka bir anlatımla yönetim kamunun temsilcisidir. Yönetimin, bu niteliği gereği, hemen her konuda ve yürütme biçiminde az veya çok kamu yöntem ve kurallarını izlemek suretiyle kamu yararını, toplumun varlığını sağlamak ve sürdürmek amacıyla, kamu gücünü elinde tutan ve gerektiği yerde bu gücü kullanan büyük bir girişimdir.

«Toulouse öğretisi» de denilen bu yönetim hukuku kuramı, Fransız Danıştay İçtihatlarını oldukça etkilemekle birlikte, Mestre ve Vedel gibi kurucusunun yetiştirdiği öğretim üyesi dışındaki hukukçular arasında pek fazla taraftar bulamamıştır. Ancak Fransada Waline, Duez, Benoit ve hocamız Onar gibi bazı yazarlar da Haurionun anlayışına «kamu hizmeti» ölçütü ile birlikte, eserlerinde yer vermişlerdir.<sup>63</sup>

Haurio'nun «kamu güdümü esas alan görüşü, yeniden işlenip derinleştirilirken, Waline'nin daha önce ortaya atmış olduğu «kamu yararı» ölçütü tutulmamış ve kendisi tarafından da bırakılmış. ikinci Dünya Savaşından sonra, Yönetim Hukukunu açıklayan başka görüşler de ileri sürülmeğe başlanmıştır.

#### **d. Kamu Yararı<sup>64</sup>**

Kamu yararı, kısaca toplumun genel yararının kişi ya da grup yararına tercih edilmesidir, biçiminde tanımlanabildiği; toplum içindeki önlenemez yarar çatışmalarında; çoğunluğun azınlığa, sayıca çok olan grubun çıkarlarının, sayıca az olan kişilerin çıkarlarına üstün tutulmasını sağlamak, korumak ve devam ettirmektir, biçiminde daha geniş bir tanımlama yapmakta mümkündür. Şu halde, kamu yararı denildiğinde, bireylerin ve birey topluluklarının dışında bir soyut kavram dü-

<sup>63</sup> Giritli - Akgüner, s. 21; Duran, s. 25.

<sup>64</sup> Gözübüyük, s. 8; Eroğlu, s. 17; Karatepe, s. 14; Duran, s. 25-26; Balta, Notlar, s. 223-224; Giritli - Akgüner, 21-22; Yayla, s. 75-76.



şünülmemelidir. Ancak bazen çatışan yararlar arasında nitelik dengesi yoktur.<sup>65</sup> Sayıca az olan topluluğun ya da bir tek kişinin çıkarı, çoğunluğun, kalabalığın çıkarından çağdaş değer ölçülerine göre daha üstün olabilir. Örneğin, bir tek kişinin hastaneye süresinde yetişebilmesi için, bir ambulansa bütün trafiği durdurarak yol verilmesi gerekir. Burada sağlık ve yaşama hakkı, seyahat hürriyetinden, gelip geçme hakkından üstün tutulacaktır. Yani kamu yararı anılan ambulansın öncelikle geçmesinden yanadır. Ancak, aynı nitelikte çıkar ve haklar çatışırsa, genel sayısal çoğunluk ağır basacak, kamu yararı o yönde oluşacaktır.<sup>66</sup>

Fransız Yönetim Hukukçusu Maurice Hauriou tarafından geliştirilen ve Marcel Waline tarafından ortaya atılan ve Yönetim Hukukunun temel kavramı olarak nitelendirilen, «kamu yararı» Walin'e göre; yönetimin ve yönetsel etkinliklerin konusu ve amacı kamu yararını sağlamak, korumak ve sürdürmekten ibarettir. O halde bu amaca yönelik kuruluşlar ve onların etkinlikleri yönetim hukukunun uygulama alanına girmelidir.

Kamu yararı kavramı da, kamu hizmeti gibi, çok esnek, geniş, özel, bulanık değişik anlamlara gelebilmektedir. Bu özelliği itibariyle, herkesin üzerinde anlaşıldığı ve birleştiği bir kavram değildir. Kaldı ki, Devletin tüm kuruluşlarının ve tüm kamusal etkinliklerinin amacı da kamu yararı olduğundan, anılan kavram, yönetimi ve işlerini belirleyecek ve diğerlerinden ayırt edecek bir ölçüt niteliğinde değildir. Bu açıdan karşı çıkılan ve eleştirilen «kamu yararı» ölçütü, öğretisi ve Jurisprudensta benimsenmediği gibi, şiddetli tenkitler karşısında yazarı tarafından da terkedilmiştir.

Gerçekten «kamu yararı» türü ve bağlı olduğu hukuk dalı ne olursa olsun, yönetimin her türlü etkinliklerine yön veren bir etkidir. Başka bir anlatımla, tüm yönetsel etkinliklerin amacı kamu yararını gerçekleştirmektir. Örneğin, özel hukuk hükümlerine göre, kurulup işletilen ticari ve sınıflı nitelikli devlet kuruluşlarının amacı da, piyasa fiyatlarının oluşmasında denge unsuru olarak kamu yararını sağlamaktır. Maddi anlamda kamu hizmetinin en önemli ögesi, ilgili etkinliğin karşılanması, kamu yararına olan bir gereksinime cevap vermesidir. Kısaca kamu yararı gütmesidir. Ancak kamu yararı, değindiğimiz üzere kaypak bir kavram olduğundan, kamu kuruluşlarının tüm etkinlikleri, kamu yararı biçiminde yorumlanabilir. Örneğin belediyenin dükkânını kiraya vererek gelir sağlaması, hizmetlerini gerektiği gibi görmesine yardım edeceği için, kamu yararını sağlamada etkili olur.

<sup>65</sup> Yayla, s. 75-76.

<sup>66</sup> Vedel, s. 226-227

Ancak yönetimin bu tür özel malları ile ilgili yönetim etkinlikleri ne Fransa'da ne de Türkiye'de kamu hizmeti sayılmıyor.<sup>67</sup> Zira bir etkinliğin bu şekilde dolaylı olarak değil, bizzat kendisinin kamu yararına cevap vermesi aranmalıdır. Ancak bu da bir görüş sorunudur. Nitekim iktisadi kamu kuruluşlarının ne derecede kamu hizmeti sayılmaları gerektiği sorusunda görüş ayrılıkları olabiliyor. Bunlardan demiryolu veya elektrik veya havagazı işletmeleri gibi kamunun günlük ve zaruri bir gereksinimini karşılayanların kamu hizmeti niteliğine sahip oldukları kabul ediliyor. Kömür, demir ve çelik veya dokuma üretimi veya bankacılık gibi serbest rekabet alanında çalışan Sümerbank, Etibank ve Ziraat Bankası gibi kamu iktisadi teşebbüslerinin etkinliklerinin kamu hizmeti olup olmadığı Fransa'da tereddüt konusu olmakla birlikte, bu tür işletmeleri kamu hizmeti saymamak eğilimi ağırlıktadır.<sup>68</sup> Türk öğretisi ise,<sup>69</sup> aksine, kamu hizmeti niteliğini bunlara da tanımaktadır. Zira söz konusu kamu işletmeleri, ülkeyi kalkındırma hedefi ve dolayısıyla, kamu yararı güdüyorlar diye düşünülmektedir. Bir etkinliğin dolaylı bir biçimde değil de, doğrudan kamu yararı gütmesi, kamu hizmeti niteliği için esas alındığında, öğretinin bu eğilimi yerinde değildir. Kaldı ki, kamu hizmeti niteliğini bu tür işletmeleri içerir nitelikte genişletmek, gereksinime de uygun düşmez, zira, kamu hizmetlerine uygulanan kamu hukuku esasları bunlara pek uymaz.<sup>70</sup> Böylece kamu yararı yönetim hukukunu karakterize etmeye yetmez.

Ancak, yönetimin, tüm etkinliği kamu yararını gerçekleştirmek olduğundan kendisi örgütlenerek türlü hizmetler yürütmektedir. Bu hizmetleri yürütebilmek için de ayrıca yönetime üstün yetkiler tanınmaktadır. Kişilerin etkinliklerinde ise, asıl etken, itici güç, maddi çıkar, başarı gibi kişisel yararlar sağlamaktır. Fakat bazen bu tür etkinlikler kamuya da yararlı olabilmektedir. Ama bu bir rastlantıdan ileri gidemez. Yönetim ise, esas itibarıyla kamu yararına çalışır.<sup>71</sup> Bu nedenle, hiç bir özel yarar ve irade diğerinden üstün tutulmamışken, yönetime bu üstünlük tanınmıştır. Aksinin kabulü halinde, yönetimin karşı karşıya geleceği tüm bireylerin rızasını, olurlarını almadıkça etkinlikte bulunmamasını doğal karşılamak gerektirdi.

Görüldüğü üzere, yönetime üstün yetkiler tanınmasının hukukî temeli, ona yüklenen «kamu yararını gerçekleştirme; kamu yararına hizmet yapma» görevidir.

<sup>67</sup> Onar, I. s. 23; Derbil, s. 446.

<sup>68</sup> Waline, s. 639; Laubadene, s. 542; Vedel, s. 614.

<sup>69</sup> Onar, I. s. 26, Derbil, s. 448.

<sup>70</sup> Balta, Notlar, s. 244.

<sup>71</sup> Vedel, s. 226-227.

Kamu yararı ölçütü, tek başına; kamu yönetiminin uygulama alanını belirlemeye yetmediğinden, yazarı tarafından da terkedilmiştir dedik. Gerçekten anılan hizmetlerin yürütüldüğü alanlardaki ilişkilerden hangilerinin ne ölçüde yönetim hukukunu ilgilendirdiğini belirlerken «kamu yararı» yanında kamu hizmeti, kamu gücü gibi diğer ölçütleri bir arada değerlendirmek gerekmektedir.

#### e. Yeni Kamu Gücü<sup>72</sup>

Hauriou öğretisinin takipçilerinden, Georges Vedel, Yönetim Hukukunun Anayasal dayanaklarına eğilerek, bu hukuk dalının, Fransa'da, IV. Cumhuriyet siyasi düzeninde, yürütme erkinin, kamu gücünü kullandığı etkinliklere uygulanan özerk kurallar bütünü olduğu; V. Cumhuriyetin 1958 Anayasasında ise, yürütme kavramına yer vermeden, «kamu gücünün genel veya ortak hukuku» bulunduğunu savlarını ileri sürmektedir.

Bu anlayışın niteliği ölçüte göre, Devletin siyasi organlarının birbirleri arasındaki ve yabancı devletler ve milletlerarası kuruluşlarla olan ilişkileri ile yargı erkinin kendi işlevi dışında kalan, yürütme erkine üstün ve ayrıcalık yetki ve yöntemlerle yürütülen tüm kamusal etkinlikler Yönetim Hukuku alanına girer.

Rivero'dan esinlenilerek, üretilen savların ikinci şeklinde, «kamu gücü» kavramının üstün yetkiler gibi, özel kişilerden daha kısıntılı ve sınırlı durumları da içerdiği belirtilmektedir. Vedel'in, Fransız V. Cumhuriyet Siyasi rejimi için önerdiği Yönetim Hukuku alanı ve ölçütü, 1971 değişikliklerinden önceki haliyle, 1961 T.C. Anayasasının kabul ettiği sistemde Türk Yönetim Hukuku bakımından da geçerli sayılabilir. Ancak Rivero'nun açıkladığı üzere, «kamu gücü» kavramının belirtilen içeriği, üstünlük ve ayrıcalık niteliğini bir ölçüde tersine çevirdiğinden, bunun bütünlüğü ve eski anlamı kaybolmaktadır.

#### f. Daha Çok ve Daha Az Yetki<sup>73</sup>

Yönetim Hukukunu sistemleştirme gereğini kabul eden Jean Rivero, diğer hukuk dallarında da olduğu gibi bunu tek bir kavrama veya temel düşünceye bağlamak zorunluluğu bulunmadığını ileri sürmektedir. Yönetim Hukuku kural ve usullerinin özelliği; kamu kuruluşlarına, özel kişiler arasındaki ilişkilerde bulunamayacak olan birtakım yetkiler tanınmasıdır. İşte bunlar kamu gücü ayrıcalıklarıdır. An-

<sup>72</sup> Duran, .s 26-27; Giritli - Akgüner, s. 222.

<sup>73</sup> Duran, s. 27-28; Giritli - Akgüner, s. 22-23.

cak buna karşın, Yönetim Hukuku, özel hukukun bireylere yüklediği sınırlamaları, koşulları ve borçlarla da yönetimi bağlar. Örneğin, özel kişiler işlem ve eylemlerinin amacını seçmekte serbest oldukları halde, yönetim tüm etkinliklerinde kamu yararını gütmek zorundadır. Bunun gibi, bireylerin diledikleri kimselerle hukuki ilişkiler kurabilmelerine karşın; yönetim memur ve hizmetlilerini, sözleşme yapacağı kişileri belli usuller çerçevesinde seçmek ve çoğu kez otomatik biçimde, ortaya çıkanları kabul etmek durumundadır.

Bu şekilde, özel Hukuktan ayrılan Yönetim Hukuku kuralları hemen tüm yönetime, ya daha çok, ya da daha az yetki ve imkânlar tanır ve bunlar kamu yararının gereği ve bazen de kamu hizmetlerinin isterileri ile açıklanabilir.

Rivero'nun Yönetim Hukuku ölçütü, belli bir yerde ve belli bir zamanda yürürlükte olan mevzuat çerçevesinde ve mahkemelerin yapacağı öznel değerlendirme ve nitelermeler uyarınca geçerli olacağından, bu daim alanını genel ve nesnel biçimde açıklamaktan uzaktır.

#### **g. Öz Düzenleniş<sup>74</sup>**

Öz düzenleme isteyen yönetsel konular da yönetim hukuku alanı ile ilişkilidir. Öz düzenlenişten amaç, bir yönetsel konunun özel hukuktan ayrıntılı kural ve çözüme bağlanmasıdır. Bu tür bir düzenleniş, ilgili yönetim konusunun niteliği, yönetilenlere ya da yönetime güven sağlayan objektif kurallara bağlanması zorunluluğu gibi çeşitli etkenlerden ileri gelebilir. Bu çeşitli etkenlerin varlığı ve derecesi, gereken açıklıkla, her yönetsel konuyu ayrıntıları ile incelemek suretiyle ancak tespit edilebilir. Bu itibarla bu açıklamalar yön gösterici niteliktedir. Yargıçların, kamu görevlilerinin, Devlet eğitim kurumlarının, Devlet hastanelerinin yönetim hukukunca düzenlenmeleri, öz düzenleniş gereksiniminin bir sonucudur.

#### **6. Yönetim Hukukunun Yeri<sup>75</sup>**

Bilindiği gibi, Roma Hukukundan kalma bir gelenekle hukuk dalları kendi arasında, «kamu hukuku» ve «özel hukuk» olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır. Kamu hukuku grubuna giren hukuk dalları, öncelikle, yasanın ve onun adına toplumda en üst güç olan otoriteyi kullanan devletin çıkarlarını düzenleyen, devlet ile fertler arasındaki ilişkileri kurallara bağlayan hukuk dallarıdır. Özel hukuk grubuna gi

<sup>74</sup> Balta, Giriş, s. 98-99.

<sup>75</sup> Karatepe, s. 19; Balta, Kısa İdare, s. 53.

ren hukuk dalları ise, öncelikle kişiler arasındaki ilişkileri düzenleyen hukuk, dallarıdır.

Yönetim Hukuku, kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla meydana getirilen yönetsel kuruluşları ve bu kuruluşların etkinliklerini düzenleyen bir hukuk dalı olarak, kamu hukuku grubuna giren hukuk dalları arasında yer alır. Kamu kuruluşlarının her türlü etkinlikleri kamusal nitelikte olmayıp, kişiler arasındaki ilişkilere benzer nitelikte olanları da vardır. Kamu kuruluşlarının bu tür etkinlikleri, Yönetim Hukukunun konusu dışında kalmaktadır. Yönetim Hukuku, kamusal nitelikli devlet organlarının, sadece kamusal nitelikli etkinliklerini inceleyen bir hukuk dalıdır.

İdare, türlü yönleri olan bir alandır. Bu nedenle yerine göre, türlü hukuk dallarına tâbidir. Ezcümle, yönetimin dış ilişkilere ilişkin yönünü devletler hukuku düzenler. Ancak bu alanı bir tarafa bırakıp esas konumuzu teşkil eden iç yönetim cephesi de çeşitli hukuk dallarına tâbidir. İşte yönetimin büyük bir kısmını yönetime mahsus bir hukuk dalı olan yönetim hukuku düzenler. Bundan başka, bir kısım yönetsel kuruluş, etkinlik ve ilişkiler özel şahıslarla aynı hukukî rejime, başka bir ifadeyle özel hukuka tâbidir. Ayrıca yönetim de gerek davacı, gerekse davalı olarak adliye mahkemelerinin önüne çıkmakta ve bu halde de özel şahıslar gibi hukuk yargılama usulüne tâbi olmaktadır.

Yönetim Hukuku, devlet organlarının önemli bir bölümünü içine alan, çok geniş bir alanla ilgilenmektedir. Bu alanı değişik yönlerden inceleyen Anayasa Hukuku, Ceza Hukuku, Devletler Genel Hukuku ve Mali Hukuk gibi diğer kamu hukuku dalları ile de yakın ilişkilere bulunur.

### 7. Yönetim Hukuku Deyimleri<sup>76</sup>

Kuruluş ve işleyişleri farklı olmakla birlikte, her ülkede bir yönetim organı ve bu organın bağlı bulunduğu hukuk kuralları vardır. Anılan kurallar, bazı ülkelerde bağımsız bir hukuk dalı kabul edildiği halde, bazı ülkelerde genel ve ortak hukukun içerisinde ele alınmaktadır. Bu iki farklı anlayışın en belirgin özelliklerinden birisi başta Fransa olmak üzere Kara Avrupa'sında geçerli olan «idari rejim» diğeri ise İngiltere ve A.B.D.'de uygulanan «adli rejim»dir.

---

<sup>76</sup> Duran, s. 42; Karatepe, s. 22.

### a. Adli Rejim (Adli Yönetim)<sup>77</sup>

#### Genel Olarak

Başta İngiltere ve Amerika olmak üzere İngiliz Hukuk sistemine bağlı ülkelerde geçerli olan ve adli «yönetim» ya da «adli rejim» diye isimlendirilen sistemde; yönetim için ayrı bir hukuk düzeni bulunmamaktadır. Bu rejimde; yönetsel etkinliklerin tabii olduğu özel bir yönetim ve bu yönetimin neticesi olarak bu etkinlikleri yapanlara tanınmış birtakım ayrıcalıklar mevcut değildir. Yönetsel etkinlikler de, şahsi etkinliklerin tâbi olduğu kurallara göre ve bunları tatbik eden yargıçların denetimi altında yerme getirilir. Kamu ajanının yönetsel etkinliklerinden etkilenenler, bir şahsın özel etkinliğinden müteessir olmuş gibi, adliye mahkemelerinin huzurunda bu etkinliklerin hukuk kurallarına aykırı olduğundan ve kendisine zarar verdiğinden bahisle, kamu ajanının şahsı aleyhine bir dava açabilir. Böyle bir dava karşısında, kamu ajanı da şahıs gibi, hareketinin bir hukuk kurallarına uygun olduğunu ispatlamak zorundadır. Kamu ajanının bu etkinliği, görevi gereği yapmış olduğunu beyan etmesi kendisini adliye mahkemeleri huzurunda hesap vermek zorunluluğundan kurtarmaya kafi değildir. Kamu ajanı, fiilinin yasanın verdiği yetkiye dayandığını veya amirinin kendisine bu tür bir emir verdiğini ve amirin bu emri vermeye yetkisi bulunduğunu ispatlamak zorundadır. Mahkeme de kamu ajanının hareketinin yolunda olup olmadığını, şahsi etkinlik ve hareketlere uygulanan ölçüler çerçevesinde karar verir.

Mahkemelerin yönetsel eylem ve işlemleri bu şekilde tetkik etmek yetkisi netice olarak kamu ajanlarının adliyenin kararlarına göre hareket etmeleri zorunluğunu doğurur ve birçok defalar yasaların uygulanması için mahkemelerden izin almalarına ve mahkemelerin etkinlikten önce de yönetime emir vermelerine kadar uzanır. Gerçekten yönetim birçok durumlarda, ancak mahkemenin izni ile hareket edebilir. Bu sistemde, prensip olarak, yönetim, yönetsel kararlar almaya, re'sen hareket etmeye yetkili olmadığından, yönetsel etkinlikler de, şahsi etkinlikler gibi, başlangıçta ve sonuçta, adliyenin denetimi altına girer. Bu durum Fransa'da krallık devrinde memurlarla parlamenterlerin durumuna çok benzer.

Bundan başka, İngiltere ve Amerika'da, yönetsel rejimi kabul eden ülkelerdeki içerik ve biçimde, bir yönetim ve yönetsel etkinlikler yoktur. Ancak İngiltere'de Fransa'dakine benzeyen isimler taşıyan bir takım bakanlıklar görülebilir. Fakat bu bakanlıkların etkinlikleri yönet-

<sup>77</sup> Onar, I, s. 78-83; Karatepe, s. 23.

sel rejimi kabul eden ülkelerdeki bakanlıkların etkinliğinden tamamen ayrıdır. Bunlar doğrudan doğruya yönetsel etkinliklerde bulunmazlar. Ancak bazı özel müesseselerle, yerel hükümetlerin etkinliklerini denetleyerek ve bu etkinlikleri düzenleyerek bu alanlardaki yasaların uygulanmasını temin ederler. Fakat kendileri şahıslara karşı doğrudan doğruya yönetsel etkinliklerde bulunamazlar, etkin yönetsel işlemler tesis etmezler. Örneğin, Bayındırlık Bakanlığı Devlet arazisi ile resmi binalara bakar, bunların gelirini toplar. Ticaret Bakanlığı ticari etkinliklere ilişkin bilgileri toplarlar, büyük ticari teşebbüsleri tescil eder, istatistikler yapar, alâmeti farika işleri ile uğraşır, deniz liman işlerini denetler, iflâs işleri de bu bakanlığa aittir. Milli Eğitim Bakanlığı, milli eğitime ait düzenleyici işlemleri yapmak ve öğrenim kuruluşlarını denetlemekle yetinir. Yönetsel rejimde gördüğümüz asıl yönetsel etkinlikler yerel yönetimler veya birer özel hukuk müessesesi niteliğinde bulunan Corporation'lar tarafından yerme getirilir. Örneğin, Ticaret Bakanlığının yönetsel işlerine en çok yaklaşan görevlerinden sayılan fenerler ve şamandıralar fiilen Trinity House denilen bir Corporation tarafından yönetilir ve Bakanlık bu etkinliğin yalnızca mali yönü ile ilgilenir.

İngiltere'de bir yönetim ve yönetsel işlevi olmamak itibarıyla yönetsel rejimin organik unsurunu bulunmamaktadır. Ayrıca Rule of Law ilkesi adını taşıyan bir kural bu ülkede yetki ve ayrıcalık açısından da yönetsel rejimin organik ögesi bulunmadığı savını ortaya koymaktadır. Bu ilke, hiç kimsenin hukukun üstünde olmadığını ifade etmektedir. Bunu dikkate alan tanınmış İngiliz hukukçusu Dicey, İngiliz hukukunda kamu ajanları ile yönetilenlerin hukuk açısından aynı durumda olduklarını, aynı yargılama yöntemine ve aynı yargımcı yargı yetkisine tâbi olduğunu ve böylece de Fransa'da, yönetim ve kamu ajanlarına tanınan yetki ve ayrıcalıkların İngiltere'de bulunmadığı sav'ında bulunmaktadır. Aynı yazar, İngiltere'de Fransa'daki anlamda bir erkler ayrılığı olmadığını ve bu itibarla bir kısım davaların hükümete bağımlı bir takım mahkemelerde görülmesi gibi bir sistemin de mevcut olmadığını söylemekte, netice olarak, İngiltere'de Fransa'daki sisteme benzer bir rejim ve bir yönetim hukuku mevcut olmadığını ileri sürmektedir. Bir dönemde Yönetim Hukukunun dahi bulunmadığı savında olan Dicey, eserinin daha sonraki basılarında özellikle onuncu basısında, yeni yazarların konuya ilişkin eserlerini inceledikten ve özellikle Jeze ile görüş alışverişinde bulduktan sonra görüşünü değiştirerek, bir yönetim hukuku olduğunu ve bu hukukun konusunu kamu hizmetlerinin teşkil ettiğini kabul etmekle birlikte yönetsel rejimin esaslarının hiç mevcut olmadığı savı ileri sürülemez.

Bu ülkede yönetsel rejimin bazı öge ve nitelikleri olduğu gibi bu rejime kayma doğrultusunda bir eğilim de bulunmaktadır. Gerçekten İngiltere'de bir dönemin Polis - Devlet anlayışından kalma Matter of State esaslı tamamen ortadan kalkmamıştır. Hükümetin siyasi nitelikli bir takım etkinlikleri Devlet işi, hükümet tasarrufu sayılarak bütünüyle yargısal denetim dışında bırakıldığı gibi, Devleti temsil eden hükümdar da «The King can no vvrong» ilkesi gereğince sorumlu sayılmamaktadır. Hükümdara bağlı olan, onun yürütme aracı olan Bakanlar da aynı dokunulmazlığa sahiptirler. Hükümdar, başka bir anlatımla, Devlete karşı bir dava açabilmek için Petition of right yöntemine göre krala bir dilekçe sunulmak suretiyle, hükümdarlık aleyhine dava açmak üzere olur almak gerekmektedir. Bu dilekçe Attorney-General tarafından incelenerek dava açılmasına izin verilmesi veya verilmemesi doğrultusunda bir rapor düzenlenerek sonuç hükümdara bildirilir, ancak olur alındıktan sonra dava açılabilir. Bu tür bir istemde bulunmak için, ancak Devletin katıldığı bir antlaşmanın uygulanmaması veya hükümlerine aykırı hareket edilmesi veya bir malın haksız olarak alınması halinde ileri sürülebilir. Diğer durumlarda hükümdar ve bakanlar aleyhine dava açılmaz. Devletin «hükmi şahsiyeti nazariyesi» de henüz uygulama alanına girmemiş olduğu için, Devlet patrimuanunun sorumluluğu da söz konusu olamaz. Ancak, hükmi şahsiyeti kabul edilen corporation'lar ve bunun memurları hakkında dava açılabilir.

Memurların durumunu araştırırsak; memurları diğer şahıslarla aynı duruma koyan Rule of Law da mutlak değildir. İngiltere'nin gelenek hukuku olan Common Law memurlara birtakım ayrıcalıklar tanımış olduğu gibi, 1839 tarihinde memurları, şahısların ?dli takiplerine karşı korumak amacı ile yayınlanan Public authority protection act yasası da memurlara bazı dokunulmazlıklar tanımaktadır. Görüldüğü üzere, yönetsel rejimin hükümet ve yönetim ajanlarına tanıdığı dokunulmazlık ve ayrıcalıklar İngiltere'de kısmen ve başka bir biçimde de olsa bulunmaktadır.

Profesör Robson bu nedenlere bir de devletin genişleyen ve çeşitli biçim alan etkinliklerinden çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde; teknik meleke ve bilgilere de ihtiyaç bulunduğunu, adli yargı yerlerinin bu uyuşmazlıkları çözümleme konusunda yeterli derecede ihtisasları olmadığı gibi bu ihtisas yokluğunun işlevi de aksatabileceğini ekliyor.

Görüldüğü üzere, İngiltere'de yönetsel rejimin esaslarının hiç olmadığı savında bulunulamayacağı gibi, tutucu İngiliz hukukçuları ile yeni hukukçular arasındaki tartışmalar ve hayatın doğurduğu gereksinimler ve fiili durumlar yönetsel rejim eğilimlerini artırmakta ve güçlendirmektedir.



A.B.D.'de de aynı eğilimleri görüyoruz. Hukuk sistemi açısından İngiltere'yi örnek olarak almış ve bu ülkede de Devlet aleyhine dava açabilmek için hükümdarın olurluğunu almayı içeren Petition of right usulü kabul edilmişti. Bunun sonucu olarak Devlet aleyhine dava açabilmek için, yasama organına bir dilekçe vermek gerekiyordu. Devletin bir anlaşma hükümlerine uymaması veya haksız fiilden zarara uğrayanlar bir dilekçe ile Devletin mali sorumluluğunu kabul eden ve zararın ödenmesini gerektiren bir yasa çıkarılmasını istemek zorunda idiler. Esas itibarıyla sorumlu tutulamayan, aleyhine dava açılmayan, mahkeme önüne çıkarılmayan Devlet ve bu nitelikteki kamu kuruluşları ancak böyle bir yasa dolayısıyla tazmin zorunda kalacaklardı. Siyasi yapısı yargı işlerine uygun olmayan bir mahkeme bağımsızlığından tamamen yoksun bulunan ve yargısal yöntemlerle çalışmayan bir heyet, bu türden başvurular karşısında tereddütlere düşüyor, tesadüfler ve siyasi etkiler altında birçok defalar bu istemleri reddediyor, bazen de kabul ediyordu. Bu durumdan şikâyet eden birçok Amerikan hukukçularının eserleri belirtilmektedir.

Bu durumu çözümlenmek üzere, kongre 1855'de Federal Courts Of Claims adlı bir heyet teşkil etti. Bu heyet bir yasaya dayanan veya tüzüğe veya açık bir anlaşmaya dayanarak Devlet aleyhine ileri sürülen istemleri kontrol etti.

1887'de anılan heyetin yetkileri genişletildi. Ancak bu yasa Yüksek Mahkeme tarafından çok dar bir biçimde yorumlandı ve heyetin yetkileri dar bir alana inhisar etti.

Bu heyet Fransa'nın Danıştay'ına benzemekle birlikte aralarında farklılıklar vardır. Özellikle, üyelerinin yönetim ile ilgili kimselerden olmayıp, tamamen yargıçlardan oluşması, yetkisinin sınırlı bulunması yani, genel bir mahkeme niteliğinde olmayıp, ancak yasanın açıkça kendisini yetkili kıldığı sınırlı konuları denetleyebilmesi ve özellikle Devlet aleyhine açılacak haksız fiilden doğan alacak davalarına bakamaması açısından Türk ve Fransız Danıştaylarından ayrılmaktadır.

Adliye mahkemelerinin mutlak yetkisi ve yönetsel yargının olmaması hakkındaki sav da fiili duruma tam uygun değildir. Son 50-60 senenin sosyal yasaları İngiliz Kamu Kuruluşlarında yer alan birtakım kuruluşa yeni bir şekil vermiş, bazı Devlet dairelerine yönetsel etkinlikleri yargısal bir biçimde denetime tâbi tutmak yetkisini vermiştir. Özellikle Education Commission National Insurance Commissioners of Inland Revenue, Board of education, Board of Trade; Ministry of Health; Local Government Board gibi yönetsel heyetlere, bürolara ve makamlara bir takım yasalarla yargısal yetkiler vermek suretiyle adliye mah

kemelerinin yetkileri sınırlandırılmış ve bakan-teorisine doğru gidilmiştir. Bu tür bir sistemin yargısal işlevini tekmil usul ve teminatı ile yerme getiren genel yetkiye sahip bulunan ve özellikle hukuka aykırı kararları iptal etmek suretiyle bu kararların uygulama alanına geçerek hak ve yararları ihlal etmesini önleyen bir sisteme göre daha az gelişmiş, aynı zamanda sakıncalı bir sistem olduğu kuşkusuzdur.

Bu durum karşısında, İngiliz yazarları arasında, Fransız sistemini tercih eden Oxford Üniversitesi Profesörlerinden E. Barker Yönetmelik yargının kabulünü bir zorunluk olarak görmektedir. Diğer bir hukuk profesörü William A. Robson hükümet etkinliklerinin genişlemesi neticesinde ortaya çıkan Yargısal Yetkilere Sahip Milli Sağlık Sigortası Mahkemesi, İşsizlik Sigortası Mahkemesi, Sağlık, Ulaştırma Bakanlıklarına, Eğitim Meclisine, Ticaret Meclisine verilen yargısal işlevlerini ve bu suretle yönetimin yavaş yavaş adliye karşısında çekilmesini bugünkü İngiliz hâkiminin taşıdığı ferdiyetçi zihniyetle devletçilik ve cemiyetçilik eğilimlerinin telif edilmemesi ile açıklamaya çalışıyor. Yazara göre, kamu sağlığı, şehirciliği, işsizlik sigortalarını, eğitim işlerini, dul ve yetim işlerini düzenleyen bugünkü sosyal yasalar ve bu yasalarla Devletin yüklediği işler ferdiyetçilerin hatırından bile geçmemiştir. Uygulayıcılar, bugün sosyal yasaları, ferdiyetçi görüşlerin etkisi altında kalan özel yararları daima genel yararlar tercih eden, şahsın hürriyeti ve mülkiyet hakkına son derece hürmet eden ve dolayısıyla, ferdi korurken kamuyu ihmâl eden yargıçların denetim ve müdahalesi altında uygulayamazlar. Şahıslara uygulanan mücerret adalet prensipleri ve teamül sosyal bir siyasetin uygulanması için kâfi gelmez. Diğer yandan adli yargının ağır usulleri, masraflı oluşu, sosyal etkinliklerden çıkacak uyumsuzlukları çözümlenmeye uygun ve yeterli değildir.

Görüldüğü üzere, Amerika'da Devletin antlaşmalardan doğan sorumluluğu dahi, adli yargıda hüküm altına alınmamaktadır. Esasen Federal Mahkeme'de bile anayasa uyumsuzlukları dışında, şahsın Devlete karşı dava açmasına olanak yoktur.

Buna karşın, İngiltere'de olduğu biçimde, Amerika'da da yargısal ve yarı yargısal yetkilere sahip, bir kısım yönetsel meclisler, heyetler, bürolar bulunmaktadır. Yani yönetimin yargısal denetimi bakımından Amerika'da henüz bakan-hâkim teorisinden pek ileri gidememiştir. Devletin sorumluluğu esası bile bu ülkelerde henüz tartışmalıdır.

Bu durumlar, İngiltere ve Amerika'da da Devletin sosyal etkinlik alanının genişlemesinden duyulan gereksinimler, bu iki ülkede yönetsel rejime doğru bir reform yapılması eğilimlerini çok kuvvetlendirmiştir. Hatta, İngiliz-Amerikan hukuk aleminde çok tanınmış bir Hintli hukuk

bilgini, N. Ghose dahi, Amerika ve İngiltere'de ve bu hukuk sistemini benimsemiş bulunan ülkelerde, artık Fransız sisteminin ve yönetsel yargının kabulü zamanının geldiğini 1919 yılında savda bulunmuştur.

Bu görüşten etkilenen Mısır, İngiliz egemenliğinden kurtulduktan hemen sonra, ilk iş olarak bu reformu yapmak gerektiğini duymuştur.

Özetle, adli rejimde, yönetimin kuruluş ve işleyişini düzenleyen farklı hukuk kuralları ve usulleri yoktur. Fertlere uygulanan usul ve kurallar yönetime de aynen uygulanmaktadır. Aslında adli rejimi benimseyen ülkelerde, bağımsız ve ülke düzeyinde etkinlik gösteren bir yönetim işlevinden de bahsedilemez. Ancak anılan ülkelerde de, bakanlıklar ve onlara bağlı olarak çalışan kamu kuruluşları vardır, fakat bunların görevleri yönetsel rejimi kabul eden ülkelerde olduğu gibi, belli bazı kamu hizmetlerini sürekli olarak bizzat yürütmek değildir. Zira yönetsel hizmetler özel kuruluşlar ve yerel yönetimler tarafından görülmektedir. Buna karşın Bakanlıkların görevleri ise, yalnızca mali konularla ilgilenmek ve hizmetleri yürüten kuruluşların görevlerini yasalara uygun biçimde yerine getirip getirilmediklerini denetlemekten ibarettir.

İngiliz hukuk sisteminin temel ilkelerinden birisi olan «Rule of law» (Hukukun üstünlüğü) prensibine göre, yönetsel makamlar ve kamu görevlileri diğer şahıslarla aynı statüde görülmüşlerdir. Böylece aynı hukuk kurallarına bağlı olarak çalıştıklarından, aynı mahkemede ve aynı usullerle yargılanırlar, «kral yanlış yapmaz» ilkesi gereğince, yönetimi dava edecek olan bir kimsenin, yönetim tüzelkişiliğini değil, kamu ajanının şahsını dava etmesi gerekmektedir. Bunun kaçınılmaz sonucu olarak, yönetim adli yargıya bağlıdır.

Çok defa kararlarını almadan önce adli yargıdan izin alır, uygulamalarından sonra da bilgi verir. Bu açıdan, adli rejimde, yönetimin, yönetsel rejimde olduğu gibi, kendiliğinden ve önceden yargı kuruluşlarından izin almaksızın tek taraflı olarak bağlayıcı (icrai) kararlar alma yetkisi bulunmamaktadır.

İngiltere, Amerika ve diğer Common law ülkelerinde uygulanan «adli idare» rejimini, «tek hukuk ve tek yargı düzeni» biçiminde tanımlamak da mümkündür. Gerçi kamulaştırma, millileştirme ve benzeri bazı durumlarda kişilere uygulanan ayrı kurallar uygulanmakta ise de, tüm yönetim işlevine özgü ayrı bir hukuk rejimi ve ayrı bir yargı yolu yoktur. Buna karşın «adli idare» rejiminde hiç yönetim hukuku bulunmadığını söylemek de yanlış olur.

Günümüz İngiltere'sinde, «The King can do no vvrong» (Kral yanlış yapmaz) ilkesi gereğince, krallık makamının ve onun emrinde çalı

şan bakanlıkların aleyhine dava açılmayacağı yolundaki kesin kural belli ölçülerde yumuşatılmıştır. Artık hükümdarlık ve dolayısıyla devlet aleyhine dava açmak isteyenler, bizzat krallık makamına dilekçe ile başvuruda bulunarak devlet aleyhine dava açmak istediklerini belirtip, bu konuda izin istemektedirler. Bu biçimde gelen dilekçeler «Attorney General» adlı bir kurulda incelenerek olumlu ya da olumsuz bir raporla kurula verilmekte, kralın izin vermesi halinde dava açılabilir. Ancak, bu kadar zor engelleri olan davanın açılabilmesi için ayrıca devletin tarafı bulunduğu sözleşmeyi ihlal etmiş olması gerekmektedir. Aksi durumda dava devletin şahsına değil, hizmeti yürüten kamu ajanlarına yöneltileceğinden bu tür dolambaçlı yollara gerek yoktur.

Eskiden Amerika'da bir sözleşmenin ihlalinden ya da yönetimin bir haksız fiilinden zarar görenlerin, devlet aleyhine dava açabilmeleri için öncelikle yasama organına başvurarak, devletin mali sorumluluğunu kabul eden bir yasanın çıkarılmasını istemeleri gerekmekteydi. Ancak, 1855'de «Federal Court of Claims» adlı bir kurul oluşturuldu. Yetkileri günden güne artan bu kurul artık, yönetsel rejim uygulanan ülkelerdeki Danıştay'a benzemekle birlikte, sınırlı da olsa kamu kuruluşları aleyhine açılan davaları incelemektedir.

İngiltere'de son yıllarda «Tribunal» adı verilen ve yönetsel uyuşmazlıklara bakan mahkemeler kurulmaya başlamıştır.<sup>78</sup> Ancak şunu belirtelim ki, İngiltere'de devletin tüzelkişiliği bulunmadığından, devlet organlarından birisi olarak yönetimin mali sorumluluğu kabul edilmektedir. Tribunallerde ise, doğrudan doğruya devlet aleyhine değil, sadece tüzelkişiliği kabul edilen bazı kamu kuruluşları ile kamu görevlileri aleyhine dava açılabilir.

## **b. Yönetsel Rejim (Etkili Yönetim)**

### **aa. Genel Olarak<sup>79</sup>**

Devletin ve diğer kamu kuruluşlarının, hakiki ve diğer tüzelkişilerden üstün birtakım yetki ve ayrıcalıklara sahip olduğu kabul edildiğinde; anılan yetki ve ayrıcalıkların ve bunların kullanılmasının dayandırıldığı hukuki rejimin neden ibaret olduğunu saptamak gerekmektedir.

Bu yetki ve ayrıcalıkların ve bunların kullanılmasının dayandırıldığı hukuk kurallarının farklı olduğunu ileri süren Hauriou; ayrıca bahsi geçen ayrıcalıklardan en önemlisinin yönetimin şahsi ve özel iliş

<sup>78</sup> Philips, H.D., Constitutional And Administrative Law, B. 4, London, 1976, s. 590.

<sup>79</sup> Karatepe, s. 25, Duran, s. 42; Onar, I, s. 49-51.

kilere özel hukuk kurallarını uygulamaktan sorumlu olan adli yargı yerleri karşısında bağımsız olduğunu da ekliyor.

Gerçekten kabul edilecek sisteme göre, yönetimin düzenlenme biçiminin de farklı olması gerekecektir. Devletin yönetsel etkinlik ve tasarruflarını farklı saymayıp, özel hukuk kurallarına tâbi kılmak ve bunların uygulanmasını da adli yargı yerlerinin denetimine tâbi tutulmakta olduğu üzere, yönetim adli rejim sistemine uygun olarak düzenlenmek gerekecektir. Buna karşın, Devletin yönetsel etkinlik ve tasarruflarının bütünüyle ayrı nitelikte sayılarak ve özel hukukun uygulama alanının dışında tutarak, ayrı hukuk kurallarını uygulamak, ayrıca bu kuralları uygulayacak kuruluşları adli yargı yerlerinden bütünüyle ayırmak suretiyle de yönetsel rejime uygun biçimde düzenlemek gerekecektir.

Yönetim birinci sisteme adli, ikinci sisteme ise yönetsel rejim adını veriyor.

Değişik birçok ülkede uygulanmakta olan sistemleri incelediğimizde birinci sistemin İngiltere ve Amerika'da, ikinci sistemin ise, Fransa' da uygulanmakta olduğunu görürüz. Diğer ülkelerin ise bu sistemleri birtakım farklılıklarla benimsemekle birlikte genelde yönetsel rejimin ağırlıklı olduğu görülür. Türkiye'nin de yönetsel rejimi benimseyen ülkeler arasında sayılması gerekir. Bu nedenle yönetsel rejimin unsur ve karakterlerini incelemek ve bu sistemle yönetim hukuku arasındaki ilişkiyi ayrıntıları ile ele almak yerinde olur.

Fransa başta olmak üzere, Kıt'a Avrupası ülkelerinde uygulanan «yönetsel rejim »de, yönetimin kuruluş ve işleyişleri genel hukukun dışında tamamen kendine özgü kurallardan oluşan özerk bir yönetim Hukuku'na bağlıdır. Bu hukukun uygulanmasından çıkan anlaşmazlıklar, adalet mahkemeleri dışında oluşturulan ve kendine özgü yetkisi ve çalışma yöntemleri olan bir yönetsel yargılama düzeninde çözümlenmektedir.

Adli yönetime bağlı olan ülkelerdeki tek hukuk ve tek yargı yoluna karşılık, yönetsel rejim uygulanan ülkelerde çift hukuk ve çift yargı yolu bulunmaktadır. Yönetim bağımsız bir işlemdir. Yani yargı kuruluşlarından önceden izin almaksızın kendi başına tek yönlü kararlar alabilir. Yönetsel rejim, kısaca, «yönetsel kuruluş, işleyiş ve denetiminin, ülkede uygulanan genel hukuk düzeninden ayrı tamamen kendine özgü kuralları olan bağımsız bir hukuk düzenine bağlanmalıdır.»

Yönetsel rejimin tipik örneğini Fransız Yönetimi teşkil eder. Bu rejimin özel niteliklerini şu şekilde sınırlayabiliriz: 1. Devletin yönetsel hizmet ve etkinliklerinin gene devletin içinde, bağımsız, merkezi ni

telikte ve elinde ayrı bir gücü bulunan yönetsel teşkilata bırakılması; 2. Yönetsel etkinliklerin özel hukuk kurallarından farklı ayrı birtakım hukuk kurallarına tâbi kılınması; 3. Yönetsel kuruluşların, adli yargı karşısında, tam bir bağımsızlığı bulunması, bu bağımsızlığın sağlanması için yönetsel kuruluşları adli yargı yerlerinin müdahalesinden korumak amacıyla, uyuşmazlık mahkemesi denilen yüksek bir mahkemeye yer verilmiş olmasıdır. Yönetsel rejimin uygulandığı ülkelerde yönetsel hizmetlere göre ayrı bir kuruluş ve bu kuruluşun elinde ayrı bir güç bulunmaktadır. Bağımsız olan yönetsel kuruluşların etkinlikleri, anılan gücü kullanması adli yargı yerlerinde denetlenemez ve müdahale edilemez. Böylece, yönetsel etkinliklerin yasaya aykırılığı ve bu etkinliklerin yönetilenlere zarar vermesinden doğacak uyuşmazlıkların çözülmesi için adli yargı yerlerine başvurulamaz. Yönetimin ayrı bir güce sahip olmasının kaçınılmaz sonucu, etkinliklerini uygulamak amacı ile yaptığı işlem ve eylemlerin (tasarrufların) gereğini, adli yargı yerlerinin karar ve yardımları olmaksızın doğrudan doğruya yerme getirilebilmesidir. Örneğin, özel şahısların alacaklarını tahsil için, adli yargı yerlerinin yardımına muhtaç olmalarına karşın, yönetim bir vergi alacağını doğrudan doğruya ve kendi gücü ile tahsil edebilmekte, ayrıca da, bu alacağı belirleyen yönetsel kararın yasaya uygun olmadığı, hukuka aykırı olarak tahsil edildiği biçimindeki savlardan çıkacak uyuşmazlıkların çözülmesi için adli yargı yerlerine başvurulamaz.

Özel şahıslar, infazı gerekli bir yargı ilamı olsa dahi adli yargı yerlerinin aracılığı olmaksızın, yani, icra daireleri araya girmeksizin haklarını alamayacakları, borçlarına karşı güç kullanamayacakları halde, yönetsel kuruluşlar üçüncü şahıslara ilişkin kararlarının gereklerini, onların olurlarına veya adli yargı yerlerinin aracılığına ve müdahalesine gerek olmaksızın, hatta onun itiraz etmesine ve karşı olmasına rağmen zorla infaz edebilirler.

İcra ve infaz bakımından yargısal kararlara benzeyen yönetsel tasarruflar, bu özellikleri ile özel hukuk tasarruflarından ise tamamen ayrılırlar. Gerçekten, özel hukukta, bir şahsın iradesi, diğerinin şahsı ve patrimonu üzerinde, doğrudan doğruya infaz ve icra özelliğine sahip bir hukuki sonuç doğurmaz. Yönetsel kararların infazında ise, yönetim makamları, adli yargı yerlerinin, icra dairelerinin güç ve yetkilerini kullanırlar. Başka bir deyişle, Devletin icra dairelerine verdiği güç, yönetsel kuruluşlara da verilmiştir. Bu güç nedeniyle yönetim, haklarını, icra dairelerine özgü yetkileri aynen kullanmak suretiyle, verdiği kararın hükmünü bizzat infaz ve icra eder.

Halbuki, şahıslar arasında bir alacak ilişkisi ya tarafların birleşen iradelerinden doğan akitten veya herhangi bir fiile yasanın tayin ettiği

hükümden, başka bir deyişle haksız fiilden, veyahut sebepsiz yere iki taraf arasındaki patrimonium ilişkisinin bozulmasından, yani, sebepsiz iktisaptan doğar. Böylece, hukuki bir hükmün tayin ettiği fiiller ve haller dışında, irade alanında bir alacak ilişkisi ancak borçlunun kabul iradesinden doğar, işte yönetsel rejim, özel hukukun bu ilkesinin tamamen dışında bir özelliğe sahiptir.

### **bb. Yönetsel Rejimin Nitelikleri<sup>80</sup>**

Adli yönetimden farklı özellikleri içeren yönetsel rejimin özelliklerini ve adli yönetimden farklı yanlarını şu şekilde sıralayabiliriz.

1. Yönetsel rejimde yürütmeden ayrılmış olan yönetim, yürütmenin genişlemesi, uzaması olmakla birlikte, ondan ayrı nitelikte hükmi şahsiyete sahip bir kuruluş haline gelmiştir. Gerçekten bu kuruluş tamamen siyasi bir özellik taşıyan hükümetten farklı olarak, daha çok teknik bir niteliğe sahiptir. Halkın günlük gereksinimlerini ve yürütmenin siyasi nitelikli hizmetleri yapabilmesi için ihtiyaç duyduğu araç ve gereçleri karşılayacak ve temin edecek etkenlikler yapmak, yönetimin görevi ve varlık nedenidir.

2. Gerek yürütme ve gerekse onun genişlemesinden ibaret olan yönetim, adli yargı karşısında tamamen bağımsızdır. Başka bir deyişle, yönetsel etkinliklerini yerme getirirken, adli yargı yerlerinden bir izin almak gereksinimi duymadığı gibi, icra ettiği etkinliklerden dolayı da adli yargı yerlerinin denetimine bağlı değildir. Böylece yönetimin hukuki tasarruf ve işlemlerinden ve yönetsel eylem ve işlemlerinden dolayı, yönetime karşı adli yargı yerlerinde dava açılmaz.

3. Yönetimin gerek adli yargı yerleri karşısındaki bağımsızlığı ve gerekse hükümetin genişletilmiş bir parçası olması dolayısıyla aynı mahiyette olması, onun özel hukuk şahıslarının ehliyet ve haklarından ayrı olarak, birtakım yetkileri olmasını gerektirir. Bilindiği gibi, bu yetkiler egemenlik hakkının bir sonucudur. Yönetim Devlete özgü egemenlik hakkının bir bölümünü kullanmak yetkisine sahip bulunmaktadır. Yönetimin elindeki bu güç kamu gücüdür ve her sivil zabıta güçlerinin toplamından ibarettir. Yönetim, egemenliğin bir bölümünü elinde bulundurması itibarıyla, hükmetmek, yani üçüncü şahıslar üzerinde, onun olurlarına gerek duymaksızın, onları birtakım sorumluluklarla karşı karşıya bırakacak irade beyanlarında bulunmak, bir başka deyişle, hukuki tasarruf ve muameleler yapmak yetkisine sahiptir. Örneğin zabıt emir ve uyarıları, vergi yükümlülüklerinde olduğu gibi üçüncü şahıslar hakkında hukuki hükümler doğuran bu bir taraflı hu

<sup>80</sup> Onar, I, s. 60-63; Giritli - Akgüner, Giriş, s. 12-15; Karatepe, s. 25-26.

kuki tasarruflar icrai kararlar sıfatını alırlar. Zira doğrudan doğruya, adli yargı yerlerinin denetim ve müdahalesine gereksinim olmaksızın icrai niteliğe sahiptirler.

4. Etkin (İcrai) yönetsel kararların bir bölümü, yönetimin adli yargı yerleri karşısındaki bağımsızlığının bir neticesi olarak, adli yargı yerlerinin bir parçası olan ve onun hiyerarşik düzeni içerisinde görev yapan icra ve iflas dairesi müdürlüklerinin aracılığına gerek duyulmaksızın, bizzat yönetim tarafından infaz edilir. Buna hukukta re'sen hareket yetkisi denilir.

Gerçekten özel hukuk kişilerinin yaptıkları işlemlerden dolayı, eğer bir uyumsuzluk doğarsa, bunlar haklı olduklarını kanıtlamak için bir yargı kararı almak ve bu yargı kararını da icra dairesi aracılığı ile yerme getirmek zorundadır. İcra daireleri gerektiğinde zora başvurarak, yargı kararını, daha doğrusu mahkemece haklı bulunan taraf lehine ve fakat uygulanamayan kararı yerme getirmektedir.

Yönetim Hukukunda, yönetimin kararları uyulması zorunlu ve icraya (uygulamaya etkili olmayan) elverişlidir. Yönetilenler, yönetimin etkin işlemlerine uymak, yönetsel kararların gereklerini yerme getirmek zorundadırlar. Eğer, bu kararlara uyulmazsa, yönetim, kendiliğinden (re'sen) gerektiğinde zor (cebir) kullanarak kararların gereklerini yerme getirir. Örneğin, yönetim, yıkılacak derecede tehlikeli (maili inhidam) yapılar için, önce yapı sahiplerine tehlike derecesine göre, tebligat yaparak, belli bir süre için tehlikenin giderilmesini ister. Süresi içinde yapı, sahibi tarafından tamir edilerek ve yıktırılarak tehlike ortadan kaldırılmazsa, bu işler belediye veya valilik tarafından yapılır ve gideri % 20 fazlası ile yapı sahibinden tahsil edilir.<sup>81</sup>

Demek ki, yönetsel rejimde, yönetsel mercilerin yönetilenlere kendiliklerinden uygulanabilir, borçlar yükleyen kararlar alabilmesi ve bu kararları gene kendiliklerinden uygulaması gerekmektedir. Eğer bu kararlara uymayanlar varsa, gene yönetsel rejimin bir özelliği olarak, yönetim, zor kullanmaya varan derecede değişen yaptırımlar (müeyyideler) kullanarak, yönetsel kararlara uymayı sağlar.

5. Yönetimin adli yargı karşısındaki bağımsızlığı, yönetimin her türlü yapısal denetim dışında kalması anlamına gelmez. Hukuka bağlı bir devlette, devletin ve özellikle yönetimin her türlü eylem ve işlemi, özel etkinlikler gibi, hukuk kurallarına bağlıdır ve ayrıca hukuki hüküm ve değerlerini bu kurallardan alır. Bu kuralın kaçınılmaz sonucu

<sup>81</sup> 3194 sayılı «İmar Kanunu», m. 39 (R. G. 9.5.1985, S. 18479), Ayrıca, bkz. 6735 sayılı «İmar Kanunu» m. 50 (R.G. 16.7.1956 S. 9359).



olarak da, yönetimin hukuki işlem ve eylemlerinin hukuk kurallarına uygun olup olmadığından ve bu konuya ilişkin çıkacak uyuşmazlıkların da yargısal yöntemler dahilinde ve yargı yerleri tarafından çözümlenmesi gerekir. Yönetimsel rejimde, yönetimin adli yargı yerleri karşısındaki bağımsızlığı dolayısıyla, adli yargı yerleri bu denetimi yapamayacaklarına göre bu nevi uyuşmazlıkları çözümlenecek ayrı bir yargı yeme gereksinim duyulur, işte bu yargı yerlerinin adı idare mahkemeleridir.

Böylece yönetimsel rejimin bir özelliği de adli yargı yerleri dışında, bağımsız yönetimsel yargı yerlerinin bulunmasıdır. Yönetimsel rejimin uygulanmadığı ülkelerde, yönetimsel yargı yerlerine ihtiyaç duyulmaz. Ülke olarak, yönetimsel uyuşmazlıklarda adli yargı yerlerince çözümlenir. Ancak gün ve gün yönetimsel etkinliklerin artması, teknik özelliklerdeki değişimler ve özel etkinliklerden farklı esaslara dayandırılmalarının bir sonucu olarak, yönetimsel rejimi kabul etmeyen İngiltere ve Amerika gibi ülkelerde de, yönetimin işlem ve eylemlerinden doğan bir takım uyuşmazlıkların çözümlenmesini sağlayacak özel yargı yerleri kurulmakta, böylece bu ülkelerde de yönetimsel yargı yerlerine doğru önemli adımlar atılmaktadır.

Yönetim, yönetimsel yargı yerleri karşısında da bir ölçüde bağımsızlığa sahiptir. Bu açıdan, yönetim kuruluşları içinde icrai etkinlikler yapan yönetim kuruluşları ile danışma ve yargısal işler gören kuruluşlar birbirlerinden ayrılır ve birincisi etkin yönetim adını alır. Bu farklılığın sonucu olarak yönetimsel yargı yerleri, etkin yönetime belirli bir harekette bulunması konusunda emir veremezler. Yönetimsel yargı yerlerinin kararları, ya hukuka aykırı olan işlem ve eylemi iptal etmek veya yönetime bir tazminat ödeme zorunluluğu yükler nitelikte ve içeriktedir. Aksine, yönetimsel yargı yerleri, yönetime hareket biçimi ve belirli bir para ödemesinden öte, bir borç yükleyemez, aynı şekilde, yönetime karşı icra yoluna başvurulamaz.

Demek ki yönetimsel rejimin bu öğretisi, yargı denetimi adını almakta olup, yukarıda açıkladığımız gibi, yönetimsel rejimde, yönetime verilen yönetimsel etkin karar almak ve bunu gerekirse ve zor kullanarak yeme getirme ayrıcalığı çok önemli ve önemli olduğu kadar da güçlü bir silahtır. Bu gücü ve olanağı kişi hak ve özgürlükleriyle dengeleme ve birtakım hukuki araçlarla frenleme ve denetleme gerekir. Aksi halde, yönetim, keyfiliğe ve kişiler üzerinde baskıya varan uygulamalara yol açabileceği gibi, Polis Devleti denilen bir yönetim biçimine dönüşebilir.

Yönetim, etkinliklerini yeme getirirken, yasalar çerçevesinde ve hukuk kuralları sınırları içerisinde kalarak hareket biçimi sergilemek

zorundadır. Her ne kadar, yasalar ve diğer düzenleyici işlemler yönetimin etkinliklerine, yetki ve görevlerine bir takım kayıtlar koyup, sınırlamalar getirmişlerse de, bu tek başına yeterli değildir. Başka bir deyişle, bu tam bir güvence ve garanti değildir. Her ne kadar yasalar, bazı hallerde, öngördükleri hükümlere uygun davranmamanın yaptırımını da göstermişlerse de bu da yeterli bir güvence oluşturmamaktadır. Yeterli güvencenin koşulu, yargı denetimine yer verilmiş olmasıdır. Yönetilenler, her somut olayda, uyuşmazlıkta, yönetimin hukuka veya yasaya uygun davranıp davranmadığını, bağımsız ve tarafsız yargıçların teminatlı yargı yerleri önünde denetletirebilmelidirler.

Ancak bu durumun, yönetimin elini kolunu bağladığı başka bir deyişle, iş yapamaz duruma düşürdüğü sanılmamalıdır. Zira yargı denetiminin tüm öğeleriyle işlediği durumlarda dahi, yönetim, yönetilenlere yargı yerme başvurma, yönetsel etkin kararın yerine getirilmesini durdurmadığı, bu konuda ayrıca bir yürütmeyi durdurma kararına gereksinme duyulduğu gibi, yargı denetimi kural olarak yönetsel etkin karar alındıktan sonra işlemeye başlar. Ayrıca, yönetilenler, davacı durumunda buldukları için de, ispat yükü kendilerine ait olmaktadır.<sup>82</sup>

6. Yönetsel rejimin bir diğer özelliği, yargı denetimini yapacak yargı yerlerinin, genel mahkemeler (adli mahkemeler) değil, özel mahkemeler (idari mahkemeler-idari yargı yerleri) olmasıdır. Yönetsel yargı rejimi dediğimiz bu sistemde uyuşmazlıklar, adli rejimin aksine, adli yargı yerlerinden ayrı ihtisas mahkemelerinde ve özel hukuk uyuşmazlıklarından farklı yöntem ve kurallarla çözümlenir. Fransa ve Türkiye bu sistemin uygulandığı ülkelere örnek olarak gösterilebilir. Özel hukuk uyuşmazlıkları konularına göre ilk derece mahkemeleri olarak Sulh Hukuk, Asliye Hukuk, Ticaret v.s. mahkemelerde ve bunların üstünde temyiz yeri olarak görev yapan Yargıtay'da çözümlenir. Ceza davaları da gene suçun ve cezanın türlerine göre, Sulh Ceza, Asliye Ceza veya Ağır Ceza Mahkemelerinde görülür. Bu mahkemelerin üzerinde gene temyiz yeri olarak Yargıtay bulunur.

Yönetsel uyuşmazlıklar da iki dereceli olarak kesin çözüme kavuşur. İlk derece mahkemeleri olarak, idare ve vergi mahkemeleri, yönetsel ve vergi uyuşmazlıklarında genel yetkili ve görevli yargı yerleridir. Danıştay'ın bazı konularda ilk derece mahkemesi olarak görev yapması mümkündür. Bölge idare Mahkemeleri de, gene belirli konularda itiraz mercii olarak görev yapar. Danıştay, yönetsel uyuşmazlıklarda son derece mahkemesi olarak kesin kararlar verir.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Giritli - Akgüner, Giriş, s. 12

<sup>83</sup> Giritli - Akgüner, Giriş, s. 14.

7. Yönetmel rejimin bir özelliği de, özel hukuk uyuşmazlıklarından farklı uyuşmazlıklar, adli yargı yerleri dışında görevli ve yetkili yargı yerlerince çözümleneceğine göre, adli ve yönetmel yargı yerleri arasında çıkacak görev ve hüküm uyuşmazlıklarının da ayrı yargı yerlerince çözümlenmesi gerekir. Bu uyuşmazlıkları çözecek yargı yeri Uyuşmazlık Mahkemesidir.

Yönetmel rejimi benimseyen bir ülkede, iki tür yargı yeri olunca, bu yargı yerleri arasında bir takım görev ve hüküm uyuşmazlıklarının çıkması da kaçınılmazdır. Diğer yandan yönetimin adli yargı karşısında bağımsızlığından bahsedilince yönetimin anılan bağımsızlığını güvence altına alacak bir yaptırıma gereksinim duyulmaktadır. Ancak, yukarıda açıklandığı üzere, yönetimin gösterdiği her etkinlik bir kamu hizmeti veya yönetmel etkinlik olmayacağına ve yönetim bu tür etkinlikleri dışında tamamen özel hukuk yöntem ve kurallarına bağılı bulunacağına göre, yönetimin her hangi bir etkinliği fertler tarafından, özel bir etkinlik olarak nitelendirilerek, yönetime karşı adli yargı yerlerinde bir dava açılması ve bu davayı anılan yargı yerlerinin de görevi içerisinde görerek, yönetimin etkinliğini denetlemeye teşebbüs etmesi mümkündür. Bu durumda yönetimin adli yargı karşısındaki bağımsızlığı ilkesi tamamen adli yargı yerinin takdirine kalacak, böylece de, yönetimin bağımsızlığı ortadan kalkmış olacaktır.

Fransa'da yönetimin adli yargı yerleri karşısındaki bağımsızlığını temin için adli yargı yerlerinde yönetim ile fertler arasında çıkabilecek görev uyuşmazlıklarını çözümlmek üzere bir uyuşmazlık mahkemesi oluşturulmuştur. Bu yargı yeri ne yürütme, ne yönetim ve ne de adli yargı yerinin bir parçasıdır. Fiilen onların üstünde tamamen bağımsız bir anayasa organı niteliğindedir. Fransız Uyuşmazlık Mahkemesi Kurulu yarısı adli yargının üstünde bulunan Yargıtay'dan ve diğer yarısı da yönetmel yargının üstünde yer alan Danıştay'dan alman üyelerden oluşturulmaktadır.

Houriou'ya göre, tam bir yönetmel rejimin karakter ve ölçütü uyuşmazlık mahkemesidir. Bu mahkeme olmadıkça yönetimin adli yargı karşısındaki bağımsızlığı tamamen gerçekleştirilemeyeceği için, yönetmel rejim de oluşmuş sayılmaz. Yönetmel rejimin diğer öge ve karakterleri mevcut olmasına karşın, uyuşmazlık mahkemesi bulunmadığı takdirde, yönetmel rejimin öğelerinden birinin eksik olduğundan bahsedilir.

Türkiye'de de uyuşmazlık mahkemesi vardır. Nitekim Türkiye'de 2247 sayılı «Uyuşmazlık Mahkemelerinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun»<sup>84</sup> uyarınca, adli, idari ve askeri Yargı yerleri arasında görev ve

<sup>84</sup> R.G., 22.6.1979, S. 16674.

hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözmeye yetkili ve görevli bağımsız bir yüksek mahkeme olarak uyuşmazlık mahkemesi bulunmaktadır.

Bir ülkede, yönetsel rejimin bütün öğeleriyle var olduğundan bahsedebilmek için uyuşmazlık mahkemesinin varlığını bir ölçüt olarak kabul edebiliriz.<sup>85</sup>

### cc. Türkiye’de Yönetsel Rejim<sup>86</sup>

Hukuk ve yönetim tarihi açısından, Osmanlı İmparatorluğu iki safhaya ayrılabilir. Birincisi önce İslam hukukunun, tatbikinde İslam hukukunun yanında Avrupa hukukunun ve kurumların da birlikte uygulanmasına yer verildiği ve Monist bir görüşün hakim olduğu ve Tanzimat’ta kadar süren safhadır.

İkincisi, İslam hukuku ile bundan kaynaklanan hukuk ile yönetim kurumların, Avrupa hukuk ve yönetim kurumları ile birlikte yaşadığı, ancak, birbirinden tamamen bağımsız ve ayrı, iki hukuk sisteminin yürürlükte olduğu safhadır. Cumhuriyet ile birlikte, laik hukuk ve yönetimin kabul edilmiş olmasıyla tekrar monist, başka bir deyimle, tek bir hukuk ve yönetim sistemi hâkim olur. Ancak bu monizm, birincinin aksine, Avrupa hukuk ve yönetim sistemine dayanır.

Fakat, üç sistemin de uygulandığı her dönemde, yönetim ve adli yargı arasında, fiili bir ayrılığın varlığından bahsetmek mümkündür. Osmanlı İmparatorluğunun kuruluşundan Tanzimata kadar geçen dönemde, Devlet esas teşkilâtında gerek güçler ayrılığından, gerekse işlev ve organ farklılığından söz etmek mümkün değildir. Yani tüm iktidar hükümdara aittir. Temel hukuk ilahi nitelikte olduğundan yönetimin bugünkü anlamda, geniş bir düzenleme işlevinden bahsetmek olanak dışıdır.<sup>87</sup> Yargı işlevi olan adalet dağılımı da yürütme işlevinde olduğu

<sup>85</sup> Giritli - Akgüner, Giriş, s. 15.

<sup>86</sup> Onar, I, s. 83-92; Adil, Mtslihiddin, Mukayeseli Hukuku İdare, İstanbul 1933; Tevkii Abdurrahman Paşa, Osmanlı Kanunnameleri, Milli Tetebbüler Mecmuası İstanbul 1916; Paşa Cevdet, Tarih-i Cevdet, C. IX ve müteakip, İstanbul; Efendi Lütfi, Tarih-i Lütfi, Yazma, Üniversite Kütüphanesi; Onar, S. Sıddık, İki Devrin Hukuku, Yeni Türk Mecmuası, Cumhuriyetin X. yıldönümü nüshası, İstanbul 1933; Onar, S. Sıddık, Türk İdare Hukukunun Tekâmül Safhaları ve Bugünkü Esasları, Hukuk İlmini Yayma Kurumu Konferansları, s. 1; Onar, S. Sıddık, Hâurionun Müessesesi Nazariyesinin Açıklaması ve Müesseselerimize Tatbiki, Hukuk İlmini Yayma Kurumu Konferansları, s. 66.

<sup>87</sup> Esas itibarıyla İslam Hukuku uygulanmakta olan Osmanlı İmparatorluğunda, bu hukukun boş bıraktığı alanlarda ve özellikle yönetimin işlem ve eylemlerinde Padişah emirlerinden ve bunlara dayanan teamülden oluşan bir hukuk manzumesi de mevcuttur. Anılan hukuk kuralları (Complation) anlamın

üzere hükümdarın yetki ve görevleri arasında yer almaktadır. Gerçekten, hükümdarın mutlak yetkisini merkezde sadrazam, buna karşın taşrada ise yerine göre, beylerbeyi ve sancakbeyleri temsil eder ve kullanırlar. Bunun kaçınılmaz sonucu olarak yargı yetkisi de bunlara aittir. Ancak, yargı işlevinin yerine getirilmesinde uygulanacak İslâm hukuku kurallarını bilmek ve aynı zamanda uygulamak, uzman elemana ihtiyaç gösterdiğinden, bu işlevi hükümdar ve onu temsilen hükümet adamları adına kazaskerler, kadılar ve naibler gibi din ve hukuk ilimlerini bilen uzman kamu görevlileri yerme getirirler. Böylece, Devlet işlevleri ve organları arasında uzmanlık gereği fiilen bir iş bölümü yapılmış ve yargı işlevi fiilen bir başka sınıfın eline geçmiştir. Ancak yargı görevi yapan bu sınıfa mensup olanların uyuşmazlık niteliğinde olsa dahi, yönetim ve politika işlerine karışmayacakları, yasa adını taşıyan ve Padişah emirlerinden oluşan kurullarla saptanmış bulunmaktadır.<sup>88</sup>

Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat dönemini açan Gülhane Hattı Hümayunu ile bir taraftan Devletin hukuk kuralları ile bağlılığı, diğer yandan da, gerek yönetim ve gerekse özel ilişkiler alanında batı hukukunun esas ve kurumların uygulanmasının kabul edilmesi ile birlikte yargısal alanda birçok zorluklar ortaya çıkmıştır. Zamanın yargı organını oluşturan mahkemeler yalnızca fıkıh kurallarını uygulama konusunda uzman oldukları için batı hukukundan yeni alman yönetsel ve adli yasa ve tüzükleri uygulayacak nitelikte değildir. Bu durum, özel ilişkiler alanında da güçlükler yaratmış ve ortaya tam veya yarı yargısal yetkiye sahip heyet ve makamların çıkmasına neden olmuştur. Gerçekten, 1242'de oluşturulan «ihtisap Nezareti» kambiyo işlerinden çıkan davalara bakıyor. 1245 «Meclisi Ziraat ve Sanayi» adıyla oluşturulan ve çok kısa bir süre sonra «Meclisi Umur-u Mafîa» adını alan ve sonuçta 1255'de kurulan «Ticaret Nezareti» bünyesine alınan bir Meclis-i Hayriye, Avrupa tüccarları ile kambiyoocuları denetliyor ve bunlar arasında çıkan uyuşmazlıkları yabancı tüccarların vekillerinin de varlığı ile inceliyor

---

da olan kanunnamelerde toplanmıştır. Tevfik Abdurrahman Paşa Kanunnamesi dördüncü Mehmet döneminde toplanmış önemli bir completion'dur (Onar, I, s. 84).

<sup>88</sup> Örneğin Tevkii Abdurrahman Paşa Kanunnamesinde, kadıların görev ve yetkilerinden söz edilirken, bu yetkinin sınırı şu şekilde ayrılıyor; «lcrayı ahkâm-ı şeriye eyleyip emme-i Hanafiyeden muhtelid-i hifa olan akvali tetebü edip esahhî ile amel eylerler ve ketb-ü sicillat ve sukut ve tevzic-i sıgar ve sair ve kisme-i mevaris-i reaya ve zabt-ı emval-i eytam ve gaib ve azl-ü nasb-ı ve naip ve ukudu amma nizam-ı memleket ve hıfz-ı haraset-i raiyyet ve siyasete müteallik umuru hakkam-ı seyf-i siyaset olan vükelayı Devlete havale etmeye memurdurlar (Onar, I, s. 84).

du. Sarrafların davaları darphanede, iltizam davaları 1256'da Maliye Nezaretinde kurulan Meclis-i muhasebeye; deniz ticaret davaları ise limanda görülmüyordu. Bu durumda yönetsel kuruluş özel hukuk işlerinde de yargısal bir işlev yapmakla, yönetim, adli yargı yerinin işlevine müdahalede bulunmuş veya başka bir anlatımla müdahale etmek zorunda bırakılmıştı. Bunun dışında, bir yandan asıl yargı yeri olan şer'îye mahkemelerinin yetersiz ve etkisizliği, öte yandan da cehalet ve ihmalin doğurduğu örf ve adetler, bu tabii olmayan yargı yerlerinde, yabancılara da yargılama yetkisini paylaşma olanağı tanıyor, böylece kapitülasyonların ve özellikle adli kapitülasyonların içeriğini oldukça genişletiyordu.

İşte Tanzimat'tan sonra Devletin esas teşkilâtı yeniden kurular, yürütme ve yargı organlarının durumu düzenlenirken tüm yargı kuruluşlarının, yürütme ve dolayısıyla yönetim karşısında tam bir bağımsızlığa sahip olmadıkları, organik bakımdan yürütmeye dahil oldukları gibi, dağımık ve mevcut gereksinimlere yeterli cevap verecek vaziyette ve nitelikte olmadıkları görülür. Tanımlanan durum karşısında, 1868 (1284) tarihinde bir Divan-ı ahkam-ı adliye teşkilatı kuruldu. Divan-ı ahkam-ı adliye nizamnamesinin 198 maddesinde divanın oluşturulmasındaki amaç ve yapacağı görevler açıkça belirtilmişti.<sup>89</sup> Bu suretle ortaya çıkan yeni tip mahkeme ile birlikte yargı yerinin, yürütme ve yönetim karşısında bağımsızlığı da böylece kabul edilmiş oluyordu. Fakat bu konuya ilişkin olmak üzere, ileri sürülen gerekçe, Fransa'da-kinin tamamen aksine idi. Gerçekten Fransa'da yönetsel rejim, yönetimin, adli yargının etkisinden kurtulması için kabul edildiği halde, Osmanlı Devletinde ise; adliye yürütmenin etkisinden kurtulmaya çalışıyordu. Bu değişiklik, Türkiye ile Fransa'nın yapıları, yönetim ve hukuk tarihlerinin gelişimindeki farklılıklardan doğmaktaydı.

Özel hukuk alanındaki uyumsuzlukları, yönetimin elinden alarak ayrı bir yargı yerine vermek suretiyle adli yargı yerinin temeli atılırken, yönetsel işlem ve eylemlerden çıkacak uyumsuzluklar da göz önünde tutulmuştu. İlk adli yargı yeri olan Divan-ı ahkam-ı adliyenin görev

<sup>89</sup> Divan-ı ahkân-ı adliye'nin amaç ve görevleri aynen «Umur-u hukukiyenin hü- kümet-i ıcrayeden külliyyen tefriki ile murafaat ve muhakemat-ı vakıada hu- kuk-u ibadın bir kat daha temini yani bu magule umurlu hükümet-i icraiyye- nin müdahaleye salâhiyetinden kemayenbeği cereyan-ı âdil ve hakkaniyete ariz olabilecek mevâniin def'i nezd-i alîi hazreti mülûkâneed tensip ve tasvip buyurularak ol babta isabet-i efzay-i südür olan emr-ü fernan- ı cenabı Padişah, mucibince ve usul-ü mezkûreye tatbikan Devlet-i adliyyede devviyi kanuniye için en büyük mahkeme olmak üzere...» denilmek suretiyle açıklığa kavuşturulmuştur.

ve yetkilerini belirleyen ikinci maddede «Divan-ı ahkam-ı adliye şahsı ile hükümet beyinde bir iddiaya taallük ederse ol davayı Şura-i Devlete naklettirecektir» denilmek suretiyle bu mahkemenin gerek doğrudan doğruya ve gerek dolaylı yolla, hükümetin taraf veya ilgili olduğu davaları göremeyeceği belirtilmek suretiyle, bir yandan adliyenin yürütme karşısındaki bağımsızlığı sağlanıyor, diğer yandan da, hükümetin adli yargı karşısındaki bağımsızlığı ilkesine yer verilmiş oluyordu.

1924 Anayasa'sı açısından bu sorulara verilecek cevaplar arasında tereddütte düşenler olmuştur.

Duran, 1950 yılında bu konuya ilişkin olmak üzere yazmış olduğu doçentlik tezinde, Türk yönetsel rejimi ile Fransız yönetsel rejimi ve iki ülkenin uyumsuzluk mahkemeleri arasında esaslı bir farkın bulunduğunu savunmaktadır. Duran'a göre, o dönemin anayasası Fransa'daki gibi üçlü erkler ayrımı ilkesine dayanmadığı ve yasama erki ile yönetimi aynı güç ve tüm yargı yerlerini yargı gücü adı altında ikinci bir güç sayılması nedeniyle bizde Fransa'daki hal ve anlamda bir erkler ayrılığına ve yürütme gücünün bağımsızlığı esasına dayanan bir yönetsel rejim olamayacağı gibi, uyumsuzluk mahkemesi de bu bağımsızlığın yaptırım ve teminatı olan bir anayasa kurumu olmaktan çok aynı yargı gücü içinde bulunan iki tür Mahkeme arasında görev uyumsuzluklarını çözümlen bir yargı erkinden ibarettir.<sup>90</sup>

Duran'ın iki anayasa ve iki rejim arasında tespit etmiş olduğu farklılık doğru olmakla birlikte, 1924 Anayasasında ve Devletin iki gücü olmasına rağmen üç organı bulunduğu ve bunlar arasında bir iş bölümü kabul edildiği, bu iş bölümü dolayısıyla yönetim ile adli yargının görev alanlarının ayrılmış olduğu ve bu iş bölümü ile görev alanları ayrılığının anayasaya ilişkin bulunduğu, uyumsuzluk mahkemesinin de anayasanın koyduğu bu iş bölümü bakımından iki organı arasında düzenleme görevini görmesi nedeniyle bir anayasa yaptırımı olduğu savında bulunulabilir. Türkiye'de, böyle bir iş bölümüne gerek bulunduğunu Türkiye bünyesinin, tarihinin ve iş hayatının bunu gerektirdiği konusunda kuşku yoktur.<sup>91</sup>

1961 Anayasasının 5, 6 ve 7. maddelerinde ayrı ayrı üç organ gösterildiği gibi, Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu raporunda «...yumuşak bir kuvvetler ayrılığı tesis...» edildiğinden bahs olunmakta ve üçüncü bölümü oluşturulan yargı bölümünde 142. maddede uyumsuzluk

<sup>90</sup> Duran, Lütfi, Uyuşmazlık Mahkemesi İçtihatlarına Göre Vazife ve Hüküm İhtilâfları, İstanbul 1950.

<sup>91</sup> Onar, I, s. 92.

mahkemesi yer almakta olduğundan durum daha çok açıklığa kavuşturulmuş bulunmakta idi.

Gerçekten, 1961 Anayasası, yönetim ve adli yargı ayrımı ilkesine uyarak, yönetime yetki ve ayrıcalıklar tanıdığı gibi, yönetsel yargının adli yargı karşısındaki bağımsızlığını ve bu bağımsızlığın yaptırımını olarak da, uyumsuzluk mahkemesini kurmakla yönetsel rejimi kabul etmiş bulunmaktadır.

Ancak, yönetsel yargı yeri olan Danıştay organik bakımdan yargı organı arasında yer almakta ise de Yargıtay'dan tamamen ayrı olması ve Danıştay'ın son yönetsel yargı yerini teşkil etmesi nedeniyle yönetsel yargının bağımsızlığından kuşku duyulamaz.

1982 Anayasa'sının 7, 8 ve 9. maddelerinde üç organın varlığından bahsedildiği gibi ayrıca, 1961 Anayasasından farklı olarak da yürütme yetkisi ve görevinden bahsedilmek suretiyle yürütme gücüne ağırlık verilmiştir.

Anayasanın 125. maddesi yargı yetkisinin, yönetsel yargı tarafından nasıl kullanılacağı sınırları ile göstermiştir. 1982 yılında gerçekleştirilen yönetsel yargı reformunda, idare ve bölge idare mahkemeleri kurularak Danıştay Yüksek Mahkeme durumuna getirilmiştir.

Gene Danıştay ve yerel idare mahkemeleri yargı organları arasında yer almakta ve bağımsız kurumlar olarak bu anayasada da niteliklerini korumaktadırlar (Any. m. 155).

Ayrıca Uyuşmazlık Mahkemesine de yer verilmek suretiyle (Any. m. 158), yönetsel rejim tüm öğeleriyle yeniden kurulmuştur.

dd. Yönetsel Rejimin Gerek ve Yararları<sup>92</sup>

Yukarıda açıklandığı üzere, yönetsel rejim İngiliz Hukukçusu Dicey'in savda bulunduğu gibi, keyfî yönetimin bir devamı olmayıp, bir gereksinmenin, iki organın işlevleri arasındaki ayrılığın ve yönetimin üzerine aldığı görevlerin nicelik ve niteliğinin bir sonucu olduğunu göstermiştir. Yönetimin görevi, yargı işlevi sadece hukuk kurallarını belirli olaylara uygulama veya sayılı yasaların kurallarını uygulamaktan ibaret olsaydı, bu tür bir sorun ortaya çıkmazdı. Ancak yönetim birçok yeni girişimlerde bulunmak, objektif veya sübjektif hukuki durumlar yaratmak zorundadır. Yönetim, şahıslar gibi, yalnız kendi yararını düşünen, yalnız başkalarınınkinden hiç farklı olmayan kendi hak ve yararını temsil eden bir şahsiyet değildir. İyi veya kötü etkinliklerinin

---

<sup>92</sup> Onar, I, s. 92-94.



aksi etkileri yalnızca kendisine münhasır kalmaz. O, sosyal bir görev yüklenmiştir. Toplumda, güvenliği, düzeni ve emniyeti sağlayacak ve koruyacak, sürekli artan genel gereksinimlere cevap verecek, güçlünün zayıfı ezmesine engel olacak, doğal zenginliklerden her şahsın yararlanmasını sağlayacak bir kuruluştur. Anılan görevlerini başarmak için arsız, sürekli ve verimli bir şekilde çalışmak, tasarruflar yapmak zorundadır. Yönetimin etkinliklerinin sekteye uğraması, süresinde yapılamaması büyük sosyal yıpranmalara neden olabilir. Büyük işler yapmak zorunda olan yönetim, hemen karar alarak harekete geçilmesini zorunlu kılan, beklenilmeyen birçok olaylarla karşı karşıya kalabilir. Yönetimin etkinlikleri ile şahısların etkinlik alanları arasında büyük bir farklılık vardır. Önceleri, şahısların etkinlik alanına giren bir işi, bugün yönetim üzerine almışsa, o işin toplum için büyük değer kazandığını, sürekliliği söz konusu olduğunu, şahsi etkinlik ve güçlerin de genel gereksinim halini alan bu işi başarmaya yeterli olmadığını, işin istenildiği biçimde başarılabilmesi için üstün yetki ve ayrıcalıklara dayanan ve şahsi etkinliklerin tabii bulunduğu, yöntemden ayrı bir yönetime gereksinim duyulduğunu gösterir. Aynı zamanda, genel yararları temsil eden ve onun için çalışan yönetim ve ajanlar bir takım şahsi çıkarlara zarar verebilirler. Bunların genel yararlar adına şahıslara yüklediği külfetler bir çoklarını memnun etmez. Bu durumlar, yönetsel etkinliklerin karşısında bir takım engellerin çıkmasına neden olur. Örneğin yönetimin sağlık, salgın hastalıklarla savaş gibi en hayati ve zorunlu etkinliklerde dahi bir takım güçlüklerle, engellerle karşı karşıya kalması kaçınılmazdır. İşte bunlarla mücadele vermek için yönetimin güçlü olması, yalnız kendi yararları için çalışan özel teşebbüslerden daha geniş hukuki yetkilere sahip olunması gerekmektedir. Genel gereksinimleri karşılamak, kamu yararını korumak ve gerçekleştirmek için paraya ihtiyacı olan yönetim nasıl adli bir alacaklının tâbi olduğu kurullarla hareket edebilir? Bu alacaklı, bir veya birkaç borçlusu ile uğraşmak zorundadır ve borç verdiği borçluyu kendisi seçmiştir. Bu durumda, borçlunun borcunu ödeyip ödememesinden kısmen de olsa kendi sorumlu sayılabilir. Halbuki milyonlarca yükümlüden alacaklı olan yönetimin, kötü niyetli ve mütemerrit duruma düşmüş yükümlülerle uğraşması için özel icra yolları gerekli olmaz. Milyarlarca şahsın su gereksinimini sağlamak zorunda olan yönetim, kaynağa sahip olanın karşısına alalade bir alıcı niteliğinde çıkamaz. Her görev bir yetkiye sahip olmayı gerektirdiğinden, görevlerin en büyüğünü yüklenen yönetimin de o oranda geniş yetkilere sahip olması gerektiğini olağan karşılamak gerekir.

Böylece, yönetimin yüklendiği görevlerin lüzum ve önemi onun üstün yetkilere sahip olmasını gerektirmiş ve yönetsel rejimin birinci unsuru bu şekilde ortaya çıkmıştır. Şahsın tâbi olduğu özel yöntemlerle ve yetkilerle görevini yapabilen bir yönetim mekanizması ise bugün hiç bir ülkede yer almamaktadır.

Devletin görevlerini en dar alana indirgeyen, başka bir deyimle, en geniş bir Liberal sistem oluşturulan ülkelerde bile belirli alanlarda devletin üstün yetkileri ve adli yargı karşısında bağımsızlığı bulunduğu yukarıda yapılan açıklamalardan anlaşılmaktadır. İngiltere ve Amerika gibi uzun bir süre yönetsel rejimi kabul etmemiş ülkelerde de Devletin sosyal ve iktisadi alanlardaki müdahalesinin artması ve düzenleyici rolünün gelişmesi bu ülkelerde de yönetsel rejimin doğmaya başladığını göstermektedir.

Yönetsel rejimin, yönetim ile adli yargı arasındaki ayrılık unsuru da, yönetimin adli yargı alanına müdahalesinin bir neticesi değildir. Bu belki de devletin ve yönetimin de yargısal denetime tâbi tutulmaları ile yargı işlevinin genişlemesinin bir sonucudur. Hukukun ancak XVIII. asırdan sonra keşfetmeye başladığı bu yeni alemin bünyesindeki fark, burada bu bünyeye uygun kurumlar doğmasına neden olmuştur. Çeşitli ülkeler üzerinde yapılan araştırmalar bunun da zorunlu olduğunu göstermiştir.

## SONUÇ

Kamu yönetimi gerek kuruluş, gerek işleyiş yönünden hukuka bağlıdır. Yönetimin hukuka bağlı olması, çoğu kez «hukuk devleti» kavramı ile anlatılmak istenir.

Hukuk yalnız kamu yönetiminin ve yöneticilerinin davranışlarını düzenlemekle ve yönetilenlere güven sağlamakla kalmaz. Yönetsel eylem ve işlemlere nesnellik ve etkinlik de kazandırabilir. Hukuk kuralları, yönetimin toplumsal gereksinmelerinin, etkin ve verimli bir biçimde karşılanması olanaklarını sağlayabilir.

Yönetim hukuku, yönetsel teşkilât ve faaliyetlere uygulanan hukuk olarak, özel hukuk hükümlerinden farklı, yönetime özgü bir hukuk olup, kamu hukuku kurallarını içermektedir. Ancak yönetimin her türlü faaliyetlerinde kamu hukuku kuralları değil, bazı faaliyetlerinde özel hukuk kuralları uygulanır.

Çağımızda yönetim hukuku, özelliği gereği, yalnız yönetimin gücünü, imtiyazlarını, üstünlüğünü belirten bir hukuk değil, aksine yöneti-

min sınırlı, koşullu yetkileri ile meşgul olan bir hukuktur. Yönetimin, yönetilenlerin haklarını korumayı, hukuk devleti anlayışına uygun olarak hukuk düzeni içerisinde ve bu sürece uygun olarak yerme getirmekle görevli bulunmaktadır.

Yönetim hukukunun uygulama alanının yayılması ve yönetim hukukunun içeriğindeki değişimler, yönetim hukukunu yeni baştan kurma zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Yönetim hukuku bugün için, yönetimin tüm alanlarını içine almaktadır. Yönetimin geniş uygulama alanında, kamu hukuku ile özel hukuk kuralları birbirine girift hale gelmiş bulunmaktadır. Yönetimin bir çok, özellikle ekonomik alanlarda, özel hukuk kurallarını uyguladığı görülmektedir.

Yönetim hukukunda kamu yararı özel yararları üstün tutulduğu için, yönetim, yaptığı tek taraflı ve etkin (icrai) işlemlerde de görüldüğü üzere, özel hukuk kurallarının aksine yönetilenlere karşı üstün durumdadır. Yönetilen ve yönetim arasında, özel hukukta görülen eşitlik ilkesi geçerli değildir. Bunun tek istisnası yönetsel gözlemler olmakla birlikte, burada da, yönetimin üstün bir durumu vardır.

Yönetim hukukunun düzenleme alanı çok geniştir. Yönetim hukuku, sadece yönetsel kuruluşları düzenlemekle kalmaz, yasama ve yargı organlarının bazı yönetsel işlemleri de kamu yönetimi hukukunun düzenleme alanına girer, bu açıdan yönetim hukuku, yapan organın adı ne olursa olsun, aksine bir düzenleme bulunmayan durumlarda, bütün yönetsel nitelikli işlemleri içerir.

Özel hukuk ile yönetim hukukunca düzenlenen alanları birbirinden ayırma, uygulamada önem taşır. Özel hukuk tarafından düzenlenen alanlardan doğan uyuşmazlıklar adli yargı, yönetim hukukunca düzenlenen alanlardan doğan uyuşmazlıklar ise, yönetsel yargı yerleri tarafından giderilir.

Yönetim hukuku kuralları arasında birliği temin etmek için 20. yüzyıldan itibaren öğretisi ve yargısal çalışmalar sonucu yönetim hukukuna bir temel esas aranmıştır. Gerçekten yönetimin yapmış olduğu işlemlerden ve yürütmüş olduğu etkinliklerden hangilerinin Yönetim Hukukunu ilgilendirdiği konusu kesin bir çözüme bağlanmış değildir.

Kamu hizmeti teorisine göre, devletin varlık nedeni, toplumun iyiliğine çalışmak, kamu için gerekli ve yararlı olan teşebbüslere girişmek ve bu teşebbüsleri gerçekleştirecek teşkilatı kurmak ve etkinlikleri yerme getirmektir. Devlet, bu görüşe göre kamu hizmetleri kuruluşlarının bütünüdür.

Yönetim hukukunun uygulama alanını, kamu gücünün teşkilatlanarak kullanılmasında arayan bazı yazarlar, devletin emretme gücü, yani «egemenlik» kavramını ölçüt almışlardır. Egemenlik ya da hâkimiyet dediğimiz ülke sınırları içerisinde emir ve hükümlerini yürütme gücü devletindir. Bir düşünceye göre egemenlik, devletin asli hakkıdır, kendi bünyesinden doğar ve kimsenin yardımı olmaksızın kazanılır. Bir başka düşünceye göre, ise, egemenliğin gerçek sahibi millettir. Millet bu hakkını devlet ve ona bağlı olarak hizmet yürüten kamu kuruluşlarına devreder. Yönetim kuruluşları da devletin egemenlik yetkisinin bir bölümünü kendi hizmet alanlarında kullanma hakkına sahiptirler.

Kamu yararı, kısaca toplumun genel yararının kişi ya da grup yararına tercih edilmesidir, biçiminde tanımlanabildiği; toplum içindeki önlenemez yarar çatışmalarında, çoğunluğun azınlığa, sayıca çok olan grubun çıkarlarının, sayıca az olan kişilerin çıkarlarına üstün tutulmasını sağlamak, korumak ve devam ettirmektir, biçiminde daha geniş bir tanımlama yapmak da mümkündür. Şu halde, kamu yararı denildiğinde, bireylerin ve birey topluluklarının dışında bir soyut kavram düşünülmemelidir. Ancak bazen çatışan yararlar arasında nitelik dengesi yoktur. Sayıca az olan topluluğun ya da bir tek kişinin çıkarı, çoğunluğun, kalabalığın çıkarından çağdaş değer ölçülerine göre daha üstün olabilir.

Kamu yararı kavramı da, kamu hizmeti gibi, çok esnek, geniş, özel bulanık değişik anlamlara gelebilmektedir. Bu özelliği itibarıyla, herkesin üzerinde anlaşığı ve birleştiği bir kavram değildir. Kaldı ki, Devletin tüm kuruluşlarının ve tüm kamusal etkinliklerinin amacı da kamu yararı olduğundan, anılan kavram, yönetimi ve işlerini belirleyecek ve diğerlerinden ayırt edecek bir ölçüt niteliğinde değildir. Bu açıdan karşı çıkılan ve eleştirilen «Kamu yararı» ölçütü, öğretisi ve jurispru dansta benimsenmediği gibi, şiddetli tenkitler karşısında yazarı tarafından da terkedilmiştir.

## ANAYASA HUKUKU YÖNÜNDEN «KAMU FONLARI»

**Doç. Dr. Muammer OYTAN**

### **I — GİRİŞ VE TANIMLAMA**

Belli bir kamu hizmetinin süratle yürütülebilmesi için zorunlu olan kaynağın temin edilmesi amacıyla, Kamu Kurum ve İdareleri tarafından kanunla, kararname ile hatta yönetmelikle kumlan fonların sayısı bir hayli yükselmiş ve kamu mâliyesinin bu bölümü giderek daha çapraşık, daha karışık bir hal almış ve Devletin mali disiplini sürdürmekle görevli olan birimlerinin kontrolü güçleşmiştir.

Bugün etkileyici ölçüde sayılarının çoğalmış olmasına ve Devletin bünyesi içinde çok önemli bir rol oynamalarına rağmen kamu fonları mali idare içinde çok az tanınmaktadırlar.

Öte yandan kamu mâliyesi veya mali kurumlar kitaplarının çoğunda fonlara ayrılmış bir bölüm, hatta bir pasaj aramak boşunadır.

Maliyeci ve iktisatçılarımızın konuya eğilmelerini ve kamu hizmetinin süratle ve mükemmel bir surette yerme getirilmesinde «mali enstrüman» olarak kullanmak amacıyla, iyi niyetle, fon kurmak zarureti hissedenen kamu kurumlarını bu konuda aydınlatmalarını ve yapılan hataları göstermelerini teşvik etmek için kamu fonlarını anayasa ve idare hukuku yönünden incelemeyi uygun bulduk.

### **II — FON UN ANLAMI**

Fon terimi çeşitli anlamlarda kullanılmakla beraber bizi ilgilendiren anlamıyla, genel olarak, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış olan ve gerektiğinde kullanılmak üzere bir hesapta hazır tutulan paraya denilmektedir.<sup>1</sup> Fon'ların mali denetime tabi tutulup tutulmayacağı konusunda bir araştırına yapan Sayıştay üyelerinden kurulu bir heyetçe fon şu biçimde tanımlanmaktadır:

---

<sup>1</sup> Kenan BULUTOĞLU - Erciş KURTULUŞ, Bütçe ve Kamu Harcamaları, 1981 İstanbul, S. 458.

Bu tabir: Devletin, genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında kendi özel mevzuatına göre yürütülmesinde fayda mülhaza olunan bazı görevleri ile ilgili sosyal, kültürel, bilimsel ve iktisadi alanlardaki bir iş veya hizmetin doğrudan doğruya veya katılma suretiyle gerçekleştirilmesi, yürütülmesi veya görülmesi maksadı ile bütçelerden ayrılan veya bütçe dışı imkânlarla temin olunan ve döner sermayelerde olduğu gibi ticari ve sınai isterlerse ve kâr gayesi ile yakinen ilgili bulunmayan faaliyetlere tahsis edilen para ve kıymetleri ifade eder.

Anayasa Mahkemesine göre ise fon, genel mevzuat ve bütçe prosedürü dışında özelliği olan bazı devlet görevlerinin yürütülmesi ve gerçekleştirilmesi maksadıyla bütçeden veya bütçe dışı imkânlarla temin olunan para ve kıymetlerdir.<sup>2</sup>

Bazı idari işlemlerde fon deyimi, ithal edilecek malların beher tonu için ödenecek para anlamına; ödenmesi gereken prim, ödenti, katılma payı anlamında kullanılmaktadır ki bu yerinde bir kullanma değildir.

Daha sonra ayrıntılı biçimde inceleyeceğimiz gibi bütçe uygulamaları yönünden de fon, birbirinden tamamıyla farklı iki ayrı anlamda kullanılmaktadır: Bunlardan birincisi, bütçeden belirli bir ödenek ayırarak bunun çeşitli programlara ve faaliyet-projelere dağıtım yetkisini Maliye Bakanlığına ve Bakanlar Kuruluna bırakmaktır. Fonda gösterilen ödeneği artırma konusunda da aynı mercilere yetki verilmektedir. Örneğin bütçede «Yatırımları Hızlandırma Fonu» adı altında bir fon kurulup bu fonda gösterilen ödeneğin çeşitli Yatırım Projelerine dağıtılması konusunda Devlet Planlama Teşkilatına ve Maliye Bakanlığına yetki verilmesi son yıllarda sıkça görülen bir uygulamadır.<sup>3</sup>

Bütçe uygulamasında ikinci fon anlayışı, bazı kamu harcamalarının bütçe kuralları dışında gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır. Bazı özellik gösteren kamu hizmetlerinin, genel mali düzenleme ilkelerine ve kanunlarla belirlenmiş usullere uyulmadan özel kurallar içinde süratle gerçekleştirilmesi amacıyla bütçeden ayrılan bir «fon» verilebildiği gibi; bazı bütçe dışı mali kaynaklar ayrılarak bunların bir «fon biçiminde» toplanıp kullanıldığı da görülmektedir.<sup>4</sup>

Bunların yanında, yine daha sonra göreceğimiz gibi bütçe uygulamasıyla hiç ilgisi bulunmayan, tamamen bütçe dışında ve Merkez Bankasında açılan bir hesap numarasından ibaret olan, ancak, kamu gelirlerinin büyük bir bölümünün toplandığı Hazine ve Kambiyo fonlarımızda burada zikretmek yerinde olacaktır.

<sup>2</sup> An. Mh. Kararı: E. 984/6, K. 985/1, Resmi Gazete: 17.6.1985, 18787.

<sup>3</sup> K. BULUTOĞLU - E. KURTULUŞ, a.g.e. s. 458.

<sup>4</sup> BULUTOĞLU - KURTULUŞ, a.g.e. s. 459.

Bütçe uygulamalarının genel kuralları dışında bir fon uygulamasına gerek duyulmasının çeşitli nedenleri vardır.<sup>5</sup>

1 — Fonların bütçeden ayrılışın en önemli sebebi, mevzuattır. Genel Mevzuat ve bütçe prosedürünü takip eden işler büyük gecikmelere ve tereddütlere mucip olmaktadır. Fonların teşkil edildiği hizmetler çoğunlukla özellikleri icabı özel mevzuatlarına göre yürütülmek zorundadır. Meselâ, bir afet anında, bir sivil savunma anında paranın derhal harcanarak hizmetin süratle yerme getirilmesi gerekir. Bu paranın, bütçe kanalıyla temini uzun işlemleri gerektirir. Hizmetin gereği olan paranın anında hizmet yerme ulaşması, teşkil edilen fonlar sayesinde ve fon hesabının bulunduğu banka şubesi kanalıyla süratle yerme getirilir.

2 — Fonlar çoğunlukla bir program dahilinde ve uzun devreler zarfında harcanır. Bu harcamalar, doğrudan doğruya kamu idareleri tarafından yapılabileceği gibi, Devletin fona yapacağı yardımlarla katılması şeklinde de olabilir. Fon teşkili ile fon hesabında toplanan para, o hizmet gerçekleşinceye kadar tutulur; fona giriş ve çıkışlar ayrı bir hesapta gösterilir ve fondaki para her an harcamaya hazır tutulur.

3 — Fon harcamalarını bütçe uygulamaları dışına çıkarmak suretiyle çoğunlukla Sayıştay denetimi yerine daha pratik bir denetim sistemi kurmak başka bir neden olarak görülmektedir.

Kamu kesiminde fon uygulamalarında kâr güdülmemektedir. Yapılan ödemeler ya çoğunlukla alt yapı yatırımları gibi dönüşü olmayan harcamalardır ya da düşük faizli ve uzun vâdeli kredi uygulamalarıdır ve geri dönüş, çoğu kez sembolik nitelik taşımaktadır. Birincisine afet yörelerinde gerçekleştirilen alt yapı yatırımları, İkincisine ise gecekondulaşmayı önleme, çiftçiyi topraklandırma, turizmi özendirme kredileri örnek gösterilebilir.<sup>6</sup>

Fonlar, kanun, kararname ya da yönetmelikle kurulmaktadır.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Aziz TURAL, Türk Kamu İdaresinde Fon Harcamaları (teksir), s. 4.

<sup>6</sup> BULUTOĞLU - KURTULUŞ, a.g.e., s. 460.

<sup>7</sup> Kanunla Kurulan Fon Örnekleri:

Fonun Adı	Tarihi	K a n u n u n	
		Sayısı	Maddesi
Sivil Savunma Fonu	9.6.1958	7126	36
Afetler Fonu	15.5.1959	7269	33
Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu	10.9.1960	79	5
İhracatı Geliştirme Fonu	27.10.1960	118	1
Müşterek Trafik Fonu	18.2.1963	197	17
Gecekondü Fonu	20.7.1966	775	14

Fon uygulamalarının ilk örneği, toprak reformu tartışmalarının yoğunlaştığı 1945 yılında çıkarılan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunun-

Turizmi Geliştirme Fonu	12.3.1982	2634	21
Çevre Kirliliğini Önleme Fonu	9.8.1983	2872	17
Tasarrufları Koruma Fonu	11.8.1983	2874	5
Kamu Ortaklığı Fonu	29.2.1984	2983	4
Toplu Konut Fonu	2.3.1984	2985	2
Tarım Reformu Fonu	22.11.1984	3083	20
Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu	25.4.1985	3182	65
Madencilik Fonu	4.6.1985	3218	7
Tanıtmaya Fonu	10.6.1985	3230	2
Savunma Sanayi Destekleme Fonu	7.11.1985	3238	12
Sinema ve Müzik Sanatı Destekleme Fonu	23.1.1986	3257	10
Federasyonlar Fonu	21.5.1986	3289	15
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu	29.5.1986	3294	3
Çıraklık Mesleki ve Tek.Eğit.Gelş. ve Yay. Fonu	5.6.1986	3308	32
Ağaçlandırma Fonu	22.5.1987	3373	12
Vergi İdaresini Geliştirme Fonu	24.3.1988	3418	32
Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu	27.5.1988	3454	2
Ölçüler ve Ayar Hizmetleri Fonu	11.1.1989	3516	18
Elektrik Enerjisi Fonu	7.3.1990	3613	3
Kararnameyle Kurulan Fon Örnekleri:			

Fonun Adı	Bakanlar Kurulu Kararının		
	Tarihi	Sayısı	Maddesi
İstikrar Fonu	2.6.1961	5/1280	1
Gemi İnşaat Kredi Fonu	29.2.1968	6/9692	11
Özel Sektöre Maden Kredisi Sağlama Fonu	14.8.1968	6/10606	2
Dış Kredilerin Kullanımı İçin Kur Farkı Fonu	5.7.1983	83/6805	1
Petrol Arama ve Petrolle İlgili Faaliyetleri Düzenleme Fonu	3.11.1983	83/7312	1
Devlet Lojmanları Yapım Fonu	7.10.1983	83/7184	13
Geliştirme ve Destekleme Fonu	27.11.1984	84/8800	1
Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu	13.12.1984	84/8860	1
Yatırım Malları İmalat Teşvik Fonu	16.10.1985	85/9967	1
Dış Krediler Kur Farkı Fonu	27.3.1985	85/9325	1
Yurtdışında Hizmet Veren Bazı Kuruluşlar ile Bunlarda Çalışan İşçileri Destekleme Fonu	20.12.1985	85/10210	1
Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu	7.10.1988	88/13384	1
Yatırımları ve Döviz Kazandırıcı Hizmetleri Teşvik Fonu	8.11.1988	88/13458	30
Yönetmeliklerle Kurulan Fonlara Örnekler:			

Fonun Adı	Resmi Gazete'nin	
	Tarihi	Sayısı
Organize Sanayii Bölgeleri Kurma Fonu	28.10.1967	12737
Sanayi Kredisi Fonu	2.10.1972	14324



da (4753; 11.6.1945) görülmüştür. Bu Kanununun 47. maddesi uyarınca Tarım Bakanlığı bütçesine konulan ödenekten Ziraat Bankasında açılan bir fona para aktarılmış ve Bakanlığın yönetiminde bu fondan topraksız çiftçilere toprak edinmek üzere kredi verilmiştir. Bu örnekle başlayan uygulama sonraları çok genişletilmiş ve yukarıda belirtildiği gibi gerek fon sayısı, gerekse bunlara ayrılan para miktarı hızla artmıştır.<sup>8</sup>

### III — FON LARIN TASNİFİ

Fon uygulamasının ne kadar genişleyip yaygınlaştığı ortaya koyabilmek için fonların çeşitli yönlerden tasniflerinin yapılması, özelliklerinin belirtilmesi gerekmektedir. Fonları, «konularına ve yöneldikleri alanlara göre» tasnif edeceğiz. Daha sonra esas üzerinde duracağımız konu olan fonların nitelik itibarıyla, yapısal durumlarına göre tasnifini yapıp durumlarını açıklamaya çalışacağız.

#### NİTELİKLERİNE VE YAPISAL DURUMLARINA GÖRE

##### FONLAR

Niteliklerine göre fonları, «Bütçe Fonları», «İşletme Fonları» ve «Hazine ve Kambiyo Fonları» olmak üzere üç kısımda toplamak genellikle uygun görülmektedir. Anayasamızın sistemi ve ilkeleri içinde fonlara bir yer ararken ve bunların kuruluşunu anayasa hukuku yönünden değerlendirirken bu ayırım ve nitelikleri önem arz edecektir. Bu nedenle bu kısımda yeterli açıklamalar yapmak zorunlu olmaktadır.

##### A — BÜTÇE FONLARI

Bütçe fonları, ilk kez 1973 Mali Yılı Bütçesiyle yaratılmıştır. 1973 Yılı Bütçesi, program bütçe sisteminin uygulama yılıdır.

Program bütçede; bir mali yılda belli bir hizmetin gerçekleştirilebilmesi için ne kadar harcama yapılacağı esas alınır. Hizmet-maliyet, maliyet-fayda ilkeleri egemendir. Maliyetlerin hesaplanmasını esas alan bir bütçe sistemi olması nedeniyle, hesaplamalar, kesin verilere dayan-

<sup>8</sup> BULUTOĞLU - KURTULUŞ, a.g.e., s. 460.

dirilir. Hizmetlerin görülebilmesi için bütçeye gerekli ödenek konulurken standartlar saptanır ve hesaplamalar buna göre yapılır.<sup>9</sup>

Hizmet programları sınıflandırması ile o hizmete ait tüm ödeneklerin o program için yer alması gerekir. Halbuki ilk uygulama yılında program bütçe sisteminde kuruluşlar hizmet sınıflandırmasını en iyi biçimde yapabilmeye olanağına sahip değillerdi. Hizmetlere ait ödeneklerin, örneğin; özlük haklarına ait ödeneklerin sene içinde eksik gelmesi gibi bir sonuçla karşılaşmamak için Maliye Bakanlığı Bütçesinde bir fon oluşturmak yoluna gidilmiştir. Bu yolun ancak program bütçe geçiş dönemi için uygulanması gerekirken sonraki yıllarda da devam ettirilmiş Maliye Bakanına da fonlardaki ödeneği yeterince artırma yetkisi verilmiştir.<sup>10</sup>

Bu fonların en yaygın olarak görüldüğü 1977 yılı Bütçe Kanununu örnek olarak zikredebiliriz. Bu Kanunun 18. maddesiyle 15 adet fon oluşturulmuştur.

1985 Yılı Bütçe Kanununun «fonlara ilişkin hükümler» başlıklı 12. maddesinde sayılan bütçe fonları ise aşağıda gösterilmiştir:

- Personel Giderleri Fonu,
- Yatırımları Hızlandırma Fonu,
- Dış Finansmanı Sağlanan Projelerin Giderlerini Karşılama Fonu,
- Sıkıyönetim Giderleri Fonu,
- Kur Farklarını Karşılama Fonu,
- Yedek Ödenek.

### **Genel Muhasebe Kanunu (GMK) Karşısında Bütçe Fonlarının**

#### **Durumu**

GMK'nun 45 inci maddesi amir hükmü gereğince, «Devlet hizmetlerinin gerekli kıldığı giderler her yılın bütçesine konulan ödeneklerle belli edilir. Yapılması bir kanunla emrolunan hizmetlerin karşılığının kesinlikle ilgili yılın bütçesine alınması gerekir.» Böylece, mali alanda

<sup>9</sup> Süleyman AKPMAR, Ülkemizde Program Bütçe Uygulamasının Son Durumuna İlişkin Notlar, Maliye Dergisi, 1978, Sayı: 34, s. 43.

<sup>10</sup> Gülay COŞKUN, 1977 Mali Yılı Bütçesi ve çeşitli fonlara ilişkin hükümleri, Sayıştay D.D.M.D. Mali Hukuk, Yıl 7, Sayı: 45, s. 4.

yürütme organının (Hükümetin) yapacağı hizmetlerin gerektirdiği harcama yetkisinin, (ödenek) ile belirtilmesi lazımdır. Yasama Organı Anayasa'da belirtilen esaslara göre Bütçe Kanununu görüşüp onaylarken belirli parasal sınırlar içinde harcama yaparak kamu hizmetlerini gerçekleştirme yetkisini vermiş olur. Bütçe Kanunu ile saptanan bir harcama sınırının ilke olarak aşılmaması gerekir. Ancak uygulamadaki ihtiyaçların karşılanabilmesi için yine G.M.K. bazı belli ödemeler için istisnalar getirmiştir. Örneğin bu kanunun 48 inci maddesiyle şu konularda «ödenek üstü harcama yetkisi» Maliye Bakanına verilmiştir:

- Belirli satış aidatı,
- Oranı kanunla tespit edilmiş ödenti ve ikramiyeler,
- Geri verilecek paralar,
- Mahkeme harçları,
- Devlete ait bina ve arazi vergileri,
- Emekli dul ve yetim aylıkları.

G.M.K.'nun 58 inci maddesi ile diğer bir istisna getirilmiştir. Bu da «Genel seferberlik ve savaş durumunda harcama yetkisi»dir. Bu maddeyle genel seferberlik ve savaş gibi çok özel durumlarda yurt savunmasının gerekleri nedeniyle bütçe ilkesinden ayrılıp gerekenin yapılması imkanı sağlanmaktadır. Ancak, böyle çok önemli bir konuda dahi kamu harcamalarının tamamıyla serbest ve kayıtsız yapılması mümkün değildir. Bunun yapılabilmesi için seferberlik ve savaş ilân edilmesi; savunma kuvvetleri için bütçe ile öngörülmuş ödeneklerin birleştirilip tertibine bakılmaksızın ödenmesi; böylece savunma ödenekleri toplamı aşılmamak kaydıyla, harcama yapıldıkça verilen emirlerdeki harcama yer ve türlerinin ilgili hesap, defter ve cetvellere işlenmesi; birleştirilen ödenek yetmediği takdirde ancak bu ödeneğin % 15'ine kadar yetki aşımı ile sınırlı kalınması gibi şartlar vardır.

G.M.K.'nun bu istisnaları dışında Kanunun 45 inci maddesinin uygulanması, yani bütçede belirlenen ödeneklerle sınırlı kalınarak harcama yapılması gereklidir. Aynı Kanunun değişik 50 nci maddesinde de «Bakanlar bütçe ile verilen ödeneklerden fazla yüklenme ve harcamalarda bulunamayacakları gibi bu ödenekleri özel gelirlerle de çoğaltamazlar...», denilerek harcama ve yüklenme yetkisinin sınırı hakkındaki genel kural yani 45 inci madde hükmü tekrar edilmektedir.

Bütçe Kanununda fon niteliğinde ödenek ayırmak ise G.M.K.'nun değişik 37 nci ve 38 inci maddelerine göre mümkün olabilmektedir. 24

sayılı KHK ile değişik 37 nci madde, «Bütçe kanunlarında belirtilecek hizmet ve amaçlar için genel ve katma bütçelere gerektiğinde aktarına yapılmak üzere Maliye Bakanlığı Bütçesinin ilgili tertiplerinde yedek ödenek bulundurulabilir» hükmünü getirmektedir.

G.M.K.'nun 38 inci maddesi de «Masarifi gayri melhuza faslına bütçenin tanzimi sırasında tasavvur ve tahmin edilemeyen ve bütçelerde tertipleri bulunmayan hizmetlerin karşılığı konular» hükmü mevcuttur. Bu madde program bütçe sistemi uygulamasıyla program bütçenin hizmet-maliyet esasına aykırılık getirmesi nedeniyle 1973 yılından beri uygulanması durdurulmuş bir maddedir. Ancak, tatbikatta bir taraftan bu maddeye paralel bir uygulama sayılabilecek fonlar yaratılmış; diğer taraftan 1977 Mali Yılı Bütçe Kanununun 85/n maddesiyle uygulanması durdurulan hükümler arasından 38 inci madde çıkarılmış ve Kanunun 18/F maddesiyle «öngörülmeleyen giderler» karşılığı olarak yeniden Bütçe Kanununda yer almıştır.

Görüldüğü gibi, G.M.K., bütçe kanunlarıyla fon niteliğinde hangi işlemlerin, nasıl yapılacağını hükme bağladığı gibi, Bütçe Kanununu uygulayanların bu uygulamadaki harcama yetkisinin ödenekler tavanıyla sınırlı olduğunu da açıkça belirtmiştir. Ancak, 1977 mali yılından itibaren gerek fon yaratma, gerek bu fonların kullanılması, gerekse fonlardaki ödeneklerin arttırılması konusunda Maliye Bakanına geniş yetkiler verilmiştir.

### **Program Bütçe Sistemi ve Fonlar**

Tekrar etmekte yarar var ki program bütçe sistemi, kamu yönetiminde belirlenen amaçlara ulaşmak için var olan sınırlı kaynakların ayrılmasında yöneticiler ve siyasi organ tarafından en iyi kararların alınmasını sağlayan bir bütçeleme ve yönetim tekniğidir. Plan, program, bütçe ve analitik unsurları ihtiva eder. Devlet, harcamalarının neden, niçin, hangi amaçla yapıldığı hususu üzerinde durur. Kamu hizmetlerinin fonksiyonel sınıflandırılması ile bu hizmet birimlerinin faaliyet/proje maliyetlerinin hesabıyla başlayıp, hizmet programlarının, maliyetinin elde edilip bütçelemesini sağlar.<sup>11</sup> Hizmeti belli olmayan, maliyetinin ne olduğu harcama kalemleri itibariyle belirlenmeyen, toplu bir ödenekten harcama yapma imkânı veren, tüm yetkilerin Maliye ve Gümrük Bakanında toplandığı «bütçe fonlarının» geniş çapta kullanılması yerme program-bütçe teknik ve ilkelerinin tam olarak uygulanmasının bütçeleri daha gerçekçi ve dolayısıyla tasarrufa sevk edici ki

---

<sup>11</sup> Gülay COŞKUN, a.g.m., s. 8.

lacağamıyoruz. Maliye Bakanına, hiçbir kısıtlama ve esasa bağlı olmadan fondaki ödeneği artırma yetkisi verilmesi, program-bütçe esasına, hukuki yapısına ve tekniklerine; klâsik bütçe ilkelerine verilen önemi azaltmaktadır.

## **B — İŞLETME FONLARI**

İşletme fonları, belirli amaçların gerçekleştirilmesi için uygulamada kanunla, bütçe kanunlarına konulan bir hükümlerle veya yönetmelikle kurulan, genel ve katma bütçeli kuruluşların yönetimi içinde ayrı birer birim olarak yer alan, genel mali uygulamadan mümkün olduğu ölçüde uzaklaşma temayülü gösteren ve kuruluş mevzuatında öngörülen denetim sistemine tabi tutulan işletme birimleridir.

Bu fonların bütçe fonlarından farkı, genel veya katma bütçeli idarelerin bünyesi içinde veya bunlara bağlı olarak kurulmaları, yapısal bir nitelik taşımaları ve bir işletme birimi olarak çalışmalarınıdır. Fonun gelirleri, genel bütçeden tahsis edilen ödeneklerden ibaret olabildiği gibi, bunlara ilâveten veya sadece belirli kamu gelirlerinin tahsili ile de sağlanabilmektedir. İşletme fonlarının yönetimi ile görevli ve yetkili yapısal bir birim mevcuttur. Bu birimin muhasebe işlemlerini tutan ve denetim organına hesap veren bir saymanlığı bulunmaktadır; daha doğrusu bulunması gerekmektedir.

İşletme fonlarının muhtelif şekillerde tesis edildikleri ve nitelik itibarıyla bazen sosyal amaçla da olsa birer iktisadi işletme olarak kuruldukları görülmektedir.<sup>12</sup>

Bu kabil fonlara örnek olarak Afetler Fonu, Orman Köylerini Kalkındırma Fonu, Yüksek Öğretim Kurulu Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Fonu, Toplu Konut Fonu gösterilebilir.

İşletme fonları uygulamasının gelişmesine yol açan sebepleri şöylece sıralamak mümkündür:

1 — 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun 49. maddesi gereğince döner sermaye işletmelerinin gelir fazlalıklarının, irat kaydı zorunluluğu olmasına rağmen işletme fonları için böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır.

2 — 1975 yılından bu yana Bütçe Kanunlarıyla döner sermayelerin gayri safi hasıllarından genel bütçeye belirli oranlarda peşin gelir

---

<sup>12</sup> Rusuhi ECEVİTOĞLU, Fon Uygulamaları, (teksir, seminer notu), Nisan 1984,

kaydedilmesi şeklinde gelişen uygulama işletme fonlarını kapsam dışında bırakmaktadır.

3 — İşletme fonları için mali yönetim birimlerine sürekli bilgi verme zorunluluğu bulunmamaktadır.

4 — Döner Sermayelerde, sermaye belirli ve sınırlı olduğu halde işletme fonları için böyle bir sınırlandırma ve belirlilik söz konusu olmamaktadır.

5 — İşletme fonlarında her an için, kamu yönetiminin alışlagelen kuralları dışında faaliyet gösterme imkânı yaratılabilmektedir. (Alım- Satım ve İstihdam konuları v.b.).

Bu fonların ciddi ve tek tipte bir organizasyona kavuşturulmaları ve anayasal mali denetim mekanizması altına sokulmaları, kamu gelirlerinin rantabl ve rasyonel şekilde kullanılmaları ve işletilmeleri yönünden faydalı olacaktır.

### **C — HAZİNE VE KAMBIYO FONLARI**

Hazine ve kambiyo fonları, bütçe ve işletme fonlarından tamamen farklı bir nitelik göstermektedirler. Bunların bütçe ile hiçbir ilgi ve irtibatları bulunmadığı gibi hiçbir kurumsal ve yapısal nitelik de taşımamaktadırlar. Özel olarak çıkarılmış yasalarla veya 1567 sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanuna dayanarak yürürlüğe konulan kararnamelerle, hatta yönetmeliklerle kurulmuş; gelirlerini, kuruluş mevzuatında öngörülen kaynaklardan sağlayan bu fonlar, Maliye ve Gümrük Bakanlığının veya Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Devlet Bakanlığının emrinde, Merkez Bankasında açılmış bir «hesaptan» ibarettir. Yönetimi ile özel olarak görevli ve yetkili bir idari ünite kurulmamıştır. İşleyişinden sorumlu tutulabilecek, denetiminde muhatap kabul edilebilecek yönetsel ve yapısal bir ünite yoktur; hesap ve muhasebe işlemlerini yürütecek bir teşkilat, örneğin özel bir saymanlık mevcut değildir; nihayet, herhangi bir özel denetim sistemi ve mekanizması öngörülmiş değildir.

Bu fonların amaçlarını birkaç noktada toplayabiliriz:

— ihracat ile ilgili projeleri \* desteklemek ve bunlarda maliyeti azaltmak; devamlı ihrac imkânı bulunan malların üretimini artırmak; dış ülkelerde mal ve mahsullerimizi tanıtmak,

— Yurt dışında çalışan yurttaşların tasarruflarını birleştirerek değerlendirip verimli yatırımlara yöneltmek; bunlardan isteyenlerin yurda dönüşte konut ve zanaat işletmesi sahibi olmalarını teşvik etmek,

— Teşvik edilmek istenen sektörlerin kredi maliyetlerini düşürmek; Türk parası değerinin korunmasını, uluslararası fiyat hareketlerinden etkilenmemesini sağlamak,

— Petrol aramalarını hızlandırmak, arama alanlarını genişletmek ve benzeri her türlü faaliyetleri finanse etmek; petrol fiyatlarında istikrarı sağlamak, iç fiyatları düzenlemek.

#### IV — ANAYASANIN SİSTEMATİĞİ VE FONLAR

1982 Anayasa'sının «Cumhuriyetin Temel Organları» başlıklı üçüncü kısmında Yasama, 75-100 üncü maddelerde; Yürütme, 101 -137 inci maddelerde; yargı, 138-160 inci maddelerde düzenlenmiş bulunmaktadır.

İdari teşkilat, kamu hizmetleri teşkilatından veya kamu kudretinin teşkilatlandırılmasından ibarettir. Kamu hizmetlerinin hukuki yapısını meydana koyan bu teşkilât, muhtelif parçalardan mürekkep büyük bir makineye benzetilir. Bu parçalardan her birinin ayrı bir fonksiyonu vardır ve bunu yaparken müstakil bir faaliyet icra etmiş olur; fakat muhtelif parçalardan oluşmuş gibi görünen idare makinesi bütünü itibarıyla tam bir birlik arzeder.<sup>13</sup> Bu esas, Anayasanın 123. maddesinde, «idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür» şeklinde ifade edilmiştir. Bu maddenin ikinci fıkrasında da idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiştir.

Merkez teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı, Bakanlar Kurulunu, Bakanlıkları, Milli Savunma Teşkilatını ve idareyi kapsar. Merkez teşkilatı bakımından idare, bakanlıkları ve bakanlıkların ülkenin mülki taksimatı üzerindeki teşkilatını kapsamına alır.<sup>14</sup>

Merkez teşkilatı GENEL Bütçeye dâhil olan teşkilâttır.

Ademi merkeziyet (yerinden yönetim), icrai kararların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dahil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını gerektiren bir sistemdir.<sup>15</sup>

Yer bakımından yerinden yönetim idareleri, Anayasanın 127. maddesinde yerini bulmuş olan ve il, belediye veya köy halkının mahalli

<sup>13</sup> S.S. ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, Cilt 2, S. 585-586.

<sup>14</sup> İbid, S. 747, 777.

<sup>15</sup> İbid, S. 610.

müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, genel kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Bu idarelerin de kendi organları tarafından yapılan ve kabul edilen ÖZEL bütçeleri vardır.

Hizmet itibariyle yerinden yönetim idareleri, Anayasanın 130. maddesinde düzenlenen yükseköğretim kurumları; 133. maddesinde yerini bulan TRT Genel Müdürlüğü; 135. maddesinde düzenlenmiş olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve nihayet 165. maddesinde öngörülmüş bulunan kamu iktisadi teşebbüslerinden ibarettir. Bunlardan bir kısmı (üniversiteler gibi) KATMA bütçeli idareler olarak örgütlenmiş; bir kısmı malî bakımdan bağımsız (TRT gibi) bir duruma kavuşturulmuş; diğer bir bölümünün de (kamu iktisadi teşebbüsleri gibi) ÖZERK bütçelerle yönetilmeleri uygun görülmüştür.

Bunların dışında Anayasamızda bir kamu kuruluşu tipi öngörülmüş değildir. Ancak 123. maddenin son fıkrasında Anayasa koyucu, «kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur» demek suretiyle yukarıda sıralanan tiplere uyan veya uymayan, örneğin merkez teşkilatı tipinde hizmet itibariyle yerinden yönetim idareleri (Devlet Su İşleri Gn. Md. lüğü, Beden Terbiyesi ve Spor Gn. Md.lüğü, Vakıflar Gn. Md.lüğü gibi); Sosyal yardım kurumları (S.S.K., İş ve İşçi Bulma Kurumu gibi) kamu tüzelkişilerinin kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabileceğini kabul etmiştir.

İdare hukukunun hak sahipleri sadece tüzelkişilerdir. Her kamu hizmeti teşebbüsü ya mevcut hükmi şahıslardan birinin vazifeleri arasına girer veyahut müstakil bir hükmi şahıs olarak ortaya çıkar. Hakiki şahıslar ancak bu hükmi şahısların organlarını teşkil eder veya faaliyetlerinin vasıtası olurlar.<sup>16</sup>

Kamu tüzelkişileri, kamu idareleri ve kamu kurumları olmak üzere iki tür altında toplanırlar.<sup>17</sup>

### **Kamu İdareleri**

Amme idareleri, belirli bir toprak üzerinde yerleşmiş bir halk kitlesinden teşekkül eden ve sınırlarını oluşturan sahada yerleşmiş olan halkın kolektif menfaatlerinin tümünü koruyan, her türlü hizmeti veren bir yapıya sahiptirler.

<sup>16</sup> İbid, S. 966.

<sup>17</sup> İbid, S. 974; Ergun ÖZSONUY, Medeni Hukukumuzda Tüzel Kişiler, İstanbul,



Kamu idareleri, Devlet başta olmak üzere, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler olmak üzere tasnif edilirler. Kamu idareleri biri diğerinin içine girmiş bir şekildedirler. Örneğin belediyelerin, gerek arazisi, gerekse ahaliyi aynı zamanda Devletin ahalesinin ve arazisinin bir kısmını teşkil eder. ilin ve köyün ayrı ayrı hükmi şahsiyeti vardır, her ikisi de birer kamu idaresidir; ancak köyün ahaliyi ve arazisi aynı zamanda ilin arazi ve ahalesine dahildir. Aynı şekilde iller de Devletin bir parçasını oluştururlar.

Amme idaresi olarak Devleti ele aldığımız zaman başta Devlet Reisi olmak üzere, Hükümet Başkanını, Bakanlar Kurulunu, Bakanları ve Bakanlıkları, nihayet bunlara bağlı idari ve teknik teşkilatı, uzman danışma kurullarını ve yargısal kuruluşları görüyoruz.<sup>18</sup> Merkez teşkilatının ülke üzerinde yayılmış taşra teşkilatının buna dahil olduğunda kuşku yoktur.

Görüldüğü gibi Bakanlıkların bünyesinde yer alan ve hükmi şahsiyeti bulunmayan birimlerin, örneğin genel müdürlüklerin gördükleri faaliyetler Bakanlığa ve dolayısıyla Devlet amme idaresi tüzelkişisine muzaftır. Bakanlık, bu sahada Devlet hükmi şahsının bir organı olduğu gibi genel müdürlük de o bakanlığın içinde bu hizmetin bir kısmını gören tali bir teşkilattan ibarettir. Gerek bakanlığın, gerek onun bünyesindeki genel müdürlüğün ayrı bir şahsiyeti yoktur, gördükleri hizmetler de ayrılmış ve şahıslanmış degillerdir.<sup>19</sup>

### **Kamu Kurumlan (Etablissement Public)**

Kamu kurumlan, bir kamu hizmetinin Devletten veya diğer bir kamu idaresinden koparılıp ayrıca teşkilâtlandırılması ve hükmi şahsiyet verilmesi biçiminde kurulmaktadır.

Kamu kurumlan, hizmet ademi merkeziyeti prensibinin uygulanmasının doğurduğu tüzelkişilerdir. Bu suretle bir kamu hizmeti şahıslanılmak suretiyle merkezden ayrılmak ve müstakil bir varlık iktisap etmekle bir patrimuana sahip olmak, hukuki tasarruflar yapabilmek ve kendi organları marifetiyle kendine özgü bir irade izhar ederek, icrai kararlar alarak kendine tevdi edilen kamu hizmetini, hizmetin icaplarına ve kendi bünyesine uygun bir tarzda görebilmek imkânını kazanmış olur.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> İbid, S. 985.

<sup>19</sup> İbid, S. 1005.

<sup>20</sup> İbid, S. 1006.

Kamu kurumlarının bir kısmı Devletin merkez teşkilâtı içindeki genel müdürlüklere çok benzer. İç teşkilatlan, kamu idaresiyle olan bağılıkları bakımından merkez teşkilatına benzerler ve fakat üçüncü şahıslarla olan işlemlerde, dış görünüşlerinde müstakil bir hukuki varlığa ve tüzelkişiliğe malik bulunmaları itibariyle de bir kamu kurumu sayılırlar; Vakıflar Genel Müdürlüğü böyledir.

İkinci tür kamu kurumunu, ticaret ve sanayi odaları gibi mesleki teşekküller oluşturur.

Üçüncü türü, Devletin, sosyal alanlarda kolektif ihtiyaçları karşılayacak, sınıflar arasında sosyal adalet esaslarına uygun bir denge kuracak faaliyetlere girişmek mecburiyetinde kalması sonucunda kurulan SSK, İş ve İşçi Bulma Kurumu gibi kamu kurumları oluşturur.

Dördüncü tip kamu kurumları, Devletin iktisadi ve sınai sahalardaki faaliyetlerinin neticesi olarak ortaya çıkan ofis (Petrol Ofisi, T. Mahsulleri Ofisi v.s.), banka (Sümerbank, Etibank v.b.), ya da kamu şahısları şirketi gibi kamu kurumlarıdır.

«Bütün bu müesseseler hangi sahada ve ne şekilde olursa olsun bir kanunla ihdas edilirler. Bir amme müessesesinin ihdası, bir amme hizmetinin ihdası veya amme idaresinden ayrılacak müstakil bir surette şahıslandırılması ve teşkilâtlandırılması olduğu için her şeyden evvel bir bütçe ve kanun meselesidir.»<sup>21</sup>

Yukarıdan beri yaptığımız açıklamalardan varmak istediğimiz sonuç şudur: Anayasamızın sistematiği içinde açıkça yer verilmiş bulunmayan kamu tüzelkişilerinin anayasal kaynağını ve dayanağını 123 üncü maddenin ikinci fıkrası oluşturmaktadır. Bu dayanaktan yararlanarak kurulan kamu tüzelkişileri yukarıda açıklandığı biçimde ya kamu idaresi ya da kamu kurumu biçiminde kurulmaktadır. Ayrıca bunların kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulmaları Anayasa gereğidir. «Kurmak» demek, organlarının, yetkilerinin, amaçlarının, hangi kamu hizmetlerini, nasıl yapacağına, mali kaynaklarının neler olacağına belirlenmesi demektir.

Bu biçimde kurulan her kamu tüzelkişisinin, yüklediği kamu hizmetlerini yürütebilmesi için bir bütçeye sahip olması gerekir. Örneklemek gerekirse:

1) Devlet hükmi şahsiyeti altındaki kamu idaresi (Devlet reisi ve teşkilâtı, Bakanlar Kurulu ve teşkilâtı, Bakanlıklar ve bağlı idari-tek-

---

<sup>21</sup> ibid, S. 1009.

nik teşkilatları, uzman danışma kurulları; yargısal kuruluşlar ve teşkilatı v.b.) yürüttüğü kamu hizmetlerini GENEL Bütçenin sağladığı mali imkânlarla görmektedirler.

2) Belediye, özel idare ve köy biçimindeki kamu idareleri, kamu hizmetlerini, kendilerine ait ÖZEL Bütçeleri ile yürütürler.

3) Kamu kuramlarına gelince, hizmet ademi merkeziyet esasına göre kurulmuş bulunan bu kuramların bir kısmı (üniversiteler gibi) yaptıkları kamu hizmetlerini KATMA bütçelerinden aldıkları mali imkânlarla görürler; bir kısmı (kamu iktisadi teşebbüsleri gibi) ÖZERK bütçelerindeki kaynaklardan elde ettikleri gelirleri sarf ederek hizmet verirler; nihayet bir kısmı (TRT, TODAİE, Merkez Bankası, SSK gibi) hizmetin özelliği itibarıyla kavuştukları özel statüleri gereğince yaptıkları ÖZEL bütçeleri ile yönetilirler ve hizmet verirler.

Kısaca Anayasamızın sistemine göre kamu hizmeti yapmak amacıyla kurulan her teşkilat biriminin:

— Ya bu kamu kurum veya idarelerinin bir kolu, bir hizmet ünitesi olarak kurulması, binaenaleyh onun bütçesi kapsamına girmesi, sağladığı gelirlerin bu bütçeye gelir kaydedilmesi, masraflarının da bu bütçeden karşılanması gerekir;

— Ya da kendisinin bir kamu tüzelkişisi olarak kurulması ve dolayısıyla kendine özgü bir bütçesi; bu nedenle de sorumlu bir örgütü, ita amiri, saymanı, muhasebesi ve denetim mekanizması bulunması gerekir.

Bu açıklamaların ışığında diyebiliriz ki şu veya bu fonun, yukarıda sayılan kamu kurum veya idarelerinden birine bağlı hizmet birimi olarak kurulması halinde, bu kurum veya idarenin bütçesine dahil olup kendine özgü hiç bir gelir kaynağı bulunmaması gerekir. Şayet ayrı bir gelir manzumesi olsun isteniyorsa, başka bir deyimle bir takım kamu gelirlerinin belli bir kamu hizmetine tahsis edilmesi amacıyla bütçe dışında bir fonda toplanması arzu ediliyorsa bu takdirde fon idaresinin kamu tüzelkişisi statüsünde olması ve tabiatıyla Anayasanın 123 üncü maddesinin ikinci fıkrası gereğince kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetki ile kurulması zarureti vardır.

## **V — ANAYASANIN YILLIK BÜTÇE İLKESİ YÖNÜNDEN İNCELEME**

Anayasanın 161. maddesi Devletin ve ona bağlı kamu tüzelkişilerinin harcamalarının «yıllık bütçelerle» yapılacağını hükme bağlamıştır.

Şu halde Anayasa, Devletin ve ona bağlı kamu kuruluşlarının genel ve katma bütçeler dışında, bu bütçelerin kapsamında bulunmayan bir harcamada bulunmamasını prensip olarak kabul etmektedir. 61 inci maddenin birinci fıkrasının iki yönü vardır:

a) Bu harcamalar, yukarıda belirtildiği gibi bütçe ile yapılacaktır. Bütçe dışında bırakılan bir harcama yapılmaması ilke olarak benimsenmiştir.

b) Bu harcamalar yıllık olarak öngörülmüş olacaktır.

Ancak, Anayasa koyucu, bu ilkenin istisnasını da aynı maddenin üçüncü fıkrasında hemen öngörmüştür. Anayasa'nın 161. maddesinin üçüncü fıkrasındaki «kanun, kalkınma plânları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir» biçimindeki kural, acaba fonlara cevaz veren bir kural mıdır? Başka bir deyimle fonları, bu hüküm uyarınca, kanunla konulmuş bir «özel usul» saymak mümkün müdür?

Bu kural, maddenin birinci fıkrasındaki «yıllık bütçe» uygulamasının istisnasını oluşturmaktadır. Bu istisnanın neden konulmuş olduğu, 1982 Anayasasının gerekçe ve görüşmelerinden anlaşılamamaktadır. Gerek Danışma Meclisi Komisyon ve Genel Kuruluna ait metinlerde, gerekse MGK. metinlerinde bu kadar önemli bir kuralın üzerinde hemen hiç durulmamıştır. Ancak fıkra 1961 Anayasasının 126. maddesinden aynen alınmıştır. Bu maddenin gerekçesi ise şöyledir: «Bu madde ile kamu iktisadi teşebbüsleri hariç, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin yani genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli dairelerin ... harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı esası kabul edilmiştir. Bununla beraber Devletin ve bu tüzel kişilerin, tamamlanması bir kaç yıl süren yatırımlara girişmesi ve müddeti bir yılı aşan kalkınma plânlarının yapılması yıllık bütçe prensibinin, az çok bir elâstikiyete kavuşturulmasını lüzumlu kılmaktadır. Maddenin ikinci fıkrası, kalkınma planlarıyla ilgili yatırımlar için, kanunla özel süre ve usuller konmasını derpiş ederek, bu ihtiyacı karşılamaktadır.»

Burada iki hususun belirtilmesi gerekmektedir.

Birincisi, gerekçeden de anlaşıldığı gibi bu elâstikiyetin ancak kalkınma plânları ile ilgili:

- yatırımlar veya,
- bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler, için öngörülmüş olmasıdır.

İkincisi de böyle bir özel süre ve usulü öngören bu hükümle, Anayasa koyucu, bir yılı aşabilecek programlara ve hizmetlere yönelebilmeye olanağını vermiştir. Doktrin de bunu böyle anlamakta ve kabul etmektedir.<sup>22</sup>

Anayasamızın yıllık bütçe istemesine ve Genel Muhasebe Kanunumuzun ruhunda yıllık ilkesinin egemen olmasına rağmen esasen uygulamada bu ilkedeki kabarıklık sayıda sapmalar mevcuttur.

— G.M.K. numuza göre Devlet mal varlığının hesabının yıl esasına göre tutulup yöneltmesi gerekmesine rağmen, bu Kanunun 52. maddesinin tanıdığı istisna uyarınca, elçilikler ve konsolosluklar için uzun süreli kira mukavelesi yapılabilir; bina satın alınabilir.

— Anayasanın 161. maddesinin ikinci fıkrasındaki hükme benzeyen bir kural GMK.'nin 51. maddesinde mevcuttur: «Birden fazla yılda yapılacak işler için özel kanun çıkarılır». Geçen zaman içinde bu maddenin öngördüğü biçimde çıkarılmış yasaların sayısı kırkı aşmıştır. Gelecek yıllara ulaşan masraf kanunları listesi Bütçenin G cetvelinde yer almaktadır.

— Bağışlar bir başka istisnai durumu ortaya çıkarır: Vatandaşlar, Devlete, okul inşaatı veya hastane yapımı gibi bir iş için bağışta bulunabilir. GMK.'nin 55. maddesine göre bu gibi hallerde bağışlanmış para, hizmeti yürüten bakanlığın bütçesinde açılacak özel bir «programa» konur, iş bitinceye kadar, birkaç sene boyunca «program» sürdürülür. Yıllık ilkesinden yapılsa bile yapılan bağışın şartı, böyle bir uygulamayı gerekli kılar.<sup>23</sup>

— Bütçelerin zamanında Meclisten çıkmaması halinde de yıllık ilkesinden sapmak suretiyle geçici bütçe yapılır. 1924 den buyana 11 defa geçici bütçe yapılmıştır. Ayrıca, mali yılbaşı 1945'te Haziran'dan Ocak'a; 1949'da Ocak'tan Mart'a; 1983'de Mart'tan Ocak'a alınmakla bütçeler yıllık olmaktan çıkmıştır.

Bu örnekler çoğaltılabilir. Şu halde Anayasanın 161. maddesindeki kuralı; katı, taviz vermez bir hüküm olarak alamayız. Bu kural aslolanı, ilkeyi koymaktadır. Hemen üçüncü fıkrasında öngörüldüğü üzere, her ilkede olduğu gibi, bu ilkenin de istisnaları mevcuttur; ekonomik ve mali hayatın zaruretleri bu ilkeye de esneklik kazandırmaktadır.

<sup>22</sup> Gülay COŞKUN, Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi, Ankara 1976, S.' 127.

<sup>23</sup> B. GÜRİSOY, a.g.e., s. 125.

Şu halde 161 inci maddenin üçüncü fıkrası gereğince Kalkınma Planı ile öngörülmüş bulunan yatırımların yapılmasını veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetlerin yürütülmesini amaçlayan fonlar, yıllık bütçe ilkesine getirilmiş bir istisnadır ve Anayasa koyucunun deyimıyla «özel süre ve usul» sayılabilir. Ne var ki bu özel usulün yani fonun mutlaka kanunla kurulması, konulması gerekir.

## VI — ANAYASA MAHKEMESİNİN FONLARLA İLGİLİ KARARLARI

Anayasa Mahkemesinin 1982 Anayasası hükümleri karşısında fonların hukuki durumunun ne olduğu hususunda ilk defa görüşünü açıkladığı karar, 2 Ekim 1984 tarih ve 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanununun 3 üncü maddesinin Anayasaya aykırılığı dolayısıyla açılan davada verdiği karardır.<sup>24</sup>

Anılan madde hükmü ile ithalat, ihracat veya dış ticaret işlemleri üzerine konulan ek mali yükümlülüklerin nevi, miktarı, tahsili, takibi, iadesi, gerektiğinde bütçeye irad kaydedilmesi, bir fonda toplanması ve fonun kullanma esaslarının Bakanlar Kurulu kararında gösterilmesine cevaz verilmektedir. Bu hükmün Anayasa'nın 161 inci maddesine aykırı olduğu iddiasıyla açılan davada Yüksek Mahkeme, Anayasa'nın 161 inci maddesindeki «Devletin ve kamu iktisadi teşebbüslerinin dışındaki kamu tüzelkişilerin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.» şeklindeki hükmün katı bir anlayışla yorumlanmaması gerektiği; bu fıkra hükmünün genel kuralı koyduğu, hemen üçüncü fıkrasında öngörüldüğü üzere, her kuralda olduğu gibi, bu kuralın da istisnalarının gösterilmiş olduğu, ekonomik ve mali zorlukların bu esasa esneklik kazandırdığı sonucuna varınıştır. Anayasa Mahkemesine göre çağımızda önemli olan bir kamu hizmeti niteliği kazanan «Dış ticaretin düzenlenmesi»; kalkınma planlarında geniş ölçüde yer alan madde politikasının takibini, fiyat istikrarının sağlanmasını, ihracat darboğazının aşılmasını, dış ticaret açığının kapatulmasını amaçlamaktadır. Bu bakımdan dış ticaretin düzenlenmesinin kalkınma plan ve programları çerçevesinde «bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetlerden olduğu; 2976 sayılı Kanunun verdiği yetkiyle oluşturulacak fonun ise, «Kanunla konulmuş bir özel usul» niteliğini taşıdığı kabul edilmelidir.

Anayasa Mahkemesi bu karardan sonra aynı konuda açılmış bulunan 6 davada da görüşünü değiştirmemiş ve fon kurulmasıyla ilgili olan dava konusu kanunların, kalkınma planlarıyla ilgili yatırımlar veya

<sup>24</sup> Anayasa Mah. 11.1.1985, E. 1984/6, K. 1985/1, R.G. 17.6.1985 - 18787.

bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel bir süre ve usul koyup koymadıklarını irdelemiştir. Nitekim

— 29 Ekim 1984 tarih ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanununun 4 üncü maddesi ile kurulan Kamu Ortaklığı Fonu; Anayasa'nın anılan maddesindeki «Özel usuller» arasında mütalaa ve kabul edilmiştir.<sup>25</sup>

— 6.6.1985 tarih ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun 7 nci maddesiyle kurulan «Serbest Bölgeler Tesis ve Geliştirme Fonu»nun; serbest bölgelerin kurulmasının 5 inci Beş Yıllık Kalkınma Planında ve İcra Programında öngörülmüş bulunduğu, yatırımların gelecek yıllara sirayet edeceği, Kanunun öngördüğü faaliyetlerin derhal yapılması gibi zorunlu hallerde ödemelerin mali mevzuat ve bütçe prosedürü içerisinde yürütülmesinin sakıncalar yaratacağı, bu sebeplerle Anayasa'da öngörülen «Özel Usul» olarak nitelendirilebileceği, bu sebeple Anayasaya aykırı düşmeyeceği sonucuna varmıştır.<sup>26</sup>

— 10.6.1985 tarih ve 3230 sayılı Kanununun 1 inci maddesiyle kurulan Tanıtma Fonunun; kuruluş hükmünün iptali istenilmeyip, sadece 4 üncü maddesindeki harcama usulleriyle ilgili hükmün iptali talep edilmesine rağmen Yüksek Mahkeme, kararında, tanıtma fonuyla yerme getirilmesi öngörülen görevlerin, kalkınma planlarıyla ilgili ve mahiyetleri itibariyle bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetlerin tipik örneklerini oluşturduğu; bu bakımdan, belirtilen türde hizmetlerin gerekli kıldığı, anında karar alıp süratle harcama yapma ve finansman sağlama zorluklarını giderebilecek, bütçenin sınırlı ve kısıtlı olup imkanlara ve kendine özgü bürokrasisi içinde çözülemeyecek yahut uzun sürede zorlukla çözülecek önemli sorunlara tezelden köklü ve kalıcı çözümler getirebilecek nitelikteki hükmün, Anayasanın 161 inci maddesinin 3 üncü fıkrasıyla tanınan ve bütçe dışı harcama yapılmasına imkan veren «Özel Usuller» deyiminin kapsamı içinde mütalaa edilmesi gerektiği sonucuna varmıştır.<sup>27</sup>

— 4.12.1985 tarih ve 3239 sayılı olup, muhtelif vergi kanunlarında değişiklik yapılmasına dair Kanununun 36 ncı maddesiyle kurulan Vergi İdaresini Geliştirme Fonundan yapılacak harcamaların «kalkınma planları ile ilgili yatırımlar» veya «bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetlerden olup olmadığı üzerinde duran Yüksek Mahkeme «bu harca

<sup>25</sup> Anayasa Mah. 18.2.1985, E. 1984/9, K. 1985/4, R.G. 26.6.1986 - 18793.

<sup>26</sup> Anayasa Mah. 6.10.1986, E. 1985/21, K. 1986/23, AMKD Sayı, 22, s. 197.

<sup>27</sup> Anayasa Mah. 24.2.1987, E. 1985/24, K. 1987/6, R.G. 12.11.1987- 19632.

maların bina yapımı, satın alınması veya kiralanması, taşıt, demirbaş alımı, otomasyon, eğitim, uygulama, tanıtma çalışmaları gibi hizmetlerin gerektirdiği giderler ile vergi inceleme, yoksalama faaliyetleri sırasında yapılacak harcamalar ve Maliye ve Gümrük Bakanlığı personeline görevleri nedeniyle ve daha verimli çalıştırılmalarını sağlamak gayesiyle yapılacak ek ödemelerde kullanılacağı; bu hizmetlerin hiçbirisinin Anayasa'nın 161 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında sözü edilen nitelikteki hizmetlerden olmadığı, bu hizmetlerin yıllık bütçelerde ödenek tahsisi mümkün olan harcamalar niteliğinde oldukları gerekçesiyle dava konusu maddeyi iptal etmiştir.<sup>28</sup>

— 27.5.1988 tarih ve 3454 sayılı Kanunun 2 nci maddesiyle kurulan «Adalet Teşkilatını Güçlendirme Fonu»da, aşağıdaki gerekçe ile Anayasaya uygun görülmüştür: «Yasak oyucu, adalet hizmetlerinin süratli ve etkin bir şekilde yürütülebilmesi için, Adalet Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatıyla bağlı kuruluşları, ceza, infaz kurumları ve tutukevlerinin bina, eğitim tesisi, konut, araç, gereç ve tefriş ihtiyaçlarının kısa zamanda karşılanmasını ve Türk yargı sisteminin Avrupa standartlarına getirilmesini zorunlu görmüştür. Adalet Teşkilatının çalışma şartları, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin son derece yetersiz olduğu, güvenlik ve sağlık yönlerinden de endişe verici durumların bulunduğu bilinen hususlardır. Amaç bütün bunların Türkiye genelinde çağdaş bir düzeye getirilmesidir. Konuya bir bina yapımı ve bir araç alımı şeklinde bakılmamalıdır. Bu ihtiyaçlarla ilgili projeler, amaç maddesinde belirtilen hususlar Türkiye genelinde tamamlanmaya kadar sürecektir. Bu işlerin bir yılda tamamlanamayacağı ve özel yöntemleri gerektirdiği açıkça anlaşılmaktadır. Bunların yıllık bütçelerde yer alması da gayet doğaldır. Bununla birlikte yıllık bütçelerde ayrılan ödeneklerle köklü ve kalıcı bir neticeye varılmadığı için fon kurulması yoluna gidilmiştir.

Ayrıca, yargı yetkisi, Anayasa'nın kabul ettiği esaslar içerisinde, Devlet'e verilen üç temel yetkiden birini oluşturmaktadır. Bu yetkinin gereğince kullanılabilmesinin ise, adalet hizmetlerinin yerime getirilmesine ilişkin güncel durum ile ilgisi belirgindir. Anılan hizmetlerin süratli ve etkin biçimde sağlanamadığı bir düzende, Anayasa'nın Devlete verdiği vazgeçilmez yargı görevinin istenilen düzeyde gerçekleştirildiği iddia edilemez.

Yargı görevinin kendine özgü anayasal konumu, işlevinin istenilen düzeyde gerçekleştirilememesi ve geciktirilmesi durumunda oluştura-

---

<sup>28</sup> Anayasa Mah. 193.1987, E. 1986/5, K. 1987/7, R.G. 12.11.1987 - 19632.



çağı zararlar göz önünde tutulunca, adalet hizmetlerinin süratli ve etkin biçimde yürütülmesi için söz konusu işlerin tamamlanmasının kamu yararına olacağı kesindir.

Bu nedenle yargı sorunlarına tezelden köklü ve kalıcı çözümler getirmek amacıyla düzenlenen 1. ve 2. maddelerin, Anayasanın 161. maddesinin üçüncü fıkrasıyla tanınan ve yıllık bütçeler dışı kamu harcaması yapılmasına olanak veren «özel usuller» in kapsamı içinde düşünülmesi gerekmektedir.»<sup>29</sup>

## VII — FONLARIN MALİ DENETİME TABİ TUTULMASI

Denetim, yetkili bir organın durumunu veya uygulama sonuçlarını belirli ölçülere göre değerlendirmektir.

Denetim, yönetimin ayrılmaz bir parçasıdır. Kamu yönetiminde denetim, yapılan işlerin amaca uygun biçimde yapılıp yapılmadıklarını, yasalara uygunluğun sağlanıp sağlanmadığını, kaynakların iyi kullanılıp kullanılmadığını belirleyip açığa koymaya yarar. Denetimin amacı, kaynak kullanımında etkinliği ve yasalara uygunluğu sağlamak, yolsuzluk ve kötüye kullanmaları önlemek ve görevini hakkıyla yapmış kamu görevlilerini sorumluluktan kurtarmaktır.<sup>30</sup>

Denetim, genellikle uygulamada mali denetim ve idari denetim olarak ikiye ayrılır. Bütçe uygulamaları ile ilişkili olarak mali denetimin konusunu mali işlemler, kamu hesapları ve raporlar oluşturur, idari denetim ise teşkilatın işleyişinin parasal nitelik taşımayan işlemlerinin denetlenmesidir.<sup>31</sup> Mali denetim uygulama sırasında ve uygulama tamamlandıktan sonra gelir ve giderlere ilişkin bütçe işlemlerinin yasal yetkiler ve amaçlar açısından gözden geçirilmesini ve değerlendirilmesini gerektirir.<sup>32</sup>

Türkiye’de mali denetimi, Anayasa, Genel Muhasebe Kanunu ve Sayıştay Kanunu hükümleri düzenlemiştir. Anayasa, Yasama Organı adına bütçe uygulamalarının denetlenmesi görevini geniş yetki ve sorumluluklarla donattığı Sayıştay’a vermiştir. Bu asırlık Kurum, genel ve katma bütçeli kuruluşların bütün gelir ve giderleri ile mallarını de

<sup>29</sup> Anayasa Mah. 8.9.1989, E. 1988/37, K. 1989/36, R.G. 18.1.1990 - 20406.

<sup>30</sup> GÜRSOY, a.g.e., S. 37, 39.

<sup>31</sup> Hamit BOZKURT, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Denetimi ve Denetim Sorunları, Sayıştay D.D.M.D. Mali Hukuk, Sayı 60, Ocak 1980, S. 12.

<sup>32</sup> BULUTOĞLU - KURTULUŞ, a.g.e., S. 221.

netlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yolu ile kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve yargılama işlemlerini yürütmekle görevlendirilmiştir (Anayasa M. 160, Sayıştay K. m. 1).

### **Fonlar Üzerinde Sayıştay Denetimi**

21 Şubat 1967 günlü, 832 sayılı Kanunun 28. maddesinde Sayıştayın görevleri sayılırken, (B) bendinde, Genel ve Katma Bütçeli idareler tarafından sermayesinin yarısına veya yarısından fazlasına katılmak suretiyle sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüsleri denetleyeceği belirtilmiştir.

Uygulamada «...fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin neler olduğu tereddütlere neden olmuş; Başkanlıkça kurulan dört kişilik bir komisyon tarafından durum incelenerek bir rapor düzenlenmiş, bu rapora dayanarak da 11.7.1969 günlü 3388 sayılı Genel Kurul Kararı verilmiştir.

Bu karara göre, özetle;

— Genel ve Katma Bütçeli Daireler tarafından, sermayesinin yarısına veya yarısından fazlasına katılmak suretiyle fon şeklinde kurulan ve 468 sayılı Kanunun 4. maddesi kapsamı dışında kalan kurum ve teşebbüslerin hesap ve işlemleri Sayıştay denetimine tabidir.<sup>33</sup>

— Şayet fonlar, kısmen veya tamamen Sayıştay denetimine tabi olmayan aracı kuruluşlar (örneğin Merkez Bankası, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları veya kooperatifler) tarafından yönetiliyorsa denetimi iki safhaya ayırmalıdır.

a — Birinci safha, fonların genel ve katma bütçeli dairelerden aracı kuruluşlara intikali ve bu kuruluşlardan takibi safhasıdır ki bu safhadaki hesap ve işlemler Sayıştay'ca incelenir.

b — İkinci safha, fonların aracı kuruluşlara intikalinden sonra, onların tasarruf ve yönetimine bırakılmış olan safhadır ki bu evrede aracı kuruluşların hesap ve işlemlerinin Sayıştay'ca denetlenmesi mümkün değildir.

### **Şu duruma göre:**

1 — Sermayenin, yüzde ellisinden azı (örneğin % 49'u) genel veya katma bütçeli dairelere ait olan fonlar,

<sup>33</sup> 468 Sayılı Kanun, Kamu İktisadi Teşebbüslerinin T.B.M.M.çe denetlenmesinin düzenlenmesi hakkında kanundur.

2 — Sermayesinin % 50'sinden fazlası genel ve katma bütçeli dairelerce konulmuş olsa bile «kurum ve teşebbüs» niteliği taşımayan; örneğin Merkez Bankasında açılmış bir hesaptan ibaret bulunan hazine ve kambiyo fonları gibi hiç bir yapısal nitelik taşımayan fonlar.

3 — Bütün bu vasıf ve niteliklere sahip olsalar dahi Sayıştay dene ve kambiyo fonları gibi hiç bir yapısal nitelik taşımayan fonlar,

Sayıştay'ın denetimi dışında bırakılmış olmaktadırlar.

Anayasa Mahkemesinin bir kararında da belirtildiği gibi<sup>34</sup> Anayasa, Devlet malının denetlenmesi için iki yol öngörmüştür. Bunlardan birisi Sayıştay aracılığı ile TBMM tarafından yapılan denetim yolu (Anayasa M. 160, 164); ötekisi de kanunda gösterilen bir kamu kurumu aracılığıyla yapılan denetimdir.

Anayasa Mahkemesi aynı kararında, genel ve katma bütçelerden ayrılan fonlar kadar bütçe dışı kaynaklardan elde edilen fonların, bu arada dış borçlanmaların da amaçlarına uygun olarak denetlenmesi gerektiğini belirtmiştir. Anılan kararda «Dış kaynaklardan sağlanan yardımlar dolayısıyla devlet borçlanmakta bulunduğundan, bunların amaçlarına uygun olarak kullanılmış olup olmadıklarının da Anayasal denetimden geçirilmesi zorunluğu vardır» denilmiştir.

Yüksek Mahkememiz 11.1.1985 tarihli Kararında «Devlet gelir ve giderleri ile mallarının TBMM adına denetlenmesinde Anayasa iki yol ve yöntem kabul etmiştir. Bunlardan birincisi Sayıştay tarafından yapılan; İkincisi de kanun ile kurulan bir sistemle gerçekleştirilen denetimdir» demek suretiyle 1982 Anayasa'sından sonra da müstakar içtihadını sürdürmüştür. Şu duruma göre kurulacak bir fonun ya Sayıştay tarafından veya Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunca veya fonu teşkil eden Kanunla kurulacak bir denetim mekanizması ile denetlenmesi Anayasa gereğidir.

Anayasa Mahkemesinin fonların denetimiyle ilgili içtihatları yeni bir düzenleme yapılmasını gerekli bulmuş ve 2.4.1987 tarihli ve 3346 sayılı Kanunun 12 nci maddesiyle fonların denetimiyle ilgili özel bir hüküm getirilmiştir. Bu maddeye göre, kanunlarla veya kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş olan fonlar, Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimine tabi olacaklar; bu denetim, fonların bağlı olduğu bakanlıkların yeni yıl bütçe kanunu tasarılarının tümü üzerindeki görüşmeler sırasında, Anayasa'nın 162 nci maddesinde belirtilen usu-

<sup>34</sup> 23, 24, 25/10/1969 günlü, E. 967/41, K. 1969/57 AMKD, Sayı 3, S. 44.

le göre ve fonların müteakip yıl bütçe tahminleri ile bir önceki yıl faaliyet sonuçları üzerinde yapılacaktır. Bu maddenin iptali için açılan dava, Yüksek Mahkemenin verdiği 28.1.1988 tarih ve 1988/3 sayılı Kararı ile iptal ile sonuçlanmıştır. Bu kararın gerekçesi mealen şu şekilde özetlenebilir: «Anayasanın 165 inci maddesi, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklarının Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmeleri esaslarını bir yasaya bırakırken, bu denetlemenin, Yüksek Denetleme Kurulu raporlarıyla düzenlenecek diğer raporlar da esas alınarak yapılmasını öngörmüştür. Bütçeden, bütçe içi ya da bütçe dışı kamu kaynaklarından oluşan, tüzelkişiliğe sahip veya bir kamu hizmeti yapmak üzere bir amaca tahsis edilen fonların, Anayasanın 165 inci maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi esasları kanunla düzenlenmesi gereken, sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait olan kamu kuruluş ve ortaklıkları arasında bulunduğu kuşkusuzdur. Her ne kadar iptali istenen maddeye göre yapılacak olan denetim, fonların müteakip yıl bütçe tahminleri ve bir önceki yıl faaliyet sonuçları yasama organı önüne gelmeden önce Sayıştay ya da Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu gibi bir denetim organının incelemesinden geçmeyecektir. Fonların faaliyet sonuçları hakkında verilmiş bir rapor ya da uygunluk bildirimini bulunmamaktadır. Uygulamayla ilgili denetim teknik bir nitelik arz eder. Türkiye Büyük Millet Meclisinin ve Bütçe Komisyonunun yapısı, çalışma usulü ve zamanla sınırlılık gibi nedenlerle fonların müteakip yıl bütçe tahminlerini bir yıl önceki faaliyet sonuçları üzerinden etkin bir biçimde inceleyebilmesi mümkün değildir. Bu sebeplerle iptali istenen hüküm Anayasanın 165 inci maddesinin öngördüğü anlam ve kapsamda Türkiye Büyük Millet Meclisinin denetimine yer vermemektedir.»

## SONUÇ

Parlamentonun monarşiye karşı kurulmuş bir müessese olması, hükümdarın kudretini kısıtlayarak temel hak ve hürriyetleri güvence altına alması ve 19. asırda hâkim olan liberal kapitalist sistemi zayıf hükümetleri yeğlemesi gibi sebepler, önceleri, parlamenter demokrasinin yeni bir zaferi sayılmasına neden olmuştur.<sup>35</sup> Ancak, «çağımızın

<sup>35</sup> Adil ÖZKOL, «Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi», A. Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 26, Sayı: 1-2 (1969) S. 44.

demokrasi anlayışı 18. ve 19. asırlardan farklıdır. İkinci Dünya Savaşı ve teknolojinin ilerlemesi siyasal kalıpları da etkilemiş ve kuvvetli icra, çağdaş devlet yönetiminin önemli bir parçası haline gelmiştir.<sup>36</sup>

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan ekonomik ve sosyal ilişkilerin değişmiş olması, atom çağı biliminin ve teknolojinin yarattığı sorunların izlenmesi ve çözümlenmesi zorunluluğu; harp, ayaklanma, buhran, anarşik olaylarla mücadele etme mecburiyeti, yürütme organının güçlendirilmesini gerektirmiştir.<sup>37</sup>

Çağımızda, güçlü yürütme organının karşılaştığı en büyük zorluk, Dünya ülkelerinin giriştikleri zorlu ekonomik mücadelede ülkenin haklarını koruyabilmek ve süratli kalkınmada kullanılabilir kaynakları yaratabilmehtir.

Bu bakımdan fonlar, çoğu ülkede, örneğin Fransa'da ve Türkiye'de ekonominin ve mali hareketin vazgeçilmez enstrümanları olmuşlardır.

Bunu bir örnekle açıklamak ve fonların bugünkü ekonomik ilişkilerde yararlı olduklarını belirtmek doğru olacaktır:

Her ülkede, bugünden, gelecekteki ekonomik gelişmeleri anlayıp, buna göre birtakım çerçeveler çizmenin mümkün olamaması; ithalat ve ihracatın her an değişebilen şartlara tabi olması, Hükümetlere, bir takım belirsiz, geniş, sınırsız, elâstikiyeti olan yetkiler verilmesini zorunlu kılmıştır: ithalat ve ihracatta, karşı ülkelerin Türkiye üzerinde yaptığı tehditlere karşı, Hükümetin derhal mukabil tedbiri alması veya Türkiye'ye çok ucuza gelen ya da çok yüksek fiyatla alınan malın fiyatını ayarlaması gerekebilmektedir.

Ekonomimizin içinde bulunduğu dar boğazlar, sanayimizin yapısı, sık sık başvurulacak ekonomik ve mali tedbirler, iç piyasa fiyat istikrarsızlığının doğmasına neden olmakta ve bu durum ihracatımızı olumsuz yönde etkilemektedir.

Sık sık değişen iç fiyatlar, tüketicilerin fiyatları izleme imkânını yok etmekte, yapay stoklama eğilimleri belirlemekte, sınai ürünleri üreten fabrikalar kârlarını maksimize edecek şekilde üretim miktarını ayarlamaktadırlar. Bu nedenle, üretimin teşvik edilip arttırılması; ihracat girişimlerinin desteklenip özendirilmesi gerekmektedir.

<sup>36</sup> İbid, S. 46.

<sup>37</sup> Muammer OYTAN, «Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri», Amme İdaresi Dergisi, Cilt 15, Sayı 1 Mart 1982'den ayrı bası, Sevinç Matbaası, Ankara 1982, S. 86.

Örneğin, üretimin az olması nedeniyle iç piyasa fiyatı yükselen malların derhal ithalatı yapılmakta, bunu özendirerek için de birim ölçü üzerinden alınan «ek mali yükümlülük» (fon) düşük tutulmaktadır ya da duruma göre derhal düşürülmektedir.

Bunun tersine, üretimi yurt içinde yeterli olan ve ithalatı istenmeyen malın birim ölçü üzerine konulan «ek mali yükümlülük» (fon) yüksek tutulmakta ya da duruma göre derhal yükseltilmektedir.

İhracat yönünden de durum aynıdır: iç tüketime yetmeyen ve dolayısıyla «arzın az», «talebin çok» olması sebebiyle piyasa fiyatı yükselen malın ihracatında alınan «ek mali yükümlülük» (fon) derhal yükseltilmekte ve böylece ihracatının azaltılması amaçlanmaktadır. Öte yandan ihracatı desteklenen ve özendirilen malın «ek mali yükümlülüğü» kaldırılmakta veya azaltılmaktadır. Böylece ülkemizde üretilen malların piyasa fiyatının teşekkülünde; ithalatı ve ihracatı yapılanların fiyat ve miktarının ayarlanmasında Hükümetin inisiyatifi elinde tutması mümkün olmaktadır.

Ancak dış ticarete madalyonun bir de öbür yüzü vardır: İhraç veya ithal edilen malın satıldığı ya da alındığı ülkenin aldığı tedbirlerin bertaraf edilmesi, ihracatta tıkanıklık yaratılmasının önlenmesi, inisiyatifin elden geçirilmemesi da zorunludur.

Örneğin Türkiye'nin ihraç ettiği tişörtlere, Avrupa Ekonomik Topluluğu ülkeleri gümrük vergisi (ek mali yükümlülük) koyarak, fiyatlarının yükseltilmesini ve dolayısıyla kendi ürettikleri tişörtlere rekabet etmelerini zorlaştırmayı amaçlamaktadırlar. Nitekim ihracatçı bu yüzden dış satımdan vazgeçmek zorunda kalabilmektedir.

İşte bu tıkanıklığı açmak ve dışsatımı teşvik edip, döviz gelirlerinin azalmasını önlemek amacıyla Hükümet, devreye girmekte ve Avrupa Ekonomik Topluluğu ülkelerinin tişört başına aldıkları gümrük vergisi kadar parayı sübvansiyon olarak ihracatçıya ödemektedir.

Bu sübvansiyon, bütçeden, bütçe ve mali mevzuatımızın kuralları içinde ödenmesi son derece zor olan bir paradır. Bu nedenle ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında konulan «ek mali yükümlülüklerin», bütçenin dışında oluşturulacak bir fonda toplanmasına ve bu tür ödemelerin bu fondan yapılmasına cevaz verilmiştir.

İhracatın desteklenmesi, ihracata yönelik mal ve hizmet üretimi yapacak yatırımların desteklenip özendirilmesi ya da ihraç edilen tarım ürünlerinin üretiminin artırılması için gübre fiyatlarının sübvansiyon

yolu ile düşük tutulması gibi politikaların izlenmesi bu tür fonlara ihtiyaç göstermektedir.

Diğer konularda da fonların belirli bir kolaylık, sürat ve etkinlik sağladığı şüphesizdir.

Ne var ki yararlı olduğunu kabul ettiğimiz kadar, fonların savurganlığa sebep olmamaları için, içinde buldukları düzensizlikten kurtarılmalarının; kuruluş-ışleyiş-teşkilatlanma ve denetim yönlerinden standart bir yapıya, disiplinli bir işleyişe, hukuki bir düzene kavuşturulmalarının zaruretine de inanıyoruz.

Özellikle, anayasa ve idare hukuku yönünden fonların «hukuki zemin üzerinde» bulduklarının kabul edilebilmesi için:

1 — Kamu kurum ve idarelerinin bünyesi içinde kurulan, dolayısıyla hükmi şahsiyeti bulunmayan fonlara, sadece bünyesi içinde bulunduğu kurum veya idarenin bütçesinden pay verilmeli; müstakil gelir kaynağı tanınmamalı ve kaynak ayıran bütçenin tabi olduğu sarf ve denetim usullerine tabi tutulmalıdır.

2 — Şayet kurulacak fonun, bütçe dışında kalması, bütçenin tabi olduğu sarf usullerine bağlı olmaması ve bir takım kamu gelirlerinin doğrudan bu fonda toplanması amaçlanıyor ise, bu takdirde:

a — Fonun, denetimde muhatap kabul edilebilecek bir ita amiri ve sorumlu saymanı bulunan, yapısal nitelik taşıyan ve hükmi şahsiyeti bulunan, dolayısıyla kendine ait bir bütçeye sahip olabilecek bir teşkilat şeklinde kurulması gerekir.

b — Anayasanın 123 üncü maddesinin ikinci fıkrası gereğince, hükmi şahsiyete sahip olacak böyle bir fonun kuruluşunun, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetki ile sağlanması gerekir.

c — Fonun yürütmeyi amaçladığı kamu hizmeti, kalkınma plan ve programları çerçevesinde bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetlerden olmalıdır. Ancak bu takdirde fon, yıllık bütçe dışında, belirli kamu gelirlerinin toplanıp belirli bir kamu hizmetine tahsis edildiği, özel usul, sayılabilir (Anayasa Mad. 161).

d — Fonun, kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetki ile kurulması halinde kanunda veya ilgili düzenleyici idari işlemlerde fonun denetiminin nasıl bir mekanizma ile yapılacağına belirtilmesi gerekir. Denetim görevi, Sayıştay'a veya Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluna verilebileceği gibi Anayasa gereği olarak Devletin gelir, gider ve malları

üzerinde murakabe hakkım haiz olan TBMM adına inceleme yapacak yeni bir denetleme mercii oluşturularak ona da verilebilir.

3 — Bundan sonra kurulacak fonların bu esaslara göre kurulması; mevcut fonların ise, hangilerinin varlığını sürdürdüğünü, hangilerinin atıl vaziyete düştüğünü tespit etmek suretiyle, amaç ve konularına göre birleştirilerek bir kaç ana grupta toplanmaları ve gerek mevzuat, gerekse teşkilat yönünden yukarıdaki esaslara uygun hale getirilmeleri yerinde olacaktır.



## TÜRK STANDARDLARI VE MÜLKİ İDARE

«İhracatın murakkabesi ve ihraç mallarımızın standartlaşması yolundaki çalışmalar yürümekte ve hayırlı neticeler elde edilmektedir. Böylece, ihracatımızı ve ihracatımızın itibarını yükselttiğini gördüğümüz bu usulün sahası genişletilmelidir.»

*Kemal ATATÜRK*

1938

*T.B.M.M. Dönem Nutkundan*

**Osman GÜMRÜKÇÜOĞLU**

**TSE Müşaviri**

**(Emekli Vali Yardımcısı)**

### GİRİŞ

Yurdumuzda İkinci Dünya Savaşı ve özellikle son 25-30 yıldan beri sanayi ve teknolojiye baş döndürücü bir süratle meydana gelen ileri gelişmelerin bütün dünyada olduğu gibi bizim toplumumuzun da idari, ekonomik ve sosyo-ekonomik bünyesinde yarattığı köklü değişimler yurdumuzda yerleşmiş eski klasik idari sistem ve teşkilatta da değişiklikleri zorunlu kılmış, genel idare de buna göre kendini geniş ölçüde yenileme ihtiyacı içine girmiştir.

Bu cümleden olarak, artık yurdumuzda Mülki İdare Amirliğinin her geçen gün yerine getirmeye mecbur olduğu çeşitli görevlerin sayısı gittikçe artar olmuştur. İl Genel İdaresinde ticari, ekonomik ve sosyoekonomik konular önemini daha fazla hissettirerek idari hayatta büyük bir ağırlık kazanmış bulunmaktadır.

Öyle ki, başta İl İdaresi Kanunu olmak üzere diğer idari mevzuatta da, İl Genel İdaresine dahil olmadıkları halde ildeki bazı kamu kuruluşu hizmet birimleri (bir örnek olarak: İllerde «Türk Standartları Enstitüsü» hizmetleri) illerdeki hizmetlerinin mahiyeti gereği İl Teşkilatı ve ayrıca Mahalli İdareler Kuruluşları ile karşılıklı yardımlaşma ilişkisi içine girmekte, dolayısıyla da ilde Mülki İdare Amirliği'nden ilgi ve yardım görme ihtiyacını duymaktadırlar.

Hal böyle olunca, Mülki İdare Amirleri gerek Anayasa ve İl İdaresi Kanunu, gerekse diğer çeşitli mevzuatın kendilerine tanıdığı geniş kapsamlı görev ve yetki hükümlerine, aynı zamanda tatbikattaki hizmet elastikiyeti anlayış ve görüşüne dayanarak İl Mülki Sınırları içindeki bütün kamu hizmetleri kuruluşlarından gelen yardım, ilgi ve hatta tavassut taleplerini pek yerinde olarak kabul etmekte ve gereğini yerine getirmektedirler.

Bir bakıma artık ilde teşkilatı bulunan veya geçici de olsa ilde görev gören her kamu hizmet kolu uygulamada adeta İl Genel İdaresine dahil kuruluş hizmetleri gibi mütalaa edilmektedir. Bu da genelde idarenin bütünlüğüne, yetki genişliği prensibine ve gerektiğinde idari zarurete dayanan pek yerinde bir mütalaa ve görüştür ki İl idaresinde tatbikatta, çok kıymetli valilerimiz, değerli kaymakamlarımız tarafından kullanılmakta ve gereği yapılmaktadır.

Böylece de, Ülkemizde halk arasında yaygın bir söz olarak ananevi resmî tabir haline gelen ilde «Vali her şeydir; Kaymakam her şeydir.» sözünün hakkını vermekte, doğruluğunu ispat etmektedirler.

İçlerinde ve yanlarında 42 yıl gibi uzun yıllar Vali Muavinliklerinde ve Kaymakamlıklarda bulunarak bütün meslek hayatı boyu onlarla birlikte çalışmış olan bu satırların yazarı, Mülki İdare Amirlerinin yukarıda bahsedilen bu üstün meziyet ve yaratıcılıklarına yıllarca bizzat şahit olmuştur.

Şimdi bu yazımızda ele alacağımız konu, «Standard ve Türk Standartları» kavramları ile birlikte Türk Standartları Enstitüsü'nün illerde İl İdaresi Teşkilatı içindeki durumu, İl İdaresi ile olan ilgi ve görev ilişkisidir.

Standard ve Türk Standartları kavramlarına geçmeden önce Türk Standartları Enstitüsü'ne ait tanıtıcı özet bir bilgi vermekle başlamak yerinde olacaktır.

## **I — «TÜRK STANDARTLARI ENSTİTÜSÜ»**

### **A — Türk Standartları Enstitüsü'nün Kumlusu, Hukuki Durumu, Kuruluş Gayesi, Teşkilatı**

#### **a) Kumlusu**

Türk Standartları Enstitüsü 1954 yılında Türk Hükümetinin çağrısı üzerine yurda getirtilen İsveçli Standardizasyon uzmanı Olle STUREN'in bu hususta hazırladığı bir rapor üzerine ilk olarak 16 Ekim

1954'de Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları bünyesinde Ankara'da kurulup faaliyetine başlamıştı.

Türk Standartları Enstitüsü kurulmazdan önce yurdumuzda Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Ticaret Borsaları, İhracatçı Birlikleri ve daha başka büyük işletmelerde Standard çalışmalarını yapılırmaktayken bu dağınık çalışmaların zamanla daha sistemli ve ilmi bir düzen içinde yapılması düşünölmüş, bundan da Türk Standartları Enstitüsü'nün kurulması hazırlanmıştır.

Enstitü daha sonra 18.11.1960 gün ve 132 sayılı Kanunla Türkiye Odalar Birliği bünyesinden ayrılarak 22.11.1960'da tam kuruluşunu bulmuştur. Bu Kanunun da bazı maddeleri sonradan değiştirilmiş bulunmaktadır.

#### **b) Hukuki Durumu**

Enstitü, tüzelkişiliğe sahip, özel hukuk hükümlerine tabi ve ayrıca 160 sayılı Kanunun 4. maddesinin (c) fıkrası kapsamına giren bir kamu kuruluşudur.

Türk Standartları Enstitüsü'nün kısa adı ve markası «TSE»'dir, Enstitünün ilgili olduğu Bakanlık Başbakanlıktır.

Enstitü Uluslararası Standardizasyon Teşkilatı (ISO)'nın Uluslararası Elektrik Komisyonu (IEC)'nin, Avrupa Kalite Kontrol Teşkilatı (EOQC)'nin, Avrupa Beton Komitesi (CEB)'nin ve Dünya Ambalajlama Teşkilatı (WPO)'nin üyesi ve bütün bu kuruluşların Türkiye Temsilcisidir.

Enstitü ayrıca, Uluslararası Ticaret Odası, (ICC)'nin ve Uluslararası İpek Birliği (ISA)'nin üyesidir.

#### **c) Kuruluş gayesi**

Türk Standartları Enstitüsü, her türlü madde, mal ve mamuller ile usul ve hizmet standartların yapmak gayesi ile kurulmuş bulunmaktadır.

Türkiye'de (Standard yapma) görevi Türk Standartları Enstitüsü'ne verilmiştir. Türk Standartları Enstitüsü tarafından yapılan veya hariçte hazırlanmış olup ta Enstitü tarafından kabul edilmiş olan standartlar «Türk Standardı» adını alır. Bu standartlar ihtiyaridirler. Fakat standartla ilgili bulunan Bakanlığın onayı ile (Mecburi Standard) olarak kabul edilebilirler. Bir standardın mecburi Standard olarak kabul edilebilmesi için ayrıca mutlaka «Türk Standardı» olması gerekir. Mecburi Standartlar Resmi Gazete'de yayınlanır.

**d) Teşkilatı - Türk Standartları Enstitüsü'nün Merkez Teşkilatı**

- 1 — Genel Kurul,
- 2 — Teknik Kurul,
- 3 — Yönetim Kurulu,
- 4 — Denetleme Kurulu,
- 5 — İhtisas Kurulları,
- 6 — Genel Sekreterlik ve Kadrosu

teşkilatından ibarettir.

Bunlardan, konumuz gereği yani idari yönden bizi burada daha ziyade ilgilendiren organlar Genel Kurul, özellikle Yönetim Kurulu ve Genel Sekreterlik Teşkilatıdır. Şimdi bunlara kısaca değinecek olursak:

**Genel Kurul:** Türk Standartları Enstitüsü'nün en yüksek ve yetkili organıdır. Genel Kurul ilgili bazı bakanlıkların kamu ve özel kesimi ile Üniversite ve ilmi kuruluşların kurula gönderdiği temsilcilerinden oluşur. Genel Kurul normalde yılda bir defa toplanır ve Enstitünün bir yıl önceki çalışmalarını gözden geçirir; bir yıl sonrasının iş programlarıyla bütçe ve personel kadrosunu tetkik eder ve onaylar. Ayrıca ilgili bazı organları seçer.

**Yönetim Kurulu:** Enstitünün en büyük yürütme organıdır. Yönetim Kurulu, Başkanı dahil olmak üzere beş kişi olarak Genel Kurulca üç yıl için seçilir. Yönetim Kurulu kendi arasında görev bölümü yaparak bir başkan vekili, bir de muhasip üye seçer.

Türk Standartları Enstitüsü'nü Başkan temsil eder.

**Genel Sekreterlik ve Kadrosu:** TSE'nin hizmetleri, Genel Sekreterlik şeklinde organize edilmiştir. Bu hizmetler Genel Sekreterlik Teşkilatı içinde biri idari, biri teknik olmak üzere iki Genel Sekreter Yardımcısı ile Genel Sekreterliğe bağlı Daire Başkanlıkları (bunlar halen altı daire başkanlığıdır), bir hukuk müşavirliği, kadrolu veya sözleşmeli müşavirlikler, TSE'nin bütün hizmet kollarını kapsayan toplam halen 26 adet çeşitli hizmetler ve laboratuvar müdürlüklerinden ve çeşitli şefliklerle bunlara bağlı personel tarafından yürütülür.

**e) TSE'nin Taşra Hizmetleri**

Ankara dışında, Enstitünün taşra hizmetleri, İstanbul ve İzmir illerinde olmak üzere iki TSE Bölge Müdürlüğü, bunların dışında yurdun her ilinde ve bir ilçede (İskenderun) bulunan 70 mahalli taşra temsilcilikleri, tarafından yürütülmektedir. Ayrıca, Ankara, İstanbul, İzmir, Kayseri, Balıkesir, Çorum, Denizli illerinde Bölge Laboratuvarları kuru-

luşları bulunmaktadır. Ankara ve İstanbul dışında bunlardan beş adedi son yıllarda kurulmuştur.

## **B — TÜRK STANDARLARI ENSTİTÜSÜ NÜN İLLERDE, İL TEŞKİLATI İÇİNDEKİ DURUMU, İL İDARESİ İLE OLAN İLGİ VE GÖREV İLİŞKİLERİ**

### **a) Valilik ve İl İdari Bölümleri ile Olan Görev İlişkileri**

TSE'nin, Taşra Teşkilatının bulunduğu İstanbul, İzmir Bölge Müdürlükleri ile diğer bazı iller ve birkaç ilçede belgelendirme faaliyetleri yürütülmektedir.

Sanayici ve imalatçı firmaların ürettikleri mamullerinin Türk Standartlarına uygunluğunu gösteren ve firma adına düzenlenen belgeler yukarıda belirtilen il ve ilçelerde belgelendirme organı olarak kurulu «Belgelendirme Komisyonları» tarafından yerime getirilmektedir. «Türk Standartları Enstitüsü Belgelendirme Talimatının 5. maddesine göre: «Mahalli Mülki İdare Amiri veya görevlendireceği kişi komisyona her zaman başkanlık yapabilir». İşte bu durum, TSE'nin illerde İl İdaresi ile olan işbirliği ve görev ilişkisinin en önemli örneğini ve esasını teşkil eder.

Mülki İdare Amiri, Belgelendirme Komisyonu gibi TSE hizmetlerinde çok yönlü, çok şümüllü ve o nispette de hassas bir hizmet veren bir komisyonun başkanlığını yapmakla, TSE'nin ildeki en önemli hizmetlerinden birinin başında ve içinde bulunmaktadır. Bu suretle, Mülki İdare Amiri ilde, ilçede TSE hizmetleriyle adeta bu hizmetlerin TSE görevlileri kadar doğrudan ilgilenecek, TSE görevlilerine yardımcı olmayı ilde kendisinin en önemli hizmetlerinden biri saysa yerindedir. Çünkü kendisinin ilde TSE'nin Belgelendirme Komisyonu Başkan bulunması ayrıca da TSE hizmetlerinin günümüzde toplumumuzun hayati önemi haiz üstün manevi ve maddi menfaatleri ile ilgili hizmetler olması nedeniyle durumun böyle düşünülmesi pek yerinde olur.

Cidden TSE'nin, bütün yurt çapında yaygın olarak yaptığı ve büyük titizlikle yürütmekte olduğu görevlerin geniş ölçüde, özellikle halkın sağlığı, can ve mal güvenliği, ekonomik gelir durumu gibi tüm toplumumuzun üstün yararlarını doğrudan doğruya ilgilendiren hizmetler olduğu aşağıdaki açıklamalardan sonra kendini gösterecektir.

### **b) İl Sanayi ve Ticaret Müdürlüğü ile Görev İlişkisi**

İl İdaresi ile ilişkisi konusunda, TSE'nin ilde, oldukça bir görev benzerlikleri olması bakımından, önce İl Sanayi ve Ticaret Müdürlüğüyle olan görev ilişkisinden söz etmek gerekir.

Yurdumuzda kalite kontrolünün öteden beri 1705 sayılı «Ticarette Tağışşın Men'i ve İhracatın Murakebe ve Korunması Hakkındaki Kanun» ve buna dayanarak çıkarılan çeşitli «Murakabe Nizamnameleri» ile yürütüldüğü bilinmektedir. Bu kanun ve tüzüklerdeki görev ve yetkiler illerde İl İdaresinin denetim ve gözetiminde İl Ticaret ve Sanayi Müdürlüğünce yerine getirilmektedir.

Bu konuda İl Sanayi ve Ticaret Müdürlükleri kalite kontrolü ve dolayısıyla tüketicinin korunmasında uygulamada oldukça aktif ve yetkili durumdadırlar. Aynı zamanda bazı kanuni müeyyidelere de sahiptirler.

Kalite kontrolü ve tüketicinin korunması konuları şüphesiz aynı zamanda daha geniş ve daha etkili olarak Türk Standartları Enstitüsünün görev ve yetkileri içine girdiğinden, Enstitü kalite kontrolüne ve özellikle tüketici şikâyetlerine cevaz verebilme yönünden ilde Valilikle koordineli bir çalışma halinde bulunabilir. Sanayi ve Ticaret Müdürlüklerine bu konuda tecrübe ve özellikle geniş teknik bilgi kapasitesiyle bir rehber olabilir. Ancak, Valiliklerin Sanayi ve Ticaret Müdürlüklerine bu hususu teşvik ve yönlendirici direktifleri gerekir ki bu da Valilikçe pek tabii olarak her zaman yerine getirilebilir.

### c) İllerin İdari Vesayet Yetkisi

TSE'nin İl Mahalli İdareler kuruluşları ile olan görev ilişkileri:

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına göre merkezi idare mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir. (Anayasa; 127. Md. 5. fıkra). Ayrıca, 1580 sayılı Belediye Kanununun 70. ve 71. maddelerine ve yine Belediyelerle ilgili 3030 Sayılı Kanunun 20. maddesine göre Mülki İdare Amirlerinin Belediye Bütçelerini Onaylama ve Gerektiğinde İl İdaresi Kanununa göre Belediyeleri denetlemeye ve teftişe yetkili olmaları bu vesayetin belirgin örneklerindedir. (11 İdaresi Kanunu Md. 9, d. fıkrası).

İdari Vesayet Müessesesi gerektiğinde ilgili mevzuata göre Belediyeleri ikaz ve yönlendirmeyi de taşır. Bu durum karşısında şimdi buradan konumuz için bir sonuç çıkarırsak, denebilir ki mülki idare gerektiğinde ildeki TSE hizmetlerinde de diğer bütün ildeki resmi kuruluşlar için olduğu gibi ilde Belediye idareleri ile TSE arasındaki işbirliği yaklaşımını sağlayıcı, yapıcı ve yönlendirici bir rol oynama durumundadır.

Hangi resmi kamu kuruluşuna ait olursa olsun, mülki idare amiri yurttan yürürlükteki bütün mevzuatın ildeki uygulanmasının sağlayıcısı ve gözeticisi yetkisine de sahiptir.

(İl İdaresi Kanunu Madde 9, c fıkrası: Vali; Kanun, Tüzük, Yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir.) Böylece mevzuatın uygulanmadığı ya da yanlış uygulandığı hallerde konu ile ilgili hangi kuruluşa mülki idare kendilerini ikazla mevzuatın yerine getirilmesini veya düzeltilmesini mutlaka sağlar.

#### **d) TSE'nin İlin Diğer İdari Kuruluşları ile Görev İlişkisi**

Aslında, Türk Standartları Enstitüsü görevleri gibi çok çeşitli hizmetlerin ilde ilgi ve ilişkisi olmadığı hiçbir resmi kuruluş yoktur demek mümkündür. İlde bu kuruluşların başında şüphesiz önce Valilik, İlçede Kaymakamlık gelir. Mahalli İdareler Teşkilatı olarak da Belediyeler ve Özel İdareler, Köy İdareleri bulunmaktadır. Sonra da, Valilik ve Kaymakamlıklara doğrudan doğruya bağlı (İl Genel İdaresine Dâhil) resmi kamu kuruluşları olan Başmüdürlükler, Bölge Müdürlükleri, Müdürlükler ve bu mahiyetteki diğer kuruluşlar sıralanır. Örneğin: ilde Emniyet, Defterdarlık, Milli Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardım, Bayındırlık ve İskân, Tapu Kadastro vs. Müdürlükleri ildeki tüm kuruluşlardan ancak birkaçıdır. İşte Türk Standartların bu kuruluşların hemen hepsi ile zaman zaman uzaktan yakından resmi görev ilişkisine rastlamaktayız.

Hiç değilse bu kuruluşların Türk Standartları Kuruluşunu herhangi bir vesileyle tanınması ve öğrenmesi ile arada resmi bir ilişkisi teşekkül etmekte, bir görev ilişkisi meydana gelmektedir. Bu durum kamu sektörü için olduğu gibi özel sektörle ve halk kitleleri ile olan ilişkilerde de böyledir.

Buna, İzmir bölgesinde yaşanmış çok yeni canlı bir örnek vermek isteriz: 1988-1989 sonbahar ve kış sezonu süresinde İzmir Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki kalorifer kazanları için hava kirliliğini önleme ve asansörler için can güvenliğini sağlama bakımlarından apartmanların kalorifer kazanları ve asansör cihazlarının fenni muayenelerinin TSE İzmir bölgesi görevlilerince yapılan tetkik ve muayenelerinde bütün resmi kuruluşlarla birlikte özel sektör kuruluşları ve halk kitlesi de bu vesileyle standardı, TSE'yi daha iyi tanımış, TSE görevlileri de onları tatbikatta daha yakından görmüş olarak kendilerine kalorifer kazanları ve asansörlerdeki can güvenliğinin sağlanması bakımından çok faydalı hizmetler vermişlerdir.

Şimdi burada yine önemli bir konuyla karşılaşılıyor. Bu da illerdeki, yukarıda adlarına değinilen resmi kuruluşlarla TSE'nin işbirliği

vesair çalışmalarında aralarında denetim koordinasyonunun sağlanması konusudur.

Aslında, standardizasyonun bizzat kendisi üstün bir koordinasyonun eseri, mahsulüdür. Standardizasyonun olduğu yerde en üstün düzeyde bir koordinasyon görülür. Bunun gibi çoğu zaman standardizasyon da koordinasyonun yapıcısı, yaratıcısıdır. Başka deyimle, standardizasyon ve koordinasyon, biri diğerinin hem yaratıcısı hem de neticesi, mahsulü olmaktadır.

Gerçekten, büyük il merkezleri, özellikle İstanbul, İzmir gibi bölge merkezlerinde TSE ile bütün kamu kuruluşları arasındaki çeşitli resmi iş ilişkilerinde lüzumlu bu koordinasyonu sağlamak illerde büyük önem arz etmektedir. Çalışmadaki verim artışının birinci şartının koordinasyon olduğu bilinen bir gerçektir. Böylece illerde tahsisen bu konu ile uğraşacak koordinasyon görevlisinin önce beşeri ve sosyal ilişkilerde, aynı zamanda idari ya da teknik mesleğinde bilgili, tecrübeli, faal bir eleman olarak ilde TSE hizmetleri ile bütün resmi ve gerektiğinde özel sektör kuruluşları arasında sağlayacağı mükemmel bir koordinasyon, hizmete olduğu kadar TSE'ye de kazandıracığı büyük bir başarı ve prestij olur.

### **C — TÜRK STANDARTLARI ENSTİTÜSÜ'NÜN GÖREVLERİ**

Enstitünün görevleri şöyle tespit edilmiş bulunmaktadır.

- a) Bütün Türk Standartların bizzat hazırlamak ya da hazırlatmak.
- b) Bizzat kendi bünyesinde hazırlanmış olan standartları veya Enstitü dışında hazırlanmış yerli, ayrıca yabancı standartları tetkikten sonra bunların hangilerinin Türk standardı olarak kabul edilip edilmeyeceğine karar vermek.
- c) Türk Standartların yayınlamak; hangi standartların mecburi Standard olacağını tespitten sonra bunların mecburi Standard onayı için ilgili Bakanlığa teklifte bulunmak mecburi olmayan ihtiyari standartların ilgililerce uygulanmasını sağlamak için girişimlerde bulunmak.
- d) Gerektiğinde, özel sektörle kamu sektörü için Standard hazırlamak. İstendiğinde standartlar hakkında görüş bildirmek.
- e) İlmî ve teknik çalışma ve tetkiklerde bulunarak standartlar için bunlardan faydalanmak. Standartlar konusunda yabancı ülkelerle gereken her türlü temas ve işbirliğinde bulunmak.



f) Bütün ilmi, teknik müesseseler ve özellikle üniversitelerle işbirliğinde bulunmak. Standard arşivleri tesis etmek, standardizasyon yayınları yapmak.

g) Laboratuvarlar kurarak standartlarla ilgili araştırma ve çalışmalarda bulunmak; ihtiyari standartların kontrolünde bulunmak; teknik ve ilmi çalışmalardan resmi ve özel sektörü faydalandırmak.

h) Seminerler ve konferanslar, toplantılar tertip ederek Standard işlerinde çalışacak elemanları yetiştirmek.

ı) Metroloji ve Kalibrasyon çalışmalarında bulunmak.

i) Her türlü üretimin standartlara uygun olması için girişim ve çalışmalarda bulunmak. Her türlü Standard belgelerini düzenleyerek ilgililere vermek.

## **D — BİZDE STANDARDİZASYONUN KISA TARİHÇESİ**

Tarihimizde eski çağlarda elbet bugünkü metotlu standardizasyon gelişmesi ve uygulamasında olmamakla beraber zamanımızdaki anlamına benzer bir durumda standardizasyonun ve bu meyanda kalite kontrolünün «Loncalar» (zamanının bir esnaf teşkilatı) tarafından yerme getirilmiş olduğunu görüyoruz.

Loncalar, toplumun genel üretim hayatında çeşitli mal imalatçılarının belirli bazı kaidelere bağlı olarak mal üretimlerini sağlayan ve kontrol eden bir teşkilattı. Loncalar, her üretimin, her mamulün belli ölçüler ve örneklere ve imal esaslarına göre hilesiz olarak meydana getirilmesini sağlamak suretiyle üreticinin kalitesiz mal imalini önler böylece halkın aldatılmasına engel olurlardı.

Zamanının ticari ve ekonomik şartlarına göre kendiliğinden meydana gelen bu teşkilatın zamanla, yeni çabuk ulaşım imkânlarıyla yeni pazarların kurulması ve teknolojik gelişmelerle üretim ve verimin de hızla artması ve benzeri nedenlerle ortaya çıkan değişik duruma ayak uyduramayıp bozulmaya yüz tuttukları görülmektedir.

Tarihimizde standardizasyon ve kalite kontrolünün asırlar önce loncalarla birlikte olarak, özellikle loncaların ortadan kalkmasından sonra yeni şartlarla devletçe de ele alındığını görüyoruz. Osmanlı İmparatorluğu devrinde standardizasyonun toplumumuzda ilk uygulayıcısı olarak Padişah II. Sultan Bayezid Han'ı görüyoruz. Sultan Bayezid'in «Kanunname-i ihtisap-ı Bursa» adıyla yayınladığı buyruğu bunun en

belirgin örneğidir.<sup>1</sup> Bundan başka yurttan zamanına göre eski şer'îye sicillerinde de standardizasyona ait belgeler görmektediriz. Bu hususta yine en eski belgelerden olarak 1520 tarihli bir belge ile halen Başbakanlık arşivinde bulunan 1792 tarihli bir şer'îye sicili belgesi ve Ankara Etnografya Müzesinde mevcut, Çankırı Şer'îye sicilinde kayıtlı bulunan diğer bir belge de bu husustaki binlercesinden birkaç örnektir.

Bu belgelerde, imalatta ve satışlarda hileli mala yer verilmemesi ve satılmaması ayrıca ölçü ve tartılarda noksanlık bulunmamasına dair emirler yayımlandığını görüyoruz.

Yaşadıkları her devirde, Türk ekonomik ve ticari hayatında zamanın anlayışına göre standardizasyona ve kalite kontrolüne ait çalışma ve uygulamalarda çok yararlı hizmetleri geçmiş olan gerek loncaların, gerekse loncalardan sonraki devirlerde bizzat Devlet teşkilatı eliyle uygulanmış olan standardizasyon hareketleri atalarımızın zamanının ticaret, sanayi ve ekonomisindeki yenilik bilincini gösteren azameli toplumsal bir olaydır. Dünyanın o zamanki diğer toplumlarında daha standardizasyonun ne olduğu bile malum değilken ecdadımızın böyle bir buluş ve bilince sahip olarak standardizasyonu bütün toplumlardan daha önce uygulamış olmaları toplumumuzun millî ve ekonomik tarihine altın harflerle geçen iftiharla anılmaya değer zengin bir medeniyet ve kültür örneğidir.

Beşeri hayatın her safhasında insanlığa doğruluğu ve dürüst, hareket tarzlarını telkin eden yüce dinimizin pratik hayatta, özellikle de ticaret ve sanatta hile ve sahtekarlığı şiddetle reddederek bunları haram kabul etmesiyle aslında Standard mefhumunun dinimizin esasında da mevcut bulunduğunu söylemek mümkündür. Böylelikle çok eski asırlar öncesinden toplumumuzun standardizasyona yabancı olmadığı, bu nedenle de standardizasyonu diğer bütün toplumlardan önce benimsemiş ve uygulamış olmasında başta dini inancımızın da büyük etkisinin olduğu bir gerçektir.

---

<sup>1</sup> Padişah II. Bayezid devrinde 1502 tarihinde yürürlüğe konulan «Kanunname-i İhtisab-ı Bursa»nın Topkapı Sarayı Revan Kütüphanesinde bulunan orijinalinin latin harflerine ve şimdiki Türkçemize çevrilen tam metni bahsin sonuna konmuştur. TSE, değerine, paha biçilmez bu belgeyi dünya medeniyet tarihine sunmakla çağdaş standardizasyon faaliyetine ışık tutmuştur.

Yalnız Bursa için değil İmparatorluğun birçok büyük şehirlerinde de, bu yerlerin mahalli özelliklerine ve istihsal nevelerine göre Standard kuralları konulmuş ve ciddi şekilde uygulanmıştır.

## **E — STANDARDİZASYONUN AMACI VE FAYDALARI**

### **a) Amacı**

1) Standardizasyonla, üretim hayatında işgücü, güç kaynaklar ve malzemeden en yüksek düzeyde ekonomik verim sağlamak.

2) Üstün ve iyi kalitede mal üretimi sayesinde tüketicinin menfaatlerini korumak.

### **b) Faydalan**

1) Üretimin belli bir plan ve program dahilinde yapılmasını sağlamak.

2) İmalatta üstün kalitede mal elde edilmesine yardımcı olmak.

3) İmalatta verimliliği arttırmak.

4) Seri ve aynı tip imalatla mamulü ucuza mal ederek maliyeti düşürmek.

### **c) Tüketicine Faydaları**

1) Kaliteli, hilesiz mal üretimiyle tüketicinin mal ve can güvenliğini korumak.

2) Mamuller arasında mukayeseyi ve seçim kolaylığını sağlamak.

3) Tüketicinin fiyat ve kalitede aldanmasını önlemek.

### **d) Milli Ekonomiye Faydaları**

1) Sanayiye, memleketin şartları, ihtiyatları ve faydasına göre yön vererek, milli üretimin kalite ve verim bakımından gelişmesine yardımcı olmak.

2) İhracatın artırılmasında rol oynamak.

3) Ekonomide arz ve talebin düzenlenmesi ve dengelenmesine yardımcı olmak.

4) Milli ekonomik büyümeye uygun bir sanayi kuruluşlarının kurulup ilerlemesinde öncülük yapmak.

5) Sanayide yan sanayi kuruluşlarının kurulmasına ve teşvikine, gelişmesine yardımcı olmak.

Bu belli başlı faydaların yanında detayda daha birçok faydaları sayılabilir.

Aşağıdaki cümleler standardizasyon, standartlar ve TSE'nin faydalarını ifade eden adeta vecizeleşmiş yüzlerce ifadeden yalnız birkaçıdır.

«Kalkınmanın temel şartı, olayların zorlamasını beklemeden standardizasyona geçmektir.

Hızla gelişme ve sanayileşme için Standardizasyon şarttır.

Verimlilik ve hâsıla Standartlar sayesinde artar.

İhracatta üstünlük Standartlara uygun üretim ile sağlanır.

Fertler için sosyal düzen ve ahlak kuralları ne ise ekonomik hayat için de Standartlar odur.

Ucuzluk, Standard üretimden geçer.

TSE 1987 yılında bütün yurt sathına yayılmıştır.

TSE üretici ve tüketicinin teknik sigortasıdır.

TSE markası teminat ve garanti olmanın yanı sıra hukuki bir amaçtır.

TSE verimliliği arttırır israfı önler. Tüketiciyi korur.

TSE markası devlet garantisidir.»

Bunlardan ötürü: Standardizasyonu, standartları ve TSE'yi sevelim ve sevdirelim. Standartları tanıyalım ve tanıtalım.

## **F — STANDARTIN NEVİLERİ**

Standardizasyonda standartlaştırılması söz konusu olan şeyler hayatta on binlerce miktarda madde, mamul, tabii mahsul, ayrıca usul ve hizmetlerdir. Bu standartları kendi aralarında tasnif etmek mümkündür.

Böyle bir ayırımda standartları önce yapı karakterlerine göre ayıracak olursak bunlar, 1 — Madde standartları, 2 — Mamul standartları, 3 — Usul (metot) standartları gibi standartlardır.

Madde standartları: Birçok tabii maddelerin (Örneğin: meyve) bu tabii hallerini Standard örneği yapan standartlardır.

Mamul standartları ise; insanların hayatta tabii olarak ya da varı mamul veya mamul şekillerde faydalandıkları şeyleri bir örnek yapan standartlardır.

Usul (Metot) standartlarına gelince; bunlar hizmetlerin ne türlü imkân ve araçlarla kullanılarak ne şekilde yapılacağını gösteren standartlardır.

Hizmet standartları da beşeri hayatta pek çok çeşitli ihtiyaçların nerelerde ne şekillerde ve nasıl kullanılacaklarını ve tüketileceklerini gösteren standartlardır.

Standartlar, uygulama şekillerine göre ise:

- 1 — Mecburi standartlar,
- 2 — İhtiyari standartlar olarak ayrılırlar.

Mecburi standartlar; bunlar kanun gereği uyulması mecburi olan standartlardır. Mecburi standartlar madde, mamul ve yarı mamul ürünlerde bulunması gerekli özellikleri tespit eden standartlardır. Bu standartlar ilgili bakanlıkça yürürlüğe konulabilir.

Gelişmekte olan ülkelerde milli standartların kanunlarla mecburi uygulamaya tabi tutulduğunu görmekteyiz. Gelişmekte olan ülkelerde bu hareket tüketicinin can ve mal güvenliğini ve ekonomik durumunu korumak ayrıca ülkenin sanayiinin gelişmesine yardımcı olmak, ülkenin ihracatını artırmak gibi düşüncelerden ileri gelmektedir.

Halbuki gelişmiş ülkelerde buna ihtiyaç duyulmamaktadır. Bu ülkelerde insan sağlığı ve güvenliği ile ilgili konular hariç, mecburi Standard uygulaması hali görülmez. Çünkü gelişmiş ülkelerde üretici ile tüketicinin birbirlerine karşı menfaatleri yönünden son derece teşkilatlanmış ve bilinçlenmiş hale gelmiş olmaları, bu iki kesimin ayrıca serbest bir rekabet ekonomisi içinde bulunmaları ve dış pazarlar rekabet ekonomisine açık olmaları ile ülkelerinde standartların kanuni bir zorlamasına lüzum kalmadan toplumun, Standard tercihlerini kendiliklerinden kabul etmeleri mümkün olmuştur.

İhtiyari Standartlar: Bu standartlar da mecburi standartlar gibi memleket ihtiyaçlarına göre hazırlanmış olmakla beraber uyulması mecburi olmayan standartlardır. Bunlara uyulup uyulmaması uygulayanın isteğine bırakılmıştır. Bu hareketteki gaye ise uygulayıcıyı zorlamadan onu ekonomik kaidelerin yönlendirilmesiyle baş başa bırakarak uygulayıcıya ekonomik kaidelerin baskısı altında kendi tercihini kendisinin bulmasını sağlamaktır.

Standartlar uygulama alanlarına göre de; milli standartlar ve milletlerarası standartlar olarak başlıca iki kısma ayrılırlar.

- 1) Milli standartlar devletlerin yetkili kuruluşlarına hazırlatılıp devlet sınırları içinde uyguladıkları standartlardır.
- 2) Milletlerarası standartlar ise standardizasyonla ilgili milletlerarası kuruluşlara dâhil üretici ve tüketici devletlerin kendi aralarında

anlaşarak düzenlendikleri ve devletlerarası piyasada geçerliliği kabul edilen standartlardır.

Standard neveleri konusunda yukarıdaki tasnif burada, bize yeteri kadar ve özet olarak ele alınmış olup fazla detaydan kaçınılmıştır.

## **G — TÜRK STANDARLARI ENSTİTÜSÜ NÜN SON YILLARDA GÖSTERDİĞİ BÜYÜK GELİŞME**

Son 5-6 yıldan beri Türk Standartları Enstitüsünün yaptığı büyük hamlenin eserlerinden olarak çok dikkate değer şimdilik bir ikisini burada konunun bir gereği olarak kaydetmek yerinde olacaktır.

TSE'nin önce iç teşkilatlanmasında son yıllarda gösterdiği yenilik ve gelişme ile birlikte buna paralel olarak son yıllarda Standard hizmetlerini bütün yurt düzeyine yaymış ve bunda da devamlı olarak ilerleyerek aşağıdaki ilginç tablonun ortaya çıkmış olduğunu görüyoruz.

Gerçekten Standard ve belgelendirme konularında elle tutulur gözle görülür şekilde müspet bir büyük hamle örneği olarak, Enstitüce meydana getirilen Standard adedinde görülen çok büyük bir rakam artışı ile birlikte belgelendirme konusunda da yine çok yüksek miktarda belge adedi artışını aşağıdaki cetvelde izlemek mümkündür. Şöyle ki: cetveldeki rakamlardan da görüleceği şekilde, Enstitünün kurulduğu 1960 yılından sonra bugüne kadar geçen 30 yıllık zamanın ilk baştan 25 yılında meydana getirilen toplama 4175 adet Standard miktarı ile 1984-1989 yılları arası son 5-6 yılda TSE'ce çıkarılan toplam (3839) adet Standard miktarının pek az bir farkla hemen hemen birbirine eşit olduğu görülmektedir.

Bunun gibi, marka ve belgelendirme konusunda da, 1984-1989 arası yine son 5-6 yılda TSE markası ve belgesi olarak Enstitüce verilen toplam (4950) belge adedinin, 1960-1984 arası 25 yıllık zamanda verilen toplam (2155) adet marka ve belge adedinden iki misli fazla olduğu yine aşağıdaki cetvelde açık olarak görülecektir.

Böyle büyük bir ileri hamlenin Türk Standardizasyonunun devletlerarası standardizasyonda mutlaka ön sıralarda bir yer almış olduğuna delil teşkil etmesi, bunun da bizim için milli bir iftihar vesilesi olduğu inancıyla burada belirtilmesinde fayda ve zaruret görülmüştür.

TSE'nin bu, son yıllar zarfındaki başarılı çalışmalarından şimdilik yalnız iki ana konuda aşağıdaki cetvelde kaydetmiş olduğumuz üstün başarı örneklerinden başka, diğer birçok faaliyet alanlarında da yine birçok ileri hamle hareketleri vardır.

**1960—1984 NİSAN SONU İTİBARIYLA ÇIKARILAN  
TOPLAM STANDARD SAYISI: 4175**

**STANDARD**

**SON 5 YILDA ÇIKARILAN STANDARD SAYISI**

Yeni Standard	
1989 — 1990 Dönemi (6 Mart Dâhil)	1100
1988 — 1989 Dönemi	1108
1987 — 1988 Dönemi	627
1986 — 1987 Dönemi	404
1985 — 1986 Dönemi	338
1984 — 1985 Dönemi	262

TOPLAM 3893

**SON 5 YILDA YILLIK OLARAK İMZALANAN  
SÖZLEŞME SAYISI**

**BELGE**

TSE Markası  
TS

E Belgesi

(Ürün Bazında)  
(Ü

rün Bazında)

1988 — 1989 Dönemi	514	320
1987 — 1988 Dönemi	514	451
1986 — 1987 Dönemi	447	401
1985 — 1986 Dönemi	470	272
1984 — 1985 Dönemi	218	143
<b>TOPLAM</b>	<b>2163</b>	<b>1787</b>

**1960—1984 NİSAN SONU İTİBARIYLA  
TOPLAM ÜRÜN BAZINDA SÖZLEŞME SAYISI  
(YÜRÜRLÜKTEKİ)**

**TSE Markası  
1154**

**TSE Markası (TSE Kalite Belgesi)  
1001**

**EK:**

**«KANUNNAME İHTİSARI BURSA» ORJİNAL  
NÜSHASININ LÂTİNCE HARFLERLE YAZILMIŞI**

**Kanunname-i İhtisabı Bursa:**

Sureti defter oldur ki dergâhı gerdûnu iktidardan hökmü hümayun varid olup Bursa'da olan ehli hireli ve ehli hibrelerin ihzâr edip her hırfette alman ve satılan ve işlenen ekmiş'e mütenevvianın ve melbu- satm ve mebiatm bilcümle cemi narhiyatm her nev'inin her zaman narhı necidüğün firadı yazıp mufassal defter idüp ve aynı ikbâlleyin şeriri saltanata cülüş evvelden beru her hususun narhı nenün üzerme cari olugelmiştir. Ol vakıttan beru nehci vahitlerindedir veya tağyir olunmuşmudur ve sebebi tağyir nedir ve elan nenun üzerme amel olunur. Cemi cüz'iyatma ve külliyatma vakıf olup asla müphem ve nâmalun emir komayup dakika fevt itmeyüp yazup tafsil edesiz ki gönderdüğünüz defter kanunname olup vakti hacetde ana müracaat etmeğe kabil olup neva noksan olmya deyu emrolunmuş. İmtisalen lilemrü lâliyülezal âliyâ her hırfeti ve ehli hibreleri başka başka ihzâr olunup narhiyatm her birisinde narhı kadim nice idi ve elhâl mukarrerinidir ve mütegayyiridir ve sebep nedir ve ne zamandan berudur. Deyu istifsar oluncak ittilerki hiçbir hırfette kanunu kadimden eser kalmamıştır. Mecmu narhiyat beş altı yıldan beru tam mütebaddil ve mütegayyir olmuştur. Kat'a narhla amel olunmaz. Eyle olsa evvelâ.

Ekmekcilerün teftişine şurû olunup kanunu kadimlerinden sorulcak ittilerki her zamanda buğdayın ucuzluğuna dikizliğme göre hâkimülvakt emriyle ehli hibreden mutemet vüska kişiler çeşni tutarlardı. Dört beş yıl vardır ki ekmekçiler hüküm getirüp mazmununda âyâm şehirden birkaç vüska hâkimülvakt marifetiyle çeşni tutup anınla amel ideler. Deyu emrolunup ol tarihte çeşni tutulup şöyle mukarrer olunmuş ki Bursa muduyla buğdayın âlâsı yüzon akçeye evsatı yüze ednâsı seksenbeş akçeye olsa ekmek yediyüz dirhem bir akçaya olup bahada ziyade veya noksan olsa bu kıyas üzre ana dahi tâyin oluna. Beşart ki ince elekten elene ve tamam bişer ve ak ola ve rayıhası olmya.

SULTAN II. BAYEZİD HAN

(1482 — 1512)



«KANUNNAME! İHTİSABI BURSA'NIN BUGÜNKÜ  
TÜRK DİLİNE ÇEVİRİLMİŞİ  
BURSA BELEDİYE KANUNU

Defter örneği budur ki

İktidar sahibi Padişah'tan gelen emirde:

Bursa'da olan iş adamları ve bilirkişilerin hazır bulundurulup her alanda alman, satılan ve işlenen çeşitli kumaşların, giyeceklerin ve satılan şeylerin tümüne konulmuş narhların her nev'i için ve her zaman nasıl olduğu ayrı ayrı tespit edilerek mufassal bir defter yapılması ve padişahın tahta çıkışından önce narhların ne üzerine cari olduğu ve o vakitten beri birimlerinde bir değişiklik bulunup bulunmadığı ve varsa değişikliğin neden ileri geldiği ve el'an ne işlem yapıldığı sorulmakta ve bu hususların derinliğine incelenip şüpheli ve bilinmeyen bir tarafı bırakılmaması, sonra bu hususların zaman geçirilmeden deftere yazılıp gönderilmesi istenmekte ve bu defter ihtiyaç halinde baş vurulacak bir kanun olacağı için noksan olmaması ilâve olunmaktadır.

Ezelden yüksek makamın bu emrine uyularak heriş erbabı ve bilirkişileri ayrı ayrı hazır bulundurulup narhların her birinde eskilerinin nasıl olduğu ve el'an bu halini muhafaza edip etmediği ve değişiklik varsa sebebi ve ne zaman meydana geldiği soruldukta hiçbir iş alanında eski kanundan eser kalmamıştır. Bütün narhlar beş altı yıldan beri tamamen değişmiş ve bozulmuştur. Narhla kat'iyen amel edilmemektedir, dediler.

Öyle olunca ekmekçilerin teftişine başlanıp eski kanunları soruldu. Her zaman buğdayın ucuzluğuna ve dolgunluğuna göre hakim emriyle güvenilir, bilirkişiler çeşni tutarlardı. Dört beş yıl vardır ki ekmekçiler hüküm getirip bunda şehir ileri gelenlerinden birkaç bilirkişi hakim marifetiyle çeşni tutup onunla amel edilsin diye emrolunmuş ve o tarihte çeşni tutulup şöyle kararlaştırılmıştır ki «Mud» adlı ölçüyle buğdayın âlâsı yüz on akçeye ortası yüze ve düşüğü seksen beş akçeye olduğu zaman ekmek yedi yüz dirhemi bir akçeye olacak ve fiyatlarda artma, eksilme vuku bulunduğu takdirde bu kıyasla yeni narh tayin olunacak. Şu şart ile ki un ince elekten elenmiş olacak, ekmek iyi pişecek, ak olacak ve kokusu bulunmayacak.



**AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE  
YEREL YÖNETİMLERLE  
MERKEZİ İDARE — FEDERAL DEVLET İLİŞKİLERİ**

**Ahmet Sezai AYDIN  
Emekli Kaymakam**

**AÇIKLAMA**

Amerika Birleşik Devletleri, bir «süper» devlet olarak dünya dengesinin bir ucunda yer alır. Ancak, bir yönü ile yeryüzünün en yeni devletidir; daha ikiyüzüncü kuruluş yılı dönümünü yeni kutladı. Yönetim biçimi bakımından «özgürlükçü» bir tutum ve demokratik anlayışa, ekonomik yönden «liberal» bir sisteme sahiptir. Yeryüzünde bulunan eski ve yeni devletlerin pek çoğu Amerika Birleşik Devletlerinin, devlet yönetim biçimine benzer bir yönetim kurmaya ve işletmeye, bir bakıma liberalleşmeye çalışır.

Birkaç cümle ile değinmek ve özetlemek gerekirse, Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanan devlet yönetim biçimi, kalın çizgilerinde, kara ve deniz Avrupa'sından alman ve buna az buçuk eski Yunan örneği katılan bir ölçüde karına sistemdir. Az önce de söylenildiği gibi, özgürlükçü demokrasi anlayışı egemendir bu ülkede. Özgürlük, kişiler yönünden olduğu kadar, özel olsun kamusal olsun kuruluşlar için de önemlidir. Hemen hiçbir kimse ya da kuruluş özgürlüğünden özveride bulunmak istemez. Hemen bütün ilişkiler bu yönden ve bu ölçü ile değerlendirilir.

Derleme başlığından da anlaşılacağı gibi, yukarıda değinilen özgürlük yönünden yerel yönetimler, devlet ve Federal devlet arasındaki ilişkiler ayrı bir önem kazanır. Bu bakımdan ABD'nde kent yönetimi anlatılırken, bunların her iki devletle ilişkileri üstünde durulur. Kentlere yapılacak yardımlarla, gerek devletin ve gerekse Federal devletin yerel yönetimler üstünde egemenlik kurması, özgürlüğünü gölgelemesi gibi bir durumun oluşup oluşmadığına son derece dikkat edilir.

Bir başka yönden, kamu hizmetlerinin bir bölümü kent ve devlet sınırlarını aşar, öyle ki bütün ABD'yi kapsar: Karayolları, havaalanları, kamu sağlığı, toplum kalkınması, çevre temizliği ya da kirlenmesi ve

daha ötekiler örnek olarak sayılabilir. Değil mi ya, en önemlisi de yerel yönetim ve devletler bir araya gelerek bir «süper» devlet, Amerika Birleşik Devletlerini oluşturur.

Belirtilmesine gerek duyulan son bir nokta da, bu derleme, Amerika Birleşik Devletlerinde katıldığımız üniversite kurslarında verilen notlardan alınmış, yazı biçimine getirilmiştir.

## GİRİŞ

Amerika Birleşik Devletleri adından da anlaşılacağı gibi, birçok devletin — elli — birleşerek oluşturduğu bir Federal devlet biçimidir. Dilimizde bu devletlerin her birine «eyalet» denildiği, devlet başkanına da «vali» adı verildiği bilinir. Vali deyiminin «governor» sözcüğünün Türkçeye çevirisinden çıkarıldığı, böylece devlet başkanına eyalet valisi denilerek dilimize aktarıldığına da tanık olunur.

Oysa, eyalet adı verdiğimiz devletin Parlamentosu — Senatosu, Temsilciler Meclisi — Bakanlıkları ve bir yığın devlet daireleri bulunur. Ayrıca, bu eyaletler «county» denilen ikinci derecede bölgelere ayrılır. Bu «county»ler bir yönü ile yerel yönetim sayılsa bile öteki yüzü ile devletin bir tür alt bölümüdür.

Burada hemen eklenmesi gereken bir husus şudur, Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Devleti oluşturan devletler, bu devletlerin, bizdeki illere benzer alt bölümleri yanında daha başka cins cins bir yığın bölgeleri de vardır. Bunların her birinin ayrıntısına girmek, bir takım bilgiler vermeye girişmek yerinde ve uygun bulunmaz.

Derlememizin başlığında da görüldüğü gibi, konumuz Federal devlet ve devletin yerel yönetimlerle, özellikle kent yönetimi ya da dilimizde en çok kullanılan sözcüğü ile «belediye»lerle olan ilişkileridir. Bu ilişkilerin Federal devlet ve devlet düzeyinde neler olduklarına geçilmeden önce, Amerika Birleşik Devletlerinde kentlerin yönetim ve örgütlenme biçimlerine değinilmesinde, özet biçiminde de olsa bilgi verilmesinde yarar bulunduğu düşünülür.

Birleşik Devletlerde, bildiğimiz, alıştığımız biçimde «tekdüzen» bir kent yönetimi bulunduğu söylenemez. Konuyla ilgilenenlerin çok kullandığı bir deyim vardır; Amerika Birleşik Devletlerinde kaç kent varsa o sayıda, biri ötekinden az çok fark gösteren ayrı ve değişik kent ya da belediye yönetim biçimi bulunur. Bizde olduğu gibi, tek bir belediye kanunu ile bütün kentler yönetilmez; orada her kentin ayrı, kendine özgü bir yönetim yasası —statü—, bir örgütü vardır.

Bir başka, değişik durum da şudur, yine bizde uygulandığı gibi, bir köy ve köy yönetimi biçimi de yoktur bu ülkede. Kuruluşların hemen hepsi şehir yönetimi çemberinde toplanır. Bu noktadan yola çıkılarak ABD’nde kent yönetimlerinden söz edilirken «kent ve kasaba» deyimlerinin kullanılması yerinde sanılır.

Her türlü değişikliklerine karşın, kent ve kasaba yönetim biçimlerinin benzerliklerine bakılarak, bunların hepsi beş türde toplanabilir; öyle de yapılır. İşte bu beş tür kent yönetim biçimlerinin derinlemesine bir ayrıntıya girilmeden özet olarak anlatılmasının yarar sağlayacağı düşünülür.

### **1 — Güçlü Başkan — Meclis Biçimi** **«Strong Mayor — Council»**

Güçlü başkan — meclis biçimi ABD Federal Devlet yönetim biçimine benzer. Meclis yasama gücünü elinde tutar, başkan yönetim gücünü, doğrudan doğruya halk tarafından seçilen başkan, kentin öteki daire başkanlarını kendisi atar; gerekirse görevden uzaklaştırır. Bu konuda meclis onayı gerekmez. Yönetimde birlik ve süreklilik sağlaması gibi iyi yanlarından söz edilirse de, yönetime siyaset karışması, meclis ile başkan arasında açmazlar oluşturması bakımından eleştirilir.

### **2 — Güçsüz Başkan — Meclis Biçimi** **«Weak Mayor — Council»**

Güçsüz başkan — meclis yönetim biçiminde başkan, meclis üyeleri, maliye memurları ve daha öteki birçok daire başkanı seçimle görev alırlar.

Hemen çoğu daire başkanı seçimle görev aldığından, bunlar hakkında herhangi bir işlem yapabilmek bakımından başkan güçsüzdür. Yine çoğu konuda karar alınması meclisin yetkisindedir.

Yetkiler birçok kişi arasında dağıldığından suiistimal engellenir ya da azalır. Halk kendilerini yapacak kişileri seçtiği için bir doyuma ulaşır. Öte yandan hizmet aksar, bütçe işleri, eğitim konuları dosdoğru yürütülemez denilir.

### **3 — Komisyon Biçimi** **«Commission» ?**

Komisyon biçiminde, belediyece yürütülmesi gereken hizmetlerin başında bulunacak kişilerin halk tarafından seçilmesi ve bunların aynı zamanda Belediye Meclisini oluşturmasıdır. Maliye birimi başkanı ya

da daire başkanları sıra ile bu meclise başkanlık eder. Bir tür müdürler encümenine benzetenler vardır.

Yasama gücü yoktur, yürütme ve yasama güçleri birleşmiş gibidir. Meclis başkan çatışmaları görülmez, vatandaş seçtiği kişileri tanır. Koordinasyonu sağlamak güçtür. İşlere politika ya da arkadaşlık karışır. Gittikçe terkedildiği, sayısının azaldığı görülür.

#### **4 — Meclis — Yönetici Biçimi** **«Council — Manager»**

Meclis yönetici biçiminde halk tarafından seçilen bir meclis ve bu meclis tarafından atanan — görevlendirilen bir yönetici vardır. Bütün yasama ve yürütme gücü meclis elinde ve yetkisindedir. Biçim, bir şirket yönetim kurulu ve genel müdürüne benzetilebilir.

Kent meclisi işlerini yürütecek profesyonel bir yönetici tayin eder. Reformcular beğenir. İşlemesi kolay, meclis başkan anlaşmazlıkları görülmez, işler daha düzenli yürür.

Meclis — yönetici biçimi Amerikan demokrasi anlayışına aykırı bulunur. Meclis — yönetici arasında denge kurulması zordur; taraflardan birisi ağır basabilir. Her iki durumda da iyi sonuç elde edilemez.

#### **5 — Halk Temsil Biçimi** **«Town Meetings»**

Halk temsil biçiminde genel olarak yürütme ve yasama güçlerini seçmen vatandaşlar elinde tutar. Bu tür bir yönetim biçimine «doğrudan halk demokrasisi» adı verilebilir.

Doğrudan halk demokrasi uygulaması ancak küçük kent ya da kasabalarda olasıdır. Nüfusu kalabalık büyük kentlerde olanaksızdır.

Kırsal alanlarda kullanılan bu yönetim biçiminde idare amirleri ve bir genel yönetici halk tarafından seçilir. Ayrıca bazı komisyonlar oluşturulur. Yılda birkaç kez toplanan seçmen vatandaşlar aldıkları kararlar ve yaptıkları atamalarla kenti yönetirler. Bu sistemin gelişmesi, güçsüz belediye başkanı biçimine dönüktür; sonu buraya ulaşır.

Kent, tüzelkişiliği olsun olmasın komşu yerleşim yerleri arasında yaşamasını öğrenmek zorundadır. Bütün belediyeler eyalet, okul bölgeler ve öteki özel bölgelerle işbirliği yapmalıdır. Bunlara ek olarak, ulusal devlete ve bağlı bulunduğu devlet ile tam bir uyum sağlamalıdır.

Devlet<sup>1</sup> yönetimi bir baba gibi kent ile özel olarak ilgilenir. Devlet kendi yönetim bölümleri aracılığı ile kent çalışmalarının çoğunu yakından izler. Ulusal devlet<sup>2</sup> böyle bir denetimde bulunmaz ise de, kent yönetim birimleri ile kendi örgütü arasında kimi bağlar vardır.

## DEVLET VE KENT YÖNETİMİ İLİŞKİLERİ

### Devlet Yönetimi Kent Yönetimini Denetler

Devletin yönetim birimi «Âdemi merkeziyet» anlayışı ve tutumu içindedir. Bu bakımdan Amerika Birleşik Devletlerinde ne Fransa'nın kent yönetimi üstündeki işleri Bakanlığı ne de Büyük Britanya'nın Yerel Yönetim Bakanlığı vardır. Devlet ve kent yönetimi arasındaki ilişki özellikle çalışmaya, «işlevsel» temele dayanır. Şöyle ki, devletin eğitim dairesi, yerel okul bölgesi ile devlet sağlık dairesi yerel sağlık birimi ile doğrudan ilişki kurar. Görüldüğü gibi ilişki, devletin ve yerel yönetimin ilgili birimleri arasında doğrudan kurulur ve işletilir. Altı ABD Devleti, merkezi denetim biçimini uygulamaya çalışmaktadır.

### Denetim Konuları

Günümüzde devletin denetimi alanına giren konular, özellikle kent çalışmalarını kapsayanlar şöylece sıralanabilir;

- 1 — Devlet yardımlarının harcanması, — şehir içi yollar, eğitim hizmetleri vb. —
- 2 — Ulusal devlet yardımlarının kullanılması, bu harcamaların gözetimi Federal devlet tarafından eyalet devletine bırakılır. — Havaalanı yapımı gibi. —
- 3 — Genel olarak devleti önemli ölçüde ilgilendiren kent çalışmaları, — bulaşıcı hastalıkların yayılmasını önleme, yasaların uygulanması ve maliye işleri gibi. —

### Başlıca Denetim Alanları

Bu alanlar pek çeşitli olmakla birlikte, bir kısmı şöyle sayılabilir; eğitim, maliye, sağlık, karayolu, havaalanları, yangın koruması, kütüp

<sup>1</sup> ABD'nde devlet-state-denilen bu bölüme derlememizde devlet, eyalet, eyalet devleti gibi deyimler kullanılması olasıdır.

<sup>2</sup> ABD yerme ulusal devlet, federal devlet, birleşik devletler gibi deyimler kullanılması da yine olasıdır

haneler, mesken, planlama, polis yönetimi, personel ve belediyelerin malı olan kamu hizmetleri de bunlara eklenebilir.

### **Denetimin Tekniği**

Eğilim, tutum şudur ki, devlet, kent yönetiminin çoğu yetkilerini üstlenmek ya da bunları denetlemektir. Bu durum gittikçe artar. Yukarıda sayılan konuların pek çoğu merkezi hükümetin katı bürokratları tarafından denetlenir. Bu konuda devleti mahkeme kararları desteklediği gibi, kanun ve kararnamelerle de denetim alanı genişletilir. Yargı ve yönetim kararları yanında birçok devlet dairesi mümkün olan her yerde zorunlu olmayan yollarla eğitim, inandırma aracılığı ile benzer sonuçları elde etmeye çalışır. Öte yandan, devlet adına denetim yapanlar ne zaman isterse, bozulma, yetersizlik ve sorumluluk bulabilir.

Devlet daireleri genellikle yerel yönetimlerden bir «rapor» istemekle işe başlar. Bunlar sıkıntının nerede ve ne zaman ortaya çıktığını devlet ilgililerinin anlamasına yardım eder. Bu raporları inceleyenler, düzenleyenlerin «iyi görünmek» istediğini ve bu açıdan bir değerlendirme yaptıkları için, belediye çalışmalarını yönlendirme olanağı bulur. Devlet dairesinin yapacağı ya da yapabileceği, yerel yönetime «öğütlerde bulunma ve bilgi verme» çemberinde toplanır. Böyle bir durum, az bir deneyimle uygun iş yapabileme yolu arayan amatörlerin bulunduğu küçük toplumlar için çok önemlidir. Bir başka bakımdan kendi uzmanlık alanlarındaki en son teknikleri izlemeye yeter zamanı olmayan profesyonellerin kaçırdıkları durumlar yönünden de yine önemlidir. Devlet ve büyük kent uzman teknisyenleri arasındaki ilişki bazen, kent görevlisi kendisinin profesyonel olarak devlet düzeyindeki bir denetimciden daha yetenekli olduğunu düşünmesi zararlı sonuç doğmasına neden olabilir.

Bir büyük kent havaalanı komiserinin öğüdünü almadan görev yapabilir mi? Doğrusu o da öyle düşünür. Aslında devletin çeşitli birimleriyle büyük bir kentnin dairesi arasında herhangi bir biçimde geçimsizlik bulunduğu da söylenemez. Genel olarak ilişkiler dostça ve işbirliği çemberindedir; kasaba ve küçük kent teknisyenlerinin içten öğüt ihtiyacı vardır ve bunu ararlar. Bu tür yardım isteklerini kolayca karşılamak için Tennessee Devleti, Belediyeler Teknik Bilgiler Servisi adı altında bir kuruluş oluşturur; burası devlet üniversitesi ile birlikte çalışır. Öteki kimi devletlerin belediye araştırma büroları vardır.

Öğüt vermenin biraz ilerisinde «teknik yardım» bulunur. Devlet daireleri göreceli olarak daha büyük bir bütçe ve çok daha uzmanlaş-



miş bir ekip ve personel ile profesyonel ya da amatör bir düzeyde çalışan yerel yönetimlere göre daha bir üstün düzeydedir. Değil mi ya, bir kasaba polis şefi, profesyonel cemiyetlere ve suçlulara karşı nasıl etkili olabilir? Kasabasında seyrek olarak karşılaşılan öldürme olayıyla eksik deneyim ve yetişmemiş bir ekip ile nasıl başa çıkabilir? Küçük kent ve kasabaların kuruluş birimlerinin ötekileri sağlık, içme suyu, bayındırlık vb. devletten yardım almak durumundadır. Bu tür yardımlar teknik bilgi aktarına, öğüt verme ve türlü ekipman temini gibi üç bölümde toplanabilir.

Öteki yaklaşımlar başarısız kalırsa, devlet zorlama gücünü kullanabilir. Diğer yollar arasında devlet daireleri «yetki devrini geri alma ya da izin verilmemesi» gibi yollara gidebilir. — Önceden saptanan koşullara uygun olmaksızın kanalizasyon ayağının akarsulara dökülmesi.

— Yardım ya da bağışların kesilmesi, durdurulması. — Federal devlet ya da eyalet devletince istenilen standartlara uyulmaması durumu. —

— Yerel yönetim kararlarının yeniden gözden geçirilmesi durumu. — Aşırı hallerde yerel vergi daire kararlarının devlet vergi bürolarınca vergi eşitliğini sağlamak amacıyla incelenmesi. —

— Önceden izin alınması, kimi konularda yerel yönetim birimlerince devlet ilgili dairesinden önceden izin alınması yolu.

— Yerel yönetim tarafından görevlendirilecek sağlık yetkilisi, — doktor, memur, — devlet sağlık dairesince önceden incelenmesi ve niteliklerin uygun bulunması. —

— Yerel yönetim memurlarından kimilerinin atanması, atanmış olanların görevden alınması. — Yerel polis şefi. —

— Yönetimi kendi eline alma, — bazı devletlerde son çare olarak yerel yönetimin yerine geçilerek işin doğrudan yürütülmesi de olağandır.

Çok az da olsa devlet yerel yönetim işlerini ele alır, kendi memurları ile bunları yerine getirir. Bu tür uygulamaya daha çok maliye, kamu sağlığı ve eğitim konuları girer.

## **DENETİM ÖRGÜTÜ**

Son yıllardaki değişim, devlet yönetiminin, yerel yönetimleri denetleme yetkisinin yasama verme yürütmeye aktarılma eğilimi uygulamada, devlet — yerel yönetim ilişkilerinde önemli ölçüde yeni örnekler

ortaya çıkardı. Yerel yönetimin uzman teknisyenleri kendilerini daha bir rahat buldular. Çünkü bunlar, yerel yönetim memurları devlet meslek adamlarıyla uğraşmanın, yasama meclisi üyeleriyle anlaşmaktan daha kolay olduğu gibi bir duruma karşılaştı. Sonuç ilişkide düzgünlük ve daha bir güven sağladı. İşlerin yerine getirilmesinde profesyonel yöneticilerin politikacılardan daha değişik olduğu, yerel sorunların daha çabuk çözümü toplum üstünde ayrı ve önemli bir etki doğurdu.

Profesyonel yöneticiler yaptıkları her şeyde bir ün ve gurur duydu; başarısı hem üyesi olduğu mesleki örgütler içinde ve hem de meslektaşları arasında yaptıklarının beğenilmesi yoluyla ölçüldü. Politikacının yaptığı her işte bir çıkarı vardı; başarısı da muhaliflerine göre kendisinin kazandığı oy sayısı ile değerlendirildi.

Yönetici bu yüzden en son profesyonel standartları ve teknikleri kullanarak, işini elinden geldiğince en iyi biçimde yapmak için çalıştı. Benzer bir sorunla karşılaşan politikacı, «hangi yaklaşım daha çok oy getirir» düşüncesiyle yola çıkar. Politikacı bürosunda oturma yerme, halkın zihninde yer tutmaya çalışır. Yöneticinin yaklaşımı çoğunlukla, en doğru ve en etkili çözüme ulaşırken, politikacı, bir rastlantı sonucu benzer çözümü bulabilir.

Amerika Birleşik Devletlerinde devletin yerel yönetim üstündeki denetimi, yasama meclisleri yerme, devlet yürütme birimlerine doğru aktarılır.

### **DEVLET VE YEREL YÖNETİM ARASINDA DENGE**

Hizmet düzeylerinin değişmesi ve yönetim örneklerinin gelişmesi devlet yönetim bölümleri arasındaki göreceli dengenin ne tür bir biçim aldığı sorusunu çağırıştır ve buna bir karşılık aranır olmuştur. Aslında görünüm çok açıktır; devletler, yerel yönetimlere göre toplumdaki rolünü daha büyük çapta genişletmiştir. Yerel yönetimler çoğun çoğu devlete bağlı, onun mali yardımına, bağışlarına, ortak vergilerine gereksinir olmuştur. Daha da ileri gidilerek, bazı hizmetler önceleri yerel yönetimlerce yapılır, yerme getirilirken şimdilerde eyalet devletine aktarılmıştır. Federal devlet tarafından finanse edilen, günümüzde eyalet devletince ele alınan «halkın refahı — yaşam düzeyi» eskilerde bütünü ile yerel yönetimlere bırakılırdı. Bunlara ek olarak, büyüyen ve uzayan karayolları kentlerden ve bölgelerden alınarak devlet görevi arasına aktarılır. Ayrıca devlet ilk ve orta öğretim yardımını hızla artırmıştır; bir zamanlar tamamıyla yerel yönetim gelirleriyle karşılanırdı.

Son yıllarda devlet — yerel yönetim harcamaları yüzde ondan yüzde elliye yükselmiştir. Gelirler de benzer oranda çoğalmıştır. Bu sayılar, yerel yönetimlere göre devlet üstünlüğünün arttığını gösterir. Bütün bunlar, yerel yönetim ilgililerinin devlet yasama organı önünde lobi çalışmalarının yoğunlaşacağı ve devlet dairelerinde de siyasi çabalar verileceğini işaret eder; bütün çabalar yerel hizmetlerin mali sorunlarına ilişkin bir karar alınmasına yöneliktir.

Görülür ki, yerel hizmetlerin devlet tarafından finanse edilmesi arttıkça devletin yerel yönetimler üstündeki egemenliği de ona bağlı olarak artar. Böylece politikanın yönü ve biçimi de değişir.

Güne uygun uygulama, hiçbir şekilde bağlılık nedeni olmayan devlet ve yerel yönetimin ortak vergi ya da gelir sağlama yolu seçilmelidir denilir.

### **İŞLEVSEL İLİŞKİLER KARŞITI DEVLET DAİRESİ Mİ?**

ABD'nde kent — devlet ilişkileri bölük pörçük, plansız ve hizmet temeline dayalı bir uygulama biçiminde görünür. Bu ülkede yerel yönetimlere ilişkin sistemlerde kimi düzeltmeler, onaranlar yapıldıysa da, İngiltere'de olduğu gibi kent — devlet ilişkilerinde atlamalar, ikilemeler ve en önemlisi de bir işbirliği sağlanamayıştır.

New Jersey, Devlet Maliye ve Vergilendirme Dairesi içinde bir «Yerel Yönetim Bölümü» kurulur; bu şubede yerel yönetimlerle doğrudan ilişkiye giren bir de büro oluşturulur.

New Jersey Yerel Yönetim Bölümünün yerel yönetimlerin ihtiyaçları konusunda sürekli bir araştırma görevi vardır; bu yol ile elde edilen bilgiler yasama organına aktarılır. Bölümün başta gelen görevi maliye alanıdır. Yine bölümün, maliye ve bütçe konularında yerel yönetimler için bazı yöntemler düzenleme ve bir ölçüde uygulama gücü-yetkisi de bulunur.

Şurası da bir gerçektir ki, yerel yönetimler borçları için yeterli kaynak ayıramaz; bütçe açıklarını azaltmak için yerel vergi koyma gereği duyar. Ayrıca kentlerin, bütçe harcamaları da düzenli olarak denetlenir.

Yıllık maliye raporları devletçe önceden düzenlenen formlara uygun olarak kentler tarafından düzenlenmek zorundadır. Yerel Yönetim Komisyonu hem ilgili bölüm için politikalar hazırlar, hem de kanunla

tanımlanan «mali güçsüzlük durumuna» düşen belediyenin denetimini üstlenir.

Yerel Yönetim Komisyonu, maliye alanında başlıca etkin olmakla birlikte, bir dereceye kadar yerel yönetimin genel bir denetimini de yürütür. Ayrıca, mesken yapımı, eğitim, kamu sağlığı, doğayı koruma, kent planlaması konularında da araştırma, inceleme yapar, çalışmaları da izler.

Indiana Devleti, Devlet Vergi Komisyonu denetimi altında tam bir merkeziyete gitmiştir. Fakat bu kuruluş bir yerel yönetim dairesi gibi çalışmaz. Komisyonun yerel bütçeleri inceleme, ödenekleri azaltma, vergi koyma, tahvil çıkarına yetkileri vardır. Tahvil çıkarılmasını da yasaklayabilir. Kanuna göre geniş anlamda kısıtlama hakkı bulunur.

Alaska Devletinin de bir Yerel İşler Dairesi vardır.

Yerel yönetimlerin denetimi için her zaman başvurulabilecek ölçüde bir kuruluş olmamakla birlikte, öteki devletler de yerel mülkiyeti çeşitli yönlere kontrol eder.

Kuzey Carolina'da kurulan Yerel Yönetim Komisyonunun yerel yönetim tarafından çıkarılacak tahviller üstünde çok geniş bir yetkisi vardır.

New Mexico ve İowa Devletleri yerel yönetimlerin maliye işlerini doğrudan denetleyen bir yöntem uygular.

Bazı devletler belediyelerin muhasebe sistemlerinin tek biçim olması konusunda çok titiz ve sıkı davranır.

Devletlerin çoğu, belediye muhasebeleri üstünde bir ölçüde devlet yetkisi kullanır. Aşağı yukarı yirmi iki devlet, belediyelerden zaman aralıklı maliye raporu vermesini de ister.

Çoğu devlet, belediyelerce kullanılması için bütçe formları düzenler ve verir. Bu tür bütçe formları düzenlenmesi on üç devlette belediyeler bakımından zorunludur.

Yaklaşık devletlerin yarısı, bir dereceye kadar belediyelerdir borç durumunu denetler; çıkarılacak borç senetlerinin — tahvillerin — satılmadan önce yasalara uygun olup olmadığını araştırılır.

North Carolina, zaman zaman Virginia Belediyelerince çıkarılan tahvillerin, onlar adına özel kesime satılmasını üstlerine alır, kefil olurlar.

Pek çok durumda, bütün bu devlet faaliyetleri merkeziyetçi sistem dışında uygulanır. Çünkü belediyeler yetki ve görevlerine müdahabe edilmesi durumuna karşı bayağı hassastır.

## DEVLET DEMETİMİ ÜSTÜNE EİR AÇIKLAMA

Devletin yerel yönetimlerle olan ilişkisi konusunda iki temel esas bulunur.

Birisi, işlevsel ilişkilerin kullanılması yerme, yerel yönetimler üstüne bir tek devlet dairesi kurulması, onun görevlendirilmesidir.

Öteki, örgütün yöntemi ne olursa olsun, bir dereceye kadar zorunlu olarak kentleri denetleyecek bir merkez oluşturulmasıdır.

Belediye işlerinin bütünü ile bir devlet dairesi içine alınması Amerikan Devletlerinde istenmez. North Carolina, New Jersey ve Indiana Devletlerinde bu plan başarılı biçimde uygulanır olsa da, genel anlayış ve eğitime uygun düşmediği benimsenir.

Fransa'da olduğu gibi, mahalli idarelerin tek bir merkezi idare birimi tarafından her yönüyle denetlenmesi, yalnız teknik yönlerden değil, fakat aynı zamanda yerel yönetimin plan ve programlarının da merkezi idare tarafından denetlenmesi sonucunu doğurur. ABD'nde yerel yönetimlerin güçlerinden birisi yerel yönetim memurlarının bağımsızlık ve kişisel girişim serbestliğinde yatar; bu durum Fransa'dakinin tam karşıtıdır; çünkü bu ülkede yerel yönetim görevlisi en küçük kararlarında bile İçişleri Bakanının temsilcisi olan valinin olurlarını almak zorundadır; oysa Amerika'da böyle bir durum yoktur.

Tam bir denetim birlik, tek biçimlik elde edilmesini sağlar; ancak deneyim kazanma ve bundan yararlanma fırsatını da yok eder. Birçok devlette olasıdır ki, yönetim yöntemlerinin gelişmesi, merkezi hükümetten çok kent yönetiminden kaynaklanır. Şu noktaya da dikkat edilmesi önemlidir ki, devletin belediyelere yaptığı hizmetler «kalite — nitelik» bakımından orta, hem de bayağıdır; bazen devlet birimleri, yerel yönetime hizmet sunmakta gerçek bir ilgi de göstermez ya da duymaz.

Genel olarak «öğüt - tavsiye» ve teknik yardım hem yerel yönetim ve hem de devlet memurları tarafından denetim ve gözetime tercih edilir. Kimi zaman devlet gözetim ve denetim yolu kullanılsa da, yerel yönetim memurlarına karşı devlet buyurmasının — zorlamasının — genişliği aslında pek hafiftir; devlet yetkilileri bu edimleri pek isteksiz uygular. Çoğu durumlarda politik çıkarlar bu tür uygulamaları gerektirir; bunlara yönetimin güzel yöntemleri denilirse de, genellikle böyledir.

Yerel yönetimin elemanları kulis çalışmaları ve siyasal etkinliklerinde hem çok güçlü ve hem de iyi örgütlerdir. Düşüncesizce baskı uy

gulama yolları arayan devlet dairesi, bir sonraki yıl için gücünün azaldığına tanık olacaktır. Teknikteki başarılar ve standartlardaki ilerlemeler bu alanda da, profesyonel teknisyenler ve yerel memurların gönüllü kuruluşları aracılığı ile yapılanlar, yerel yönetim üstündeki merkezi idare vesayeti yoluyla yapılandan daha iyi bir sonuç doğurur.

## **ULUSAL DEVLET YÖNETİMİ, KENTLERİN İLİŞKİLERİ**

Ulusal devlet — Federal devlet de kentlerle ilişkide bulunmak durumunda, kimi zaman zorundadır. Amerika Birleşik Devletlerinde bu tür yerel yönetim ve Federal devlet ilişkileri ayrı bir önem taşır, hem de önemli bir yer tutar.

### **Yardım ve Ögütler**

ABD'nde kentlere beş yüzü aşan sayıda hizmet veren, yüzden çok ulusal devlet dairesi vardır. Konular pek değişik ve yaygındır. Birkaçı şöyle sıralanabilir:

a — FBI — Federal Bureau of Information — Federal Polis tarafından yerel polis örgütüne yapılan yardımlar.

- Doğrudan yapılan yardımlar,
- Dolaylı yardımlar,
- Eğitim yardımları,
- Kitap ve broşür gönderilmesi.

b — Kentin yangın söndürme kuruluşlarına yapılan yardımlar da büyük bir toplama ulaşır.

- Bilgi aktarılması,
- Personel eğitimi,
- Araç yardımları..

c — Arazi değerlendirmesi konusundaki yardımlar.

Birleşik Devletler Kamu Hizmeti Komisyonu yerel yönetim personel dairelerine sınav test kâğıtları düzenlemek, yine sınav teknikleri konusunda bilgi vermek gibi yardımlarda bulunur.

Birleşik Devletler Standartlar Bürosu pek çok kente yeterli test büroları olmadığı için bunlara eşya testleri ile ilgili olarak büyük sayıda teknik bilgi yardımı yapar. Standartlar Bürosu, her türlü mal ve

takım konusunda testleri maliyetine ya da çok ucuza yapar. Yine kentlere yangın, bina tipleri, bina çatıları, asansör ve benzer konularda yasa yahut yönetmelik taslakları düzenler.

Birleşik Devletler Madenler Bürosu, hava kirlenmesi konusunda yerel yönetimlere öğütlerde bulunur.

Sivil Havacılık Yönetimi, uçak kullanmak isteyen ya da bu göreve getirilen kent memurlarına bu yönde bilgi verir; kentlere havaalanı planlama örnekleri sağlar; ayrıca onlara havaalanı fazlalıklarını da devreder.

Genel Hizmetler İdaresi, elindeki Federal Devlet binalarını yüzde elli düşük fiyatla kentlere satar.

Birleşik Devletler Kamu Sağlık Servisi, kentlere bir yığın hizmet sunar. Birkaçı şunlardır;

- Sağlık sorunlarında tavsiyelerde bulunur,
- Teknik yardımlar yapar.
- Planlama için bağış, bina yapımı için borç para verir.
- Su kirlenmesini önlemek için arıtma tesisi kurulmasına yardım eder.
- Belediye sağlık kuruluşunun örgütlenmesi ve uzmanlaşması amacıyla tavsiyelerde bulunur.
- Kalp hastalıkları konusunda araştırma yapılması için devlet aracılığıyla kentlere bağış yapar.

FBI görevlileri yalnız yerel yasaları çiğneyen ve devlet sınırları dışına çıkan suçluları yakalamakla kalmaz, aynı zamanda;

- Hiç bir karşılık almadan gerektiğinde el yazılarını inceler, rapor düzenler.
- Araba lastik izlerinde uzmanlık yapar.
- Ayak izleri, saç ve öteki kalıntıları inceler, rapor düzenler, verir.

Yerel polis bütün bunlardan hiçbir para ödmeden yararlanır, araştırılan sonuçlara ulaşır. FBI Akademisi yerel polis akademisinin kurucusu olarak hizmet verecek kent polis memurlarını yetiştirir.

Narkotik Büro, kendi eğitim okulunda yerel polis memurlarına uyuşturucuyu tanıma ve bu konuda yasaları uygulama yöntemlerini öğretir, bu konuda bilgi verir, onları yetiştirir.

Öteki birçok Federal devlet daireleri zaman zaman istek üzerine yerel memurlara hem bilgi verir ve hem de yardım eder.

Yerel yöneticiler mesken yapma yahut mesken yapımına yardım dairesinin görüşünü almak için bürolara giderler. Bu konudaki sorunlar ırk ilişkileri konusunda bütünleşen bir mesken sistemi — birleşik mahalle — bulunması ve uygulanmasıdır.

Hapishaneler Bürosu, yerel yönetimler Hapishaneler Bürosuna cezaevi yapımı ve işletilmesi konularında başvurur, yardım alırlar.

Karayolları Bürosu, yerel yönetimlerin park yerleri araştırmasını yapar, önerilerde bulunur.

Liman Bürosu, liman yangınlarının nasıl söndürüleceği, ne tür önlemler almayacağı konularında bilgi verir, eğitim yapar.

Balık ve Yaban Yaşamı Koruma Dairesi, yerel yönetimlerin hayvanat bahçeleri için istedikleri elk ve bison türlerini karşılar.

Gemi Müze Dairesi, kent parkına konulmak amacıyla istenilen hizmetten alınan savaş gemilerinin elde edilmesine aracılık yapar.

Bunlar, yukarıda sayılanlar Federal devlet kuruluşlarınca yerel yönetimlere sağlananların tümü değildir, daha başkaları da vardır.

### **FEDERAL DEVLET ONAYI GEREKEN İŞLER**

Kentler kendi bütçe ve mal varlığı çemberi içinde bağımsız bir kamu tüzelkişisi olarak hareket eder. Ancak, bir özel kişi olarak girişimde bulunursa, bazı durumlarda Federal devlet onayının ya da uygun görüşünün alınması gereklidir.

Kent yönetimi, Federal devletin karşılıksız yardımı söz konusu olduğunda, Federal devlet dairesinin oluru almak zorundadır. Örneğin, bir kent radyo istasyonu kurmak ve çalıştırmak girişiminde bulunursa, Federal İletişim Komisyonundan «ruhsat — izin» almak durumundadır.

Kent, Federal devlet fonundan yardım alarak, özel ve paralı bir karayolu yapmak girişiminde bulunursa, önerilen yolun Federal Karayolları Bürosu tarafından benimsenmesi gerekir. Köprü yapımında da Mühendisler Kurulunun karan için başvurmak ve bu kararı almak gerekmektedir.

Böylece belediye yöneticileri Federal devlet daireleriyle sık sık ve değişik konularda ilişkide bulunurlar.



## FEDERAL DEVLETİM KENTLERE KARŞILIKSIZ YARDIMLARI

Ulusal devlet tarafından Belediyelere yardım yahut borç vermesi 1930'lu yıllarda başlar; bu uygulama sürekli genişler ve çoğalır. Bu tür katkılar kimi zaman doğrudan kente yapılır, bazen da devlet aracılığı yolu tutulur.

Kent - Federal devlet ilişkilerinin başlaması, Hoover yönetiminin sonlarına doğru, 1932 yılında Olağanüstü Yardım ve Yapı Yasasının çıkarılmasına bağlıdır. Bu kanuna göre bir Federal daire olarak yeniden kurulan Bina Yapımı Maliye Kurumu, belediyelere kendi mali gücüyle karşılayamadığı projeler için borç para verir. Kanun yalnız Federal - kent parasal ilişkisini ilk kez ortaya çıkaran değil, aynı zamanda projelerine yardım gereken ve belli standartlara uyan belediyelere bazı şartlarla yardım edilmesini de sağlar. Borç para faizinin belediyelerin kabul edebileceğinden daha yüksek olması ve ödeme koşullarının son derece kesin biçimde uygulanması yüzünden bu Kanun başarılı olmadı; ancak bir başlangıçtı.

«New Deal - Başkan Franklin D. Roosevelt'in ekonomik ve politik uygulaması» maliye düzenlemesinde Federal devlet - kent ilişkilerinin doğmasına neden oldu. 1933 yılında çıkarılan Federal Olağanüstü Yardım Kanunu neredeyse iflasın eşğine gelen devletlere ve kentlere, yardım ve bağışlarda bulunularak bir düzen getirildi, bir ölçüde işsizliğin önüne geçildi. Daha sonraları Federal devlet kentlerle doğrudan projelere parasal katkıda bulunarak ilişkiye girişti; parasal katkıyı: Bayındırlık İşleri Yönetim Dairesi, İş Geliştirme idaresi aracılığı ile yaptı. Böylece belediyeler daha doğrusu yerel yönetimler denetim ve gözetim altına alındı. Ayrıca, belediyelere spor alanları yapılması için okullara, hastanelere, içme ve kullanma suyu kurulmasına, kanalizasyon ağı döşenmesine ve öteki bazı konularda borç para verme ve bağışta bulunma sürdürüldü.

Federal hükümet, öte yandan hem şehir içi, hem de şehir dışı yolların yapımı için fonlardan harcama yapar. Buradaki para aktarması, devlet karayolları idaresi aracılığı ile olur.

Seferberlik ve Yeniden Düzenleme Kanunu, şehirlerin bayındırlık işleri için Federal devlet yardımı kabul etmesini sağladı. Bunlar kent belediye binası, su ve kanalizasyon sistemi çemberinde toplanır.

Düşük kiralı ev yapılması konusunda da, Birleşik Devletler Ev Yapımı Kanunu 1937 yılında, Federal devletin yerel yönetimlerle sözleşme yapma yetkisi verir. Ayrıca devlet mesken yapım kurumları, yerel

yönetimlerin ev yapımı projelerine kredi sağlar. Kanun aynı zamanda Federal devletin kiralaları düşük tutmak amacıyla yerel kurumlan mali yönden destekleme yetkisi de verir. Devlet yasaları elverdiği ölçüde, Federal devlet kurumlan yerel yönetimlerle doğrudan doğruya ilişki kurabilirler.

1946 yılında çıkarılan Federal Devlet Havaalanı Kanunu, devlet yasaları elverdiği ölçüde doğrudan doğruya yahut devlet kurumu aracılığı ile arazi satın almak ve havaalanı yapmak amacıyla Federal devlet kentlere yardımlarda bulunur.

Onarım Yardım Kurumu yerini alan, 1953 yılında kurulan Küçük İşler İdaresi, öteki birçok şeyler arasında Onarım Kurumu, afet ve olağanüstü durumlarda belediyelere borç para verme yetkisini uygulamayı sürdürdü.

Federal devlet, savaş sonrası dönemde, belediye ve devletlerin hastane yapımı konularında, bunlara yardım etmekten geri kalmadı; mesken yapımına katkısı da durmadı, devam etti.

Bulaşıcı ve cinsel hastalıklarla savaşılması ve bunların denetlenmesi için belediyelere yardım devlet aracılığı ile yapıldı.

Sivil savunma konusunda da Federal devlet yardımı yürütüldü.

Koruma alanlarının aniden istilası durumunda da Federal devlet toplumlara özel yardımlarda bulunmaktan geri kalmadı.

Su baskını ve kasırga gibi büyük afet durumunda, ilgili belediyeler arasında bölüşülmek koşuluyla devletlere arazi ve arsa dağıtımında da bulundu Federal devlet.

Federal devletin gözetim ve denetim yolları konusundaki liste pek uzundur. Bununla birlikte, bu demek değildir ki, Federal devlet çağdaş Amerikan toplumu için bütün kuralları koyar, onları egemenliği altında tutar. Federal devlet kontrolünün alanları göreceli olarak pek azdır. Aslında, Kongrenin yahut Federal devlet yöneticilerinin, devletler ve bunların alt bölümleri üstünde etkili bir siyaset izlemesi politik ya da karar verme bakımından çıkar bir yol değildir. Gerçekte pek çok yönetici bu tür bir katkı yetkiye sahip olmayı düşünmez. Yine de bazen Federal devlet denetimi gerçekten pek gerekli olabilir.

Devlet ve yerel radyo istasyonları, ticaret istasyonlarıyla koordinasyon bulunmadığı sürece yeterli ve yararlı biçimde çalışamaz.

Öteki birçok kural yerel ve devlet yöneticilerince dikkat çekici bulunmaz. Çünkü Federal devlet meslek standartları ile kendi profesyo-

nel standartlarının uyum içinde olduğu duygusunu taşırlar. Bu durumda kendilerini zorlanmış görmez ve profesyonel standartların uygulanmasında çekingenlik göstermez, işbirliği yaparlar.

Genel olarak denilebilir ki, devletler olsun, yerel yönetimler olsun Federal devlet yardımı alabilmek için istenilen hususlara uymak ya da yapmak zorundadır.

## **FEDERAL DEVLET-KENT İLİŞKİLERİ, SAVAŞ SONU SORUNLAR**

Otuzlu yıllarda başlayan Federal devlet kent ilişkileri daha yakın ve doğrudan doğruya bir biçim aldı ve gittikçe genişleyen ve sürekli bir uygulamaya dönüşen yardım mali konuda yoğunlaştı. Böyle olmasında birkaç neden vardı:

1 — Federal kuruluşların, kentlerin ihtiyaç duyduğu kendi gücünün yetmediği ve devletten de alamadığı uzman personeli ve ekipmanları ve büyük bir gücü bulunması, bu Federal gücün kullanılmak istenmesi.

2 — Devletin yardım işinde geri ve yetersiz kalmasının birkaç nedeni şöyle sıralanabilir;

a — Kırsal yörelerden gelenlerin oluşturduğu yasama organları kentlerin mali sorunlarına gözünü kapaması, bunlardan uzak durması.

b — Bir dereceye kadar Federal devletin kentlerin isteklerini karşılaması,

e — Federal devletin kentlere yardım yapması durumunda devletin aracılığının başarısız kalması, aynı iş için yeniden yardım istenmesi,

3 — Vergilerin bugünkü düzeyi ve yapısı, ortalama bir mali düşüş durumunda belediye ve devletleri sıkıntıya düşürür; böyle bir kötü zamanda her ikisi de Federal devlet yardımlarına başvurur.

Savaş sonrasında birkaç önemli soru dikkati çeker.

— Federal devletin, devleti atlaması ve doğrudan kentlerle ilişki kurması istenilen ve uygun bulunan bir durum mudur?

— Federal devlet kentlerin parasal konumunu geliştirmek ve düzeltmek için neler yapmalı ya da yapabilir?

— Kentlerle doğrudan ilişki kurulmasında ne tür zararlar ortaya çıkar?

— Devlet kentlerle ilişkilerinde bugüne kadar yaptıkları dışında başka tür ve biçim uygulamalarda bulunabilir mi?

— Gün gelir merkezi yönetim kentler üstünde egemenlik sağlar mı?

— Devlet ve kent Federal devlet yardımına karşı çıkar, bunları almazsa, devlet ne kadar sürede yasa ve karar alarak kentlere yetiştirilir?

Kentlerin parasal ihtiyaçları ve Federal devletin bu husustaki gücü konusunda da bazı sorular bulunur.

Bu sorular da şöyle sıralanabilir;

— Devletin vergi alamayacağı birçok durumlar Federal devletin olanağı içindedir; bu yüzden Federal devletin kentlere yaptığı ödemeler, kentler tarafından vatandaşlara vergi salınmasından daha yararlı olduğu ya da olmadığı her zaman tartışılabilir.

— Kentlerin borç senetlerine karşı Federal devletin vergi bağımsızlığı yaparak yardımda bulunması, ussal bir temel sayılabilir mi?

— Federal devlet hangi tür vergileri kentlere bırakmalıdır?

— Federal devlet bugüne değin kentlere yaptığı yardım ve bağışlardan daha başkalarını uygulayabilir, biçim ve miktarını değiştirebilir mi?

Sorular böylece çoğalır gider.

Sonuç olarak şurası bir gerçektir ki, en önemli hükümet işlevleri yalnız ortaklaşa hareket edilmek ve yerel yönetimler, devlet ve Federal devlet işbirliği ile yerme getirilmek durumundadır. Bunların hangi düzeyde olması değil, etkin bir işbirliği ve yardımlaşma önemlidir.

Aslında eğitim, karayolları, sağlık, yaşam düzeyinin yükseltilmesi, ev yapımı, havaalanı, kanunların uygulanması ve öteki benzer birçok konuda işbirliği çok daha gereklidir; bu düşünceye hemen herkes katılır.

Geleceğin görünümü odur ki, bu üç kuruluş - yerel yönetim, devlet ve Federal devlet - arasında işbirliği azalma yerme artma eğilimi gösterecektir.

## **SONUÇ**

Derlememizin başlangıcından buraya değin olan bölümlerinde, kısa bir açıklamanın arkasından bir giriş yapılmış, burada ABD'nde kent yönetim biçimlerinin bir özeti verilmiştir. Daha sonra Federal devlet

sınırları içinde yer alan devletler ile bu devletlerin sınırları içinde bulunan kentlerin ilişkileri ele alınarak devletlerin kentlere yaptıkları yardımlar belirtilmeye çalışılmıştır.

Bir öteki başlık altında da Federal devletin gerek devletler aracılığı ile gerekse doğrudan doğruya kentlere yaptıkları yardımlar kısa olarak sıralanmıştır.

Bu, sonuç başlığı altındaki bölümde özet biçimde de olsa, ABD ile ülkemiz durumunun bir karşılaştırması düşünülmektedir.

Her şeyden önce söylenmesi gereken durum şudur ki, ülkemiz hemen çoğu bakımdan merkeziyetçi bir sisteme sahiptir. Merkezi idarenin yerel yönetimleri denetleme yetkisi vardır. Bu yetkisini doğrudan doğruya kullanabileceği gibi, vali ve kaymakamlar eliyle de denetimini yapabilir. Bir sözcükle söylemek gerekirse, merkezi idarenin yerel yönetimler üstünde «vesayet» yetkisi vardır.

Amerika Birleşik Devletlerinde olduğu gibi, merkezi idarenin yardım etmek, bağışta bulunmak biçiminde kimi yollara başvurusu gerekmez.

Merkezi idare birçok konuda mahalli idarelere yardımlarda bulunur. Bu yardımlar para olabileceği gibi, teknik araç ve gereçler de olabilir. Ülkemizde yerel yönetimler merkezi idarenin dışında düşünülemez. Çünkü idare bir bütün olarak benimsenir.

Derlememizde de belirtildiği gibi, ABD'nde yerel yönetim biçimleri kara Avrupası ile deniz Avrupası sistemi karışımından oluşur. Oysa bizim sistemimiz kara Avrupası, Fransa'dan alınmıştır; merkezi idare büyük ölçüde önem kazanır ve üstün tutulur.



## DİLEKÇE HAKKI

**Mustafa TAMER**

**Kovancılar Kaymakamı**

### GİRİŞ

Dünyada, demokrasi ile yönetilen toplumların en büyük özelliği düşünce ve söz hürriyetine sahip olunması ve bu hürriyetleri kullanma yollarının teminat altına alınmış olmasıdır. Totaliter yönetim biçimlerinin aksine, demokratik yönetim biçimlerinin en önemli farklılığı tartışmaya imkân verecek bir ortamın kamuoyuna egemen olmasıdır. Tartışmaya imkân sağlayacak açıklığın gerçekleştirilmesi ise dilekçe hakkı, savunma hakkı, tabii hakim kavramı ve hak arama hürriyeti gibi kuramlarla gerçekleştirilir. Bu kuramlardan dilekçe hakkı ve onun kullanılış biçimi özel bir önem arz etmektedir.

Dilekçe hakkı idare edilenlerin kullandıkları bir hak olarak tarihin her devrinde görülmüştür. Bir devlet yönetimi altında yaşayan insanlar, çeşitli defalar yöneticilere ve devlet başkanlarına başvurmuşlardır. Yönetilenler mevcut düzeni yeterli bulmakla birlikte, uygulamanın çeşitli safhalarında gördükleri aksaklıkları idareye bildirmeyi bir alışkanlık haline getirmişlerdir. Şikâyet konusu bazen sunulan hizmetin gerektiği gibi sunulmadığı gerekçesi ile yargı çevrelerine yapılmış ve neticelendirilmiştir. Bu hakkın kişilerin doğuştan sahip oldukları doğal bir hak olduğu düşüncesi her zaman egemen olmuştur. Siyasi bir çevre içinde yaşayan bireyin yaşadığı çevre ile ilgili birtakım dilek ve şikâyetleri her zaman olmuştur ve bu onun yaradılışından gelmektedir. Tabii bir hak kabul edilen dilekçe hakkının başkalarına karşı ileri sürülmesi ve isteklerine çözüm bulunmasının beklenmesi de son derecede tabiidir. Böylece; dilekçe hakkının doğuştan sahip olunan bir hak olduğu düşüncesi, genel kabul görmüştür. Sonuçta; dilekçe hakkının başladığı bir tarih kesin olarak verilmez. Denilebilir ki bu hak, yönetici yönetilen ayrımının tarih sahnesinde çıktığı andan beri var olan bir haktır. Bu hakkın yönetenler açısından ise özel bir durumu vardır. Yönetenler, yönetilenlerin dileklerini memnuniyetle karşılarken, şikâyetleri aynı olgunlukla karşılamamışlardır. Çünkü şikâyetin aslında, mevcut durumla ilgili bir hoşnutsuzluğun dile getirilmesi söz konusudur.

Böylece, ilk başta dilek ve şikâyetlere cevap verme konusu yöneticilerin bir ihsanı olarak kabul edilmiştir. Önceleri sadece belli sınıflara tanınan bu hak, ferde önem veren ve temsili demokrasiye manan toplumların oluşmasıyla birlikte, kapsam genişlemesi olarak ortaya çıkmıştır. Devletin faaliyetlerinin sıkı bir otorite altına alındığı ve gizlilik içinde cereyan ettiği rejimlerde bireyin faaliyetleri de sıkı bir biçimde kontrol altına alınmıştır. Hal böyle olunca, bu düzenle ilgili dilek ve şikâyetlerin onların hoşuna gitmesi kesinlikle söz konusu değildir. Bu türden başvuruların sahipleri bazen şiddetle cezalandırılmışlardır. Buradan çıkarılacak sonuç, dilekçe hakkı ile mevcut rejim arasında çok yakın bir ilişki olduğudur. Rejimlerin gelişmesi ve değişmesi ile birlikte buna paralel olarak dilekçe hakkı da gelişmiş ve değişmiştir. Sonuçta, tabii bir hak olarak kabul edilen dilekçe hakkının serbestçe kullanılması esas olmakla birlikte, hakkın kötüye kullanılmasının ne gibi neticeler doğuracağına da irdelenmesi gereklidir.

Dünya üzerinde dilekçe hakkı çeşitli incelemelere konu olmuşken Türkiye’de bu konu son derece sınırlı şekilde incelenmiştir.

Bütün bunlardan sonra, başta da değinildiği gibi dilekçe hakkının incelenmesi özel bir önem arz etmektedir. Tabiidir ki böyle sınırlı bir çalışma içinde konuyu etraflıca ve derinliğine incelemek mümkün görülmemektedir. Burada dünyadaki uygulamalara sık sık değinilecek ve fırsat buldukça da Türkiye’deki düzenlemelerden bahsedilecektir. Bu araştırmanın ilk bölümünde genel olarak dilekçe hakkı incelendikten sonra, ikinci bölümünde bu hakkın kullanılış biçimleri gözden geçirilecek ve son bölümde ise genel değerlendirme yapılarak bir neticeye varılmaya çalışılacaktır.

## **I. GENEL OLARAK DİLEKÇE HAKKININ DURUMU**

Dilekçe hakkının tam anlaşılabilmesi ve incelenebilmesi için öncelikle, bu kavramın iyi bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Bu yapıldıktan sonra ise, bu hakkın tarihsel gelişiminin de gözden geçirilmesi zorunludur. Dilekçe hakkının kavram olarak incelenmesinden sonra, tarihsel gelişimin belirlenmesi birinci bölümün konusunu oluşturacaktır.

### **A. DİLEKÇE KAVRAMI**

Dilekçe hakkı ile benzer özelliklere sahip diğer bazı kavramlar mevcut bulunmaktadır. Dilekçe hakkının bunlara benzer yönleri ve



dilekçe hakkının aralarındaki yeri açıklığa kavuşturulmalıdır. Bir insan hakkı olarak dilekçe hakkının, yani, dilekçe hakkının temel hak olma özelliğinin incelenmesi yerinde olacaktır.

### 1. Dilekçe Hakkına Benzer Kavramlar

Uygulamada, dilekçe hakkına benzeyen çok sayıda kavram bulunmaktadır. Bunların bazıları ise, özel bir önem arz etmektedir.

Halkın kanun teklifi kavramı bunlardan birisidir. Bunda müşterek bir dilek söz konusudur. Ancak, dilekçe hakkı kadar geniş olmayıp belli sınırlamalara tabi bir uygulamadır.<sup>1</sup> Halkın kanun teklifi yapması uygulamasında, ülkenin siyasal iktidarına doğrudan katılım söz konusudur. Bu uygulamanın netice doğurması açısından dilekçeden ayrılır.

Soru ve gensoru talepleri birer dilekçe sayılmazlar. Bunlar yasama meclislerinin faaliyetleri sırasında başvuru tedbirlerdir.<sup>2</sup> Dilekçede böyle bir şey söz konusu değildir. Yine, ihbar da bir dilekçe sayılmaz, ihbarda cezai bir yaptırımı gerektiren bir durumun yetkili makamlara bildirilmesi söz konusudur. Yani sadece bir bildirim söz konusudur.

Yargı davaları, genel olarak dilekçe konusundan ayrı bir başlık olarak düzenlenmektedir. Yargı müracaatları genel olarak mahkemeye yapıldığı halde, dilekçe idari makamlara verilir. Yargı müracaatlarında menfaat gerektiği halde, dilekçede bir menfaat gerekmez. Sonuç açısından da, dilekçe ile yargı müracaatları birbirinden ayrılır.

Bunlardan başka; af teşebbüsü, ombudsman, adrese gibi diğer müracaat yolları bulunmakta ve hepsi mahiyet itibariyle dilekçeden ayrılmaktadır.

### 2. Dilekçe Hakkının Yeri

Dilekçe hakkının hangi statüye girdiği devamlı surette bir tartışma konusu olagelmiştir. Gerçekte ise, dilekçe hakkı pasif statüye girmez. Çünkü hiç kimse dilekçe vermeye zorlanamaz. Dilekçe hakkı ile bir ihmal ve tecavüze karşı harekete geçilir.

Verilen dilekçe sonucunda idare ve parlamento hareketsiz kalmayarak, söz konusu dilek ve şikayeti inceler ve neticesini ilgiliye bildirir. Böylece; dilekçe hakkı, iki cephesi olan bir haktır. Bir cephesi ile kişi kendi ve toplumun menfaatini korumaya çalışırken, diğer yandan, idare

<sup>1</sup> Servet Armağan, Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası, İstanbul, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, 1972, s. 43-49.

<sup>2</sup> Mümtaz Soysal, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1977 s. 256-259.

re ve yasama organları kendilerine sunulan müracaatları kabul, konuyu tetkik ve neticesini ilgili kişiye bildirme sorumluluğu altındadırlar.<sup>3</sup>

### **3. Temel Hak Olarak Dilekçe Hakkı**

Dilekçe hakkı liberal düşünceden esinlenen bir hürriyet hakkıdır. Bu bir fikir açıklama hürriyeti olarak kabul edilir ve bu haktan vazgeçilemez.<sup>4</sup>

Dilekçe hakkı siyasal iktidarların oluşmasına yarayan bir hak değildir. Bu nedenle, dilekçe hakkı bir vatandaşlık hakkı olmayıp, bir insanlık hakkıdır. Dilekçe hakkı ile vatandaş, serbestçe fikir açıklama hürriyetini kullanmak suretiyle, devletten kendisine yapılan bir haksız uygulamaya son verilmesini talep etmektedir.

Böylece, dilekçe hakkı müstakil bir hak olup, kişinin kendi menfaatinin korunması yanında toplumun menfaattarının da korunması söz konusu olmaktadır. Kendisine müracaat edilen devlet organları bir vecibe altına girmektedir.

Kamu makamlarına verilen dilekçeler metnine göre değil, manasına göre değerlendirilmelidir. Bu dilekçelerin bir konusu olmalıdır. Dilekçeler yazılı olmalı, tarih ve imza ile verenin adresini ihtiva etmelidir. Belli şekil şartlarını taşımayan dilekçeler herhangi bir hüküm taşımazlar ve işleme konmazlar.<sup>5</sup> Ayrıca, dilekçeler tek başına verilebileceği gibi toplu olarak da verilebilecektir.

## **B. TARİHSEL GELİŞİM**

Dilekçe hakkı kavramı birdenbire ortaya çıkmış bir kavram olmayıp, uzun bir tarihsel süreç içerisinde ve gittikçe gelişerek olgunlaşmış ve günümüze gelmiştir. Bu manada dünyada ve ülkemizde meydana gelen gelişmelerin seyri ve mahiyeti ayrı bir önem taşımaktadır. Bu, kısaca gözden geçirilerek, bir fikir sahibi olunmaya çalışılacaktır.

### **1. Çeşitli Ülkelerde Tarihsel Gelişim**

Dilekçe hakkının gelişimi genelde aynı seyri takip etmekle birlikte, yeryüzündeki çeşitli ülkelerde değişik gelişim çizgileri yakalamak mümkündür. Bunlardan, Avrupa Ülkeleri, ABD ve Marksist Ülkeler ay

<sup>3</sup> Servet Armağan, a.g.e., s. 52-53.

<sup>4</sup> Karl Mattern, «Dilekçe Hakkı»; Çeviren Servet Armağan, İstanbul İ. Ü. Hukuk Fakültesi Mecmuası, Cilt 35, Sayı 1-4, 1970, s. 431-437.

<sup>5</sup> Kari Mattern, a.g.e., s. 436.

rı üç örneği oluşturmaktadırlar. Sayılan örneklerin aşağıda kısa kısa incelenmesi faydalı olacaktır.

#### **a. Avrupa Ülkelerinde**

Klasik hakların ilk defa geliştiği kabul edilen İngiltere'de dilekçe hakkının gelişimi 1215 tarihli Magna Carta ile başlatılır. Magna Carta'da ferde değil, kral karşısında baronlara tanınmış bir hak söz konusudur. İngiltere'de kral karşısında parlamentonun güçlenmesi sürecinde dilekçe hakkı kral karşısında parlamentonun hakkı olarak tatbik edilmiştir. İngiltere'de dilekçe hakkı tarihsel bir süreç ile tanınmış olmakla birlikte, bugün yine ferde bu hak tanınmış değildir. Ferd bu hakkını parlamentoya karşı ancak bir Avam Kamarası üyesi vasıtası ile kullanabilir.

Fransa'da dilekçe hakkı İngiltere'ye paralel bir seyir takip etmiş ve büyük ölçüde İngiltere'deki uygulamalardan etkilenmiştir. Tam olarak bir dilekçe hakkı Fransa Milli Meclisinin İçtüzüğü ile tanınmıştır. Mevcut 1958 tarihli Anayasa'da dilekçe hakkı ile ilgili herhangi bir hükme rastlamak mümkün değildir.<sup>6</sup>

Almanya'da vatandaşlara dilekçe hakkının tanınmasında ve bu hakkın gelişmesinde İngiliz ve Fransız tesiri söz konusudur. Bugünkü Alman Anayasası'nda dilekçe hakkı ile ilgili bir hüküm bulunmaktadır.

Diğer Avrupa ülkelerinde dilekçe hakkı çeşitli biçimlerde düzenlenmiştir.

#### **b. Amerika Birleşik Devletleri'nde**

ABD'nde dilekçe hakkının düzenlenmesine ilişkin ilk belirtiye 1765 tarihinde rastlanmıştır. Bu dönemde çıkarılan Damga Kanunu'na karşı İngiliz Parlamentosu'na çok sayıda dilekçe gönderilmiştir.

Amerika'da dilekçe konusu önce bazı eyalet anayasalarına girmiştir. 1787 tarihli Federal Anayasada dilekçe ile ilgili herhangi bir hüküm yer almamıştır. Daha sonra yapılan bir değişiklikle söz konusu hak bütün vatandaşlara tanınmıştır.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Yaşar Gürbüz, Anayasalar, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1981, s. 106.

<sup>7</sup> Esat Çam, Devlet Sistemleri, İstanbul, İ. Ü. İktisat Fakültesi Yayını No: 468 1982, s. 89-146.

### c. Sosyalist Devletlerde

Marksist Ülkelerde dilekçe hakkının düzenlenmesi özel bir durum arz etmektedir. Burada diğer klasik demokrasinin uygulandığı ülkelerdeki durumdan çok farklı bir durum söz konusudur.

Marksist ülke Anayasalarında esas itibarıyla idare eden-idare edilen ayrımının söz konusu olmadığı ileri sürülmektedir. Çünkü bütün vatandaşlar, hakimiyetin gerçek sahipleri durumundadır ve bu ayırım yoktur denilmiştir.

Örneğin; SSCB'inde istisnasız bütün vatandaşların şikayet hakkının olduğu, herhangi bir kamu ile ilgili şikayetini şikayet mercilerinin silsilesinin takibi yapılmak şartıyla her makama yapılabileceği belirtilmiştir. Ayrıca Bakanlar Kurulu bünyesinde özel bir teşkilat kurmak suretiyle, vatandaşların dilek ve şikayetlerinin gerektiği gibi takibi yolunun var olduğu savunulmuştur.

Diğer marksist ülkelerde ise, SSCB'indeki düzenlemeler paralelinde düzenlemeler mevcuttur. Bütün bu marksist ülkelerde hukuken şikayet mercilerinden birisi de basın kabul edilmektedir. Basına intikal eden herhangi bir konuyu basın muhatabına gönderecek ve ilgili kuruluşa gereğini yapacaktır.<sup>8</sup> Kısacası genel olarak yasalarda şikayetçiyi koruyucu bir takım kurallar yer almıştır. Ancak uygulamada bunların öngördüğü şekilde işleyip işlemediği de ayrı bir tartışma konusudur.

## 2. Ülkemizde Tarihsel Gelişim

Ülkemizde dilekçe hakkının gelişiminin incelenmesinde 1876 tarihli Anayasamız başlangıç olarak alınabilir. Bununla birlikte Anayasa'dan önceki dönemin de incelenmesi yararlı olacaktır. Daha sonra, 1921 ve 1924 Anayasalarının bu konuya yaklaşımı gözden geçirilecek, en sonunda da 1961 ve 1982 Anayasalarının bu konuya bakış açıları gözden geçirilmeye çalışılacaktır.

### a. 1876 Anayasası ve Öncesi

1876 öncesine kadar dilekçe hakkı bugünkü manada kanun metinleri ile değil, diğer ülkelerde görülen uygulamalara paralel olarak İslamın siyaset prensipleri doğrultusunda yürütülmüştür. Halkın dilek ve şikâyetlerini en geniş şekilde divanlarda görüşülme üzere sundukları bilinmektedir. Bu divanlarda yapılan görüşmeler neticesinde, dilekçeler ilgisine göre halledilecek kuruluşa havale edilirdi.

<sup>8</sup> Yaşar Gürbüz, a.g.e., s. 160-269.

Taşrada ve merkezdeki divanın paralelinde divanlar mevcuttu ve bunlar da vatandaşın dilek ve şikâyetlerini değerlendirerek neticelendiriyorlardı. Bunların dışında, kadınlara müracaatlarda bulunulmakta ve onlar da dilek ve şikâyetlerin gereğini yapmaktaydı.

Bugünkü anlamdaki dilekçe hakkı ilk defa 1876 tarihli Anayasa'da yazılı olarak yer almıştır. Bu Anayasanın 14 üncü maddesinde yapılan düzenleme ile dilekçe hakkının bütün vatandaşlara tanındığı, vatandaşların kendileri ve kamu ile ilgili olarak tek veya toplu vaziyette ve yazılı olarak kanunun belirttiği yetkili makamlar önünde dilek ve şikâyetle bulunabilecekleri düzenlenmiştir.<sup>9</sup>

Dilekçe, idari makamlara yapılacak müracaatla verilebileceği gibi, parlamentoya da başvuruda bulunmak mümkündü. Anayasada şikâyet konusuna değinildiği halde, dilek konusuna değinilmemiştir. 1908 yılında yapılan değişiklikle de aynı hüküm değiştirilmeden muhafaza edilmiştir. Bu dönemde basın ve idari yargı yeterince etkin olmadığından parlamento ve hükümete karşı şikâyet hakkı çok sık kullanılamamıştır.

#### **b. 1921 ve 1924 Anayasaları Dönemi**

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda dilekçe hakkı ile ilgili hiç bir hükme rastlanmamaktadır. Bunun böyle olması da doğaldır. Çünkü bu Anayasa kısadır ve olağanüstü bir dönemin anayasası'dır.

1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda ise dilekçe hakkını düzenleyen bir madde yer almaktadır. Bu dönemdeki TBMM Dahilini zamnamesi'nde dilekçe konusu düzenlenmiş ve bir komisyonda da bahsedilmiştir. Bunlardan başka, herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır.<sup>10</sup>

#### **c. 1961 Anayasası Dönemi**

1961 Anayasası'nda dilekçe hakkı Temel Haklar ve Ödevler kısmının «Siyasi Haklar ve Ödevler» başlığını taşıyan bölümünde yer almıştır. Söz konusu Anayasanın 62. maddesinde;

«Vatandaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, tek başlarına veya topluca, yetkili makamlara veya Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yazılı ile başvurma hakkına sahiptir.

Kendileri ile ilgili başvuruların sonucu, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir» denilmektedir.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Suna Kili - Şeref Gözübüyük, Türk Anayasa Metinleri, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayını No: 269, 1985, s. 29-61.

<sup>10</sup> Suna Kili, a.g.e. s. 85-109

<sup>11</sup> Atilla Özer, 1982 Anayasası, Ankara, Bilim Yayınları, 1984, s. 300.

Dilekçe hakkı ile ilgili bu dönemde özel bir düzenleme olması dikkati çekmektedir. O zamana kadar Meclis İçtüzüklerinde düzenlenen dilekçe hakkı Türk Hukukunda ilk defa özel bir kanun konusu olmuştur. 1962 tarih ve 140 sayılı «Türk Vatandaşlarının TBMM'ne Dilekçe ile Başvurmaları ve Dilekçelerin İncelenmesi ile Karara Bağlanması ve Düzenlenmesine Dair Kanun» ile dilekçe hakkının TBMM'ni ilgilendiren kısmını düzenlemiştir.

#### **d. 1982 Anayasası Dönemi**

1982 Anayasasının getirdiği düzenleme de 1961 Anayasası'nın aynısıdır. Burada 1982 Anayasası'nın gerçekleşmesinde de değinildiği gibi, hakkın kullanılma biçiminin kanunla düzenleneceğine ilişkin hüküm ilave edilmiştir. Ayrıca, 1961 Anayasası'nın 62 nci maddesinde yer alan «tek başına veya topluca» ifadesi de yeni Anayasaya alınmamıştır.

1982 Anayasası, dilekçe hakkı konusunda yeni bir şey getirmemiştir.<sup>12</sup> Sadece, Anayasa'nın konuyu kanunla düzenleneceğine ilişkin hükmü doğrultusunda 1984 yılında 3071 sayılı «Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun» çıkarılmıştır. Adı geçen bu Kanun'un özelliği dilekçe hakkını sadece TBMM açısından değil, genel olarak düzenlemesidir. TBMM'ne ait düzenlemeler ise, Meclis içtüzüğüne bırakılmıştır. Böylece, 3071 sayılı Kanun 140 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.

## **II. DİLEKÇE HAKKININ KULLANILIŞ BİÇİMİ**

Dilekçe hakkının kullanılış biçimi başlığı altında iki konunun incelenmesi söz konusudur. Birincisi, dilekçe hakkının kullanılış biçimi, diğeri de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde dilekçe hakkının kullanılmasının sonuçlarını kapsamaktadır.

### **A. DİLEKÇE HAKKININ KULLANILMASI**

Dilekçe hakkının kullanılması sırasında bazı hukuki şartların gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu şartları suje, ilgi, kapsam, muhatap, şekil ve zaman olarak sıralamak mümkündür.

#### **1. Suje**

Ele alınması gereken ilk nokta bu hakkın kim tarafından kullanılacağına ilişkindir. Burada, vatandaşlar ve yabancıların dilekçe hakkının kullanılması yönünden suje olma durumları ele alınacaktır.

---

<sup>12</sup> Attila Özer, a.g.e., s. 299.

### **a. Vatandaşlar Yönünden**

Anayasanın 74 üncü maddesi dilekçe hakkını herkese değil, sadece vatandaşlara tanımıştır. Vatandaşlar deyiminden ise, TC uyuğunda olanları anlamak gereklidir. Bunlar, aynı zamanda hakiki şahıslardır. Bu hakkı kullanmak için yurt içinde veya dışında olmak önemli değildir. Ayrıca, küçükler de bu haklara sahip durumda olup, bunların hakları kullanmaları bakımından özellik vardır. Böylece dilekçe hakkı, fikrini açıklayabilme ehliyetine sahip vatandaşa tanınmıştır.

Memurlar, bir vatandaş olarak her türlü dilekçe hakkına haizdirler. Ancak, bunların buldukları statü gereği bazı sınırlamaları bulunmaktadır. Örneğin, memurlar üst makamı atlayarak, amirlerine hakaret ederek ve doğrudan görevleri ile ilgili konularda parlamentoya başvuramazlar. Askerler ve mahkumların durumları da bunlar gibidir.

Tüzelkişilerin dilekçe hakkı karşısında özel bir durumu bulunmaktadır. Anayasa bu hakkı «vatandaşlara» tanıdığına göre hükmi şahıslar bu deyim dışında kalmaktadır. Ama fiiliyatta ise, tüzelkişiler de bu hakkı kullanmaktadır.

### **b. Yabancılar Yönünden**

Anayasamızın şimdiki düzenleme biçimi karşısında yabancıların dilekçe hakkının varlığından bahsedilemez. Ama, yabancılar da kural olarak dilekçe hakkını tanımak gerekir. Çünkü, bunlar her şeyden önce hükmi şahsiyetlerin üyesi, diplomat ve turist durumundadırlar. Ayrıca, bunların siyasi faaliyette bulunmaları da söz konusu değildir.

Bunların Türkiye dahilinde oturmaları bu hakka sahip olmaları için yeterli gerekçe olmaktadır.

## **2. İlgi**

Dilekçe hakkının kullanılabilmesi için diğer bir şartta, ilgidir. Yani dilekçe ile dilekçe konusunda veya kamu ile konu arasında doğrudan ilginin kurulması gereklidir.

Bu şart her dilekçede tahakkuk etmek zorundadır. Anayasanın 74 ncü maddesine göre, ilgi dilekçe ile veya kamu ile kurulmuş olmalıdır.

### **a. Dilekçe İle**

Dilekçi ile ilginin kurulması, dilekçinin kendi menfaatini dile getirmesidir. Dilekçi, kendi dilekçesinde kendi menfaatleri ile ilgili ve alakalı bir hususta dilek ve şikâyetinde bulunmalıdır. Bu şart bütün di

lekçelerde kendiliğinden tahakkuk edecektir. Çünkü dilekçi kendi çıkar ve menfaatinin düşünerek dilek ve şikayette bulunacaktır. Buradan çıkarılacak sonuç kişinin hısımları ve akrabaları ile ilgili dilekçe veremeyeceği şeklindedir.

1984 tarih ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'un 1 nci maddesinde «kendileriyle» deyimini bulunmaktadır. Ama, hısımları ve akrabaları ile ilgili konuları da kamu olarak düşünecek olursak, onlarla ilgili dilekçe vermeleri de mümkün görülmektedir.

Dar anlamda, ise, sadece kendileri ile ilgili konularda dilekçe hakkını kullanabilecekleri tabiidir.

### **b. Kamu İle İlgili**

Dilekçenin kamu yönünden ilgisinin kurulması gereklidir. Yani, dilekçe ile kişi arasında ilgi yoksa bu ilgi kamu ile kurulmalıdır. Aksi halde dilekçe, ilgi şartının yokluğu nedeni ile reddedilecektir.

Bu hak kişiye kendi menfaatinin koruma fırsatı verdiği gibi ona kamuya ilişkin hakları da koruma fırsatı ve hakkı vermektedir. Burada kamu deyimini Türkiye'ye ilişkindir. Yabancı kamu, bunun kapsamı dışındadır. Bu konuda, 1984 tarih ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'da da kamu ile ilgili menfaatlardan korunması 1 nci maddede ifadesini bulmuştur. Vatandaşlar kendileri ve kamu ile ilgili konularda idari makamlara veya Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne başvurabileceklerdir. Burada da hak, sadece Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına tanınmıştır. Bütün bu dilek ve şikâyetler yapılırken 3071 sayılı Kanunun öngördüğü şartların yerine getirilmesi gereklidir.

### **3. Muhteva**

Dilekçe hakkının kullanılmasının 3 üncü şartı muhteva şartının yerine getirilmesidir. Muhteva, dilekçe ile elde edilmek istenilen şeydir. Dilekçede, dilek ve şikâyet olmak üzere iki şarttan biri veya ikisinin bulunması gereklidir. Ama her iki durumda da menfaatin korunması söz konusudur. Bununla beraber, herhangi bir şey istemeyen, örneğin sadece düşüncüyü ifade eden dilekçeler verilemez, verilmiş olsa da kabul edilemez.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu bu tür dilekçeleri geri çevirmektedir. Örneğin, sadece bir makamı Öven veya ona sadakatini ifade eden dilekçeler Anayasamızın 74 üncü maddesi anlamında dilekçe değildir. Dilekçenin muhtevalarının tek tek ele alınarak incelenmesi bir zorunluluk olmaktadır.



### a. Dilek

Dilek bir şeyin yapılması veya verilmesi hakkındaki arzuyu ifade eder. Dilekçi kendisi veya kamu ile ilgili bir neticeyi istemektedir. Sadece malumat istemek, buna mukabil dilekçe muhatabının bir şey yapmamasını istemek dilekçe sayılmaz. Ayrıca, dilekçenin gerçek anlamda dilekçe olabilmesi için haklı olması da zorunlu değildir.

Dilekçe kapsamındaki şeyin gerçekleşmeyecek olması da dilekçenin verilmesine engel teşkil etmez. Yani arzu eden herkes her konuda içini dökebilir. Bu konu 3071 sayılı Kanununun 2 nci ve 3 üncü maddelerinde düzenlenmiştir.

### b. Şikâyet

Anayasanın 74 üncü maddesine göre dilekçenin konusu dilek olabileceği gibi belli bir konu hakkında şikâyette olabilir. Dilekçi verdiği dilekçe ile bir konunun düzeltilmesini istemektedir. Şikâyet genellikle bir statünün değiştirilmesi ile ilgilidir. Örneğin, mahallede yapılan gürültünün önlenmesini yetkili makamdan isteyebilir. Burada asıl amaç kendisinin rahat uyumasının temin edilmesidir. Bunun için şikâyetçinin hakkının ihlal edilmiş olması zorunlu değildir. Uygulamada dilek ve şikâyet birbirinden kolay kolay ayırt edilemez. Pratikte bunun önemi de yoktur. Dilekçeler, resmi sıfatı olanları şikâyet edebileceği gibi, özel şahısları da konu olarak şikâyet edebilir.

Dilekçede hakaretin olması da onun dilekçe olma vasfını kaldıramamaktadır. Ceza Kanunu çerçevesindeki bir hakaret bunun dışındadır. Hakaret konusu ihtiva eden dilekçeler işleme konur ve bundan hakarete uğrayan taraf da haberdar edilir. Ayrıca, tehdit edici dilekçelerde onun dilekçe vasfını kaldırınız. Buna karşılık, imkânsız ve hukuken yasaklanmış konuları kapsayan dilekçelerin kabulü doktrinde mümkün görülmektedir.

Mükerrer ve şantajcı dilekçelerin kabulü de mümkün değildir.<sup>13</sup>

## 4. Muhatap

Dilekçe hakkının kullanılmasında diğer bir konu da muhatapın kim olacağına ilişkindir. Muhatap kısaca, dilekçede netice kimden talep ediliyorsa odur. Anayasamızdaki ifade ile muhatap olarak; yetkili makamlar ve Türkiye Büyük Millet Meclisi dilekçelerin muhatapı kabul edilmiştir.

---

<sup>13</sup> Servet Armağan, a.g.e., s. 75-84.

### **a. Yetkili Makamlar**

Anayasa'da Dilekçe Kanunu'nda muhatap olarak TBMM ve yetkili makamlar gösterilmiştir. Böylece, TBMM ve yargı organları dışında kalan makamlar yetkili makamlar olmaktadır. Doğrudan doğruya resmi sıfatı olan her makam kendisine sunulan dilekçeleri kabule mecburdur. Bu dilekçeyi almaktan kaçmamaz. 3071 sayılı Kanun'un 5 inci maddesi gereğince, dilekçe muhatap durumdaki makama gönderilir. Ayrıca, bu durum dilekçe sahibine de yazı ile bildirilir. Ait olduğu makam ise, dilekçenin dileği hakkında karar yetkisini haiz makamdır. Bu makam, bir mahkeme olamaz. Çünkü dilekçe hakkını kullanmak dava hakkını kullanmaktan başka bir şeydir. Dilekçenin üst makamlara verilmesinde de bir sakınca bulunmamaktadır.

Türk hukuku açısından milletlerarası kuruluşlara müracaat mümkün değildir. Ancak, Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna Bireysel Başvuru Hakkının tanındığı resmen açıklanmış bulunmaktadır. Bu komisyona bazı başvurular yapılmıştır. İç hukukun tanıdığı başvuru yerlerinin tükenmesinden sonradır ki bu Komisyona gidilebilir.

### **b. T.B.M.M.**

Kanunda ikinci muhatap olarak TBMM gösterilmiştir. Vatandaşlar dilek ve şikâyetlerini yetkili makamlara verebilecekleri gibi, TBMM'ne de verebilirler. Bu amaçla TBMM'ne bağlı olarak bir Dilekçe Komisyonu kurulmuştur.

Vatandaşların dilekçelerini TBMM'ne milletvekilleri vasıtasıyla vermeleri de mümkündür. 140 sayılı Kanun bu imkânı vatandaşlara tanımıştır. Burada milletvekillerinin yaptığı şey sadece verilen dilekçelere aracılık etmekten ibarettir. Bu uygulama milletvekili-seçmen münasebetlerinin doğal bir sonucu olarak doğmuştur. Dilekçelerin doğrudan Dilekçe Komisyonuna verilmesi de mümkündür. Hükümet ve parlamentonun değişmesi ile daha önce verilmiş olan dilekçelerin ne olacağı konusu özel bir önem arz etmektedir. Genel kural olarak parlamentonun ve hükümetin değişmesi önceden verilen dilekçelerin geçerliliği konusunda herhangi bir değişiklik getirmez.

## **5. Şekil**

Dilekçe hakkının kullanılmasındaki şartlardan birisi de şekil şartıdır. Dilekçelerin şekil şartlarından birincisi yazılı olmalarıdır. Sözlü olarak dilekçe verilmesi mümkün değildir. Ayrıca, 3071 sayılı Kanununun 4 üncü maddesi gereğince bazı şartların bulunması zorunludur. Diğer

şartlar ise, Anayasa'nın diğer maddelerinin gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Her şeyden önce, dilekçeler Türkçe olmalıdır. Dilekçeler bir kağıt üzerine yazılmış olmalıdır. Ayrıca, dilekçede adı, soyadı, iş veya ev adresi ve imzasının bulunması gereklidir. Dilekçelerin tek başına mı, yoksa toplu olarak mı, verilebileceği 1982 Anayasası'nda metinden çıkarılmıştır. Kural olarak vatandaşların tek başlarına dilekçe vermeleri asildir. Ancak toplu dilekçe vermeyi engelleyici bir hüküm hukukumuzda mevcut değildir.

## 6. Zaman

Dilekçe hakkının kullanılmasında zaman unsuru da ayrı bir konudur. Dilekçeyi bağlayan herhangi bir zaman sınırı yoktur. Bütün yasal sınırlar geçse bile dilekçe hakkı kullanılabilir. Hatta kesinleşmiş konularda da dilekçe verilebilir.

Ayrıca, alt makamlar atlanarak da dilekçe vermek mümkündür. Bu durumda üst makamlar tarafından dilekçe, alt makamlara iletilir. Aynı şeyler TBMM için de geçerlidir. Alt makamlar atlanarak ve müddeti geçse bile TBMM'ne de başvuruda bulunulabilir.

## B. TBMM'NDE UYGULAMA

1962 tarih ve 140 sayılı Kanun mucibince, TBMM'ne vatandaşlar müracaatlar dilek ve şikâyetlerini iletmektedirler. Çeşitli konularına çözüm bulunmasını TBMM'den istemektedirler. Bu müracaatların büyüklüğü, sayısal durumu, iş ve mesleklerle göre dağılımı ile kuruluşların durumunun incelenmesi gerekmektedir. Yapılan araştırmalarda bunlar sayısal ve oransal olarak tespit edilmiştir.<sup>14</sup>

### 1. Dilekçelerin Sayısal Görünümü ve Red Nedenleri

Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Komisyonu'na 1927, 1928 tarihlerinde 1681, 3 ncü yasama döneminde 5208, 4 ncü yasama döneminde 5209, 2 nci Dünya Savaşı sırasında 15155, 7 nci yasama döneminde 5238, 8 nci yasama döneminde 9529, 1950-1954 yılları arasında 20631, 1962-1970 yıllarında 28238, 1927 ile 1976 yılları arasında toplam olarak komisyona 145407 adet dilekçe gelmiştir.

2 nci Dünya Savaşı, 1960, 12 Mart ve 12 Eylül gibi dönemlerde, yani bunalım dönemlerinde dilekçe sayısı artmaktadır. Dilekçeleri bütün

<sup>14</sup> Metin Kazancı, «Dilekçe Hakkı, Halkın İstekleri ve Yönetici» Ankara, A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt 32, Sayı 1-4, 1977, s. 123-146 (Bu bölümün hazırlanmasında geniş ölçüde söz konusu makaleden yararlanılmıştır).

vatandaşların hepsi değil, sadece bu hakkın idrakinde olanlar kullanmaktadır. Dilekçelerin dökümü yapılacak olursa, ilk başta % 36 ile emekli işlemleri, ikinci sırada % 24 ile kamu görevlilerinin dilekleri, üçüncü sırada yurttaşların kanun değişiklikleri ile ilgili önerileri ve dördüncü sırada ise yönetimin eylem ve işlemlerine ilişkin yakınmalar gelmektedir. Bütün bunların odağını ise, yönetimin geç işleme teşkil etmektedir. Bunun arkasında da kamu görevlilerinin ekonomik ve statü kayıpları önemli rol oynamaktadır. Kamu görevlileri de beklentilerini büyük ölçüde siyasal odaklarda yoğunlaştırmaktadır. Yönetimin kısa sürede iş çıkarması içinse, siyasal erklere onu dürtüklemesi zorunlu olmaktadır.

Kamu makamlarını TBMM Dilekçe Komisyonunun zorlayıcı herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.

Komisyonla gelen dilekçelerden yargı organı konularına girenler reddedilmektedir. Aynı zamanda, yasa teklif ve tasarısı niteliğinde olanlar % 12, kamusal niteliği bulunmayanlar % 14, yönetsel organlarda görüşülmekte olanlar ve görüşülmesi gerekenler % 65'dir. Bunlar ise red nedeni olan dilekçelerdir.

## **2. Dilekçelerin Mesleklerle ve Yönetimsel Kuruluşlara Göre Dağılımı**

Dilekçe hakkından yararlananların başında kamu görevlileri gelmektedir (% 35). Kamu görevlilerinin ardından ev kadınları, dul ve yetimler ikinci sırada yer almaktadır. İş çevrelerinin oranı ise çok düşüktür. Bunların azlığının sebebi dilekçe hakkını kullanmayı bilmemelerinden değil, ekonomik güçleri doğrultusunda doğrudan ve yüz yüze ilişkilerle yüksek yöneticiler ve siyasilerle ilişki kurmak suretiyle çözümleme yoluna gitmelerindedir. Dilekçelerin yönetsel kuruluşlara dağılımında da dengesizlik bulunmaktadır. İlk sırada, % 28'lik bir oranla Emekli Sandığı gelmektedir. Arkasından; % 8 ile Milli Eğitim Bakanlığı, % 7 Bağkur ve % 7 ile Adalet Bakanlığı gelmektedir. Dilek ve şikâyetlerin % 70'i hizmet kuruluşları ve % 30'u ise sınırlı yönetsel işlevleri olan kuruluşlara ilişkindir. Bunlardan hizmet kuruluşlarının istenilen düzeyde olmadıkları ve yavaş çalıştıkları sonucunu çıkarmak mümkündür.

Son yıllarda reddedilen dilekçe sayısı % 92'yi bulmuştur. Yasal olarak Komisyon'a bütün yurttaşların başvurabileceği düzenlenmesine rağmen, uygulamada komisyonla başvuru ve netice alınması son derece sınırlı kalmaktadır. Dilekçeler daha ilk eledede reddedilmekte ve kabul edilenler de genellikle yönetimin engeline çarpmaktadır. Diğer yandan, dilekçe hakkından yararlanmak isteyenler toplumun orta ve alt

kesimlerine mensup bulunmakta, üst tabakada bulunanlar ise dilekçe hakkından ziyade sorunu kaynağında veya başka yöntemlerle çözüm yoluna gitmektedirler. Alt kesimlerin sorunlarının çözülmesi için yasama organını kullanma umutları daha az bulunmakta ve TBMM'nde hak arama konusu tam işlememektedir.

### **III. DİLEKÇE HAKKININ SONUCU VE GENEL**

#### **DEĞERLENDİRME**

Dilekçe hakkının kullanılması ve bu hakkın kim tarafından kullanılacağına ilişkin yapılan açıklamalardan sonra, hakkın kullanılmasının ne gibi neticeler doğuracağı konusunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Bütün bunlardan sonra dilekçe hakkının kötüye kullanılması ve genel değerlendirme yapılacaktır.

#### **A. DİLEKÇE HAKKININ SONUÇLARI**

Dilekçe hakkının sonuçları yönünden birtakım konuların ortaya çıkması söz konusudur. Bunların gözden geçirilmesi konuyu açıklığa kavuşturacaktır.

##### **1. Dilekçe Hakkının Neticesi**

Dilekçe muhatap açısından bazı neticeler doğurur. Dilekçe muhatabı, kendisine sunulan dilekçeyi kabul etmek zorundadır. İmkansızlık ve yetkisizlik bir şeyi değiştirmez. Dilekçenin intikal ettiği makam, eğer konu kendisini ilgilendirmiyorsa ilgili makama dilekçeyi intikal ettirmek ve bunu da dilekçe sahibine bildirmek zorundadır. Aynı zamanda, 3071 sayılı Kanununun 6 ncı maddesi uyarınca kendisine intikal eden dilekçeleri muhatap tetkik etmek zorundadır. Bu ikinci kez incelemeyi zorunlu kılmaz. Esas olan dilekçe kapsamının yerine getirilmesi olmakla birlikte, muhatap neticeyi yakıncaya bildirmek zorundadır. Bunun belli bir müddet içinde gerçekleşmesi de kaçınılmazdır. İşlemin sonucu ve safahâtı hakkında dilekçenin verilişinden itibaren 2 ay içinde dilekçeye bilgi verilmesi yasanın amir hükmü gereği olmaktadır.

##### **2. Yerme Getirilmesi Mecburiyeti ve Dilekçenin Korunması**

Dilekçenin dilekçesi ile birine hakaret etmesi ve suç işlemesi önemli bir konudur.

Konusu suç teşkil eden bir dilekçeyi ifa mecburiyeti ortadan kalkar. Bu suçlar, TCK'nda düzenlenmiş olanlarına ilişkindir. Dilekçe, mu

hatabına hakaret etmekle dilekçeyi ifayı ortadan kaldırır. Üçüncü şahsa hakaret halinde ifa mecburiyetinin ortadan kalkmaması gerekir.

Dilekçe hakkı bir temel hak niteliğinde olduğundan, muhatap tarafından gereğinin yerine getirilmemesi halinde, dilekçenin yargı yoluna başvurusu hakkı doğmaktadır. Dilekçi, yetkili makamın işlemi karşısında iptal ve tam yargı davasını, yetkili idari yargı yeri önünde açabilir. Yetkili idari yargı yerme başvurudan sonra, tekrar başvuru imkanı kalkmaktadır. Yakınıcı ancak TBMM'ne başvurabilir. TBMM'nin vecibesini yerine getirmemesi durumunda bu konuda herhangi bir yaptırım bulunmamaktadır. En son başvuru yeri ise, Bireysel Başvuru Hakkının kullanılması yoluna gidilmelidir.

### **3. Dilekçe Hakkının Değeri**

Dilekçe Komisyonu'nun talebi doğrultusunda idare gereğini yerine getirmiyorsa, özel bir durum ortaya çıkmaktadır. Dilekçe Komisyonu ve TBMM'nin dilekçe hakkında verdikleri kararların ifa mecburiyeti yoktur. Buna karşılık, bazı tedbirlerin uygulanabileceği düşünülebilir.

Bunlardan birisi parlamentonun yürütme karşısında sahip olduğu denetim yolları işletilebilir. Dilekçi tarafından, idari yargı yolu denenmemişse TBMM'den sonra oraya başvurulması gereklidir. İdare, TBMM ve yargıya yapılan başvuruya rağmen hakkını alamamışsa basın etkili bir hak arama yöntemidir. Dilekçenin TBMM'ne ulaşması aynı zamanda yürütmenin siyasi olarak da denetimini beraberinde getirir. Ayrıca, dilekçe yasama organına belli yasama faaliyetleri hakkında fikir verir. Halkın gerçek ihtiyaçlarının neler olduğu daha kolay tespit edilir. Dilekçelerin TBMM'nde değerlendirilmesi halka psikolojik olarak moral kazandırır.<sup>15</sup>

TBMM'ne belli dönemde gelen dilekçeler o dönemin genel yapısı ve ihtiyaçları hakkında bir fikir verir. Dilekçe hakkının değeri, halkın çok sayıda dilekçe vermesi, halkın kültür seviyesi ve dilekçelerin sonuçları ile yakından ilgilidir.

## **B. DİLEKÇE HAKKININ KÖTÜYE KULLANILMASI**

### **1. Genel Olarak**

Dilekçi bu hakkını kullanırken, birtakım sınırlamalara tabi olacaktır. Bu konu temel hakların sınırlandırılması ile ilgilidir. Hiçbir temel hakkın hudutsuz olmadığı açıktır. Dilekçe hakkı bir Anayasal hak

---

<sup>15</sup> Servet Armağan, a.g.e., s. 125.

olup bunun kullanılmasını hiçbir makam ve kişi engelleyemez. Ancak bu, hakkın sınırlandırılmayacağı anlamına gelmez. Verilen dilekçelerin muhtevassından dolayı cezalandırma konusu yasaklanmış değildir. Her şeyden önce, belli bir hizmetin gereği olarak çalışanların durumları özel yaptırım ve sınırlamalara tabidir. Bunun dışındakiler için cezai ve hukuki mesuliyetler söz konusudur.

Herhangi bir dilekçi, dilekçesi ile bir muhataba hakarete bulunmuş ise, bunun cezai sorumluluğu vardır. Her türlü olayı hakaret kabul etmek alışkanlığında olmamak gerekir. Ayrıca, tehdit, sırrı ifşa gibi suçların da işlenmesi mümkündür. Bütün bunlardan çıkan sonuç, dilekçinin cezai mesuliyetinin her zaman olduğudur. Ayrıca, dilekçi hareketi ile zarara sebep olmuşsa, bunun sorumluluğu bulunmaktadır. Muhatap, dilekçiye karşı maddi ve manevi tazminat davası açabilir. Tazminat davalarının yanında, konularına göre diğer davaların da adli merciler nezdinde açılması mümkündür.

## **2. Kamu Görevlileri Yönünden**

Dilekçe hakkı kişilere mutlak olarak tanınmışken, bu hakkın kullanılış biçimi belli şekil şartları dışında disiplin altına alınmamıştır. Eksiklik hakkın kullanılmasının önlenmesine ilişkin düzenlemelerin olmayışındandır. Kamu alanında bu konunun yeterince düzenlenmemiş olması, yönetilenler ve yönetenler yönünden karşılıklı olarak kötüye kullanılmasına neden olmuştur. Bir yandan yönetilenler, yakınma hakkını asılsız ihbar, suç yükleme ve iftira gibi yollarla amacı dışında kullanmışlar; diğer yandan, yönetenler, meslek dayanışması, acıma ve koruma gibi duygularla dilekçe hakkının neticelerini etkileyecek sapmalarla işi savsaklamışlardır.

Uygulamada çıkarları zedelene kişiler, yöneticileri çeşitli iftira ve suç yükleme yollarıyla yıpratmaya çalışmaktadırlar. Bu yolu kullanan kimselerin amacı, yöneticiyi ceza sorumluluğu ve en azından hakkında soruşturma yaptırmak suretiyle pasifize etmek ve bundan tatmin bulmaktır. Bu durumlar, kamu görevlisini başka bir yere tayin ettirmek, onun pasifize olmasını sağlamak, yani gelecek görevlere gözdağı vermek gibi amaçlarla ve kendi çıkarlarını korumak gayeleriyle yapılmaktadır. Şikayet neticesinde ise, kamu görevlilerinin güvenceden yoksun kalmaları, pasifize olmaları ve kişisel rahatlarını düşünmelerine yol açılmak suretiyle görevi savsaklamalarına peden olunmaktadır. Sonuçta ise, idarenin otoritesi zedelene ve dolayısıyla da bütün toplum zarar görmektedir. Kamu görevlileri bu gibi durumlarla karşılaşmamak için denge politikası izleme yolunu seçmektedirler.

Böylece, bu hakkın kötüye kullanılmasının kamuda yarattığı tahribatı önlemek amacıyla, hakkın kullanma koşul ve biçiminin düzenlenmesi gerekir.

### **3. Hakkın Kötüye Kullanılmasının Cezalandırılması**

Kamuda muhatap durumundaki yöneticilerin haksız iftiralardan korunabilmesi için, bazı şartların yerine getirilmesi ve düzenlemelerinin yapılması gerekmektedir. Öncelikle yapılacak olan soruşturma gizli olarak yürütülmelidir. Ancak, gerçek olduğu ortaya çıkarsa o takdirde açıktan yapılabilmelidir. Ayrıca, gerçek manada suçun olup olmadığının tespiti açısından, yetkili amirlerce ön soruşturmanın yapılması gereklidir. Yetkili amir gerektiğinde asılsız isnatların olduğunu anladığı anda, başvuruyu reddetme yetkisine sahip olmalıdır. Şikâyet edilen konunun isabetsiz ve geçersiz olduğu anlaşıldığı anda buna bir yaptırım getirmek gereklidir.

İşte bu durumlarda; haksız, isabetsiz, içten olmayan ve art düşünceli dilekçilerin yargı önüne çıkarılmaları gereklidir. Bizim sistemimizin en çok aksayan yönlerinden birisi bu konudur. Uygulamada haksız isnatlar karşısında ilgili hakkında kamu davasını talep etmek hakkı valilere ve anlaşmazlıklar halinde ise Adalet Bakanına tanınmıştır. Bugüne kadar bu yolun işletildiği ise pek görülmemiştir. Halbuki işlenen suçların sayısı belirsizdir.

Bu yolun işletilmesi kamu görevlileri için bu gibi durumlarda en büyük güvence olacaktır. Soruşturmanın en kısa sürede tamamlanması ve soruşturmaların formlaştırılması da bu konulara kolaylık sağlayacaktır.<sup>16</sup>

Unutulmamalıdır ki hiçbir hak başkasının aleyhine olarak kötüye kullanılamaz. Hürriyetlerin hududunu başkasının hürriyetinin tayin edeceğini bilerek dilekçe hakkı da buna göre düzenlenmeli ve kullanılmalıdır. Neticede, kamu görevlileri de insandır ve vatandaşın hizmeti için görev başındadırlar.

### **GENEL DEĞERLENDİRME**

Yönetilen ve yönetenlerin bulunduğu bir yerde, yakınmaların olması gayet olağan bir olaydır. Hal böyle olunca, vatandaşlar kendilerine ait dilek ve şikâyetlerini muhatabına bildirirler. Zamanla kişiye değer veren görüşler ile temsili demokrasilerin gelişmesi sonucunda, di-

<sup>16</sup> Firuz Demir Yaşamış, «Yakınma Hakkının Kullanma Biçiminin Düzenlenmesi Üzerine» Amme İdaresi Dergisi, Cilt 15, Sayı 1, Ankara, 1982, s 49-56



lekçe hakkı gelişmiştir. Dilekçe hakkının şekli o zamandaki rejim hakkında da bir fikir vermektedir. Şikayetten korkmayan ve gizliliğin bulunmadığı rejimlerde dilekçe hakkı gelişmiştir.

Anayasa dilekçe hakkını sadece vatandaşlara tanımıştır. Yabancıların bu hakkı kullanmaları mümkün olmadığından, bu hakkın onlara da karşılıklı mutakabiliyet esasları dahilinde tanınması yerinde olacaktır. Ülkemizde dilekçe hakkının kullanılması ve düzenlenmesi oldukça eskidir. Önceleri divanlarda kullanılan bu hak, sonradan anayasal hüküm haline gelmiştir. Bugün dilekçe hakkı ile ilgili TBMM'de Dilekçe Komisyonu bulunmaktadır. Ancak, hakkın kullanılması yönünden çok fazla sınırlamalar getirdiğinden yeterince ilgi toplayamamaktadır.

Dilekçeler o anda toplumun bulunduğu durumu çok iyi yansıtmaktadır. Bunun siyasal ve psikolojik neticelerinin olması da tabidir. Parlamenteoya yapılan müracaatların ekseriyeti daha baştan reddedilmekte ve kabul edilenler de idarenin engeline takılmaktadır. Vatandaşlar dileklerini gerçekleştirecek başka kuruluşlara gitmektedirler. Bunların içinde siyasal partiler, parlamenterler, meslek kuruluşları ve basına ilgi çok fazladır. Böylece dilekçe hakkı yukarıda sözü geçen kuruluşların gelişmediği toplumlarda büyük bir önem kazanmaktadır. Dilekçe hakkının parlamento yönünden fazla etkili kullanılmaması ve idarenin yasama organının dilekçe ile ilgili kararlarını yeme getirmek zorunda bulunmaması eksik olan konular olarak önümüzde durmaktadır. Aynı şekilde, kamu görevlilerine karşı dilekçe hakkının kötüye kullanılması önemli diğer bir sorundur. Bütün bu açıklamalardan sonra anlaşılacağı üzere, dilekçe hakkı bir temel hak niteliğindedir. Ondan vazgeçilmesi mümkün görülmemektedir. Hakkın en iyi şekilde kullanılabilmesi için gerekli tedbirlerin alınması kaçınılmazdır. Türkiye'de bu konuda gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Vatandaşların eğitim ve kültür düzeyi geliştiği oranda bu hak daha yaygın olarak kullanılacaktır. Diğer yandan dilekçe hakkının kullanılması yönünden önemli bir nokta da hakkın kötüye kullanılmasının önlenilmesidir. Bu konuda gerekli tedbirlerin alınması bir ihtiyaçtır. Çünkü dilekçe hakkı başkasının zararına kullanılmamalıdır.

### **KAYNAKÇA**

1. ARMAĞAN Servet, Dilekçe Hakkı ve 1961 Anayasası, İstanbul, İ. Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, 1972.
2. ÇAM Esat, Devlet Sistemleri, İ. Ü. İktisat Fakültesi Yayını No: 486, 1982.
3. GÜRBÜZ Yaşar, Anayasalar, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1981.

4. KAZANCI Metin, «Dilekçe Hakkı, Halkın İstekleri ve Yönetici» A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Ankara, Cilt 32, Sayı 1-4, 1977.
5. KİLİ Suna - GÖZÜBÜYÜK Şeref, Türk Anayasa Metinleri, Ankara, Türkiye İş Bankası Kültür Yayını, No: 269, 1985.
6. MATTERN Karhl, «Dilekçe Hakkı», Çeviren Servet Armağan, İ. Ü. Hukuk Fakültesi Mecmuası, İstanbul, Cilt 35, Sayı 1-4, 1970.
7. ÖZER Attila, Gerekçeli 1982 Anayasası, Ankara, Bilim Yayınları, 1984.
8. SOYSAL Mümtaz, 100 Soruda Anayasanın Anlamı, İstanbul, Gerçek Yayınevi, 1977. 9
9. YAŞAMIŞ Firuz Demir, «Yakınma Hakkının Kullanma Biçiminin Düzenlenmesi Üzerine», Amme İdaresi Dergisi, Ankara, Cilt 15, Sayı 1, 1982.

## TÜRKİYE'DE KOOPERATİFLERLE YEREL YÖNETİMLERİN İŞBİRLİĞİ YAPMA GEREKSİNİMLERİ VE OLANAKLARI

Yard. Doç. Dr. Yılmaz ÜRPER\*

### I — GENEL OLARAK

Günümüzdeki toplumlarda çeşitli örgütler karşılıklı çıkarlar sağlamak için birbirleriyle sayısız etkileşimlerde bulunmaktadır. Bir örgüt diğer bir örgütle az ya da çok ama mutlaka bir etkileşim içerisinde. İçinde yaşadığımız çağda iletişim teknolojisindeki gelişmeler bu etkileşimlerin artmasına neden olmuştur. Etkileşimlerden ortaya çıkan ilişkiler, daha çok işbirliği ve rekabet şeklinde kendini göstermektedir.<sup>1</sup>

Bilindiği gibi bu ilişkiler toplumsal yapıyı oluşturmada önemli rol oynarlar.<sup>2</sup> İlişkilerin kapsamına kişiler arasındaki ilişkilerden başka örgütler arasındaki ilişkiler de girmektedir. Bundan hareketle bir örgüt olan kooperatiflerin de çeşitli örgütlerle ilişkileri olduğu bir gerçektir. Hatta diğer örgütlerle en fazla işbirliği şeklinde bir ilişkiye girme konusunda elverişli koşullara sahiptirler.

Şimdiye kadar genellikle Devlet-Kooperatif ilişkileri ele alınmış, ancak bir başka yönetim olan yerel yönetimlerle kooperatifler arasındaki ilişkilerden söz edilmemiş ve bu konuda yeterince araştırma yapılmamıştır. İşte bu çalışmada yerel yönetimlerle kooperatifler arasındaki bir çeşit ilişki olan işbirliği ele alınmaktadır.

Ülkemizde yerel yönetimler kapsamına, il özel idareleri, belediyeler ve köyler girmektedir. Bunlar halka hizmet götüren yatırımların önemli bir kısmını yapan ve halka en yakın demokratik kuruluşlardır. Yerel yönetimlerle kooperatifler arasında hem yapısal hem de amaç bakımından benzerlikler bulunmaktadır. Üstelik de aynı yörede işlevlerini sürdürmektedirler. Hiç kuşkusuz birbirine bu kadar yakın olan söz konu-

---

\* Eskişehir İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi

<sup>1</sup> Herbert G. HICKS (Çev: Osman TEKOK ve Diğerleri), Örgütlerin Yönetimi: Sistemler ve Beşeri Kaynaklar Açısından, C. I, B. 3, Ankara 1979, s. 224-240.

<sup>2</sup> İhsan ERKUL - Yılmaz ÜRPER, Sosyolojiye Giriş, T.C. Anadolu Üni. Eğitim, Sağlık, Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı, Ya. No. 63, Eskişehir 1988, s. 168.

su kuruluşların karşılıklı işbirliğine gitmeleri kendilerine sayısız yararlar sağlayacağı gibi diğer kişi ve kuruluşlara da yararlı olacaklardır.

Yerel yönetimlerle kooperatifler demokrasinin temel kuruluşlarındandırlar. Bu nedenle «demokrasinin beşiği» ve demokratik terbiye kuruluşları olarak algılanmaktadır. Çünkü bu iki kuruluşun var oluşlarının temelinde halkın, kendi ihtiyaçlarını kendilerinin seçecekleri temsilcileri aracılığı ile karşılaması yatmaktadır. Ayrıca söz konusu kuruluşlar toplumda demokrasi bilinci ve sorumluluğun gelişmesine yardımcı olurlar.

Yerel yönetimlerle kooperatifler yaptıkları işlevler açısından da benzerlik gösterirler. Her iki grup kuruluş da, şu ya da bu şekilde toplum kalkınması çalışmalarına katılmaktadırlar. Toplum kalkınması: «yerel toplumların ekonomik, toplumsal ve kültürel sorunları çözmek üzere giriştikleri gönüllü çabaların devletin olanaklarıyla desteklenmesi ilkesine dayanan bir yöntem»<sup>3</sup> olarak kabul edilmektedir. Görüldüğü gibi bu tanımda kooperatifleri ve yerel yönetimleri ilgilendiren çeşitli öğeler bulunmaktadır. Dolayısıyla, merkezi yönetim (idare) dışında, toplum kalkınmasına katılacak yönetimlerin ağırlıklı bir yeri olduğu açıkça ortaya konulmaktadır. Bu durumda gerek kırsal gerekse kentsel toplum kalkınmasında yerel yönetimlerle kooperatifler en yakın ve en elverişli örgütlerdir. Kooperatifler aslında toplum kalkınmasıyla doğrudan doğruya ilgilidirler. Ortakların ekonomik varlıklarının bir araya gelmesiyle ortaya çıkan kooperatifler, ekonomik amaçlar yanında toplumsal ve kültürel amaçlar da edinirler. Aynı amaçlar toplum kalkınmasında da bulunmaktadır.<sup>4</sup> Diğer yandan 1982 Anayasasının 127. maddesinin birinci fıkrasına göre yerel yönetimler de il, belediye veya köy halkının yöresel ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulmaktadır. Bu ortak ihtiyaçlar içinde ekonomik, toplumsal ve kültürel ihtiyaçlar da vardır. Bu durumda kooperatiflerle yerel yönetimlerin amaçlarında benzerlikler bulunduğunu söylemek pek yanlış olmayacaktır.

Yerel yönetimlerle kooperatiflerin yapılarındaki ve amaçlarındaki benzerlik yanında aynı yörede hizmet sürdürmelerini bu iki örgüt arasındaki işbirliği için elverişli koşullar olarak görmek mümkündür.

---

<sup>3</sup> Cevat GERAY, Kırsal Türkiye’de Toplum Kalkınması ve Kooperatifçilik, Ankara, 1981, s. 1.

<sup>4</sup> GERAY, s. 21.

## II — KOOPERATİFLERLE YEREL YÖNETİMLERİN İŞBİRLİĞİ GEREKSİNİMLERİ

### 1. Kooperatifler Açısından

Kooperatifler çoğu zaman destek, dayanışma ve işbirliği gereksinimi duymaktadırlar. Bu gereksinimlerin karşılanmasında yerel yönetimler en elverişli kuruluşlardır.

Yerel yönetimlerin kooperatiflere destek olabileceği konuların başında «önderlik» gelmektedir. Önder, çevresine güven veren, dürüst, saygın, ortak çıkarları her şeyin üzerinde tutan itibar sahibi kişidir. Bu özellikler kişileri peşinden sürüklemeye etkilidirler. Kooperatifler için önderlik önemli bir öğedir. Çünkü kooperatifler salt ekonomik örgütler değildirler, insan ögesini de içermektedirler. Ortakların kooperatif içinde kenetlenmesinde önderlerin rolü büyüktür. Önderler, resmi ve resmi olmayan önderler şeklinde ikiye ayrılırlar. Resmi önderler hükümetçe atanırlar. Resmi olmayan önderler olağan koşullarda kooperatifler tarafından seçilirler. Bununla birlikte seçimle işbaşına gelen yerel yönetim görevlilerinden Belediye Başkanları ve muhtarlar her ne kadar resmi görev sürdürseler ve merkezi yönetimin vesayet denetimine tabi olsalar da bazıları yöresel önderlik özelliklerini taşıdıklarından kooperatifler için elverişli önder tipleridir. Kırsal kesimde bir köy muhtarının, köyünde kurulan bir kooperatife ortak olması ve kooperatifin kurulmasına yardım etmesi, köy halkının kooperatife karşı tutumunu değiştirmesine neden olacaktır. Diğer yandan kentte kurulan bir kooperatife belediye başkanının üye ya da başkan olması halkın kooperatife karşı güvenini arttıracaktır. Bu durum kooperatiflerin kendi kendilerini yönetme ve tam özerkliğe hiç bir zaman engel değildir. Çünkü demokratik yönetim ilkesi kesintisiz varlığını sürdürecektir.

Yerel yönetimler, buldukları yörelerin ekonomik ve toplumsal yapısını iyi bildiklerinden, özellikle ekonomik geçerliliği olan projelerin uygulanmasında kooperatiflere danışmanlık ve proje desteği gibi konularda yardım edebilirler. Bir başka deyişle kooperatifler politikalarını oluştururken yerel sorunlarla yakından ilgilenen yerel yönetimlerin birikimlerinden ve konu ile ilgili görüşlerinden yararlanabilirler.

Ekonomik yetersizlikler nedeniyle herhangi bir projeyi uygulamakta güçlük çeken kooperatifler yerel yönetimlerin de kooperatife ortak olmasını isteyerek projelerini uygulama olanağı sağlayabilirler. Ayrıca kurulmuş fakat kaynak yetersizliğinden dolayı başlattığı projeyi uygulayamayan kooperatifler yerel yönetimler tarafından desteklenebilir. Bu destek parasal yardım, arsa temini gibi kaynak yaratma şeklinde

olabileceği gibi alt yapının tamamlanması, alanın imara elverişli hale getirilmesi, çevrenin düzenlenmesi gibi olanak yaratmak şeklinde de olabilmektedir.<sup>5</sup>

Nasıl kooperatiflerin yerel yönetimlerle işbirliği gereksinimi varsa, yerel yönetimlerin de kooperatiflerle işbirliği gereksinimi vardır. Yerel yönetimlerin yapacağı işbirliği bu yönetimlere önemli yararlar sağlayacaktır.

Bilindiği gibi Ülkemizde son yıllardaki konut kooperatifçiliği uygulamaları, kentin gelişme yönünü ve yerleşme düzenini yakından etkilemesi dolayısıyla yerel yönetim-kooperatif işbirliğini kaçınılmaz hale getirmiştir. Kentlerin sağlıklı gelişmesini sağlamada ve insanların yaşadıkları çevreye karşı daha duyarlı hale gelmesi için de bu işbirliği gerekli görülmektedir.

Ankara'daki Batı Kent uygulamalarında olduğu gibi konut kooperatiflerinden bir kısmı sadece konut üretimi gibi tek bir amaçtan öte, ürettiği konutun çevresine sahip çıkmakta, şehrsel hizmetlere katkılarda bulunmak istemektedir.<sup>6</sup> Görülüyor ki yerel yönetimlerden belediyelerin temel görevleri arasında yer alan kentsel hizmetlerin bazıları kooperatiflerin yan amaçları arasında yer almaya başlamıştır. Belediyeler halk katılımlarını sağlamak, kentlerde toplumsal kalkınmayı gerçekleştirmek için bu türlü örgütlerle işbirliğine gitmelidirler.

Günümüzde kentsel hizmetlerin sağlanmasında kooperatif grupların rollerinin önemli derecede arttığı yaklaşımı oluşmaya başlamıştır. Artık birçok durumlarda da hükümetler belirli hizmetlerin sağlanmasında kâr amacı olmayan gönüllü kesimin katılımını etkinliğin artırılması açısından önemli görmektedirler.<sup>7</sup> Bu nedenle kooperatifler kentsel hizmetlerin sağlanmasında önemli bir araç haline gelmişlerdir.

Yerel yönetimlerden, özellikle belediyeler açısından böyle bir işbirliği, sonunda; hizmet yükü azalacak ve gerek yönetimde gerekse hizmetlerin sunulmasında halk katkısı sağlanmış olacaktır.

Belediyelerin kooperatiflerle işbirliği yapabileceği başka bir alan da tüketicinin korunmasıdır. Yürürlükte olan 1580 sayılı Belediyeler

<sup>5</sup> Ruşen KELEŞ, «Yerel Yönetimler ve Konut», A.Ü.S.B.F. Der., No. 14, C. XLI (Ocak 1987), s. 6.

<sup>6</sup> Murat KARAYALÇIN, «Türkiye İçin 21. Yüzyıla Doğru Yeni Kentsel Yapılaşma», KONUT VE KENT İŞLETMECİLİĞİ, Kent-Koop. Ya. No. 95, Ankara, 1987, s. 44-51.

<sup>7</sup> John ZETTER, «Kentsel Hizmetlerin Sağlanmasında Çağdaş Yaklaşımlar», KONUT VE KENT İŞLETMECİLİĞİ, Kent-Koop. Ya. No. 95, Ankara, 1987, s. 146-151.

Kanununda ve 8.3.1984 tarihli Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararıyla belediyelerin görevleri gözden geçirildiğinde tüketicinin korunmasıyla ilgili çeşitli hükümlere rastlamak mümkündür. Aynı yörede tüketiciyi koruma işlevi olan bir başka örgüt de tüketim kooperatifleridir. Aynı amaç taşıyan iki örgütün işbirliği yapması işleri daha etkin hale getirecektir. Böylece hem belediyeler hem de kooperatifler amacına daha kolay ulaşabileceklerdir. Bu işlerin bir uzantısı olan çevre sağlığı ve korunması da son yıllarda diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de kişileri ve grupları önemli ölçüde ilgilendirmeye başlamıştır. Doğanın bilinçsizce kullanılması, çarpık kentleşme, atıkların kontrol edilememesi, halk sağlığına zararlı ürünlerin üretilmesi sıkça gözlenenler arasına girmiştir. Yakından ve uzaktan konuyla ilgili kişi ve kuruluşlar çözüm için dayanışma içine girmeye başlamışlardır. Tüketim kooperatifçiliğinin gelişmiş olduğu ülkelerden Japonya'da kooperatiflerin çevre sorunlarıyla yakından ilgilendikleri görülmektedir.<sup>8</sup> Ülkemizde de belediyeler, temel görevleri arasında olan bu konuda tüketim kooperatifleri ile işbirliğine gidebilirler. Çünkü iki kuruluşun da özünde halk katılımı vardır. Bu gibi konularda işbirliğine gitmek için elverişli koşulları sağlamak onlar için pek güç olmayacaktır.

Ülkemizde gerek kırsal toplum kalkınmasında gerekse kentsel toplum kalkınmasında yerel örgüt olarak kooperatifler ve yerel yönetimlerin önemli bir yeri olabileceği daha önce belirtilmişti. Toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasında bu iki kesimin işbirliği yapabilecekleri gözden kaçmamalıdır. Özellikle kırsal ya da kentsel çevrede yerel projelerin uygulanmasında yerel örgütler olarak kooperatif, belediye, il özel idare ve köy idaresi eşgüdüm içinde çalışacak şekilde işbirliğine gitmelidirler. Böylece hem yörenin potansiyel gücü birlikte kullanılmış olacak hem de işbirliğine giden örgütlerin güçlenmesi için ekonomik ve toplumsal katkı sağlanmış olacaktır.

Yerel yönetimler çeşitli alanlarda kooperatife ortak olmakla ya da kooperatiflerin kurduğu bir yatırım ortaklığına katılmakla hem kendilerine belirli gelir sağlamış olacaklar, hem de kooperatiflerin gelişmesine katkıda bulunmuş olacaklardır. Diğer yandan başarılı bir işbirliği halk desteği sağlayacağından ve dolayısıyla yerel yönetim tepe yöneticilerinin ve kooperatif yöneticilerinin önderlik gücünü artırmış olacaktır. Bu da onların uzun süre bu görevde kalabilmesine neden olabilecektir. Ayrıca böyle bir işbirliği yöre halkının refahını arttırarak ülke sorun-

<sup>8</sup> Günther VACEK, «Japon: Les Cooperatives de Consommateurs», REVUE DES ETUDES COOPERATIVES MUTUALISTES ET ASSOCIATIVES, No. 25, 1988, s. 58-61.

larının çözümüne yardımcı olacağından hükümetlerin de güvenlerini hafifletmiş olacaktır.

### III — KOOPERATİFLERLE YEREL YÖNETİMLERİN İŞBİRLİĞİ OLANAKLARI

Yerel yönetimlerle kooperatifler arasındaki işbirliği 1969 tarihli 1163 sayılı Kooperatifler Yasasının kooperatiflerin tanımını yapan 1. maddesine tüzelkişilerin ortaklığını belirten 9. maddesiyle yasal düzenlemede yer almaya başlamıştır. Bu yasanın 1. maddesinde kooperatifin tanımı yapılırken özel idareler, belediyeler ve köyler kooperatifin kuruluşunda yer alabilen kişi ve kuruluşlar arasında sayılmıştır. Maddede şöyle denilmektedir: «Tüzelkişiliği haiz olmak üzere ortaklarının belirli ekonomik menfaatlerini ve özellikle meslek ve geçimlerine ait ihtiyaçlarını karşılıklı yardım, dayanışma ve kefalet suretiyle sağlayıp korumak amacıyla gerçek ve kamu tüzelkişileri ile özel idareler, belediyeler, köyler, cemiyetler ve dernekler tarafından kurulan değişir ortaklı ve değişir sermayeli teşekküllere kooperatif denir». Aynı yasanın 9. maddesinde de özel idareler, belediyeler ve köylerin kooperatiflerin kuruluşuna yardım edebileceği, önder ve ortak olabileceği belirtilmiştir. Yasanın konuyla ilgili 9. maddesi: «özel idareler, belediyeler, köyler gibi kamu tüzelkişileri ile cemiyetler ve dernekler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kooperatifler, amaçları bakımından ilgilendikleri kooperatiflerin kuruluşlarına yardımcı olur, önderlik eder ve ortak olabilirler» şeklindedir. Görüldüğü gibi 1163 sayılı Kooperatifler Yasasının ilgili maddeleri yerel yönetimlerin kooperatiflerle işbirliği yapabileceğini açıkça vurgulamaktadır.

Diğer yandan 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 150 sayılı Kanunla değişik 15. maddesinin 43. fıkrası, belediyelerin kurabilecekleri fondan ve tanzim satış mağazalarından söz etmektedir. İlgili Kanunun madde hükmünde şöyle denilmektedir: «Ete, ekmeğe, yaş meyve ve sebze ile odun ve mangal kömürüne doğrudan doğruya ve kati lüzum halinde idare kurulunca tasdik edilmek şartıyla diğer gıda ve zaruri ihtiyaç maddelerine toptan ve perakende azami satış fiyatları ve yaş meyve ve sebzeye münhasır olmak üzere kâr hadleri tespit etmek ve icabında 2490 ve 1050 sayılı Kanunlar hükümlerine bağlı olmaksızın bu maddeleri satın almak, satmak, stok etmek veya belirli bir kâr dâhilinde satın aldıkları, sattıkları ve ihtiyacı olanlara ve maksada göre dağıtmak üzere bir fon tesis ederek tanzim ve satış mağazaları kurmak ve hayati ucuzlatacak sair tedbirleri almak». Buna göre



çıkarılan Belediye Tazim Satış Yönetmeliği'nin<sup>9</sup> 2. maddesinde, belediyece alınacak önlemlerde, hayatın ucuzlatılmasına etkili olmak için halkın günlük yaşayışını etkileyen yiyecek, yakacak ve diğer zorunlu ihtiyaç maddelerinin halka aracısız dağıtımını sağlamak amacıyla üreticiler, diğer belediyeler, köyler, kamu iktisadi kuruluşları ve kooperatiflerle, üretim, değerlendirme ve pazarlama konularında her türlü işbirliği yapabilecekleri belirtilmiştir. Aynı yönetmeliğin 2. maddesi 4. fıkrasında da böyle bir işbirliği kararının, Fon Yönetim Kurulu tarafından alınabileceği belirtilmiştir.

Görüldüğü gibi Belediyeler Kanununda da belediyelerin kooperatiflerle çeşitli alanlarda işbirliği yapabileceği belirtilmektedir.

Yerel yönetimlerden olan il özel idareleri de kooperatiflerle işbirliği yapabilmektedirler. İşbirliğini engelleyen hiç bir yasal hüküm yoktur. 1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 4. maddesi 5. fıkrasında il özel idaresinin giderleri arasında kooperatif ve benzeri ortaklığa katılma payları ve yardımlardan söz edilmiştir. Bundan da anlaşılıyor ki, il özel idareleri kooperatiflere ortak olabileceklerdir.

Kooperatiflerin işbirliği yapabileceği bir başka yerel yönetim ise köylerdir. Özellikle kırsal kesimin kalkınmasında önemli işlevleri olan ve en elverişli örgütlenme biçimi görülen kooperatiflerin işbirliği yapabilecekleri en yakın yönetim, köy yönetimidir. Yine aynı şekilde 442 sayılı Köy Kanununun 14. maddesinde belirtilen ve yapılması köy yönetiminin isteğine bağlı olan bir dizi işler arasında, köyde üretilen ürünlere pazar bulmak, köylünün ortaklaşa kullanabileceği tarım araç-gereçleri parkı oluşturmak, köylüye kredi temin etmek gibi kooperatifçilik işlevine yatkın işler bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin her biri ayrı ayrı kooperatiflerle işbirliği yapabileceği gibi, hepsi de bir kooperatifle işbirliği yapabileceklerdir. Yapılarındaki bazı öğelerle ortak özellikler gösteren bu örgütler, işlevlerinde de çakıştıkları alanlar bulunmaktadır. Birbirine bu kadar yakın olmaları, onların daha rahat işbirliği yapabileceklerini göstermektedir. Ancak, bunu yapabilmek için de, örgütler arasında iyi bir iletişim ve eşgüdümün bulunması gereklidir.

## SONUÇ

Yerel yönetimler ve kooperatifler ülkemizin toplumsal yapısı içinde önemli bir yere sahiptir. Bunlar bir yandan yöre halkının daha elve

<sup>9</sup> Bkz. R.G.T. 23.3.1978, S. 16237, s. 3044.

rişli koşullarda yaşamalarını sağlamaya çalışırken, öte yandan da demokrasinin yerleşip kökleşmesine önemli katkılarda bulunmaktadır. Çünkü demokrasinin temel kurumlarındandırlar. Yerel yönetimler açısından:

- Hizmetlerdeki etkinlik artacak,
- Yerel yönetimlerin yükü azalacak,
- Yerel yönetim kararlarına halk katılımı artacak,
- Yerel yönetimin gelirleri artacak,
- Kentsel ve kırsal toplum kalkınması sağlanacak.

Konu kooperatifler açısından düşünüldüğünde:

- Kooperatifler istenen güce ve büyüklüğe ulaşacaklar,
- Yerel yönetimler çeşitli konularda kooperatiflere önder olacaklar,
- Yerel yönetimlerin kooperatiflerle işbirliği yapması ve destek olması, halkın kooperatiflere karşı olan inanç ve güvenini arttıracak,
  - Kooperatifler çağdaş yönetim ilkelerini uygulayabilecekler,
- Yerel yönetimlerin kooperatiflere kaynak ve çeşitli olanaklar yaratması, denetimi de peşinden getireceği için kooperatiflerdeki usulsüzlük ve yolsuzlukların azalmasına neden olacaktır,
  - Yeni kooperatif önderleri çıkacaktır,
- Kooperatifler, tüketicinin ve üreticinin korunması, halk sağlığı ve çevrenin korunması gibi konularda daha etkili olacaklardır.

Sonuç olarak söylemek gerekirse, ülkemizde yerel yönetim kooperatif işbirliğinin yasal düzenlemesi olmasına karşın, uygulamanın pek yapılmadığı görülmektedir. Taraflara ve dolayısıyla topluma yukarıda sayılan yararları sağlayabilecek işbirliğinin sağlanmasında merkezi yönetim üstüne düşeni yapmalıdır. Gerek yerel yönetim personeli, gerekse kooperatifçi eğitiminin de işbirliğinin önemi vurgulanmalıdır. Devlet işbirliğini teşvik edici düzenlemeler yapmalıdır. Bütün bunlara ilave olarak, yerel yönetimler ve kooperatifler yasalarında bulunan işbirliği ile ilgili hükümleri uygulamaya çaba sarf etmelidirler.

**AVRUPA TOPLULUĞU, AT TÜRKİYE İLİŞKİLERİ  
VE TOPLULUĞA UYUM ÇALIŞMALARINDA  
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI**

**Müşerref NEHROZOĞLU  
APK Uzmanı**

**BİRİNCİ BÖLÜM**

**AVRUPA TOPLULUĞU**

**1 \_\_ AVRUPA TOPLULUĞUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ**

Avrupa Topluluğunun oluşturulmasından önce de Avrupa Devletleri için sıkı örölmüş bir işbirliği fikri çeşitli biçimlerde politik ifadesini bulmuştur.<sup>1</sup> Napolyon ve Hitler tarafından birliğin zorla sağlanması teşebbüsleri hatırlardadır. Napolyon kıtayı Fransız egemenliğinde birleŐtirmeye çabalamıŐtı. Hitler ise Avrupa'yı Üçüncü Reich'in diktatörlüğü altına sokmaya çalıştı. Ancak özellikle 1. Dünya Savaşının dehŐet verici tecrübelerinden sonra devletlerin eşitlik bazında gönüllü gruplaŐması yönünde barışçı çabalar da olmuştur. Örneğin, 1923 de Pan-Avrupa hareketinin Avusturyalı lideri Kont Coudenhove Kalergi, Avrupa Birleşik Devletleri kurulması çağrısında bulunmuŐtu. Daha sonra 29 Eylül 1929 da Cenova'daki Milletler Cemiyeti toplantısında Fransız Dışişleri Bakanı Aristide Briand, Avrupa Birliği kurulmasını önerdi. Amacı, Avrupa Devletlerinin arasında kendi egemenlikleri saklı kalmak üzere daha yakın işbirliği yaratmak idi. Bütün bu barışçı birleşme çabaları, Avrupa yeni bir savaş felaketiyle sarsılıncaya kadar milliyetçilik ve emperyalizm akımları karşısında etkisiz kalmıştır. Bu acı tecrübeden sonra Avrupa'nın BirleŐmesine doğru atılan adımlarda aşağıda sayılan üç faktör rol oynamıştır.

1) Avrupa'nın, iç ayrılıklar ve savaşlar yüzünden asırlar boyu sahip olduğu Dünya sahnesinin merkezindeki pozisyonunu yitirmiş olması ve kendi zayıflığının farkına varması.

2) İki Dünya Savaşının korkunç deneylerinden sonra politik hareketlerin öncü prensibi haline gelen ve «asla tekrarlanmasının» sloganı ile özetlenen askeri çatıŐmadan kaçınılmasını gerektiren inanç.

---

<sup>1</sup> European Unification — European Documentetion Periodical 2/1987 (Özet terceme) .

3) Daha iyi, daha özgür, daha adil ve içinde sosyal ve uluslararası ilişkilerin daha düzenli yürütülebileceği bir dünya için samimi arzu duyulması.

Avrupa Birliğinin oluşturulması için savaş sonrasında ortaya çıkan hareketler, resmen birbiriyle ilişkili olmayan değişik organizasyonların yan yana vücut bulduğu ve Avrupa konularında uzman olan kişilerin dışındakilerin aklını karıştıracak bir görünüş sergilemekte idi. Bu organizasyonların temel amaçları göz önüne alındığında 3 ana grup oluşturan bir desen ortaya çıkmaktadır.

Birinci grup, Batı Avrupa ile Amerika arasında oluşturulmuş Atlantik aşırı örgütlerdir. Avrupa Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Kuzey Atlantik Birliği Antlaşması (NATO) ve Batı Avrupa Birliği (WEU) bu gruptandır.

İkinci grup, mümkün olan ölçüde fazla sayıda ülkenin katılımını sağlayacak şekilde yapılanmış olan ve amacı milletler üstü bir güç tarafından yönetilen örgütlere tarafsızlık vesaire nedenlerle girmek istemeyen ülkeleri de kapsayan organizasyonlardır. Avrupa Konseyi bu grubun belirgin örgütlerindedir.

Üçüncü grup ise, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu — AKÇT — (European Coal and Steel Community — ECSC—), Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu — AAET — (European Atomic Energy Community — EURATOM —) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu — AET — (European Economic Community — EEC —) dur. Hukuksal açıdan ayrı ayrı görülen bu örgütler, siyasal gerçekler açısından tek bir birlik olarak görülebilir ve Avrupa Topluluğunun doğuşunun işareti sayılabilir.

Avrupa Topluluğunun en önemli vasfı üyelerinin, ayrılmaz, bölünmez, yapısal ve politik bir birlik yaratmak üzere kendi ulusal hükümlerinin bir bölümünden topluluk lehine feragat etmeleridir.

İngiltere'nin gayreti ile ve Avrupa Ekonomik Topluluğuna rakip olarak, İngiltere, Norveç, İsveç, Danimarka, Avusturya, Portekiz, İzlanda, İsviçre ve Finlandiya'nın katılımı ile 1959 yılında Avrupa Serbest Mübadele Birliği (European Free Trade Association — EFTA —) kurulmuştur.

Topluluğun gerçekleşmesi için ilk adım, zamanın Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman'ın Avrupa'da gerçek ve gönüllü bir birliğin kurulması yönünde yaptığı çağrı üzerine 9 Mayıs 1950 de atılmış oldu. Schuman, Fransa ve Almanya Federal Cumhuriyetinin kömür ve çelik sanayilerini, bütün Avrupa ülkelerine açık olan bir örgüt altında birleş-

tirmek üzere bir plan (Schuman Deklarasyonu) önermiştir. Almanya Federal Cumhuriyeti, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg bu öneriyi kabul ettiler. Böylece 6 komşu ülke tarafından Avrupa Topluluğu'nun temelleri atılmış oldu.

Topluluğa, 1 Ocak 1973 de İngiltere, İrlanda ve Danimarka, 1 Ocak 1981 de Yunanistan, 1 Ocak 1986 da da İspanya ve Portekiz katılmışlardır.

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu 1957 yılından beri her üçü için ortak Avrupa Parlamentosu ve Adalet Divanına sahip olmakla beraber ayrı Konseylere ve Komisyonlara sahip idiler. 8 Nisan 1965 de imzalanıp 1 Temmuz 1967 de yürürlüğe giren Birleşme Antlaşması ile her üç Topluluk Antlaşması ile verilen yetkiler tek Komisyon ve tek Konseyde birleştirilmiştir.

Topluluğun sonraki genişlemeleri Topluluk kumrularının kompozisyonlarını değiştirmekle beraber temel yapı ve sorumluluklarını etkilememiştir.

Temmuz 1987 de yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi, Topluluğun yetki alanını genişletmiş, Topluluk kurumları arasındaki ilişkiler ve çalışma alanları konusunda değişiklikler getirmiştir. Ayrıca 1970 yılından beri hükümetler arası anlaşmalarla yürütülen Avrupa siyasi birliğine hukuki statü kazandırmıştır.

## 2 — AVRUPA TOPLULUĞU KURUMLARI<sup>2</sup>

### **Avrupa Komisyonu**

Komisyon her üye ülkenin en az birer vatandaşından oluşmaktadır. Halen 17 üyesi vardır. Üyeler, Topluluk hükümetlerinin karşılıklı anlaşmasıyla 4 yıl için atanırlar. Hiçbir ülke hükümetinden talimat almazlar. Topluluk çıkarları için çalışırlar.

Komisyonun görevleri şunlardır:

— Topluluk kurallarına ve Ortak Pazar prensiplerine saygı gösterilmesini sağlamak. Antlaşmaların bekçisi olarak, Komisyon, Topluluk kurallarının ve kararların doğru uygulanıp uygulanmadığını gözetlemekle sorumludur.

---

<sup>2</sup> «The Institutions of the European Community», European File (14/84), November 1984.

— Topluluk politikasının gelişimini arttıracak konularda Topluluk Bakanlar Konseyine önerilerde bulunur.

— Konsey kararlarına ya da doğrudan anlaşma koşullarına uygun olarak Topluluk politikasını uygulamak.

### **Bakanlar Konseyi**

Karar organı olan Konsey, üye ülkelerin hükümetlerindeki bakanlardan oluşur. Her hükümet sırayla 6 ay için Konsey Başkanlığı yapar. Konseye daimi temsilciler komitesi ile bir genel sekreterlik yardımcı olur. Konsey, topluluk önerilerini ele alır ve onları ancak oybirliği ile değiştirebilir. Bir komisyon önerisini kabul etmek için geçerli sayı, toplam 76 oyun, 54 üdür. Almanya, Fransa, İtalya ve İngiltere 10 ar oya, İspanya 8 oya, Belçika, Yunanistan, Hollanda ve Portekiz 5 er oya, Danimarka, İrlanda 3 er oya, Lüksemburg 2 oya sahiptir.

### **Adalet Divanı**

Topluluk hukukunun uygulayıcısı olan Topluluk Adalet Divanı, 13 Hâkim ve onlara yardımcı 6 Avukattan oluşmaktadır. Her iki grup da, üye ülkelerin karşılıklı onayı ile 6 yıl için atanırlar. Bağımsızdırlar.

Hüküm ve yorumları ile Adalet Divanı, Topluluk Kurumları, üye ülkeler, ulusal mahkemeler ve özel / vatandaşlara uygulanabilecek gerçek bir Topluluk hukuku oluşturmakta yardımcı olmaktadır. Adalet Divanı Topluluk hukuku sahasında ulusal mahkemelerin üzerindedir.

### **Avrupa Parlamentosu**

Halkın katılımını simgeleyen Parlatentonun 518 üyesi vardır. İlk doğrudan seçimlerin yapıldığı 1979 Haziranından bu yana, Avrupa Parlamentosu, ulusal parlamentolar tarafından kendi içinden seçilen üyeler yerme her 5 yılda bir yapılan doğrudan seçimlerle tespit edilen üyelere meydana gelmektedir. Parlatentoyu politik gruplar oluşturur.

Avrupa Parlamentosunun ulusal parlamentolarınki gibi yasama yetkileri yoktur. Kanun yapmada, Komisyon başlatıcı tek güçtür ve karar almada esas rolü Konsey oynamaktadır. Buna karşılık Parlamento:

— Üçte iki çoğunlukla Komisyonu azledebilir.

— Komisyon ve Konseye, program ve raporlarını tartışarak, yazılı ve sözlü sorular yöneltmek nezaret eder.

— Komisyon tarafından hazırlanan ve Konsey tarafından onaylanan bütçe tasarısını sonuçta kabul ya da reddedecek olan merci parlamentodur.

— Bütçeyi idare etmesi için Komisyona yetki verme gücüne sahiptir.

### **Ekonomik ve Sosyal Komite ve Danışma Komitesi**

Ekonomik ve Sosyal Komite işveren ve sendikalar ile çiftçi ve tüketici gibi ilgili diğer grupların temsilcilerinden meydana gelir. Kömür ve çelik ile ilgili konularda aynı rolü, üretici, satıcı, işçi ve tüketicilerin temsilcilerinden meydana gelen danışma komitesi oynar.

Bir Komisyon önerisi, Konsey tarafından onaylanmadan önce, görüşünü almak için yalnızca Avrupa Parlamentosuna değil aynı zamanda müşavir bir kurum olan Topluluğun Ekonomik ve Sosyal Komitesine de gönderilir.

### **Sayıştay**

Bütçenin denetimi Sayıştay'ca yapılır. Bakanlar Konseyi ile anlaşarak 6 yıl için atanan 12 üyeden meydana gelmiştir. Sayıştay, Topluluk hesap ve harcamaları ile Topluluk bütçesinin düzenli biçimde yürütülmesini sağlar, harcamalarda yasallığın denetlenmesi görevini yerine getirir. Mali işletmesini sağlayacak, yasallığını denetleme yetkisine sahiptir.

### **Avrupa Yatırım Bankası**

Avrupa anlaşmaları ile Lüksemburg'da bir Avrupa Yatırım Bankası kurulmuştur. Üye ülkelerin sermaye paylarının bulunduğu Banka, sermaye piyasalarından para toplar ve bölgesel kalkınma, enerji, haberleşme, ileri teknolojiler, çevre vb. öncelikle yatırım konularında kredi verir.

### **3 — ROMA ANTLAŞMASI<sup>3</sup>**

Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma olarak bilinen Roma Antlaşması, Topluluğun anayasası niteliğindedir.

Roma Antlaşması altı kısım ve eklerden oluşmaktadır.

İlkeler başlığını taşıyan birinci kısımda özet olarak; Âkit tarafların aralarında bir Avrupa Ekonomik Topluluğu kurmaları, bir ortak

<sup>3</sup> Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma (Roma Antlaşması) Çeviren ve Derleyen Doç. Dr. Haluk GÜNUĞUR.

pazarın kurulması, üye devletlerin ekonomik politikalarının birbirine yaklaştırılması öngörülmektedir.

Ortak Pazarın her biri dört yıllık üç devreye ayrılan on iki yıllık bir geçiş dönemi süresince giderek kurulması gerekmektedir.

Topluluğa verilen görevlerin gerçekleştirilmesi; Avrupa Parlamentosu, Konsey, Komisyon ve Adalet Divanı tarafından sağlanır.

### **Malların Serbest Dolaşımı**

Antlaşmanın 9 uncu maddesi «Topluluk mal alışverişlerinin tümünü içine alan ve üye devletler arasındaki ithalat ve ihracata uygulanan gümrük vergileri ve eş etkili resimlerin yakınlaştırılması ile üçüncü ülkelerle ilişkilerinde ortak gümrük tarifesinin kabulünü kapsayan bir gümrük birliği üzerinde kurulur.» hükmünü getirmiştir.

Üye devletler, aralarındaki ithalat ve ihracata yeni gümrük vergileri ya da eşetkili resimler koymaktan, uyguladıklarını arttırmaktan kaçınacaklar ve adı geçen vergi ve resimleri en geç birinci dönemin sonuna kadar kaldıracaklardır.

### **Tarım**

Ortak Pazar, tarımı ve tarımsal ürünlerin ticaretini de kapsar. Tarımsal ürünler için Ortak Pazarın işlemesi ve gelişmesi üye devletlerde ortak tarım politikasının yürürlüğe konulmasıyla mümkündür. Antlaşmanın 39 uncu maddesinde ortak tarım politikasının amacı aşağıdaki şekilde sıralanmıştır;

«a) Teknik ilerlemeyi geliştirerek, tarımsal ürünlerin rasyonel gelişmesiyle üretim faktörlerinin özellikle elemeğinin en iyi şekilde kullanımını sağlayarak tarımın verimliliğini arttırmak.

b) Böylelikle, özellikle tarımda çalışanların kişisel gelirinin yükseltilmesiyle, tarımsal nüfusa dengeli bir yaşam düzeyi sağlamak.

c) Pazarı stabilize etmek.

d) Gereç ihtiyaçlarındaki güvenliği garanti etmek.

e) Tüketicilere yapılan satışlarda elverişli fiyatları sağlamaktır.»

### **Kişilerin, Hizmetlerin ve Sermayenin Serbest Dolaşımı**

Üye devletlerin işçileri arasında, iş, iş kazancı ve işin diğer koşulları bakımından uyrukluksuz nedeniyle mevcut olan tüm ayrıcalıkların kaldırılmasını gerektiren işçilerin serbest dolaşımı, kamu düzeni kamu



sağlığı nedenleriyle konulan sınırlamalar saklı kalmak üzere, üye ülkelerde mevcut işlere başvurma, bu amaçla üye ülkelerde ikamet ve seyahat etme serbestisi konularını içermektedir.

Antlaşmada, yerleşme özgürlüğündeki kısıtlamaların kaldırılması için, her faaliyet dalındaki yerleşme özgürlüğünün gerçekleşmesinin genel koşullarını ve özellikle bunun devrelerini tespit eden bir genel programın kararlaştırılması konuları düzenlenmektedir.

Hizmetlerin serbest dolaşımı, Topluluk içinde hizmetlerin serbestçe yapılmasındaki kısıtlamaların kaldırılmasını gerektirmektedir. Bu konudaki kısıtlamalar üye ülkeler tarafından geçiş dönemi süresince giderek kaldırılır.

Bir ücret karşılığında yapılan hizmetler, Antlaşmanın 60 ncı maddesine göre özellikle;

- a) Sınai nitelikli faaliyetleri,
- b) Ticari nitelikli faaliyetleri,
- c) Küçük el sanatları faaliyetlerini,
- d) Serbest meslek faaliyetlerini

kapsar.

Sermayenin serbest dolaşımı konusunda üye ülkeler, ortak pazarın iyi işleminin gerektirdiği ölçüde üye devletlerde oturan kişilere ait sermaye hareketlerine ait kısıtlamalarla uyruklu, ikametgâh ya da yatırım yeri ile ilgili ayrımcı işlemleri kendi aralarında giderek kaldırır.

Üye devletlerarasındaki sermaye hareketlerine ilişkin cari ödemeler, en geç birinci devrenin sonunda tüm kısıtlamalardan kurtarılır. (Md. 67/2).

### **Taşımalar**

Antlaşmanın Taşımalar başlığını taşıyan hükümleri demiryolu, karayolu ve su yolu taşımalarına uygulanır ve Antlaşmanın amacı üye devletler tarafından bir ortak taşıma politikası çerçevesinde izlenir.

Bu konuda yapılacak düzenlemeler;

a) Bir üye devlet ülkesinden başlayan ya da oraya ulaşan yahut bir veya birçok ülkeyi kastederek yapılan uluslararası taşımalara uygulanabilecek ortak kuralları,

b) Bir üye devlette oturmayan taşımacıların ulusal taşımacılığa kabul edilme koşullarını,

c) Yararlı tüm öteki düzenlemeleri, kapsar.

### **Topluluğun Politikası**

Topluluğun politikası ile ilgili düzenlemelerin yer aldığı üçüncü kısımda rekabet kuralları, dumping uygulamaları, devletlerce yapılan yardımlar gibi ortak kurallar ile ekonomi politikası, sosyal politika, Avrupa Yatırım Bankası, ekonomik ve sosyal bağlantı, araştırma ve teknolojik kalkınma ve çevre konularına yer verilmiştir.

Genel olarak işletmelere uygulanacak kurallar çerçevesinde, üye devletlerarasındaki ticareti etkileyebilecek ve Ortak Pazar içindeki rekabeti önleyebilecek, sınırlayacak ya da bozacak etkileri olan işletmeler arası tüm anlaşmalar, işletmelerin ortaklık kararları, çıkar yollu uygulamalar Ortak Pazar ile bağdaşmaz ve yasaklanmıştır.

Ortak Pazarda yapılan dumping uygulamalarına karşı korunma önlemleri alınabilecektir.

Ortak Pazar içindeki rekabeti bozan, bozma korkusu yaratan ve devletler tarafından veya devlet kaynakları aracılığıyla yapılan yardımlar üye ülkeler arasındaki ticareti etkiledikleri ölçüde Ortak Pazar ile bağdaşmaz.

Hiç bir devlet, diğer üye devletlerin ürünlerine benzeri yerli ürünlere uygulanandan fazla iç vergi, üretimleri dolayısıyla koruyucu nitelikte iç vergi koyamaz, ihrac edilen ürünler dolayısıyla kendilerine uygulanan vergilerden daha yüksek bir vergi iadesinden yararlanamaz.

Antlaşmanın 100 üncü maddesi mevzuatın yaklaştırılması konusunda «Konsey, Komisyonun önerisiyle Ortak Pazarın kurulması ya da işlemesi üzerine doğrudan doğruya etkisi olan üye devletlerin yasa, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin yaklaştırılması için oybirliğiyle yönergeler çıkartır.» hükmünü getirmiştir.

Roma Antlaşması, Avrupa Tek Senedi ile ekonomik ve para politikası alanlarında işbirliğini öngören bir yeni bölüm ile genişletilmiştir.

Antlaşmanın 104 üncü maddesi «her üye devlet, kendi toplam ödemeler dengesini sağlamak ve fiyat düzeyinin sağlamlığıyla, üst düzeyde istihdamı sağlamayı özellikle gözeterek, parasına olan güveni korumak amacıyla gerekli ekonomi politikasını uygular.» demektedir. Üye devletler yukarıdaki maddede zikredilen amaçlara uygun olarak Avrupa para sistemi (APS) çerçevesindeki işbirliği ve Avrupa Hesap Biriminin gelişmesinden elde edilen deneyimleri hesaba katarak işbirliği yaparlar.

Sosyal Politika konusunda ise üye devletler, elemeğinin geliştirilmesinde çeşitliği sağlama, yaşama ve iş şartlarının iyileştirilmesinin hızlandırılması gereğinde anlaşılır. İstihdam olanaklarını iyileştirmek, yaşam düzeyini yükseltmeye yardımcı olmak amacıyla bir Avrupa Sosyal Fonu kurulmuştur. Bu fonun yönetimi ile Komisyon görevlendirilmiştir.

Ortak Pazarın dengeli ve engele uğramadan Topluluğun yararına gelişmesine yardımcı olmak amacıyla hukuksal kişiliği olan bir Avrupa Yatırım Bankası kurulmuştur.

Topluluk, ekonomik ve sosyal birleşmeyi güçlendirmek amacıyla ve zengin ve yoksul bölgeler arasındaki bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan girişimlerde bulunur. Bu girişimlerin geliştirilmesi ve sürdürülmesinde, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF), Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonunun (EAGGF) «Yönlendirme» kesimi, Avrupa Seyahat Fonu (ESF), Avrupa Yatırım Bankası (EIB) ve mevcut diğer mali kaynaklardan yararlanır.

Tek Avrupa Senedi ile Toplulukta, Araştırma ve Teknolojik Gelişme ve Çevre konularının düzenlenmesi ve geliştirilmesi amacıyla Roma Antlaşmasına iki ayrı başlık daha ilave edilmiştir.

### **Araştırma ve Teknolojik Gelişme**

Komisyon, Avrupa sanayiinin bilimsel ve teknolojik temellerinin güçlendirilmesi, uluslararası rekabet gücünün artırılması amacıyla; işletmeler, araştırma merkezleri ve üniversitelerle işbirliği halinde araştırma, teknolojik gelişme ve uygulamalı eğitim programlarını yürürlüğe koyma, üçüncü ülkeler ve uluslararası örgütlerle konuyla ilgili uygulamalı eğitim alanındaki işbirliği, söz konusu faaliyetlerin sonuçlarını değerlendirme ve yayma, Topluluk araştırmacılarının yetiştirilmeleri ve yer değiştirmelerini sağlama konularında girişimlerde bulunur.

### **Çevre**

Çevre konusu, çevreyi koruma, iyileştirme, kişilerin sağlığını koruma, doğal kaynakların dikkatli ve akılcı kullanımını sağlama amacına yönelik olarak Topluluğun girişimlerini, üçüncü ülkelerle ve yetkili uluslararası örgütlerle işbirliğini ve çevre ile ilgili girişimlerde Komisyonun göz önünde bulunduracağı hususları içermektedir. Üye ülkeler çevre konusunda Topluluk tarafından ihdas edilen kurallardan başka bu Antlaşmayla bağdaşan daha mükemmel ulusal koruma kurallarını muhafaza edebilir veya yeni kurallar düzenleyebilirler.

Antlaşmanın dördüncü kısmı, Belçika, Danimarka, Fransa, İtalya, Hollanda ve Birleşik Krallıkla özel ilişkileri bulunan Avrupalı olmayan yurt ve ülkelerin ekonomik ve sosyal kalkınmalarını hızlandırmak, kendi aralarında ve Toplulukta ekonomik ilişkiler kurmak amacıyla Topluluğa ortak edilmeleri hükümlerini düzenlemektedir.

Antlaşmanın beşinci kısmında ise Topluluğun organlarının teşekkülü, görevleri ve işleyişi ele alınmıştır. Topluluk kurumları yazımızın ayrı bir bölümünde ele alındığı için burada bu konu işlenmemiştir.

#### 4 — BEYAZ KİTAP ÇERÇEVESİNDE İÇ PAZAR

Avrupa Ortak Pazarının oluşumu Roma Antlaşmasına ek ve değişik hükümler getiren «Tek Avrupa Senedi» tarafından hızlandırılmıştır. Aslında «Ortak Pazar» veya «İç Pazar» yaratma fikri yeni değildir. Roma Antlaşması, üye ülkeler ekonomik politikalarının yakınlaştırılması ve Toplulukta ekonomik faaliyetlerin uyumlu bir şekilde genişletilmesi suretiyle yaşam standartlarının ve çalışma koşullarının yükseltilmesi amacıyla yönelik ortak bir pazarın kurulmasını öngörmüştür. Bu senet iç pazarın 1992 yılına kadar tamamlanmasını öngörmektedir. Adı geçen belgede İç Pazar, Roma Antlaşmasının hükümlerine uygun olarak malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının garanti altına almayacağı, sınırlardan arındırılmış bir saha olarak tanımlanmaktadır. Tek Avrupa Senedi, bütün üye ülke ulusal parlamentoları tarafından onaylanmış bulunmaktadır. Böylece bütün üye ülkeler iç pazar olgusunu şüphe götürmez bir şekilde kabul etmiş bulunmaktadır.

Roma Antlaşmasında, malların serbest dolaşımındaki engellerden arındırılmış tek bir İç Pazar yaratılması, kişi, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımındaki engellerin ortadan kaldırılması, ortak pazar içindeki rekabet sisteminin kurulması, ortak pazarın iyi işlemesi için gerekli mevzuat yakınlaştırılması ve Ortak Pazarın yararına vasıtalı vergilerin yakınlaştırılması öngörülmektedir.

Beyaz Kitap, İç Pazarın oluşturulması programının ve bununla ilgili zaman çizelgesinin açıklanması amacıyla tanzim edilmiştir.<sup>4</sup>

1985 tarihinde Komisyon tarafından hazırlanan ve Konseyin tasvibini alan Beyaz Kitapta İç Pazarın tamamlanması amacıyla yönelik olarak başlıca üç hedef tespit edilmiştir;

<sup>4</sup> Completing The Internal Market (White Paper from The Commission to The European Council).

1 — On iki üye ülke müstakil pazarlarının, 320 milyonun üzerinde kişinin tek bir pazarı şekline dönüştürülmesini sağlamak.

2 — Bu Ortak Pazarın statik olmayan ancak gelişen genişleyen bir Ortak Pazar olmasını sağlamak.

3 — Bu pazarın, hem insan hem de mal olarak kaynaklarının keza sermaye ve yatırımın en büyük avantajlara sahip olanlara yönelmesine imkan verecek şekilde esnek olmasını sağlamak.

Beyaz Kitapta, bu hedeflere ulaşılması için alınması gereken tedbirler üç başlık altında sınıflandırılmıştır, bunlar;

- 1 — Fiziki Engellerin Kaldırılması,
- 2 — Teknik Engellerin Kaldırılması,
- 3 — Mali Engellerin Kaldırılmasıdır.

### **Fiziki Engellerin Kaldırılması**

Fiziki engeller, Topluluğun iç sınırlarında sürdürülen hem kişileri hem de malları kapsayan kontrollerdir. Bu kontroller kamu güvenliği, kamu sağlığı, mali, ticari ve ekonomik nedenlerle yapılmaktadır.

Konseyl, 1987'de mallardaki sınır kontrollerinin basitleştirilmesi konusunda bir tedbir benimsemiştir. Topluluk içi eşya ticareti ile ilgili idari muameleleri önemli ölçüde basitleştirecek olan «Tek İdari Belge» 1988 yılında yürürlüğe girmiştir.

Komisyon, 1992 nihai hedefini göz önünde tutarak Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 115 inci maddesine dayanılarak malların serbest dolaşımından ülkeler düzeyindeki sapma ihtiyacını azaltmanın yollarını incelemektedir. Ortak ticari politikanın kuvvetlendirilmesi yolları üzerinde çalışmalar sürdürülürken uygun olan hallerde Topluluk bazında mukayeseli koruma sağlamaya çalışılmaktadır.

Komisyon ilk aşamada, üye ülkelerin, mallarını sınırlardan geçişinde uyguladıkları kontrollerle ilgili yeni formaliteler getirmeyecekleri hususunu taahhüt etmelerini beklemektedir. İç sınırlardaki kontrollerin sadeleştirilmesi, üye ülkelerin işbirliği ile sınırın iki tarafında tekrar tekrar yapılmasını önleyerek gerçekleştirilebilir. Fakat kontrollerin azaltılmasından tamamen kaldırılmasına geçiş, önemli ve farklı yaklaşım gerektirir. Bunun için mallara uygulanan çeşitli kontrollere neden olan engellerin kaldırılması yollarını aramak gerekmektedir.

Kişilerin kontrolü konusunda uygulanan formaliteler, ferdin kimliği ile ilgili polis kontrolleri ve ferdin taşıdığı zati eşyanın emniyeti, taşınan eşyanın vergi kontrolleridir.

Komisyonaun kişilerin kontrolü alanındaki çabaları, iç sınırlardaki kontrolleri esnek hale getirmeyi amaçlamaktadır. Çünkü terörizm ve uyuşturucu konusunda kesin önlemler alınmadığı sürece sınır kontrolleri tamamen kaldırılamayacaktır. Mamafih bu kontroller Topluluğun dış sınırlarına transfer edilip orada güçlendirildikleri takdirde kaldırılabilir. Bu konuda üye ülkeler arasında işbirliği artırılmalıdır.

Kişiler üzerindeki kontrollerin kaldırılmasını gerçekleştirmek amacıyla Komisyon 1992 hedefini göz önüne alarak aşağıdaki teklifleri getirecektir:

- Silahlar ve uyuşturucu ilaçlarla ilgili mevzuatların yakınlaştırılması.
- Topluluk vatandaşı olmayanlarla ilgili olarak yerleşme hakkı, iltica hakkı ve göçmenlerin durumunun ele alınması bu konuda koordinasyon sağlanması.
- Sınır dışı edilme ve vize konularında ortak politikalar tespit edilmesi.

#### **Teknik Engellerin Kaldırılması**

Sınır kontrollerinin kaldırılması tek başına hakiki anlamda Ortak Pazarı yaratmaya yetmeyecektir. AT vatandaşlar ve müteşebbisleri gibi mallar da Topluluk içinde serbestçe dolaşabilmelidir. Fiziki engellerin kaldırılması ülkeler arasında ticaret akışı kapasitesini arttıracaktır. Bu artan kapasite, ülkeler arasındaki üretime uygulanan farklı milli mevzuat ve standartlar nedeniyle yeni bazı engeller ortaya çıkarmaktadır. Bunun sonucu olarak ekstra maliyetler yüklenilmekle kalmayıp, üretim kalıplarının ve yöntemlerinin biçimini de bozmaktadır. Birim maliyeti yükseltmekte, stokta bulundurma maliyetini arttırmakta, müteşebbislerin işbirliğini olumsuz yönde etkilemekte ve sonuçta sanayi malları için bir Ortak Pazar yaratılması durumunu engellemektedir. Bu gibi engellerin kaldırılması sağlanana kadar Topluluk üyesi durumundaki imalatçılar, Topluluğun Ortak Pazarından ziyade kendi iç pazarlarına yönelmeye zorlanmaktadırlar. Gerçek anlamda birleştirilmiş bir iç Pazarın kendilerine sunduğu ekonomi tablosundan faydalanmaktan ve kâr sağlamaktan yoksun bırakılmaktadırlar.

Bu durum yeni bir stratejinin tespitine ihtiyaç göstermiştir. Bu yeni strateji sadece ortak bir pazarın gerçekleşmesinin hedeflerini dikkate almakla kalmayıp; genişleyen esnek bir pazarın tesisi için gereken diğer hedefleri de dikkate alacak şekilde olmalıdır. Sadece ticaretin gerçekleşmesi için teknik engelleri kaldırmak değil, aynı zamanda ar-

tan sınıai etkinliğe ve rekabete katkıda bulunacak ve daha büyük sermaye ve iş alanı yaratılmasını sağlayacak bir ortamın hazırlanması da bu strateji tarafından amaçlanmaktadır.

Ayrıca milli mevzuat hedeflerinin öze ait eşdeğer durumlarının tanınması Konsey tarafından gerçekleştirildikten sonra bunların karşılıklı olarak tanınması da ticaret ruhu dahilinde ortak bir pazarın oluşmasında müessir bir strateji olabilecektir.

Seçilen stratejinin esasları Beyaz Kitap'ın 65 nolu önerisinde aynen aşağıdaki gibi tespit edilmiştir:

65. «Komisyon, ticaretin gerçekleştirilmesinde mevcut bulunan engellerin belirleyici sebeplerini dikkate almakta ve sağlığın, emniyetin ve çevrenin korunması hususlarındaki üye ülkelerin hukuki hedeflerindeki kaçınılmaz paralelliği tanımaktadır. Komisyonun uyumlaştırma yaklaşımı aşağıdaki prensiplere dayandırılmıştır:

— Açık bir ayırımın, ileriye yönelik iç Pazar hukuki düzenlemelerinde mutlaka uyumlaştırılması gerekenlerle milli mevzuat ve standartların karşılıklı tanınmasına bırakılabilecekler arasında çizilmesi gerekmektedir. Bu husus her uyumlaştırma düzenlemesi ile ilgili olarak şunu ifade etmektedir; Komisyon milli mevzuatın zorunlu engelleri aşp aşmadığını belirleyecek ve böylece Roma Antlaşmasınının 30 dan 36'ıncıya kadar olan maddelerine göre ticaret için uygun olmayan engelleri teşhis edecektir.

— Mevzuatın uyumlaştırılması hususu (100 üncü maddeye dayanan Konsey Yönergesi), tüm üye ülkelerde uyulması zorunlu sağlık ve emniyet ihtiyaçlarına mahsus olmak üzere sınırlandırılacaktır. Buna uyulması, serbest dolaşım lehine bir netice doğması durumunu yaratacaktır.

— Avrupa standartlarının işlerlik kazanmasıyla sanayi standartlarının uyumlaştırılması maksimum boyutlara ulaşacaktır, ancak Avrupa standartlarının mevcut olmayışının serbest dolaşıma bir engel olarak kullanılmasına da müsaade edilmeyecektir. Avrupa standartlarının geliştirilmesi esnasındaki bekleme süresinde mutabakat sağlanan prosedürlerle birlikte milli standartların karşılıklı kabulü, yol gösterici esaslar olacaktır.»

Konseyin genel politikası, bazı sektörlere önem vermektir. Bu sektörler içinde enformasyon teknolojisi, telekomünikasyon ile inşaat ve gıda maddeleri sektörü de yer almaktadır.

Komisyon, enformasyon teknolojisi ve telekomünikasyon sektöründe hususi kurallar tesis etmek istemektedir.

İnşaat alanında çok çeşitli malların bulunması sebebiyle Komisyon, yapıları ilgilendiren Avrupa kodları tesis etme yolunu izleyecektir.

Nükleer malzeme ve maddelerin üye ülkeler arasında dolaşımı bazı özel şartlara tabidir. Kasım 1984 de Komisyon, EURATOM (Avrupa Atom Antlaşması)un VI inci bölümünün yeniden gözden geçirilmesini önermiştir.

Kamu mukavelelerinde ihale usulünün daha geniş boyutlarda uygulanmasını harekete geçirmek için yönergelerin açıklığının artırılmasına acil ve ciddi bir ihtiyaç vardır.

Dört ana sektör olan enerji, ulaştırma, su ve telekomünikasyon konularının yönerge hükümleri altına alınması için bazı ilave faaliyetlere ihtiyaç duyulmaktadır. Komisyon bu konuda öneri teklifleri hazırlayacaktır.

Topluluk içinde serbest meslek erbabının, işçilerin ve çalışanların serbest dolaşımı üzerindeki engellerin 1992 itibariyle kaldırılması hususunu Komisyon, özel önem taşıyan bir konu olarak değerlendirmektedir.

Mesleki eğitim sertifikalarının ve mesleki eğitim niteliklerinin mukayesesini ve değerlendirilmesini ilgilendiren önerinin uygulanması ve süratle geliştirilmesi için Komisyon daha fazla çaba sarf edecektir. İkinci safha olan «mesleki eğitim kartı» uygulamasını 1990 dan önce gerçekleştirmek amacıyla bu hedefin 1988 itibariyle başarılması planlanmıştır.

Diplomaların akademik olarak karşılıklı tanınması, öğrencilerin değişik ülkelerde öğrenim görmelerini teşvik için Komisyon, değişik üye ülkelerde eğitim kuruluşları arasındaki işbirliği programlarına olan desteğini arttırmaya karar vermiştir.

Komisyonun görüşüne göre ekonomik başarı için malların ticareti kadar hizmetlerin serbest dolaşımı da önemlidir. Konsey bankacılık, sigortacılık, ulaştırma ve nakliye başta olmak üzere geleneksel ve klasik hizmetler konusunda sınır-geçiş pazarlarının açılması çalışmaları için 1990 itibariyle zaman çizelgesinde belirtilen uygun kararları almak durumundadır.

Sermaye hareketlerine bağlı olan finansman hizmetlerinin serbestleştirilmesi, Topluluğun finansal entegrasyonuna ve iç Pazarın genişletilmesine doğru atılmış esaslı bir adım olacaktır.



Topluluk içinde ulaştırma hizmetlerinin serbest dolaşımının sağlanması ve ortak ulaştırma politikasının uygulanması sanayi ve ticaret için dikkate değer ekonomik neticeler doğuracaktır. İç Pazarın tamamlanmasında ulaştırma sektörü için de aşağıdaki faaliyetlerin belirtilen srelerde gerçekleştirilmesi aşağıdaki gibi programlanmıştır.

— ye ülkeler arasında malların karayolu ile taşınması için kısıtlamalara (kotalar) ve başka bir ye ülkede ulaştırma hizmeti görebilen o ye ülke vatandaşı olmayan taşıyıcılara (kabotaj) ait düzenlemeler en geç 1989 da tamamlanacaktır.

— Yolcuların karayoluyla taşınması konusundaki hizmetlerin serbest dolaşımına ait esaslar 1989 da belirtilecektir.

— ye ülkeler arasında hava ulaştırma hizmetlerinde daha geniş bir serbestliğin 1987 yılı itibariyle sağlanması zaruridir.

Komisyon, engellerden arındırılmış Topluluk düzeyinde bir pazarın ortak standartlar içinde uygun bir telekomünikasyon şebekesi tesisine ihtiyaç gösterdiği hususunu vurgulamaktadır.

Entelektüel ve sınai mülkiyet konusundaki mevzuatın uyulaştırılmasındaki belirgin gelişmeler, 1987 de Topluluk Ticari Marka sisteminin yaratılması ve aynı yıl Topluluk Patenti konusundaki Luxemburg Antlaşmasının yürürlüğe girmesi ile görülecektir.

### **Mali Engellerin Kaldırılması**

Topluluğun i sınırlarında yürütülmekte olan işlemler arasında mali kontroller önem taşımaktadır. 1968 yılında gümrük birliği sağlandıktan sonra gümrük tarifelerinin ortadan kaldırılmasının gerçek bir iç Pazarın yaratılmasında yeterli olamayacağı açıkça görülmüştür. Muamele vergisindeki farklılıklar ciddi düzensizliklerin kaynağını teşkil etmiştir. Bu nedenle ye ülkeler 1967 de, mevcut bulunan muamele vergilerinin ortak bir esasa dayalı katma değer vergisiyle yer değiştirmesi üzerinde karar almışlardır. Katma değer vergisi için uyulaştırılmış ortak vergi bazının esasları 11 Nisan 1967 tarihli ikinci KDV Yönergesi içinde içerik olarak belirtilmiştir. Bunu 1977 yılında kabul edilen Altıncı KDV Yönergesi takip etmiştir.

Muamele vergisinin uyulaştırılması için atılan adımların akabinde Topluluk dikkatini istihsal vergileri üzerine yönelmiştir. Komisyon, ilk aşama olarak tütün, alkollü içkiler ve hidrokarbon sıvı yağları istihsal vergisinin uygulanacağı ürünler olarak tanımlamıştır.

ye lkeler arasındaki belirgin vergi ve fiyat farklılıkları varsa, sınır kontrollerinin ve dolayısı ile sınırların kaldırılmış olmasının hiç bir anlamı olmayacaktır.

Vergi seviyesinin bir üye ülkeden diğerine büyük farklılıklar göstermesi fiyatlarda dikkate değer ölçüde farklılıklara neden olmakta ve yüksek vergilerin bulunduğu ülkelerde yaşayan insanların sınırları geçerek düşük vergileri bulunan ülkelerde alışveriş yapmalarını teşvik etmektedir.

Seyahat eden ve küçük miktarlarda mal taşıyan kişilerden vergi almaya çalışmanın kabul edilmez bir durum olduğu açıktır. Bu nedenle ve Topluluk içinde seyahat etmeyi kolaylaştırmak için «seyahat edenlere ait tahsis sistemi» geliştirilmiştir. Bu sistem ilk defa 1969 yılında kabul edilmiştir. Hâlihazırda 280 ECU tutan mallar ve az miktardaki sigara ve alkollü içkiler için geçerlidir.

İstihsal vergisinde durum, seyahat edenler söz konusu olduğunda KDV ile ilgili durumdan farklılık göstermemektedir.

Ticari nitelik taşıyan ve istihsal vergisine tabi olan mallar, yetkili kurumların kontrolü altında gümrük antrepolarında muhafaza edilmekte ve vergi muvakkaten şarta bağlanarak tehir edilmektedir.

İç Pazarın gerçekleştirilmesi için vergilerin tam olarak uyumlaştırılması gerekmektedir. Ancak bu hedef gerçekleştirilirken üye ülkelerin sorunlarla karşılaşmaması için Komisyon tarafından tespit edilecek oranların sınırları dâhilinde üye ülkelerin belli bir zaman süreci içinde uyum çalışmalarını yapmaları gerekmektedir.

İç Pazarın gerçekleşmesi konusunda önemli gelişmeler kaydedilmiş ancak bu gelişmeler öngörülen programın gerisinde kalmıştır.

Beyaz Kitapta yer alan önerilerin gerçekleşmesini takip amacıyla üç rapor ve bir gelişme raporu hazırlanmıştır.

Beyaz Kitap çerçevesinde hazırlanan 279 öneriden 274 u Konseye sunulmuştur. Konsey tarafından bu önerilerin 164 u kabul edilmiştir. Üye ülkelerce kabul edilme oranı ise % 50'dir.

## 5 — AVRUPA TEK SENEDİ<sup>5</sup>

1987 yılında Avrupa Tek Senedi yürürlüğe girmiştir.

Avrupa Tek Senedi, Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşmalara değişiklikler getirmekte (Ekonomik ve sosyal birleşme, araştırma ve teknolojik gelişme ile çevre konularında düzenlemeler içeren) yeni baş

<sup>5</sup> Avrupa Tek Senedi, Çeviri, Meltem CANSEVER, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını, Yayın No: İKV-43, 1987.

liklar ilave etmektedir. Dış politika alanında Avrupa işbirliği hakkında düzenlemelere yer vermektedir.

Avrupa Tek Senedinin getirdiği düzenlemeler ile Toplulukta aşağıdaki gelişmeler sağlanacaktır.<sup>6</sup>

— Topluluk içinde karar alma mekanizmasını daha etkili hale getirmek. Ağırlıklı ortalama ile karar alma ortamı getirilmiştir. Böylelikle öneriler daha çabuk karara bağlanabilecektir.

— Karar alma sistemini daha demokratik hale getirmek. Bu durum Avrupa Parlamentosunun karar alma sürecine katılma oranını arttıracak ve Avrupa Parlamentosu Konsey ve Komisyon arasında iyi bir işbirliği ortamı gelişecektir.

— Komisyona Konsey kararlarını daha iyi bir şekilde uygulama imkânı vermek. Bilindiği gibi Tek Senet, Komisyonun uygulama yetkilerini tarım alanında olduğu gibi diğer alanlara da teşmil etmiştir.

— Topluluğun dış politikasında siyasi işbirliği konusunda Akit Taraflar birlikte bir Avrupa dış politikası belirlemeye ve bunu uygulamaya çalışacaklardır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### AVRUPA TOPLULUĞU VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİ

Türkiye ile Topluluk arasındaki ilişkiler 12 Eylül 1963 tarihinde Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında Ankara'da yapılan ortaklık Anlaşması ile başlamıştır. Bu Anlaşma 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir.<sup>7</sup>

Anlaşmanın amacı, Türkiye'nin ekonomik ve sosyal seviyesinin yükseltilmesini göz önüne alarak taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmektedir.

Tarafların iktisadi politikalarının birbirine yaklaştırılmasının üç aşamada gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır.

Ortaklığın, bir hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve son dönemi vardır. Bu dönemlere ait uygulamalar Anlaşmaya ekli Geçici Protokol ile Mali Protokolde belirtilmiştir.

<sup>6</sup> «Club de Bruxelles» tarafından düzenlenen «Avrupa İç Pazarı» konferansı hakkında rapor, Ender ARAT, Dışişleri Bk. AET Dairesi.

<sup>7</sup> Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında Bir Ortaklık Yaratın Anlaşma (Ankara Anlaşması), Başbakanlık DPT. AET Başkanlığı yayını, Semih Ofset Matbaacılık.

Hazırlık döneminin süresi beş yıldır.

Geçiş döneminde Akit Taraflar, aralarında bir gümrük birliğinin yerleşmesini ve Türkiye'nin ekonomik politikasının Topluluğunkine yaklaştırılması için gerekli ortak eylemlerin geliştirilmesini sağlarlar. Bu dönemin süresi birlikte öngörülecek istisnalar saklı kalmak üzere on iki yılı geçemez.

Anlaşmanın 5 inci maddesine göre son dönem gümrük birliğine dayanır ve Akit Tarafların ekonomi politikaları arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesini gerektirir.

Gümrük birliği, mal alışverişlerinin tümünü içine aldığı gibi taraflar arasındaki ithalat ve ihracatta gümrük vergileri, resimler ve miktar kısıtlamalarının, milli üretime, Anlaşmanın hedeflerine aykırı bir koruma sağlamayı gözeten eşit etkili her türlü tedbirin yasaklanmasını, Türkiye'nin üçüncü ülkelerle ilişkilerinde Topluluğun ortak gümrük tarifesinin kabulünü ve dış ticaret konusunda Toplulukta uygulanan mevzuata yaklaşmayı da kapsamaktadır.

Ortaklık rejimi, tarımı ve tarım ürünlerinin ticaretini de içermektedir.

Akit taraflar, işçilerin serbest dolaşımı, yerleşme serbestisi, hizmet edimi serbestisi üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması konusunda Topluluğu kuran Anlaşmanın ilgili hükümlerinden esinlenmekte uyuşmuşlardır.

Topluluğu kuran Anlaşmanın ulaştırma ile ilgili hükümlerinin uygulanması ve bundan doğan tasarrufların Türkiye'ye teşmili, Türkiye'nin coğrafi durumu göz önünde bulundurularak düzenlenir.

Akit taraflar, Topluluğu kuran Anlaşmanın rekabet, vergileme ve mevzuatın yaklaştırılması ile ilgili hükümlerindeki ilkelerin ortaklık ilişkilerinde uygulanması gerektiğini kabul ederler.

Anlaşmanın «Genel ve Son Hükümler» adını taşıyan üçüncü kısmında Ortaklık Konseyi ile ilgili düzenlemeler ağırlık taşımaktadır.

Ortaklık Konseyi, Türkiye, Topluluk üyesi Devletler, Konsey ve Komisyon temsilcilerinden teşekkül eder. Kararlar oy birliği ile alınır. Ortaklık Konseyi, Anlaşmanın hedeflerini göz önünde tutarak ortaklık rejimi sonuçlarını belli aralıklarla inceler ve ortaklık rejiminin gerçekleşmesi yolunda uygun kararlar alır. Kendisine görevlerinde yardım edebilecek ve Anlaşmanın iyi yürütülmesi için gerekli işbirliğinin de

vamlılığının sağlayacak komiteler kurmaya karar verebilir. Ortaklık Konseyi ayrıca, Topluluk organları ile Türkiye Büyük Millet Meclisi ve diğer organları arasında işbirliğini ve temasları kolaylaştırmak için her türlü yararlı tedbiri alır.

Anlaşmanın adı geçen üçüncü kısmında yer alan 28 inci maddesi «Anlaşmanın işleyişi, Topluluğu Kuran Anlaşmadan doğan yükümlülüklerin tümünün Türkiye tarafından üstlenilebileceğini gösterdiğinde, akit taraflar, Türkiye'nin Topluluğa katılması olanağını incelerler.» hükmünü getirmiştir.

Ankara Anlaşmasına Katma Protokol, 23 Kasım 1970'te imzalanmış ve 1973 tarihinde yürürlüğe girmiştir.<sup>8</sup> Katma Protokolde; Türk tarım politikasının Topluluk tarım politikasına uyarlanması, işçilerin serbest dolaşımı, Türkiye ile Topluluk arasında gümrük birliğinin tedricen kurulması vb. konularda ortaklığın geçiş döneminde alınması gereken önlemler belirlenmektedir.

### **Ortaklık Kurumları**

1 — Ortaklık Konseyi; yılda en az iki kere bakanlar düzeyinde toplanır. Karar yetkisine sahiptir.

2 — Ortaklık Komitesi; Konseyin kararlarını hazırlar.

3 — Karına Parlamento Komisyonu; Avrupa Parlamentosu üyeleri ile Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden oluşur.

Türkiye'nin kalkınmasını kolaylaştırmak, Topluluk üyesi ülkeler düzeyine çıkarılabilmesini sağlamak amacıyla Topluluk ve Türkiye arasında çeşitli mali protokoller imzalanmıştır.<sup>9</sup> Bu protokoller sonucu elde edilen krediler Boğaz Köprüsü, Afşin Elbistan Santrali, Keban Barajı, Karakaya Barajı, SEKA Kâğıt Fabrikaları, Gediz Vadisinin Düzenlenmesi gibi büyük projelerin finansmanında kullanılmıştır. 1990 yılı Şubat ayında sağlık hizmetleri konusunda ve çevre kirlenmesinin kontrolü konusunda iki Finansman Anlaşması yapılmıştır.

Sosyal konularda Topluluk ve Türkiye arasında işçilerin Türkiye ile Toplulukta serbestçe dolaşımının kademeli olarak sağlanması amacıyla çeşitli kararlar ve önlemler kabul edilmiştir. 1976 yılında alınan bir kararla Türk işçilerine Topluluk içinde çalışmalarını açısından ikin

<sup>8</sup> Katma Protokol - Mali Protokol, Başbakanlık DPT. AET Başkanlığı yayını.

<sup>9</sup> Avrupa Hakkında, Avrupa Topluluğu Komisyonu Enformasyon Temsilciliği, Ankara 1982, Maya Matbaacılık.

ci bir öncelik tanınmıştır. 1980 yılında Topluluk içinde yer değiştiren Türk işçilerine sosyal yardımların ödenmesini kolaylaştıran bazı önlemler kabul edilmiştir.

Türkiye ile Topluluk arasında gümrük birliği sağlanmasını öngören geçiş aşaması Ocak 1973 de başlatılmıştır.

1973 yılından bu yana Türkiye, Topluluk piyasasında tüm sanayi ürünleri için gümrük muafiyetinden yararlanmaktadır. Tarım ürünlerine de önemli ayrıcalıklar tanınmıştır. Buna karşılık Türkiye 1990'lı yılların ortalarına kadar Topluluk sanayi ürünleri için ithalat gümrük vergilerini kaldıracak ve gümrük tarifelerini Topluluk tarifesine uyarlayacaktır.

Ancak, Türkiye, 1976 yılından beri karşılaştığı ekonomik güçlükler nedeniyle sık sık koruma tedbirleri almak zorunda kalmış ve gümrük vergilerinin indirilmesinde öngörülen takvimin gerisinde kalmıştır. Son iki yılı aşan zamandan beri Türkiye'nin Topluluktan ithal ettiği sanayi ürünleri için gümrük vergilerinin indirimine ilişkin program yeniden uygulamaya konulmuştur.

Tarım ürünlerinde ise taraflar 22 yıllık bir geçiş dönemi süresince bu ürünlerin serbest ticaretini tesis etmeyi taahhüt etmişlerdir. Topluluk 1987 den beri bazı kısıtlamalara bağlı olarak Türk tarım ürünlerinin serbestçe ithaline izin vermiş buna karşılık Türkiye, sanayi ürünlerine eşdeğer sayılan bir kaç ürün dışında bu ürünlerde tercihli tarife uygulamamıştır.

Ticaret konusunda Türkiye, 1988 yılı itibariyle Topluluğa ihracat yapan ülkeler arasında 21. sırada, Topluluğun ihraç pazarları arasında ise 16. sırada yer almıştır. Topluluğa yapılan ihracatın % 40'ını tekstil ürünleri oluşturmaktadır. Tekstil konusu, Topluluğa en çok ürün satan ülke durumuna gelmemizden dolayı hassas bir konu haline gelmiştir. Topluluk pazarına yapılan satışların artış hızını azaltmak amacıyla gayri resmi mutabakatların müzakere edilmesi gereği duyulmuştur.<sup>10</sup>

Eylül 1980 tarihinden sonra Topluluk Türkiye ilişkilerinde bir süre durgunluk dönemi yaşanmıştır. Türkiye'de sivil yönetim yerme askeri yönetimin geçmesinden sonra da Topluluk, Ortaklık Anlaşmasının ticari hükümlerini uygulamayı sürdürmüştür. Ancak Türkiye'ye yapılacak yeni mali yardımın tümünü askıya almıştır. Komisyon ve

<sup>10</sup> AET ile Türkiye Arasındaki İlişkiler, AT Türkiye Temsilciliği Yayını, Eylül 1989.

Konsej Türkiye'nin insan haklarına riayet ve demokratik kurumlarının yeniden tesis edilmesi konusundaki temennilerini dile getirilmiştir. Bu tutumlarını vurgulamak için Avrupa Parlamentosu, Ankara Anlaşması çerçevesinde oluşturulan Karına Parlamento Komisyonu toplantısına katılmayı ertelemiştir.

Türkiye'de demokratik kurumların yeniden tesisinde kaydedilen ilerlemelerle birlikte Topluluk ile Türkiye arasında 1986 yılında yeni bir başlangıç dönemine girilmiştir. Altı yıldan sonra ilk defa Eylül 1986 tarihinde AET-Türkiye Ortaklık Konseyi toplantısı gerçekleştirilmiştir. Daha sonra, Yunanistan, Portekiz ve İspanyanın Topluluğa girişi durumunun Ortaklık Anlaşmasına uyarlanması için protokoller imzalanmıştır.

Türkiye ile Topluluk arasındaki ilişkilerde en çarpıcı gelişme 14 Nisan 1987 de Türkiye tarafından yapılan tam üyelik başvurusu olmuştur. Türkiye Hükümeti bu resmi başvurusu ile Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Anlaşmanın 237 inci maddesi uyarınca Komisyondan müracaatına ilişkin görüşünü hazırlamasını istemiştir. Komisyon tam üyelik başvurumuz ile ilgili görüşünü 18 Aralık 1989 da açıklamıştır. Komisyon yaptığı değerlendirmeyi, Parlamentonun da görüşlerinin alınması dileğiyle Konseye sunmuştur.<sup>11</sup>

Komisyonun yaptığı değerlendirme ana İratlarıyla aşağıdaki gibidir;

1 — Komisyon, Türkiye'nin üyelik başvurusunu bir yandan Topluluğun Tek Senedi izleyen iç evrimi çerçevesinde diğer yandan büyük bir değişim süreci içine giren Avrupa boyutunda ele alarak Topluluğun, 1993 yılından önce üyelik görüşmelerinin açılmasına uygun bir durumda olmayacağı yönünde bir sonuca ulaşmıştır.

2 — Gerek yüzölçümünün genişliği gerekse 2000'li yıllarda 70 milyon olacak nüfusu ile büyük bir ülke olan Türkiye'nin ekonomik ve sosyal durumu konusunda derinlemesine bir etüt yapılmıştır.

Türkiye 80'li yıllarda yüksek bir ekonomik büyüme gerçekleştirmiş, ihracatı büyük sıçrama yapmış ve çeşitlenmiş olmakla beraber ekonominin gelişmiş olduğu düzey Topluluk ortalamasının 1/3'ü oranındadır. Bölgeler ve kişiler arasında gelişmişlik düzeyinde büyük farklılıklar vardır. İşsizlik oranı yüksektir. Sosyal koruma düzeyi zayıftır ve Topluluk normlarından uzaktır. Enflasyon ciddi bir sorun olarak devam etmektedir.

<sup>11</sup> EC News, 22 Aralık 1989, Yıl: 3, Sayı: 7

3 — Politik durum açısından 1980'den sonra kabul edilen yeni Anayasa çerçevesinde sağlanan gelişmelere rağmen, sendikal haklar, insan hakları, azınlıklara saygı alanlarında gelişmeye açık alanlar bulunmaktadır.

Bunlara ek olarak Komisyon, Türkiye ile Yunanistan arasındaki anlaşmazlığın ve Kıbrıs sorununun olumsuz etkilerini göz ardı edememektedir.

Yukarıda sayılan kendinden menkul sebeplerle Komisyon, tam üyelik görüşmelerinin açılmasını önermemektedir.

Ankara Anlaşması uyarınca Türkiye'nin Topluluğa üye olmaya uygun bir ülke olması, tarafların ortaklık ilişkilerini geliştirmekte yarar görmeleri sebebiyle Komisyon, Türkiye ile işbirliğinin önümüzdeki yıllarda güçlendirilmesi konusundaki niyetini teyit ederek görüşünü bildirmektedir.

Komisyon raporunda ayrıca gümrük birliğinin gerçekleştirilmesi, sınai ve mali işbirliğinin geliştirilmesi ile taraflar arasında siyasi diyalogun güçlendirilmesi ve kültür ve eğitim alanlarında yakınlaşma konularında tavsiyeler de bulunmaktadır.

Topluluk - Türkiye ilişkilerinde 1990 yılı da önemli bir yıl olacaktır. Komisyonun raporunun Konsey tarafından ele alınması beklenmektedir.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TOPLULUĞA UYUM ÇALIŞMALARI VE İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

#### 1 — İÇ PAZARA UYUM VE MEVZUAT UYUMU ÇALIŞMALARI

Topluluğa uyum çalışmalarında İçişleri Bakanlığının yerini ve rolünü olması gereken çerçeveye oturtabilmek için Topluluk mevzuatının ilgili konularına değinmekte yarar görülmektedir.

Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 48-51 inci maddeleri serbest dolaşıma engel olan kısıtlamaların kaldırılmasını öngörmektedir. Ankara Anlaşmasınının 12 inci maddesi ile de taraflar adı geçen Antlaşmanın bu maddelerinden esinlenmekte anlaşmışlardır. Gerek Antlaşmanın bu maddeleri gerekse bu maddelere dayanarak daha sonra çıkarılan Topluluk Tüzük (regulation) ve direktiflerinde; uyruklu do-



layısıyla farklı muamelenin yasaklanması, bu amaçla üye ülke topraklarında serbestçe yer değiştirme, üye ülkenin kendi vatandaşlarına uyguladığı hukuki ve idari düzenlemelere tabi olarak bir işte çalışmak üzere ikamet edebilme, belli bir süre çalıştıktan sonra o ülkede ikamet etmeye devam edebilme konuları düzenlenmiştir. Ancak, Topluluk içinde seyahat eden, bir üye ülkede ikamet eden ve bir aktiviteye bağlı olarak ister işçi, ister kendi işinde çalışan, diğer üye ülke vatandaşları ile onların eşleri ve ailelerine, oturma müsaadesinin verilmesi, yenilenmesi, ihraç edilme konularında kamu düzeni, kamu emniyeti ve kamu sağlığı açısından alınacak tedbirlerle ilgili düzenlemeler saklı tutulmaktadır.

İkamet ve seyahat konuları yanında kişilerin kontrolü ile ilgili olarak üye ülke vatandaşlarına Topluluğun iç sınırlarından geçerken uygulanabilecek kontrol ve formalitelerin kolaylaştırılması konusunda hava limanlarında ve limanlarda çabuk giriş kuralları tesis edilmesi, başlıca karayolu geçiş noktaları organize edilmesi, Avrupa tipi pasaportun kullanımı, cinayet, uyuşturucu, terörizm ve ateşli silah taşıma ve bulundurma gibi ulusal güvenliği ilgilendiren sorunlara karşı bir ortak yaklaşımın benimsenmesi, sığınma hakkı, mülteciler, suçluların iadesi, vize politikası konularındaki kuralların koordinasyonu hakkında Konsey tavsiyeleri bulunmaktadır.

Karayolu taşımacılığı alanında, üye ülkeler arasında malların karayoluyla taşınmasına ilişkin pazarın organizasyonu, iç su yollarında mallar ve yolcular bakımından bir üye ülke dahilinde, o üye ülkede ikamet etmeyen nakliyecilerin hizmet sunma serbestisi, karayolu ile uluslararası yolcu taşımacılığında ortak kuralların tesisine ilişkin konular hakkında düzenlemeler bulunmaktadır.

Üye devletler arasında, malların karayolu ile taşınmasında kısıtlamaların (kotaların) kaldırılması ve yerli olmayan taşıyıcıların hizmetlerini sürdürebilmeleri ile ilgili serbest dolaşımın 1989 yılı sonuna kadar sağlanması kararlaştırılmıştır. Ayrıca Konsey direktif ve kararları ile milli ve uluslararası nakliye ve taşıma işlemleri yapacaklarda aranacak niteliklerin neler olması gerektiği tespit edilmiştir. Gene AT mevzuatı ile karayolu ile taşımacılık yapacak olan sürücülerin profesyonel kıfayetlilik sertifikası ve belgesi alması mecburiyeti getirilmiştir. Sürücü belgeleri tek tip haline getirilmiş ve beş kategoriye varılmıştır. Bu belgelerle kullanılacak araç cinsleri de belirlenmiştir. Sürücülerin faaliyet ve istirahat sürelerine ilişkin kuralları ile yol emniyeti

ile ilgili kayıt teçhizatının geliştirilmesi, üretimi, montaj ve tamiri, trafik kazalarının azaltılması için tedbirler ile üye devletlerin karayolları üzerinde yapacakları trafik denetimlerinin belli esas ve usullere bağlanması konusunda düzenlemeler getirilmiştir.

Deniz ulaştırması alanında, ortak ulaştırma politikasının ve karar mekanizmasının oluşturulmasını sağlamak, bu sektörde adil ve açık bir rekabet ortamı geliştirmek, denizyolu taşımacılığı hizmetlerinin serbestçe yapılmasını engelleyen kısıtlamaları kaldırmak, bayrak farkı gözetmeden Topluluk ticaret politikasına katkıda bulunmak ve denizyolu güvenliğini sağlamak üzere çeşitli Topluluk mevzuatı bulunmaktadır.

Havacılık alanında, tarifeli hava yolu hizmetleri için ücretler, yolcu kapasitesi ve pazara girişin paylaşımı, bu sektörde rekabet kuralları gibi konularda Topluluk mevzuatı ile düzenlemeler getirilmiştir.

Yeni Teknoloji ve Hizmetler alanında, araç radyosu (telefonu) ve elektronik ödemeler konuları üzerinde durulmaktadır.

Kamu Alımları konusunda, kamu alımlarında ihale işlemlerinin koordinasyonu, kamu imar ihalelerinin koordinasyonu, kamu ihale işlemleri halindeki Topluluk kurallarının uygulanması, diğer sektörlerde kamu atımlarının dışa açılması (ulaştırma, enerji, su, telekomünikasyon), hizmetler alanında kamu alımları hakkında Topluluk mevzuatı bulunmaktadır.

Çevre konusunda, hareketli kaynakların yarattığı çevre kirliliğinin önlenmesi, üye ülkelerde motorlu ve dizel motorlu araçların egzoz dumanlarının yarattığı hava kirliliğinin önlenmesi, gaz emisyonları için Avrupa test prosedürünün revizyonu, kule vinçleri müsaade edilebilir ses düzeyine ilişkin mevzuatın yakınlaştırılması konuları üzerinde çalışmalar yapılmaktadır.

Ayrıca, tüketim ürünlerindeki bozukluklar hususunda Topluluk bilgi sistemi ağının kurulması amacıyla bir sergi projesi ile ilgili Konsey kararı ve otellerde yangın emniyetine ilişkin Konsey tavsiyesi bulunmaktadır.

#### A — İç Pazara Uyum Çalışmaları

AT ile ilişkisi olan ülkelerin İç Pazara uyumda rekabet güçlerini kaybetmemek amacıyla yaptıkları çalışmalar örnek alınrsa tam üyelik müracaatını yapmış olan ülkemiz için Topluluğa entegrasyonun sağ

lanmasında İç Pazara uyumun gerçekleştirilmesi çalışmaları ve bu çalışmaların başarıyla yürütülmesi büyük bir önem taşımaktadır.

28 Kasım 1988 tarihinde AT işleri ile görevli Devlet Başkanlığı başkanlığında yapılan Koordinasyon Kurulu toplantısı münhasıran Tek Pazar konusuna ayrılarak AT çalışmalarına esas olan alanlar itibariyle Bakanlık ve Kuruluşların çalışma sorumlulukları ve grupları tespit edilmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatı, İç Pazara uyum alt-komitelerinin çalışmalarında koordinatörlük görevini üstlenmiştir.

Alt-komite başkanlıklarını konu ile ilgili kuruluşlar temsilcileri yapmaktadır.

Her alt-komite bünyesinde gerekli görülen sayıda çalışma grupları oluşturulmuştur.

Bakanlığımızın üyesi bulunduğu İç Pazara uyum alt-komite ve çalışma grupları aşağıdaki gibidir.

1. Fiziki Engellerin Kaldırılması Alt-Komitesi
  - 1.1. Kişilerin Kontrolü Çalışma Grubu
2. Ulaştırma ve Yeni Teknoloji ve Hizmetler Alt-Komitesi
  - 2.1. Ulaştırma Çalışma Grubu
    - a. Sivil Havacılık Çalışma Grubu
    - b. Deniz Çalışma Grubu
    - c. Kara Çalışma Grubu
  - 2.2. Yeni Teknoloji Çalışma Grubu
3. İşgücü ve Mesleklerin Serbest Dolaşımı Alt-Komitesi
4. Standardizasyon ve Teknik Uyum Alt-Komitesi
  - 4.1. Teknik Uyum Politikasında Yeni Yaklaşımlar Çalışma Grubu
  - 4.2. Motorlu Araçlar Çalışma Grubu
  - 4.3. Traktörler ve Tarım Makinaları Çalışma Grubu
  - 4.4. Gıda Mevzuatı Çalışma Grubu
- 4.5. Eczacılık Ürünleri ve İleri Teknoloji Ürünü İlaçlar Çalışma Grubu

- 4.6. Kimyasal Ürünler Çalışma Grubu
- 4.7. İnşaat ve İnşaat Malzemeleri Çalışma Grubu
- 4.8. Diğer Maddeler Çalışma Grubu
5. Sınai İşbirliği ve Kamu İhaleleri Alt-Komitesi
  - 5.1. Kamu İhaleleri Çalışma Grubu
 

Fiziki Engellerin Kaldırılması Alt-Komitesine bağlı Kişilerin Kontrolü Çalışma Grubu Başkanlığı Bakanlığımız tarafından yürütülmektedir.

Bakanlığımızın üyesi bulunmadığı İç Pazara Uyum Alt-Komitesi:

    6. Bitki ve Hayvan Sağlığı Alt-Komitesi
    7. Mali Hizmetler ve Sermayenin Serbest Dolaşımı Alt-Komitesi
    8. Dolaylı Vergilerin Uyumu Alt-Komitesi

İç Pazara uyum alt-komitelerinin yapacakları çalışmaların aşamaları özetle aşağıda sıralanmıştır:<sup>12</sup>

    - 1 — Durum tespiti çalışmaları,
      - a — İç Pazarın AT de yaratacağı etkilerin belirlenmesi,
      - b — Mevzuat tespiti çalışması,
    - 2 — İç Pazarın Türkiye üzerinde yaratacağı etkilerin belirlenmesi çalışması,
      - a — Tam üye olma halinde Topluluk İç Pazarının yaratacağı etkilerin tespiti,
      - b — Tam üye olmama durumu için aynı çalışmanın yapılması,
      - c — Topluluk mevzuatına uyumda nasıl bir öncelik sırasının izlenebileceğinin tespiti,
      - d — Bu bölümdeki çalışma sonuçlarının bir rapor halinde önce Devlet Planlama Teşkilatı'na, sonra Koordinasyon Komitesine sunulması,
    - 3 — İç Pazara uyumda karşılaşılabilecek güçlüklerin (olumsuz etkilerin) giderilmesi için alınması gereken tedbirlerin tespiti çalışması,

---

<sup>12</sup> AT - İç Pazara Uyum Standardizasyon ve Teknik Uyum Alt - Komitesi Toplantısı tutanağı eki. Ankara, 13 Aralık 1988.

- a — Tam üyelik halinde,
- b — Tam üye olmama durumu için,
- c — Sonucun bir rapor halinde Devlet Planlama Teşkilatı'na, sonra Koordinasyon Komitesine sunulması,

#### B — Mevzuat Uyumu Çalışmaları

Topluluk mevzuatı ile Türk mevzuatının uyumu çalışmalarının başlatılması amacıyla Devlet Bakanlığının başkanlığında 26 Aralık 1988 tarihinde bir koordinasyon toplantısı yapılmıştır. Toplantıda mevzuatımızın uyumu için alt-komitelerin kurulması öngörülmüş ve bir çalışma program taslağı kabul edilmiştir.

Mevzuat uyumu alt-komitelerinin çalışmalarında genel koordinatörlük görevini Devlet Planlama Teşkilatı AET Başkanlığı yürütmektedir.

Komite başkanları konu ile ilgili Bakanlıklar ya da kuruluşlar tarafından yürütülmektedir.

Bakanlık ve kuruluşların alt-komitelere üye olarak katılan ekipmanların, üstlenilen görevi ifa etmeye tam yetkili kişilerden seçilmesine özen gösterilmiştir.

Her alt-komitede uyum çalışmasının amacına ve ana ilkelerine uygun düşecek şekilde bir çalışma düzeni oluşturularak gerekli görülen çalışma grupları kurulmuştur.

Bakanlığımızın üyesi bulunduğu mevzuat uyumu alt-komiteleri ve çalışma grupları aşağıda sıralanmıştır:

1. Teşkilatlanma konusunda Uyum Alt-Komitesi
2. Gümrük Mevzuatı Uyumu Alt-Komitesi
3. İşçilerin Serbest Dolaşımı ve Sosyal Politika Konularında Mevzuat Uyumu Alt-Komitesi
  - 3.1. İşçilerin Serbest Dolaşımı Çalışma Grubu
4. Teşebbüs Hakkı ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı Konularında Mevzuat Uyumu Alt-Komitesi
  - 4.1. I Nolu Çalışma Grubu
  - 4.2. II Nolu Çalışma Grubu

5. Ulaştırma Mevzuat Uyumu Alt-Komitesi
  - 5.1. Hava Ulaşımı Çalışma Grubu
  - 5.2. Kara Ulaşımı Çalışma Grubu
  - 5.3. Deniz Ulaşımı Çalışma Grubu
6. Dış İlişkiler ve Anlaşmalara İlişkin Mevzuat Uyumu Alt-Komitesi.
  7. Bölgesel Politikalara İlişkin Mevzuat Uyumu Alt-Komitesi
  8. Çevre Mevzuatı Uyumu Alt-Komitesi
    - 8.1. Genel Konular Çalışma Grubu
  9. Tüketicinin Korunmasına İlişkin Mevzuat Uyumu Alt-Komitesi
- 9.1. Tüketicinin Ekonomik Menfaatlerinin Korunması Çalışma Grubu
  10. Sağlık Mevzuatı Uyumu Alt-Komitesi
  11. Standardizasyon Konusunda Mevzuat Uyumu Alt-Komitesi
    - 11.1. Motorlu Araçlar Çalışma Grubu
    - 11.2. Traktörler ve Tarım Makinaları Çalışma Grubu

Teşebbüs Hakkı ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı Konularında Mevzuat Uyumu Alt-Komitesine bağlı I Nolu Çalışma Grubunun başkanlığı Bakanlığımız tarafından yürütülmektedir.

Bakanlığımızın üyesi bulunmadığı mevzuat uyumu alt-komiteleri:

12. AT Bütçesi ve Mali Sorunlar Konusunda Uyum Alt-Komitesi
13. Tarım Mevzuatı Uyumu Alt-Komitesi
14. Balıkçılık Mevzuatı Uyumu Alt-Komitesi
15. Rekabet Hukuku ve Politikasına ilişkin Mevzuat Uyumu Alt- Komitesi
  16. Vergilendirme Mevzuatı Uyumu Alt-Komitesi
17. Ekonomik ve Parasal Politikalar ve Sermayenin Serbest Dolaşımı Konusunda Mevzuat Uyumu Alt-Komitesi
  18. Enerji Konusunda Mevzuat Uyumu Alt-Komitesi
  19. Sanayi Politikası Konusunda Mevzuat Uyumu Alt-Komitesi

20. Bilim ve Teknik Konularında Mevzuat Uyumu Alt-Komitesi
21. Bilgilerin Yayılması Konusunda Mevzuat Uyumu Alt-Komitesi
22. İstatistik Konusunda Mevzuat Uyumu Alt-Komitesi
23. Eğitim, Formasyon ve Kültür Konularında Mevzuat Uyumu Alt-Komitesi
24. İşletmeler Hukuku Konusunda Mevzuat Uyumu Alt-Komitesi

Mevzuat Uyumu Komitelerinin ve Çalışma Gruplarının gerçekleştirmeleri gereken çalışmaların aşamaları aşağıdaki sırayı takip etmiştir:<sup>13</sup>

- 1 — AT ve Türk mevzuatının derlenmesi,
- 2 — Derlenen mevzuatın bastırılması veya çoğaltılması,
- 3 — Mevzuatı oluşturan metinlerin mevzuat hakkında somut bilgi sahibi olmaya yetecek kadar bilgi içerecek şekilde özetlenmesi,
- 4 — Özetlerin her alt-komite tarafından derlenip basılması veya çoğaltılması,
- 5 — AT ve Türk mevzuatının karşılaştırılarak bir hukuksal durum saptaması ve değerlendirmesinin yapılması,
- 6 — AT ve Türk mevzuatının - ekonomik ve sosyal nitelikli - teknik açıdan karşılaştırılarak, hangi konularda ne gibi sorunlarla karşılabileceğinin mevzuat düzeyinde tespit edilmesi,
- 7 — Hukuksal, ekonomik ve sosyal nitelikli değerlendirmeleri içeren tek bir raporun DPT-AET Başkanlığına verilmesi,

Mevzuat uyumu alt-komite çalışmaları değerlendirme raporlarının hazırlanması safhasına gelmiştir. Hatta bir kısım alt-komite raporlarını Devlet Planlama Teşkilatına sunmuştur.

Bakanlığımızda İç Pazara uyum çalışmaları ve mevzuat uyumu çalışmaları, APK Kurulu Başkanlığı koordinatörlüğünde, çalışma konuları ile ilgili diğer uzman birimlerimizin temsilcilerinin alt-komite ve çalışma gruplarına katılmaları ile sürdürülmüştür.

Koordinatör birim olan APK Kurulu Başkanlığı tarafından, Bakanlık temsilcilerine AT dokümanlarının tercümesi ve gerekli bilgilerin ak

<sup>13</sup> Topluluk ve Türk mevzuatının uyumu konusunda yapılan koordinasyon kurulu özel toplantısı tutanağı Ankara, 28 Şubat 1989.

tarımı konularında yardımcı olunmaktadır. Periyodik aralarla yapılan AT'na uyum Bakanlık içi koordinasyon toplantılarıyla da çalışmaların aşamaları takip edilmektedir.

## 2 — EĞİTİM

Topluluğa uyum konusunda ülkemiz için en önemli ve ağırlıklı konulardan biri de AT konularında yetişmiş ve yabancı dil bilen eleman eksikliğidir. Avrupa Topluluğuna katılmada gerek kamu kuruluşları gerekse özel kuruluşlardan üst düzeyde yetişmiş uzman personele ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu ihtiyacın karşılanması amacıyla gerek üniversitelerle gerekse uluslararası kuruluşlarla işbirliği sağlanarak yurt içinde ve yurt dışında düzenlenen çeşitli eğitim programlarına personelin katılımı sağlanmaktadır.

Bu eğitim programlarında personele, yabancı dil eğitimi, AT ile ilgili teorik eğitim, Topluluk Politikaları, Topluluk hukuku, ticaret, maliye ve rekabet politikaları, uluslar üstü örgütlere uyum, grup çalışması hakkında bilgi ve tecrübe, müzakere teknikleri, Uluslararası ilişkiler, Türkiye - Topluluk ilişkileri, ortak tarım politikası gibi konularda eğitim uygulanmaktadır. Yapılan eğitim çalışmalarında Topluluğa üye ülkelerin tecrübelerinden büyük ölçüde yararlanılmaktadır.

Kamu sektörü ve özel sektör elemanlarını AT konularında yetiştirmek amacı ile Ankara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM), çeşitli dönemlerde kurslar düzenlemektedir. Kamu kuruluşlarında çalışan personelin bu kurslara müracaatı Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Topluluğu Başkanlığı aracılığı ile yapılmaktadır. Bu kurslarda:

- 1 — Yabancı dil eğitimi,
- 2 — Temel Eğitim,
- 3 — Uzmanlık Eğitimi programları gerçekleştirilmektedir.

### **İçişleri Bakanlığının Personelinin AT Konularında Eğitimi**

Bakanlık personelinin AT ile ilgili çalışmalara daha etkin bir şekilde katkıda bulunmasını sağlamak amacıyla gerek yabancı dil eğitimi gerekse Avrupa Topluluğu ile ilgili çeşitli konularda eğitim önem kazanmıştır.



Yurt içinde mevcut yabancı dil kurslarına katılmak isteyen personele Bakanlıkça gerekli katkılar sağlanırken bir yandan personelin yabancı dilini daha iyi bir seviyeye getirmesi bunun yanı sıra AT ülkelerinde konula ilgili araştırına ve staj yapmaları amacıyla bir yıl süreli yurtdışı eğitim burslarından yararlanılmaktadır.

Bakanlığımızca temin edilen bu burslarla 1988 yılı içinde iki eleman Avrupa Entegrasyonunun Ulusal İdareye Etkisi konusunda Belçika ve Fransa'ya, bir eleman Personel Eğitimi konusunda İngiltere'ye, bir eleman da Avrupa Topluluğu Kurumlarında Karar Verme Süreci konusunda Belçika'ya gönderilmiştir. 1989 yılında da APK Kurulu Başkanlığından dört eleman Topluluk Hukuku, Avrupa Entegrasyonunun Ulusal İdareye Etkisi, Avrupa Kurumlarında Karar Verme Süreci konularında İngiltere'ye gönderilmiştir.

Söz konusu burslardan daha sonraki yıllarda da yararlanılması düşünülmektedir.

Yurt dışı burslarının yanı sıra, başta Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırına ve Uygulama Merkezi (ATAUM) programları olmak üzere çeşitli programlardan da yararlanılarak yönetici ve uzman personelin AT konusunda bilgilerinin artırılmasına çalışılmaktadır.

Bu cümleden olarak;

— Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırına ve Uygulama Merkezinde düzenlenen «Topluluk Hukuku» konulu ihtisas programına bir elemanın,

— Avrupa Topluluğu Komisyonu tarafından Türk kamu görevlileri için Brüksel'de düzenlenen «İç Pazar» konulu seminere bir elemanın,

— AT konularında uzman yetiştirme programı uyarınca Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve Devlet Planlama Teşkilatı arasında imzalanan tur/87/034 nolu proje çerçevesinde Paris'te düzenlenen «Sınai ve Sosyal Kalkınma» konulu kurs ile Amsterdam'da düzenlenen «Topluluk Hukuku» konulu kursa birer elemanın,

— OECD'nin 6 numaralı teknik işbirliği projesi çerçevesinde düzenlenen programlara 1988 ve 1989 yıllarında birer elemanın, katılmaları sağlanmıştır.

Ayrıca 1989 yılında İtalya'da Johns Hopkins Üniversitesi tarafından gerçekleştirilen AT Ticaret, Maliye ve Rekabet Politikaları konulu grup eğitimi programına Bakanlığımızdan da bir eleman katılmıştır.

### 3 — TEŞKİLATLANMA

Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu arasında ortaklık ilişkilerini başlatan Ankara Anlaşmasının yapıldığı 1964 yılından başlayarak ilgili Bakanlıklar ile koordinasyon görevini yürütecek merkez teşkilatı bünyesinde AT konularında örgütlenme çalışmaları başlatılmıştır.

4 Mart 1964 tarih ve 6/2802 sayılı Kararname ile Ortaklık Anlaşmasının uygulanması ile ilgili ve çeşitli Bakanlık ve Kuruluşların işbirliğini gerektiren cari işlemler, 2 Şubat 1962 tarih ve 6/196 sayılı Kararname ile kurulmuş olan Dış İktisadi Münasebetler Komitesine verilmiştir.<sup>14</sup> Komitenin kararlarının yurt içinde ilgili Bakanlık veya Bakanlıklarca yürütüleceği, yurt dışında yürütülecek kararların ise, Dışişleri Bakanlığınca dış temsilciliklere verilecek talimata göre yerne getirileceği hükme bağlanmıştır.

Ortaklık Anlaşmasının ileriki safhaları göz önüne alınarak 24 Mart 1968 tarih ve 6/9750 sayılı Kararname yürürlüğe konmuştur. Bu Kararname ile ülkenin sanayileşmesi için gerekli tedbir ve politikaların tespiti, gerekli görülenlerin Yüksek Planlama Kuruluna sunulması görevi ile çeşitli bakanlık ve kuruluşlar arası koordinasyonun sağlanması Devlet Planlama Teşkilatına verilmiştir. Dış temsil ve müzakerelerin yürütülmesi ve bunların düzenlenmesi ile ilgili koordinasyon görevi Dışişleri Bakanlığına bırakılmıştır. Ayrıca Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreter Ekonomik İşler Yardımcısının Başkanlığında, genel çalışma esaslarının tespiti, birden fazla bakanlığı ilgilendiren konuların yürütülmesinde koordinasyonu sağlamak ve karar tekliflerini Yüksek Planlama Kuruluna sunmak üzere bir Koordinasyon Komitesi kurulmuştur.

1964 ve 1968 yıllarında çıkarılan Kararnemelerin uygulamalarında pek başarı sağlanamamıştır.

16 Ocak 1971 tarih ve 7/1801 sayılı yeni bir Kararname ile Katma Protokol ve ekleri Mali Protokolün ortaklığın geçiş dönemine ilişkin düzenlemelerinin yürütülmesi ve koordinasyonu görevleri yukarıda anılan Komiteye verilmiştir.

Türkiye'nin AT'na tam üyelik başvurusunu yapma konusu gündeme gelmeye başladıktan sonra Türk Kamu Yönetiminin yeniden örgütlenmesi ihtiyacı doğmuştur. 15 Aralık 1981 tarihinde Avrupa Ekonomik

<sup>14</sup> V. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu AET Raporu, Yayın No. DPT: 1871, OİK:292 (alıntı).

Topluluğu ile ilgili işlemlerin tek elden ve süratli bir şekilde yürütülmesi için Devlet Planlama Teşkilatı bünyesinde Avrupa Ekonomik Topluluğu Dairesinin kurulması ve çalışmaları hakkında 8/3967 sayılı Bakanlar Kurulu kararı çıkarılmıştır.<sup>15</sup> Bu karar ile daha önce çıkarılmış üç kararname yürürlükten kaldırılmıştır.

Başkanlığını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarının yapacağı Avrupa Ekonomik Topluluğu Koordinasyon Komitesi kurulmuştur. Bu Komitenin daimi üyeleri, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık Bakanlığı, Gümrük ve Tekel Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı olarak tespit edilmiştir. Gerekliğinde ilgili diğer bakanlıklar da Komiteye katılacaktır.

Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Ekonomik Topluluğu Dairesi, çeşitli bakanlık ve kuruluşlar tarafından yürütülen teknik çalışmaların, özel sektörün yaptığı çalışmalarla ahenkleştirilmesi ve koordinasyonu görevini de üstlenmiştir. Bu konuda, üniversiteler, İktisadi Kalkınma Vakfı, Ticaret ve Sanayi Odaları ve Borsaları Birliği, İşçi İşveren Sendikaları Konfederasyonu ve diğer uygun görülecek kuruluşlar ile meslek kuruluşlarının temsilcilerinden ve Avrupa Ekonomik Topluluğu konusunda ihtisas yapmış kişilerden oluşan istişari bir organ olan «Danışma Kurulu» teşkil edilmiştir.

Avrupa Ekonomik Topluluğu konusunda dış temsil ve müzakereler, Avrupa Ekonomik Topluluğu Koordinasyon Komitesinin aldığı kararlar doğrultusunda Dışişleri Bakanlığı tarafından yürütülür.

Ayrıca adı geçen Bakanlar Kurulu Kararının 4 üncü maddesi; «Koordinasyon Komitesinin asli üyesi olarak sayılan bakanlıklar, kendi kuruluşlarını ilgilendiren çalışma ve incelemeleri yapmak üzere bünyeleri içinde Avrupa Ekonomik Topluluğu birimlerini kurmak üzere teşkilatlanırlar» hükmünü getirmiştir.

Türkiye'nin AT'na tam üyelik başvurusu ciddi boyutlar almaya başlayınca Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığı tarafından 16 Şubat 1987 tarihinde bir Genelge yayımlanarak bakanlık ve kamu kuruluşlarının kendi bünyelerinde AET birimlerinin kurulması istenmiştir.

Bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarda Avrupa Topluluğu ile ilgili birimler kurulması amacıyla 14 Nisan 1989 tarihinde 367 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmıştır.<sup>16</sup> Bu Kanun Hükmünde Kararına

<sup>15</sup> 9 Nisan 1982 tarih ve 17659 sayılı Resmi Gazete.

<sup>16</sup> 4 Mayıs 1989 tarih ve 20158 sayılı Resmi Gazete.

mede kuruluşlar bünyesinde oluşturulacak Avrupa Topluluğu ile ilgili birimlerin görevleri ve buralarda çalıştırılacak uzman yardımcıları ile uzmanların istihdam şekilleri de düzenlenmiştir.

367 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bazı Bakanlık ve kuruluşların teşkilat kanunlarında değişiklikler getirilerek bünyelerinde ana hizmet birimi olarak Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlıkları kurulmuştur. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı bünyelerinde ise ana hizmet birimi olarak Avrupa Topluluğu Koordinasyon Genel Müdürlükleri ihdas edilmiştir.

Dışişleri Bakanlığı için örgütlenmenin, Bakanlığın Teşkilat ve Görev yönetmeliğinde belirtilmesi öngörülmüştür.

Ayrıca, tam üyelik başvurusundan sonra Ülkemizin Avrupa Topluluğuyla ilişkilerinde ilgili kararların alınması, çalışmalarda birlik, rehberlik ve ahengin sağlanması amacıyla Başbakanlığın 3 Nisan 1989 tarih ve Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü 1989/4 sayılı Genelgesi ile «Avrupa Topluluğu Üst Kurulu», «Avrupa Topluluğu Koordinasyon Kurulu», «Avrupa Topluluğu Danışma Kurulu» kurulmuştur.

Avrupa Topluluğu Üst Kurulu; Başbakanın başkanlığında, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, Başbakanın tayin edeceği ilgili Devlet Bakanı veya Bakanları ve Dışişleri Bakanından oluşmaktadır.

Bu kurulun görevleri; Avrupa Topluluğu ile ilişkilerin siyasi, ekonomik ve sosyal yönleriyle ilgili stratejileri oluşturmak ve bu alandaki nihai kararları almaktır.

Avrupa Topluluğu Koordinasyon Kurulu; Avrupa Topluluğuyla ilişkilerle görevli Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı ile Başbakanlık, Adalet, Dışişleri, Maliye ve Gümrük, Sağlık, Ulaştırma, Tarım Orman ve Köy işleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının, Müsteşar, Genel Müdür ve/veya ilgili Birim Başkanları ile Devlet İstatistik Enstitüsü, Türk Standartları Enstitüsü Başkanlıklarının Başkan veya Başkan Yardımcılarından teşekkül eder.

AT Koordinasyon Kurulu, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısının veya kendisini temsilen görevlendireceği yetkilinin başkanlığında toplanır.

Avrupa Topluluğu Danışma Kurulu; Bakanlıklar ve Kamu Kuruluşlarının Avrupa Topluluğu Koordinasyon Kurulunda görevli temsilcileri

ile Türkiye-Avrupa Topluluğu Karına Parlamento Komisyonunun, Üniversitelerin, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliğinin, İktisadi Kalkınma Vakfının, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonunun, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonunun, Türkiye Sanayi ve İşadamları Derneğinin, Türkiye Avrupa Topluluğu Derneğinin, Türkiye Bankalar Birliğinin, Türkiye Ziraat Odaları Birliğinin ve Dış Politika Enstitüsü ile diğer ilgili olabilecek tüzelkişiliklerin Devlet Bakam ve Başbakan Yardımcılığınca davet edilen temsilcilerinden teşekkül eder.

Danışma Kurulu, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısının veya kendisini temsilen görevlendireceği yetkilinin başkanlığında toplanır.

### **İçişleri Bakanlığı'nda Örgütlenme**

İçişleri Bakanlığı 15 Aralık 1981 tarih ve 8/3967 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile ihdas edilen Avrupa Ekonomik Topluluğu Koordinasyon Komitesinin daimi üyesi olmadığı için Bakanlığın AT konusunda örgütlenmesi 367 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile olmamıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının 26 Mayıs 1987 tarihli yazıları üzerine Bakanlığımız AT konusunda örgütlenme çalışmalarına başlamıştır.

İlk aşamada Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığının AT ile ilgili çalışmaları yürütmesi uygun görülerek adı geçen Kurul Başkanlığı bünyesindeki Araştırma ve Yönetimi Geliştirme Dairesi Başkanlığına ek görev olarak verilmiştir. Görev bir yıl süre ile bu birim tarafından yürütülmüştür.

Ancak Devlet Bakanlığının 18 Mart 1988 tarihli yazıları ile bakanlık ve kuruluşların AT konusunda teşkilatlanmaları hakkında yapılan üst kurul toplantısında, bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarına dair mevzuatta bu aşamada bir değişikliğe gerek olmadığı ve AT birimlerinin bir müsteşar yardımcılığı sorumluluğunda yönetilmesi hususunda mutabakata varıldığı bildirilerek gereğinin yapılması istenmiştir. Devlet Bakanlığının 12 Nisan 1988 tarihli ikinci yazısında aynı husus vurgulanmıştır. Bu yazılar üzerine konu Bakanlığımız tarafından tekrar değerlendirilerek Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı bünyesinde Çok Uluslu Kuruluşlar Dairesi adı altında bir daire kurulmuştur.

24 Haziran 1988 tarihli Bakan onayı ile İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görev

leri Hakkında Yönetmelikte değişiklik yapılarak Çok Uluslu Kuruluşlar Dairesi oluşturulmuştur.

Adı geçen yönetmelikte yapılan değişiklik ile Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kumlu Başkanlığı görevlerine aşağıdaki görevler eklenmiştir.

«Ülkemizin dış politikası doğrultusunda, Bakanlığın görev alanına giren konularda Çok Uluslu Kuruluşlarca kabul edilen sözleşme, karar ve tavsiyelerin uygulanmasını takip etmek; bu kuruluşların Bakanlık ve mahalli idarelere ilişkin komitelerinde görüőülen faaliyetler hakkında hazırlık çalışmaları yapmak ve toplantılar için görevlendirilen Bakanlık mensupları arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamak.»

Çok Uluslu Kuruluşlar Dairesi içinde, kendisine verilen görevleri yerme getirebilmesi için Avrupa Topluluğu (AT) Grubu ve Diğer Çok Uluslu Kuruluşlar Grubu kurulmuştur.

### **SONUÇ**

Ülkemizin Avrupa Topluluğuna tam üyeliğini gerçekleştirmek ve uluslar üstü örgüt niteliği taşıyan Topluluk ile Türkiye'nin entegrasyonunu sağlamak amacıyla kamu kuruluşları nezdinde yürütölen uyum çalışmaları ile özel teşebbüsün bu konuda gerekli bilgilerle teçhiz edilmesi ve yönlendirilmesi çalışmaları yoğunluk kazanmış bulunmaktadır.

Topluluğa üye ölkelerin geçiş dönemleri ve daha sonra da tam üyelik süreci içinde karşılaştıkları sorunlar ve bu ölkelerin tecrübeleri göz önüne alındığında uluslar üstü örgütlere uyum, yönetimlerde karar alma mekanizmasının işleyişinde çabukluk, kurumlar arasında etkin bir koordinasyon ve sahasında ve AT konularında yetişmiş lisan bilen uzman personel gerektirmektedir.

Konunun önemine paralel olarak İçişleri Bakanlığında da teşkilatlanma ve eğitim çalışmaları başlatılmıştır.

Gerek İç Pazara uyum gerekse Topluluk Mevzuatı ile Türk mevzuatının uyumu çalışmalarını yürütmek üzere kurulan alt-komite ve çalışma gruplarından Bakanlığımız, İç Pazara uyum konusunda 5 alt-komite 12 çalışma grubu ve 3 alt çalışma grubu olmak üzere toplam 20'sine, mevzuat uyumu konusunda ise 11 alt-komite ve 10 çalışma grubu olmak üzere toplam 21'ine üye bulunmaktadır.

Bunun yanı sıra Bakanlığımızın üstlendiği fonksiyonların niteliği ve görevleri arasında güvenliği ve kamu düzenini sağlamak, kişi hak ve hürriyetlerini korumak, sınır kıyı ve karasularının emniyetini sağlamak, karayolları trafik düzenini sağlamak, il ve ilçelerin genel idarelerini, mahalli idareler ve bunların merkezi idare ile olan ilişkilerini düzenlemek görevlerinin bulunması nedeniyle AT ile ilişkiler açısından giderek daha yoğun görevler üstlenmesi gerekecektir.

Bu cümleden olarak özellikle;

1 — Toplulukta İşgücünün serbest dolaşımı konusunda önemli gelişmeler kaydedilmiş olmakla beraber gümrük ve polis kontrolü olmadan seyahat edebilme noktasına henüz gelinmemiştir. Kişilerin serbest dolaşımını önleyen faktörler; terör olayları, uyuşturucu kaçakçılığı, cinayet olaylarıdır. Bu alanda gelişme, ancak iç sınırlardaki kontrol ve formalitelerin dış sınırlara kaydırılması ile mümkün olacaktır. Bu sebeple gerek milli mevzuatımızın uyumlaştırılması gerekse uygulama dönemlerinde Bakanlığımızın rolü olacaktır.

2 — Teşebbüs hakkı ve hizmetlerin serbest dolaşımının sağlanması, yabancıların ülkemizde ikamet ve serbestçe seyahat edebilmeleri konularını gündeme getirmektedir. Bu konuda yasal düzenlemelerin ve teknik düzeyde hazırlıkların yapılması görevleri büyük ölçüde Bakanlığımızı ilgilendirmektedir.

3 — Kara, deniz ve hava yolu Ulaştırmasında uluslararası normlara uyulması, güvenlik ve düzenin sağlanması, diğer kuruluşlarla birlikte Bakanlığımızın da görev alanına girmektedir.

4 — Bilindiği üzere, bölgeler arası farklılıkların giderilmesi, yerel yönetimler, çevrenin iyileştirilmesi ve kirliliğin önlenmesi, tüketicinin korunması gibi konular üzerinde Topluluk hassasiyetle durmaktadır. Bu nedenle AT olgusunun bütün yönleriyle mülki ve mahalli idareler yöneticilerine aktarılması gerekmektedir.

Sonuç olarak, zaman içinde Avrupa Topluluğu - Türkiye ilişkilerinde İçişleri Bakanlığının rolü ve önemi daha da artacaktır. Bu nedenle Bakanlığımız tarafından, bu konuda daha fazla sayıda personelin eğitimi ve yetişmiş elemanların kalıcılığının temini için şimdiden gereken çalışmaların yapılması yararlı olacaktır.





## FRANSA'DA DEVLET, VİLAYET VE BÖLGE İDARELERİ ARASINDA SORUMLULUKLARIN YENİ BÖLÜŞÜMÜ

**Yazan: Michal FROMONT \***  
**Çev: Fikret DENİZ**  
**Simav Kaymakamı**

Fransa kendi komşu ülkelerinde olan sistemlere benzer ne mahalli bir hükümet sistemine, ne de kendi kendini idare eden özerk bir mahalli idare sistemine sahiptir. Fransa'nın sahip olduğu yönetim sistemi basit olarak bir adem-i merkeziyetçi hükümet sistemidir. "Adem-i merkeziyet usulünün tatbiki" kavramının lügat anlamı, "hem 'selâhiyeti tevzi etme faaliyeti ve uygulaması' ve hem de 'bu faaliyet ve uygulamanın neticesinin alınması' durumu olan 'adem-i merkeziyet' ile (bir hususu) tek bir merkezden harekete geçirek bu hususun dağıtımı ve tatbikinin gerçekleştirilmesi" olarak verilebilir.

1789 ihtilalinin ilk yıllarını bir tarafa bırakacak olursak, burada incelemekte olduğumuz iki mahalli idareler ünitesinden en eskisi —Fransızca departement denmektedir— başlangıçta doğrudan tayin edilen merkezi hükümet temsilcisinin —ki validir— otoritesi altında devletin idari bir ünitesi idi. Ancak Temmuz Monarşisi zamanındadır ki depart satanlar hem devletin hem de mahalli idarelerin icrasına yarayan ikili bir karakter kazandılar. Uzun bir süre, sadece mahalli yolların idaresi ile yetkili kılman departman, III. Cumhuriyet zamanında kendisine devlet yardımları sorumlulukları verilinceye kadar yetkilerini genişletemedi. 1982 Reformu, bu gelişmenin devamı ile birlikte Validen tamamen ayrı ve mahalli sorumlulukları daha da genişletilmiş yeni bir vilayet yöneticisi ortaya çıkarmıştır. Aynı şekilde, bölge de 1940'lara kadar sadece devletin bir idare alanı olup bölge valileri tarafından idare ediliyor iken, 1960'da bölgesel işler için de bir idari alan hüviyetini kazandı. 1969 yılı reform teşebbüslerinin hâkim kalmasını takiben, bölge nihayet 1972'de limitli bir yasal statüye ve beraberinde oldukça kısıtlı ekonomik sorumluluklara kavuştu. Fakat ancak 1982 reformudur ki, bölgelerin gerçekten ve hemen hemen milli idareler şekline benzer, demokratik

---

\* Michel FROMONT, Dijon (Fransa) Üniversitesinde profesördür.

Bu yazı, International Review of Administrative Sciences, Vol. 53 (1987), s. 507- 516'dan tercüme edilmiştir.

usullerle seçilmiş kendi özel meclisleri, kendi yöneticileri ve daha geniş ve daha çeşitli yetki ve sorumluluklara sahip olmasını mümkün kılmıştır.

Bu sebeple, vilayetler ve bölgeler, bütün halindeki bir devletin âdemi merkeziyet tatbiki ile ortaya çıkmış ürünleridir.

"Bölünmez Cumhuriyet" fikri (4 Ekim 1958 tarihli Anayasanın 2. maddesi) o kadar kuvvetli idi ki, tam bir âdemi merkeziyet ancak uzun tereddütler ve direnmelerden sonra elde edilebilmiştir. Buna ilave olarak, vilayet ve bölgenin hem birlikte hem de rekabet eder oluşu Devlet ile belediye arasında hükümetin daha fazla aracı olmasına da katkı sağlayamamıştır.

Bu sebeple yasal bünye münakaşasız Devletin bütünlüğü olmuştur ve yetkilerin yeni organizasyonu da mahalli hükümetlerde sadece devletin daha kuvvetle temsil edilmesine yol açmaktadır. Sorumluluklar o derece muğlak ve üst üste yığılmıştır ki gerçek manada özerk bir mahalli hükümetten bahsetmek yanıltıcı olur.

### **Bölüşümle İlgili Temel Kriterler**

Bu kriterler, ya kendiliğinden anlaşılır olduklarından ya da daha teferruatlı hususların tam bir dizisini açıkça oluşturduğundan 1982 Kanununun hiçbir yerinde açıkça belirtilmemiştir. Buna rağmen geniş kapsamlı dört büyük prensip şu şekilde tanımlanabilir:

1. Bölgeler ve vilayetlerin her ikisi de gerçek idari sorumluluklara sahiptir.
2. Bölgeler ve vilayetlerin her ikisi de fonksiyonel olarak tanımlanan sorumluluklara sahiptir.
3. Hem bölgeler ve hem de vilayetler kendi sorumluluklarını sürdürebilmek için gerekli olan yetki ve güçlere sahiptir.
4. Bölge ve vilayetlerin hiçbirinin belediyeleri denetleme yetkisi yoktur.

### **İdari Ehliyetler**

Bütün halindeki bir devlette (Üniter Devlet), mahalli ve bölgesel makamların sadece idari sorumlulukları vardır; Bu prensip zımni olarak Anayasanın 72. maddesine geçirilmiştir ki bu madde ile Cumhuriyetin bütün mntika ve bölgeleri (deniz aşırı bölgeler dâhil) kendi kendilerini serbestçe idare edebileceklerdir.

Bunun sonuçları açıkça şudur: Bölgeler ve vilayetlerin kendi kendilerine hükümet etme yetki ve müesseseleri yoktur, çünkü statüleri Devlet tarafından tanınır; kanun yapma yetkileri yoktur, zira kanun, milli iradenin bir ifadesidir; hatta bazı yorumcular onlara düzenleme yapma yetkisini de tanımazlar; pek tabii olarak kazai (adli) yetkileri de yoktur; dışişleri ve savunma ile de ilgili yetkileri olamaz.

### **Görevden Doğan Sorumluluklar**

Bölgeler ve vilayetlerin idari yetkilerinin genel bir karakteri yoktur. 1982 tarihli Kanun'dan önce, Genel Meclisin ki vilayetler düzeyinde müzakere edebilen bir meclisti ve o zamanlar kabul edilen yegane yardımcı bir idari ünite idi— o vilayeti ilgilendiren her konuda karar alma yetkisi vardı. (10 Ağustos 1871 tarihli Kanununun 46. maddesi). Aslında bu hükmün gayesi sadece, meclisin sorumluluk alanı ile icra makamını birbirinden ayırt etmektir.

Sorumlulukların Devlet ile vilayet idareleri arasında tahsisi (taksimi) aslında konuların milli ve mahalli oluşundan kaynaklanmıştır. Bununla birlikte tatbikatta, yalnız mevzuatla yetinilmeyip, çok sık olarak merkezi hükümet daireleri de büyük bir ketumiyetle vilayet idarelerinin görev alanlarını kısıtlamaya ve sorumluluklarının genişlemesini önlemeye çalışmaktadırlar.

Böylece kanun koyucu da ister istemez, daha alttaki otoritelerin her türlü hizmeti yerme getirecek yetkilerle donatılmasından vazgeçerek onların sorumluluklarını bir liste halinde tespit etme yolunu seçmektedir. Aynı usul, pek tabii olarak yeni yaratılan idari organizasyonlara da uygulanmıştır: yani bölgeler idarelerine. Sorumlulukların Belediyeler, Vilayetler ve Bölgeler arasında taksimine dair 7 Ocak 1983 ve 22 Temmuz 1983 tarihinde yapılan iki büyük düzenlemenin gayesi de bu idi. 2 Mart 1982 tarihli Kanununun 23. ve 59. maddeleri, her ne kadar belediyelerin, vilayetlerin ve bölgelerin hakları ve serbestlikleri ile ilgili olarak, Genel (bölgesel) Meclisin aldığı kararlar ile o vilayetin (bölgenin) işlerini göreceğini kesin olarak ifade ediyor ise de bu hükümler sorumlulukların dağıtılması ile ilgili kanunların hiçbirine atıfta bulunmadığından, sadece tefsire yardımcı olarak kullanılabilirler.

Bölgelere ve vilayetlere intikal eden yetki ve sorumlulukların listelenmesi için, kanun koyucu 7 Ocak 1983 tarihli Yasanın 3- maddesi sonuna şu hükmü koydu: "Sorumlulukların Devlet, mahalli ve bölgesel idareler arasında dağıtılması, bundan böyle, Devlete düşen asli görevler ile belediyeler, vilayetler ve bölgelere intikal edenler birbirlerinden her birinin sorumluluk alanı ve tahsis edilen kaynaklar belirtilerek ayrır-

dilecek ve Devlete, belediyeye, vilayete veya bölgeye uygunluğu onaylanarak tayin ve tahsis olunacaktır." Bu prensip her zaman uygulanmadı, bununla birlikte kanun koyucu sorumlulukların, almayacak kararın tipine göre değil de görülen fonksiyonun mahiyetine göre dağıtılmasında ısrar etmiştir ki bu da bizim üçüncü prensibin doğruluğunu kanıtlamaktadır.

### **Tayin Edilmiş Politikalar Çerçevesinde Tam Yetki**

Kanun koyucu, mahalli ve bölgesel otoritelerin kendilerine tevdi edilen görevleri ifa için gerekli olan yetkileri bizzat ve sık sık vermiştir. Bu özellikle, doğal olarak verilmesi gerekli bazı yasal yetkilendir ki, meselâ Devlete has olan şu yetkilere yakınlık arz ederler: Kendi kendine hükümet etme yetkisi, kanun yapma yetkisi, siyasi yetkiler.

Bölgelerin ve vilayetlerin kendi kendilerine hükümet etme yetkileri olmadığından, onların meclisleri sadece kendi dahili düzenlemelerini yapmak için yetki almışlardır (2 Mart 1982 tarihli Kanununun 39. maddesi ve 5 Temmuz 1972 tarihli Kanunun değişik 11. maddesi). Aynı şekilde, ne bölgelerin ne de vilayetlerin kanun yapma yetkisi yoktur. Ancak onların meclislerine zaman zaman idari nizamnameler çıkarına yetkisi verilmiştir. Meselâ; 22 Temmuz 1983 tarihli Kanununun 34. maddesine dayanılarak, Genel Meclis, vilayet halkının sosyal refahı ile ilgili ve sorumluluğu vilayete ait kaide ve nizamlar koyabilir. Aynı şekilde, bölgelerin ve vilayetlerin diplomatik yetkileri olmamakla birlikte, 2 Mart 1982 tarihli Kanununun 65. maddesi, bölge meclisinin, hükümetin izni ile sadece istişari mahiyette ve sınır işbirliği çerçevesinde, o bölgede müşterek sınırları olan yabancı ülkelerin ademi merkezi (mahalli) makamları ile devamlı temas kurmak kararı alabilmesine imkan tanımıştır.

Bütün bu sarih, ancak sınırlı yasal yetkilere rağmen bölgelerin ve vilayetlerin sorumluluk alanlarına giren konularda diğer ülkelerle doğrudan münasebette bulunma ve bu konuda düzenleme getirme yetkisine sahip olup olmadıkları hâlâ tartışma konusudur.

Bana kalırsa, vilayet ve bölge idareleri genel anlamda kaide ve nizamlar koyma (düzenleme yapma) yetkisine sahip olmalıdır. Bu hem anayasanın kendi kendini idare etme prensibine hem de sorumlulukların görevsel dağılımı tekniğine uygun düşer. Mahalli ve bölgesel idarelerin kendi sorumluluklarını yerme getirebilmeleri için böyle bir genel düzenleme yapma yetkisine sahip olmaları yerindedir. Mahkemelerin kararları da bu merkezdedir. Meselâ, 13 Ocak 1985 tarihli bir karar da (Yeni yerleşim bölgesi Cergy-Pontoise için kamu geliştirme derneği ile ilgili) Devlet Şurası (Danıştay), bölge halkına hizmet verecek servislerin organize edilmesi ile ilgili kararların alınması ve kaidelerin saptanmasının o

bölgedeki mahalli idarelerin veya kumlan halk şirketlerinin yetkisi dahilinde olduğunu teyit etmiştir.

Dış münasebetlere gelince, yardımı milli otoriteler bu konuda genel bir yetki sahibidirler. Devlet tarafından da artık bu münakaşa edilmiyor.

(Başbakanlığın 10 Mayıs 1985 tarih ve 2063/SG sayılı tamimi) 2 Mart 1982 tarihli Kanunun 65. maddesi hükümleri, Devletin ön müsaadesini alma mecburiyetini getirmekle nispeten kısıtlayıcı görünüyor ise de, bunu genel kaideye bir istisna olarak görmek gerekir.

## **HİYERARŞİK BİR İLİŞKİDE OLMAYAN YARDIMCI MİLLÎ ÜNİTELER**

İdarenin ademi merkeziyetçi olmasını vurgularken, kanun koyucunun 1982'deki niyeti hiç de Fransa'yı bir Federal Devlet haline dönüştürerek, mahalli idareleri Belediyeler ve departmanlar üstünde bir yetkiye sahip kılmak veya vilayetlere Belediyeler üzerinde bir murakabe yetkisi vermek değildi.

7 Ocak 1983 tarihli Kanunun 2. maddesi çok açık bir şekilde şu prensibi ortaya koymuştur: "Bu kanunda belirtilen sorumlulukların belediyeler, vilayetler ve bölgelere intikali, bu idari makamlardan herhangi birini diğeri üzerinde hiçbir şekilde murakabe yapma veya emir verme yetkisine sahip kılamaz."

Bu hüküm bilahare 2 Mart 1982 tarihli Kanunun 59. maddesi ile şu bölgelere de teşmil edilmiştir: Bölgenin ilmi ve kültürel gelişmesi, halk sağlığı, sosyal ve ekonomik yönden ilerlemesi, arazi kullanma planlaması, kendi benliğinin korunması vs. gibi konularda kendilerine sorumluluk verilen bölgeler.

Bu hükümlerin arkasındaki mantığı esaslar, tamamen üniter bir devlet (bütün ülkede amme otoritelerinin işleyişinin koordinasyonundan tek başına sorumlu olan devlet şekli) geleneğine sıkıca bağlanmak ihtiyacından ve devletin mutlak hakimiyet ve murakabe yetkisinden, 2. derecedeki mahalli hükümetler lehine vazgeçme korkusundan kaynaklanmaktadır.

Kanun koyucu bu prensibi her zaman ince detaylarına kadar takip etmemiştir; çünkü onun varlığı esasen inkar edilmiyordu. (Vilayet - Belediye ilişkileri ile ilgili 2 Mart 1982 tarihli Kanunun 23 ve 32'inci maddeleri; bölge - vilayet ilişkileri ile ilgili 7 Ocak 1982 ve 29 Temmuz 1982 tarihli Planlama Kanunları).

Bu itibarla gerek kanun koyucu ve gerekse hükümet otoriteleri, sorumlulukların bölünmesi ile ilgili dört prensibin uygulanmasında daha esnek bir yaklaşımı tercih etmişlerdir.

### **Sorumlulukları Yeni Bölüşümü İle İlgili Mekanizma**

1982 ve 1985 tarihli kanunların ana gayesi, yardımcı milli idare ünitelerinin sorumluluk alanlarını genişletmek, aynı zamanda devletinkini de azaltmak idi; mamafih bu arada, yetkilerin bölgeler, vilayetler ve belediyeler arasında taksimi veya yeniden dağıtılması yolunda da işlev gördüler. Bu itibarla, intikal eden hak ve yetkiler ile devlete ait olanların sınırlarının ve bölgeler ve vilayet idareleri arasında dağıtılan genel hak ve yetkilerin görevsel olarak sınırlandırılmalarının ayrıca tetkiki gerekir.

### **Devletin Yetkileri İle Kıyaslanarak Hak ve Yetkilerin**

#### **Sınırlandırılması**

Daha önce de gördüğümüz üzere, prensip, bölge ve vilayet idarelerine daha geniş görevler manzumesi sunmaktır. Gerçi mahalli seviyede kanun yapma yetkisi yoktur, hatta gelişmiş mahalli yasal düzenleme yetkisi de eksiktir; ancak yardımcı - milli otoritelerin daha çok milli yasaları mı 3/oksa kendi özel hukuki düzenlemelerini mi uyguladıkları konuları arasında pek fazla ayırım yapılmamaktadır.

Kaldı ki, bölge ve vilayet idarelerinin devlet namına değil, bütün konularda kendi öz toplulukları namına hareket ettikleri kabul edilir. (Belediye meclislerinin ise, zaman zaman devlet namına hareket ettikleri görülmektedir.)

Benim bilgilerime göre bu kaidenin tek istisnası, bölgede işgücü istihdamı ve gelişme lehine yapılan yatırımlara bölgeler tarafından yapılan mali yardımlar olup, devlet namına yapılmaktadır (5 Temmuz 1972 tarihli Kanunun değişik 4. maddesi).

Yardımcı milli otoritelerin, devlet hizmetlerinin görülmesi için gerekli alt yapıları yapma sorumluluğu varsa bu takdirde bölgesel işler Devletin işleri ile birleşir, bütünleşir (Entegrasyon). Buna en güzel misal eğitim hizmetleridir. Eğitim için gerekli bina yapımı, ekipman ve büyük onarımlar v.s. den vilayet ve bölge idareleri sorumludur; eğitim için gerekli insan ve malzeme temini ise devletin sorumluluğu altındadır ve kararnamelerle tespit edilir. (7 Ocak 1983 tarihli Kanunun 14. maddesi); şurası da not edilmelidir ki, devlet temsilcisi her yıl devlet tarafından tayin edilecek elemanların idari ve eğitim görevleri için gerekli yeni veya ilâve bina ihtiyacını bizzat bir liste halinde hazırlar. An

çak bu listelerde, vilayetlerin de mutabakatı alınarak bölgeler tarafından hazırlanan eğitim programları ve bunun gereksinimleri mutlaka dikkate alınır.

Mahalli idareler faaliyetlerinin devletinki ile daha az ölçüde birleştiği noktalardan biri de, yardımcı milli ünitelerin, merkezi mevzuatı tatbik etmeleridir ki, burada yardımcı üniteler nispi bir serbestliğe sahiptirler.

Burada bölgelerin durumu ile ilgili en güzel misal mesleki eğitim konusudur; 7 Ocak 1983 tarihli Kanununun 82. maddesi: "Bölge, mesleki eğitimin başlatılması ve devam ettirilmesi ile ilgili uygulamayı, iş Kanunu hükümlerini göz önünde bulundurarak temin edecektir." demektedir.

Aynı maddede, devletin arızı olarak müdahale edeceği konular liste halinde belirtilmiştir. Vilayetler düzeyinde en iyi misal ise halkın sağlığı ve refahı ile ilgili olup 22 Temmuz 1983 tarihli Kanununun 32. maddesi aynen şöyle demektedir:

"35. maddede yazılı menfaatler hariç, vilayet idaresi refah ile ilgili hükümlerin gerektirdiği masrafları üstlenecektir." (35. madde devletin sorumluluğu altındadır.)

Aynı Kanununun 37. maddesi de "Vilayet idaresi, muhtelif mevzuat hükümlerinde derpiş edilen (Aile Hukuku ve Refah Kanunları ve Halk Sağlığı Kanunları gibi) hizmetlerin ifasından sorumlu kılmayacaktır."

Ekonomi politikası konularında yardımcı otoritelerin faaliyetlerinin devletin faaliyeti ile entegrasyonu diğer durumlara nazaran daha az nispettedir. Şüphesiz, devletin hakim pozisyonu 2 Mart 1982 tarihli Kanununun 66. ve 48. maddelerinde kuvvetle belirtilmiştir:

"Devlet, savunma ve istihdam ile birlikte ekonomik ve sosyal politikaların yürütülmesinden sorumludur. Mamafih, şu şartla ki, Vilayet (Bölge) bu maddede öngöröldüğü şekilde ekonomik ve sosyal konularla kendisini doğrudan ilgili görebilir."

Ve madde devam ederek, bölgelerin ve vilayetlerin, işletmelere (Özellikle zayıf durumda olan şirketlere) maddi yardımlarda bulunmalarına ve kırsal bölge halkının ihtiyaçlarını karşılamak üzere gerekli servislerin bakımını temin etmek üzere tedbirler almasına izin verilebileceğini yazmaktadır. Bu, gerçi mahalli idareleri belli ölçüde rahatlatmaktadır; ancak bu durum ekonomi politikası araçlarının en büyük kısmının (özellikle makroekonomik politikaların) milli ölçüde bir ihtiyaca cevap vermesi gerektiği gerçeğini değıştirmez ve bu sebeple de bölgeler ve vilayetlerin katkıları 2. derecede (tali) rol oynarlar.

### **Yetkilerin Bölgeler ve Vilayetler Arasında Taksimi (Tahsisi)**

Bölge/vilayet ilişkileri konusunda, yetkiler şu iki klasik kritere göre dağıtılabılır: Münhasır yetkiler, müşterek yetkiler.

Münhasır yetkiler kaidedir:

Bölgeye ne verilmişse vilayete devredilemez ve tersi.

Bunun en kesin örneği karayollarıdır; Yollar vilayete aittir; bu itibarla onları inşa etmek ve bakımını sağlamak vilayetin görevidir.

Bazı durumlarda, münhasır yetkiler yüksek politikaya giren konularla ilgilidir ve bunların kaideleri esasen teşrii kuvvet (kanun koyucu) tarafından tespit edilmiştir: Bu cümleden olmak üzere vilayetlerin sağlık ve refahla ilgili görevsel sorumlulukları vardır, diğer taraftan bölge ise mesleki eğitimden sorumludur. Diğer durumlarda, münhasır yetkiler, az veya çok özel maksatla verilirler: Mesela, vilayetler bazı kırsal alt yapı işlerinden (arazinin parselasyonu), otobüs hizmetleri, şehir dışı karayolu yolcu taşıma hizmetlerinden sorumludurlar; oysa bölgeler bazı kanal ve nehir rıhtım ve limanlarının idaresinden sorumludurlar. Bazen bu yetkiler o kadar kısıtlıdır ki, bunları hisseli (iştirak halinde) yetkiler olarak tanımlayabiliriz: Mesela, okul binalarında bölgeler lise ve üniversite hazırlık okulları, vilayetler ise orta öğretim, modem ve teknik okul binalarından sorumludurlar.

Müşterek yetkiler asıl kaideye istisnadırlar, gerçi ekonomi politikası konusunda vilayet ve bölgelere tanınan istisna önemlidir. Vilayetler ile ilgili 2 Mart 1982 tarihli Kanunun 48. maddesi, belediyelerle ilgili aynı Kanunun 5. maddesinden doğrudan alınmıştır, buna karşılık aynı Kanunun 66. maddesi bölgelerle ilgili hükümler taşımakta ve 5. maddeye atıfta bulunmaktadır.

Hükümler arasında benzerlikler olduğu gerçeği aşikar olmakla birlikte, müşterek yetkilerin ehliyetsiz kullanımı söz konusu değildir, çünkü bu yetkiler sadece şu iki tip faaliyet için kullanılırlar: Mahalli işletmelerin güç durumda bulunmaları halinde halkın menfaatlerini korumak ve özel teşebbüsün yetersiz veya eksik olduğu yerlerde kırsal bölge halkının ihtiyacı olan hizmetlerin devamını sağlamak. Böyle durumlarda mevzuat, yardımcı milli otoritelerin birbirleri ile işbirliğinde bulunmasını, hatta anlaşma yapmalarını tavsiye ve teşvik etmektedir. Buna karşılık, ekonomik gelişmeyi hızlandırma gayesi ile müdahale yapılması halinde, vilayet ve belediyeler kendilerini sadece kalkınma planlarını tasdik eden mevzuat tarafından yaratılan koşullara uydurmak zorunda kalabilirler. Şimdi konumuzu teşkil eden kanunun —7 Ocak 1982



tarihli ve 82 - 6 sayılı Kanun— vilayetlere, sadece bölge tarafından tahsis edilen, imkanların arttırılması şartıyla işletmelere mali yardımda bulunmasına izin vermiştir.

Bu durum, müşterek yetkilerde tamamlayıcı olanlardan daha az söz konusudur:

Teşebbüs (başlangıç) yetkisi daima bölgenindir. Aynı şekilde ekonomik planlamada, kanunda yazılı olmasa bile gerçekte, bölge mahalli idarelerin en üst basamağıdır ve devlet tarafından gözetilmektedir.

(Özellikle Devlet/Bölge planlama anlaşmaları yoluyla.)

### **SONUÇ**

Devlet, bölge ve vilayetlerin yetki ve sorumlulukları sık sık ve kaotik olarak birbirlerine karışmaktadır (karına karışık olmaktadır). Senatör Girod'un 6 Mayıs 1983 günü limanlar ve su yolları konusundaki meclis müzakereleri sırasında söylediği gibi:

"Deniz suyu bölgesel sorumluluk altındadır; Deniz rıhtımları (Limanlar) ise vilayetlerle ilgilidir; tatlı su limanları bölgenin kontrolündedir, fakat tatlı su ekin sulama işleri vilayetin konuları içindedir. Ancak, ne zaman ki tatlı su deniz suyuna karışır, o takdirde vilayet sorumluluğuna girer."

Bu karmakarışıklığın riski, hem devlet hem de üst mahalli makamlar için ortaya yeni murakabe (kontrol) şekilleri çıkabilir; yani bölgeye vilayet üzerinde ve vilayete de belediye üzerinde murakabe yetkisi verebilir.

Bu risk özellikle, gerek bölgenin gerekse vilâyetin oldukça mütevazı ölçülerde ve sınırlı kaynaklara sahip birer yardımcı - milli üniteler olması ve faaliyetlerini yürütebilmek için işbirliğine son derece ihtiyaç duymaları halinde çoğalır.



## YERİNDEN YÖNETİM VE KALKINMA \*

### GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkelerin çoğu, sosyal ve ekonomik kalkınmalarını gerçekleştirebilmek için, yerinden yönetim düzeninin çeşitli şekillerinden azami ölçüde yararlanmaya çalışmaktadırlar.

Özeti yapılan bu inceleme, gelişmekte olan ülkelerin yerinden yönetim düzenlerini araştırmak üzere, Birleşmiş Milletler Teşkilatınca oluşturulan Yerinden Yönetim Araştırma Grubu tarafından, 1962 yılında hazırlanmıştır.

Bu inceleme, gelişmekte olan ülkelerin yerinden yönetim düzenlerinin idari yönlerini ele almakta ve özellikle, genel hükümet fonksiyonlarını ve teknik hizmetlerin, yani, mahalli seviyede koordinasyonun, vatandaşın katılmasını ve yukarı kademelerin teknik desteğini gerektiren tarım, eğitim, sağlık ve sosyal yardım gibi hizmetlerin yerinden yönetim sorunları ile ilgilenmektedir.

Burada "yerinden yönetim" terimi, gerek merkezin taşra kuruluşlarına yetki genişliği; gerekse mahalli idarelere vesaire özel kuruluşlara yetki ve görevlerin devri usulü ile yönetim yetkisinin merkezden uzaklaştırılması anlamında kullanılmaktadır.

"Merkezi idare" terimi ise, federal yapıya sahip bulunmayan devlet sisteminde mahalli idare birimleri ile milli hükümet arasındaki ilişkilerden, federal bir sistemde ise, bu birimlerin ya milli hükümet veya eyalet hükümeti ile olan ilişkilerinde birinci derecede sorumlu olan kademeyi veya teknik hizmetler merkezini ifade etmektedir.

İnceleme, esas itibarıyla, köylük yerleri ve nüfusu elli bini aşmayan kasabaları ele almaktadır. Bununla beraber, ileriye sürülen genel pren-

---

\* Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, Çevirenler: Selçuk Yalçındağ - Necil Ulusay, A.Ü. Basımevi, Ankara 1970, 323 s.

(Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürü H. İbrahim DAŞÖZ tarafından özetlenmiştir.)

siplerin birçoğu, daha büyük şehir merkezlerine de uygulanabilecek niteliktedir.

Araştırına grubu, bir hükümetin gerçek anlamda bir yerinden yönetim uygulamasına başlamasından önce bazı şartların mevcut bulunması gerektiğini de işaret etmiştir. Bunlardan başka, yurt içinde yeteri kadar istikrar bulunmalı ve hükümetin dış ilişkileri, o hükümetin normal bir devlet olarak kanun ve nizam şartlarını muhafaza etmek ve hiç olmazsa istikrarı destekleyen faaliyetleri finanse etmeye yetecek kadar gelir toplamak yeteneğine sahip bulunmalıdır.

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim, bir bütünün iki karşıt ucu olarak görülebilir. Bunlardan hiç birisi, uzun bir süre boyunca herhangi bir hükümet için pratik bir tercih şekli olamaz. Bu, bir eğilim ve seviye meselesidir. Değişikliğin yönünün, hızının ve kapsamının seçimi, siyasi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın safhalarına göre değişebilir ve çeşitli fonksiyonlar bakımından birbirinden farklı olabilir.

## YERİNDEN YÖNETİM DÜZENİNİN AMAÇLARI VE ŞEKİLLERİ

Gelişmekte olan ülkeler, aralarında bazı farklılıklar bulunmasına rağmen, birçok ortak özelliklere sahiptirler. Bunlar; imkân ve kaynakların ihtiyaçlara göre yetersizliği; nüfusun büyük bir kısmının köylük yerlerde yaşaması; bölgeler arası gelişmişlik seviyesinin farklılığı; eğitim seviyesinin düşüklüğü; Ulaştırma ve haberleşme araçlarının yetersizliği; kamu gelirlerinin yetersizliği; nitelikli personelin azlığı gibi hususlardır.

Bu şartlar altında, gelişmekte olan bir ülkenin merkezi idaresi, sosyal ve ekonomik kalkınmayı hızlandırmak için yapılması gerekli olan işlerin birçoğunu bizzat başlatmak, hiç olmazsa ilk safhalarda bunları bizzat yürütmek zorundadır. Bu işlerin belli başlıları, geniş kapsamlı plan ve programların hazırlanması, programların yürütülmesi için gerekli kanunların çıkarılması ve mali imkânların sağlanması, idari mekanizmanın kurulması, teknik ve yönetici personelin eğitilmesi, mahalli idarelerin ve mahalli kuruluşların geliştirilmesi, kalkınma için zorunlu altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi, gerekli araştırmaların yapılmasıdır.

Ekonomik ve sosyal kalkınmayı hızlandırmak, kalkınma programlarının etkilerini sürekli bir hale getirmek için mümkün olduğu kadar süratli ve pratik kararlar alınmasını sağlamak amacıyla hükümetler, karar verme yetkisinin yerinden yönetim esaslarına göre kullanılmasını gerçekleştirmek zorundadırlar. Yerinden yönetim düzeninin kalkınmaya hizmet edici amaçlarını şu şekilde sayabiliriz:

a) Yerinden yönetim düzeni, yasama organı üyelerini ve üst kademe yöneticilerini, mahalli karakterde olan birçok işlerle uğraşmaktan kurtarır.

b) Aşırı merkeziyetçiliğin yarattığı bürokrasiyi azaltır, bütün kademelerde idarenin hızını ve etkinliğini artırır.

c) Rasyonel bir yerinden yönetim düzeni, mahalli seviyedeki teknik hizmetlerin koordinasyonunu kolaylaştırır ve bunların etkilerini artırır. Ayrıca israfi ve yanılmayı azaltır.

d) Yerinden yönetim düzeni, mahallen yürütülen hükümet programına halkın etkili bir şekilde katılmasını sağlar. Bu durum, halkın hükümeti anlamasını ve programı daha kolay benimsemesini sağlar.

e) Alınacak önemli kararlara mahalli toplumun da katılmasını sağlamak, mahalli idarelerin kalkınma faaliyetini daha gerçekçi bir duruma getirir. İhtiyaçlar ve bilgiler daha gerçekçi bir şekilde temin edilir.

f) Halkın katılımı, yapılan hizmet ve tesislerin bir defa kurulduktan sonra muhafaza edilecekleri, hatta daha da yayılacakları ihtimalini kuvvetlendirecektir. Elde edilen başarı, yeni teşebbüs ve liderliklerin ortaya çıkmasını sağlayacaktır.

g) Mahalli idareler, aynı zamanda birer eğitim alanlarıdır. Küçük çapta sorunların çözümü ile milli seviyede parlamento ve diğer temsil sistemlerini desteklemekte, geleceğin milli liderleri için bir eğitim alanı olmaktadır.

h) Her ne kadar yetki ve görev devri çok zaman bölücü bir etki meydana getirdiği kabul edilirse de, mahalli idarelere milli kalkınma programlarının hazırlanması ve yürütülmesine katılma duygusunun aşılınması ile milli birliğin yararına olarak düzenlenmesi mümkündür.

Bütün bu olumlu özelliklerine rağmen, yerinden yönetim düzeninde aşırıya kaçmamak lazımdır. Özellikle, yeterli teknik personele ve mahalli imkanlara sahip bulunmayan mahalli idarelere fazla görev yüklenmemelidir. Yerinden yönetim düzeninin şekli ve derecesi, devredilecek görevler, kişilerin sorumlulukları kabul etmeğe ve görevlerini yerime getirmeğe hazır oluş dereceleri de dikkate alınarak mevcut hal ve koşullara uydurulmalıdır.

Bir ülkenin yerinden yönetim düzeni birçok unsurlardan oluşmuş bir mozaik gibidir. Sistemi meydana getiren yönetim birimlerinin ve bölümlerinin görevleri ve yetkileri, gerek birbirleri, gerekse diğer siyasi, ekonomik ve sosyal müesseselerle ilişkileri her ülkenin yerinden

yönetim düzenine belirli bir özellik kazandırır. Bütün ülkelerin yerinden yönetim düzenleri süratli bir şekilde değişmektedir. Her ülkenin sistemi kendine özgüdür. Başka ülkelerin tecrübelerinden çok şeyler öğrenilebilir, ancak bu konuda çok dikkatli olmak ve ülkenin koşullarını göz ardı etmemek gerekir. Bir ülkenin sisteminde iyi işleyen bir şey, diğerinde işlemeyebilir ve bir sistemin tümünün olduğu gibi alınıp uygulanması çoğu zaman olumsuz sonuçlar verir.

Yerinden yönetim sistemlerinin çok çeşitli ve her birinin değişik niteliklere sahip olmasına rağmen, merkezin taşra kuruluşları ve mahalli idarelerle ilgili düzenlerini dört grupta toplamak mümkündür:

### **1 — Kuvvetli Mahalli İdare Sistemi**

Bu sistemde mahalli seviyedeki kamu hizmetlerin çoğunluğu, çok amaçlı mahalli idareler tarafından yürütülmektedir. Her kademedeki temsili organlar arasında belirli bir amaç birliği vardır. Mahalli idareler, bir kısım görevlerini tüzelkişiliklerinden aldıkları genel yetkilere dayanarak, diğer bir kısmını da merkezi idare adına yürütürler. Sistemin belirli özelliği, doğrudan doğruya kişilere ulaşan tarım, eğitim, sağlık ve sosyal yardım hizmetlerinin tamamının veya büyük bir kısmının, merkezi idarenin taşra kuruluşları yerine, mahalli idarelerce yürütülmekte olmasıdır. Kalkınmanın bütün safhalarında üst kademelerin teknik desteğine ihtiyaç vardır. Hindistan, Pakistan, Sudan'da bu sistem uygulanmaktadır.

### **2 — Ortaklık Sistemi**

Bu sistemde, bazı direkt hizmetler merkezi idarenin taşra kuruluşları, bazıları da mahalli idareler tarafından yürütülmektedir. Mahalli idareler bazı görevlerini, az veya çok özerk bir şekilde, kamu tüzelkişiliklerinden aldıkları genel yetkiye dayanarak yapmakta, diğerlerini ise merkezi idare ve onun teknik nezareti altında yürütmektedirler. Bu sistem, belirli görevler için durumun göstereceği ihtiyaca göre, ya merkezin taşra kuruluşlarından ya da mahalli idarelerden yararlanmağa imkan vermektedir. Merkezi idarenin taşra kuruluşları arasında koordinasyon, yalnız bölge seviyesinde sağlanmaktadır. Bu sistem, ekonomik olgunluğu yeteri kadar ileri olan ve mahalli idare yetenekleri ve alışkanlıkları bulunan yerlerde uygun bir düzen olmaktadır. Afrika'nın İngilizce konuşan bölgelerinde hakim olan sistem budur.

### **3 — İkili Sistem**

Bu sistemde, merkezi idare, teknik hizmetlerin büyük kısmını doğrudan doğruya yürütmektedir. Mahalli idareler ise mahalli nitelikteki

hizmetleri yerme getirmek ve mahalli kalkınmayı teşvik etmek için ellerinden geleni yapmak hususunda kanuni özerkliğe sahiptirler. Fakat, teknik hizmetlerin pek azını ya doğrudan doğruya veya merkezi idare adına yaparlar. Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkileri, birlik veya işbirliğinden ziyade, ayrılıklar veya anlaşmazlıklar karakterize eder. Bu sistemde mahalli idare, sosyal ve ekonomik kalkınmanın bir aracı olmaktan çok, siyasi yerinden yönetim düzeninin bir aleti durumundadır. Latin Amerika ülkelerinde hakim olan sistem budur.

#### 4 — Kuvvetli Merkezi İdare Sistemi

Bu sistemde merkezi idare kuruluşları, bütün teknik hizmetleri doğrudan doğruya idare ederler. Taşrada koordinasyondan sorumlu olarak merkezi idarenin bölge koordinatörleri veya bölge yöneticileri vardır. Köylük yerlerde mevcut mahalli idare birimlerinin, gerek hükümet faaliyetleri gerekse kendi bölgelerindeki kamu personeli üzerinde pek az kontrolleri vardır. Güneydoğu, Asya ve Ortadoğu ülkelerinin pek çoğunda görülen sistem budur.

Özellikleri kısaca belirtilen bu sistemlerin statik, yani değişmez oldukları zannedilmemelidir. Gerçekte bunlar, devamlı suretle değişmekte olup, özellikle gelişmekte olan ülkelerde koşullar, fikirler ve ihtiyaçlar değiştikçe, önemli değişimlere uğramaktadırlar. Bir ülkede bu sistemlerden bir tanesini uygulanma zorunluluğu da yoktur. Hatta tek bir sistemin tercih edilmesi yerme, değişik sistemlerin aynı zamanda uygulanması, kalkınma bakımından daha mantıklı olabilmektedir.

Sistemler zaman içinde sürekli olarak değişmekle beraber böyle bir sınıflandırma, gerek karşılaştırmalı inceleme gerekse yerinden yönetim düzenini çeşitli yollardan ele almış ve her birinin kendisine özgü sorunlarını ortaya koymak bakımından faydalıdır. Örneğin; kuvvetli mahalli idare sistemine sahip ülkelerin, teknik hizmetler için yeterli teknik gözetim ve desteği sağlamak bakımından zorluk çekmeleri muhtemel olduğu gibi, birçok personel sorunları ve mali problemlerle karşılaşmaları mümkündür. Ortaklık sisteminin uygulandığı ülkeler ise, merkeziyetçi eğilimli taşra kuruluşlarının yarattığı sorunlar ve merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki mali ve idari ilişkilerin ortaya çıkardığı karışık problemlerle sık sık karşılaşılması mümkündür. İkili sistemde, taşra seviyesindeki koordinasyon, merkezi idare ile 'özerk' mahalli idareler arasındaki ilişkiler ve merkezi idarenin çalışmalarına halkın katılmasını sağlamak gibi konularda sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu sistemin uygulandığı ülkelerde, kendilerine devredilmiş hizmet alanlarında başarılı olmak için gerekli tamamlayıcı hizmetleri sağlamak amacıyla, çok

zaman teknik dairelerin köylük yerlerde münferiden çok yönlü programlar yürüttükleri görülür. Eğer mahalli idarelerin kalkınma programlarında önemli bir rol oynaması isteniyorsa, mahalli idarelerden "Özerklik" kavramının "ortaklık" kavramı ile tamamlanması veya bunun özerklik » anlayışının yerini alması gerekir. Kuvvetli merkezi idare sistemine sahip olan ülkeler ise merkezi programların mahalli ihtiyaçlara uydurulması ve bunlara halkın katılmasının sağlanması bakımından özel problemlerle karşılaşmaktadırlar.

### **YERİNDEN YÖNETİM DÜZENİNDE ALANLARIN BÜYÜKLÜĞÜ VE KADEMELERİN SAYISI**

Kalkınmakta olan ülkelerde, mahalli idarelerden verimli bir şekilde yararlanabilmek için, merkezi idarelerin taşra kuruluşları ile mahalli idarelerin alan büyüklüklerinin ve kademe sayılarının objektif ve rasyonel bir şekilde belirlenmesi gerekir. Çünkü teknik hizmetlerin, taşra kuruluşları ve mahalli idareler arasında dağılımı, önemli bir husustur.

Uygulamada teknik hizmetlerin yürütülmesine ilişkin olarak üç bölge kademesinin mevcut bulunduğu görülmektedir:

#### **a) Dolaysız Hizmetler**

Teknisyenlerin halkla doğrudan doğruya temasta buldukları kademedir.

#### **b) Destekleyici Hizmetler**

Nezaret, ikmal, planlama, eğitim ve dolaysız hizmetleri desteklemek üzere yapılan uygulamalı araştırmalar gibi faaliyetleri kapsayan kademedir.

#### **c) Genel Kalkınma Hizmetleri**

Politikaların tespiti, kanunların yapılması, mali imkan sağlama, milli planlama, ve büyük bayındırlık işlemlerini içine alan faaliyetler kademesidir.

Genel olarak, aynı daire tarafından yürütülen ve aynı teknik hizmetlerin kapsamına giren faaliyetler için, dolaysız hizmetler kademesinde idari alan ölçüleri birbirinden farklıdır. Örneğin, sağlık sektöründe dört- bin – dört bin beş yüz kişiye bir pratisyen doktor düşerken, 1 - 2 milyon nüfusa bir sinir hastalıkları uzmanının hizmet götürmesi mümkündür. Bu durum, tarım ve eğitim sektörleri için de geçerlidir.



Teknik hizmetlerin idari alanlarının ortak olmasının gerektiği yellerde genel kural olarak, bölgenin büyüklüğünün, aynı seviyede faaliyet gösteren ve kendisine en çok ihtiyaç duyulan hizmete ait alana hiç olmazsa eşit büyüklükte olması en ekonomik şekil olarak kabul edilir.

Belirli durumlara göre taşra idaresi ve mahalli idareler için alanların kararlaştırılması sırasında dikkate alınması gereken birçok değişken faktörleri tamamen kapsayacak örneklerin meydana getirilmesi imkansızdır.

Bölge planlaması ise, mahalli idareler ile merkezi idare arasında düşünülebilecek bir kademedir. Planlama bölgelerinin sayısı önemlidir. Örneğin, bölgelerin sayısı az ve alanları büyük olduğu ölçüde, bölge koordinatörlerinin merkezi idare ile ilişkilerinde prestijleri yüksek olacak, bu durum bazı hallerde, bölge koordinatörlerinin lüzumundan fazla kuvvetli olmalarına yol açabilir ve özellikle eğer koordinatörler siyasi düşüncelerle seçilmişlerse, bunların merkezi idareye karşı direnmelerini kolaylaştırabilir. Bu nedenle, normal olarak üç veya dört bölgeyi öngören bir plandan kaçınılmalıdır. Tabiatı ile asgari ölçü, ilgili ülkenin büyüklüğüne ve bölgeleri mali yönden ve personel bakımından destekleme kabiliyetine bağlı olacaktır.

Tüm olarak bölge planlaması, çeşitli ihtiyaçların, ekonomik kaynakların ve yaşama şekillerinin, aralarındaki çok yönlü ilişkiler içinde bir arada görülebilecekleri geniş bölgelerin bulunmasını gerektirdiği gibi, bu planlama ile milli planlama arasında bir ilişkide kurulabilmelidir. Bölge planlaması için seçilen sınırlar, nehir vadileri, ekonomik tecavüz veya benzeri doğal bir takım faktörler sonucu olabileceği gibi, bölgede yaşayanların duygularının etkisi altında da tespit edilmiş olabilir. Normal olarak bölge sınırları, taşra idaresi ile mahalli idarelerin alanlarına uydurulmalıdır. Planlama ve idare alanları birbirine uydukları takdirde teknik hizmetlerin planlama işine katılmaları daha da kolaylaşacaktır. Fakat bu kazanç ile tüm idari nitelikte olan düşünceler arasında bir denge kurulması lazımdır.

Bölgelerin büyüklüğünün belirlenmesinde dikkate alınacak idari düşünceler şunlardır:

— Büyük, çok nüfuslu ve özellikle dolaysız hizmetleri merkezi idarenin yürüttüğü ülkelerde, merkezi idarenin mahalli çalışmalarla olan ilişkilerini etkili bir şekilde devam ettirebilmesi için bir bölge kademesine ihtiyaç duyulabilir.

— Üstün nitelikte idarecilerin ve teknik personelin az bulunduğu ülkelerde bölge kademesinde görevlendirilen becerikli kimseler taşra

idaresinin kuvvetlendirilmesini sağlayabilirler. Hâlbuki bunların hükümet merkezinde alıkonulmaları merkeziyetçi eğilimlerin artmasına yol açabilir.

— Dil ve diğer kültürel faktörler yüzünden meydana gelen tabii nüfus gruplanmaları, genellikle dolaysız hizmetler için kurulan idare birimlerinden daha çok nüfusa sahiptirler ve bu halleri ile yönetim faaliyetlerinin üst kademede toplanması için kuvvetli bir zemin teşkil ederler.

— Taşra birimleri ile mahalli idarelere bütçe tahsisleri gibi bazı idari konular, büyük ekonomik teşebbüsler, ileri gelen aşiret şefleri ve büyük şehirlerle ilişkiler bölge kademesinde en iyi şekilde yürütülebilirler.

Taşra kuruluşlarının alan büyüklüğü ve kademelerinin sayısı ise aşağıdaki şekilde olmalıdır.

— Merkezi idare, her bakanlığın kendisine has bir taşra bölgesi seçmesine izin vermektense, ortak taşra bölümlerine sahip olmalıdır.

Seçilen taşra bölgeleri, çeşitli dolaysız teknik hizmetlere uygulanan büyüklük ölçüsüne, imkan nispetinde uymalıdır.

— Ortak alanlar büyük olduğu nispetle çeşitli teknik hizmetleri olan değişik ölçüdeki ihtiyaçlara uyacak bölge sınırlarının seçilmesi kolaylaşacaktır.

— İdari bölgeler, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, ilerde mahalli idare birimleri haline getirilebilecekleri ve bazı fonksiyonların merkezi idareden mahalli idarelere devredilebileceği ihtimali dikkate alınarak tertiplenmelidirler.

Mahalli idare alanları, birimlerin sorumlu buldukları görevleri yerme getirmelerine imkan verebilecek büyüklükte olmaları gerekir. İdeal şekil olarak, köylük yerler mahalli idarelerinde iki kademelin bulunması gerekir: Alt kademe mahalli idare, toplum duyusunun bulunduğu ve vatandaşların mahalli hizmetlere doğrudan doğruya katılmalarının mümkün olduğu en geniş alanı kapsmalıdır. Üst kademede ise, mahalli idare, teknik karakterdeki hizmetlerin etkili bir şekilde sağlanabileceği en geniş alanı kapsamalı, fakat bu alan mahalli idare meclis üyelerinin sık sık toplanmalarına imkan vermeyecek kadar geniş olmamalıdır. Bu mahalli idare birimi, gerek köy, gerek şehir nüfusunu içine almalı ve mümkün olduğu takdirde, merkezi durumda olan bir kasaba veya şehir, mahalli idare merkezi olarak kullanılmalıdır.

Mahalli idare alanlarının tespitinde, mahalli idarelere ait hizmetler için gerekli olanakların mevcudiyeti önemli ise de, bu husus, tek

nik hizmetlerin başarıyla yürütülmesi bakımından gerekli olan alan ölçüleri yanında ikinci derecede önemi haizdir. Zira, mali imkanların yardım kredileri sağlamak ve özel tipte vergiler koymak suretiyle karşılanması mümkün ama, alan ölçülerinin uygunsuzluğu rasyonel ve verimli çalışmak için büyük bir engeldir.

### **YETKİ VE GÖREVLERİN BÖLGESEL BÖLÜNÜŞÜ**

Merkez ve taşra birimleri, merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetki, görev ve sorumlulukların bölünüşü bakımından bir ülkede uygulanan şeklin başka bir ülke için de uygun olması beklenemez. Hatta, çeşitli bölgelerin olanakları ve ihtiyaçları arasındaki farklar ve çeşitli hizmetler için gerekli teknik nezaret ve desteğe duyulan ihtiyacın farklılığı sebebiyle, bir ülkenin her yerindeki uygulamanın da aynı olması pek nadir rastlanan bir durumdur. Ayrıca, sorumluluğun bölünüşü sürekli değişme eğilimindedir. Hatta, hükümetin yerinden yönetime büyük önem verdiği yerlerde, değişiklik daima daha fazla yerinden yönetime imkan verecek yönde de olmayabilir.

Genel olarak kabul edildiği üzere, merkezi bir makamın, kendi yetkilerini taşra personeline doğru genişletmesi halinde, merkezin sorumluluk ve yetkisinde bir eksilme olmamaktadır. Taşra personeli hiyerarşik bir denetime konu olmakta ve lüzum görüldükçe, verdikleri kararların aksi yapılabilmekte veya değiştirilebilmektedir. Bununla beraber merkezi idarenin yetkilerini mahalli idarelere devrettiği hallerde, normal olarak bunlar arasında bir hiyerarşik ilişki kalmamaktadır. Fakat yine de, teknik hizmetler statüsüne uygun olarak, bu hizmetlerin yerine getirilebilmesi bakımından asgari standartların saptanması ve uygulanması, mahalli idarelere muhtaç oldukları teknik desteğin ve yardımın sağlanması ve kendi bölgelerinde milli hedeflerin başarılanmasından merkezi kuruluşların sorumlu tutulabilmesi için gerekli imkan ve araçlar sağlanmalıdır.

### **Yetki Genişliği ve Taşra Kuruluşları**

Hemen her kuruluşta yetkinin taşra birimlerine doğru genişletilmesi konusunda kabul edilmiş genel kurallar vardır. Bunların yönetmeliklerde ve eğitim materyallerinde bulunması mümkün ise de, aslında büyük bir kısmını genç memurların çok zaman tecrübeli memurların emrinde çalışmaları sonucunda, sezgi yoluyla elde ettikleri bilgiler teşkil etmektedir. Merkez birimleri, programlar, idari ve mali konularda genişletilen yetkinin maiyeti, kapsamı ve sınırları; önceden onay alınmak

üzere merkeze sorulması gereken işler; merkeze periyodik olarak rapor edilecek hususlar; merkezi idareye ait diğer taşra kuruluşları, mahalli idareler ve halkla kurulması gereken ilişkiler konularındaki hususları açık bir şekilde belirtmesi gerekir.

Taşra kuruluşlarına verilen genişletilmiş yetkilerin bizzat taşra memurları tarafından kullanılıp kullanılmadığı, merkez memurlarının müdahaleleri sonucu yetkilerin geri alınıp alınmadığına dikkat etmek lazımdır.

Taşra birimlerinin halkoyu bakımından hassas durumda oldukları ve halkla dayanışmayı geliştirmelerinin beklendiği hallerde, halkın ne dereceye kadar hangi işlere katılmasının istendiğinin yönetmelikler ve eğitim yollarıyla belirtilmesi ve taşra birimlerinin bu hususu hiç bir yasaklama olmaksızın başarabilmelerini sağlamak için gerekli çarelerin ve imkanların sağlanması özel bir önem taşımaktadır. Eğer taşra birimleri kendilerine doğru genişletilen yetkileri bölgelerinde halka danışmak suretiyle kullanacaklar veya bu yetkilerin mahalli idarelere devredilmesi için gerekli zemini hazırlayacaklarsa, adı geçen yetkiler kendilerine doğru serbestçe genişletilmelidir.

Taşra birimlerinin kuruluş tarzı ve merkez ile taşra birimleri arasındaki yetki ilişkileri, taşra hizmetlerine halkın katılım şekli, maiyetini ve teknik dairelerin taşra faaliyetleri üzerindeki sorumluluklarını ve kontrollerini büyük ölçüde etkileyecektir. Örneğin, teknik dairelerin kendi taşra birimleri üzerinde mutlak kontrole sahip buldukları hallerde, bunların sorumlulukları tam olacak, fakat diğer teknik hizmetlerle koordinasyon imkanları ve dolayısıyla çeşitli görevlere halkın katılımı asgari derecede kalacaktır. Taşra hizmetlerinin bir bölge koordinatörünün idaresinde birleştirilmeleri halinde, halkın bir kısım görevlere katılımı büyük olacak, lâkin, eğer teknik hizmetlerle ilgili faaliyetleri “sevk ve idare” ediyorsa merkezi bakanlığın sorumluluğu ya tamamen bölge koordinatörlüğüne verilmiş olacak, ya da, eğer bölge koordinatörü teknik hizmetlerin bölge seviyesinde yürütülmesi bakımından “idari yetkilere sahip bulunuyor, aynı hizmetlerin “teknik idaresi” ise merkezi bakanlıkların elinde bulunuyorsa, bu sorumluluk merkezi bakanlık ile bölge koordinatörü arasında paylaşılmış olacaktır. Buna çok zaman “ikili denetim” denilmektedir.

Bölge koordinatörlerine verilen görev ne olursa olsun bunların seçiminde uygulanan metot, bölge koordinatörlerinin, bir yönden mahalli halkoyuna, diğer yönden de merkezi hükümete karşı hassasiyet ve sorumluluk derecelerine büyük ölçüde tesir etmektedir, örneğin, tayin yerleri sık sık değişen meslekten devlet memurları, çok zaman merkeze

mekte olan politikalara ve yönetmeliklere karşı özel bir hassasiyet göstermektedirler.

### **Yetki ve Görev Devri**

Mahalli İdarelere devredilecek yetkiler ve görevler, kısmen memleketin yerinden yönetim sistemine bağlı olan fakat daha birçok önemli faktörlerin ışığı altında bizzat hükümetler tarafından üzerinde karar verilmesi gereken bir konudur. Bununla beraber, bu konuda bazı genel prensipler de vardır. Bunlar:

a) Her şeyden önce içme suyu sağlanması, pazar yerleri, genel çamaşırhaneler, mahalli sulama işleri ve mahalli yollar gibi tamamen mahalli karakter taşıyan hizmetlerin, mümkün olan her yerde ve her zaman mahalli idarelere devredilmesi lazımdır.

b) Bu görevlerin yürütülmesi sorumluluğu, mahalli idarelerin bu sorumlulukları yeterli bir şekilde yerine getirebilme yetenekleri göz önünde tutularak imkan nispetinde en alt kademeye verilmelidir.

c) Gerek milli, gerekse mahalli menfaattarla ilgili olan teknik hizmetler bakımından sorumluluk, çoğunlukla merkezi idare ile mahalli idareler arasında paylaşılmalıdır.

d) Merkezi idare, mahalli idarelerin faaliyetlerine ancak lüzumlu olan hallerde aşgari ölçüde müdahalede bulunmalıdır.

Mahalli idarelere devredilen görevlerde merkezi idarenin sorumluluğu devam etmelidir. Bu sorumluluk, merkezi idarenin alacağı birçok olumlu ve kontrol tedbirleri ile olmaktadır. Örneğin, mahalli idare personelinin eğitimi, teknik ve diğer standartların tespiti, milli programların mahalli nitelikte formüle edilmesi, mahalli idarelere teknik yardım yapılması gibi olumlu tedbirler; teftiş ve denetim, çalışma programları hakkında periyodik rapor istenmesi, bütçe ve mali konuların kontrolü, mahalli idarelerin hazırladıkları yönetmeliklerin tasdiki, kanuna aykırı uygulamalar hakkında yargı yoluna başvurulabilmesi gibi kontrol tedbirleri ile olur.

Bakanlıklarla mahalli idareler arasında iyi ilişkilerin kurulabilmesi, merkezi idare memurlarının, mahalli idarelerde çalışan memurların karşılaştıkları problemlere karşı gösterecekleri anlayışın derecesine bağlıdır.

Yetkilerin ve görevlerin mahalli idarelere devredilmesinde kullanılan metot, bölge esasına göre idare etme kudretinin bölüşülmesinde kilit unsuru teşkil eder. Bu metot, devredilen idare etme kudretinin

bağlanmak eğilimindedirler ve resmi teşkilat kanalından kendilerine gel maiyetine tesir etmekle kalmayıp aynı zamanda yapılması mümkün merkezi kontrollerin derecesini ve bu maksatla kullanılacak metotları da etkiler.

Halen hükümetler mahalli idarelere yetki ve görevlerini devrederken, aşağıdaki metotlardan birini veya bir kaçını kullanmaktadırlar:

1 — Kanunla veya diğer bir hükümet birimine ilişkin mevzuat vasıtasıyla men edilmemiş olan herhangi bir hizmetin o yerdeki toplumun yararı için yapmak üzere mahalli idarelere anayasa veya kuruluş kanunu yoluyla yetki verilebilir. Bunu "açık bono" olarak adlandırmak mümkündür.

Bu sistemin yararı, toplumun menfaati için lüzumlu olan her şeyi mahallinde yapabilme imkanı sağlayabilmesidir.

Buna karşılık, mahalli idarelerin kendi kabiliyetlerinin üstünde projelere girişmeleri veya en önemli olanları ihmal ederek, kolay ve gösterişli faaliyetlere yönelme ihtimalleri de mevcuttur.

Bu yöntem, diğer yetki devir metotları ve mahalli yardım programları ile birlikte uygulandığı takdirde, özellikle faydalı olabilir.

2 — Tamamen veya kısmen terk edilebilecek görevleri, görevlerin terk edilmesinden önce ulaştırılması gereken standartları ve görevlerin terk edilmesinde kullanılacak usulü belirten temel bir kuruluş kanununa göre çıkarılacak bir Bakanlık emri ile görevlerin mahalli idarelere verilmesi mümkündür.

Anılan temel kanunda, mahalli idare birimlerinin derhal üzerine alabileceği görevleri tarif eden bir yetki emrinin veya belgesinin, kuruluşu ile beraber her mahalli idareye verilmesine dair bir hüküm bulunabilir. Mahalli idare, konulan standartları yerine getirebildiği ve dolayısıyla daha fazla görevleri müessir bir şekilde başarmak yeterliliğinde olduğunu merkezi idareye inandırdıkça bu gibi görevler bakanlık emriyle yetki belgesine ilave edilir.

Bu metot, merkezi idare ile mahalli idareler arasında görevlerin paylaşılması konusunda ve her makamın neleri yapabileceği hakkında açık bir fikir verir aynı zamanda, mahalli idarelerin imkan ve kabiliyetlerinin artması nispetinde kendilerine daha fazla yetkilerin terk edilmesine imkan sağlar. Bu sebeple, mahalli idarelerin kuruluş safhasında oldukları yerlerde uygulamaya özellikle çok uygundur.

3 — Üçüncü bir metot, görevlerin mahalli idarelere ayrı kuruluş kanunları ile verilmesidir. Bu kanunlar, görevlerin doğrudan doğruya

devredilmesini veya görevleri uygun göreceği şekilde tahsis edilmesi için bakanlara yetki verilmesini öngörür. Bu sistem, geniş ölçüde kullanılmaktadır. Hatta, yeniden görev devri için konulan ek hükümler sayesinde, yeni durumlara kolaylıkla uyabilmesine imkan sağlamaktadır. Bununla beraber, görevlerin ayrı ayrı birçok kuruluş kanunları ile devredilmiş olması ve merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki münasebetlerin yeni statülerle devamlı suretle değişmelerine yol açması yönünden karışıklıklara sebep olabilir.

4 — Diğer bir metot da, mahalli idareleri merkezi idare mekanizmasının bölünmez kuvvetli parçaları şeklinde sayarak işlem yapmaktır. Bu metodun, kuvvetli mahalli idare sisteminin henüz gelişmeye başladığı birçok ülkelerde uygulanmakta olduğu görülmektedir. Merkezden verilecek direktiflerin ve yapılacak kontrolün derecesi, büyük ölçüde mahalli idarelerin kabiliyetine bağlı olacaktır.

5 — Son bir metot da bazı hizmetlerin yürütülmesine ilişkin olarak mahallî idarelerle sözleşmeler yapılması. Bu görev tahsisi metodunun, bazı ülkelerde kontrol bakımından yapıcı bir temel sağladığı görülmektedir. Yerme getirilmesi istenen hizmetle, bağlı kalınması istenilen standartlar, verilmesi istenen raporlar, merkezi idarenin teftiş ve nezaret hakkı, ödeme şartları ve diğer şartlar sözleşmede belirtilmektedir. Mahalli idarelerin kredi yardımlarına duydukları ihtiyaç, kendilerini bu gibi mukavelelere bağlanmaya teşvik etmektedir.

### **HALKIN YÖNETİME KATILMASI VE TEMSİL EDİLMESİ**

Yerinden yönetim düzeninin önemli bir amacı da, merkezi idare tarafından mahallinde yürütülen faaliyetler de dahil olmak üzere mahalli işlere halkın daha etkili bir şekilde katılımını geliştirmektir. Bu katılım, sadece kişinin haysiyetini ve her seviyede toplum duygusunu yükseltmekle kalmayıp, aynı zamanda hükümet programlarına canlılık katar. Bunlar üzerinde mahalli denetimin kurulmasına vasıta olur. Bu katılım, programları mahalli ihtiyaçlara daha iyi cevap verir hale getirir. Ayrıca, katılma yoluyla toplumun üyeleri, kendi inisiyatifleri ile daha fazla iş yapmaya ve hükümet programlarına bütün güçleri ile yardımcı olmaya teşvik edilirler.

Katılma deyimi, geniş anlamda, devlet memurları da dahil olmak üzere tayin ile görev başına getirilen bütün memurlardan ayrı olarak, halk topluluğuna mensup kişilerin, hükümetin faaliyetlerine tesir etmek veya doğrudan doğruya toplum ihtiyaçlarını sağlamak yolunda oynadıkları rolü ifade etmek maksadıyla kullanılmıştır. Katılma, köyden tüm

ülke sathına kadar, herhangi bir seviyede gerçekleştirilebilir. Bir bakan, vali veya hastane idarecisine ait danışma kurulu örneğinde olduğu gibi, sadece danışma mahiyetinde olabilir; mahalli idarelerin yürütme organlarında olduğu gibi, karar verme fonksiyonunu gerçekleştirebilir veya köylülerin "kendi kendine yardım" şeklindeki toplum kalkınması projelerini gerçekleştirmeye karar vermeleri halinde olduğu gibi bilfiil uygulama şekline kadar gidebilir. Katılma, toplum kalkınması projelerinde ve gönüllü sosyal refah kuruluşları çalışmalarında olduğu gibi doğrudan doğruya veya seçilmiş memurlar ya da temsilciler vasıtasıyla ve dolaylı bir şekilde de gerçekleştirilebilir. İkinci durumda katılmanın deresi, memurların veya temsili organların, seçim işlemi sonucunda halk oyunun gerçek ifadesi durumuna geliş derecelerine bağlı olacaktır. Kişiler mahalli hizmetlere gayri resmi veya kamu tüzelkişiliğine haiz organlar vasıtasıyla katılabilirler. Bu gibi organlar yalnız bir görevle ilgili olan "özel amaçlı kuruluşlar" olabileceği gibi, merkezi olmayan çok sayıda görevlerden de sorumlu "çok amaçlı mahalli idareler" şeklinde de olabilir.

İster doğrudan doğruya, ister dolaylı şekilde olsun, katılmayı, geniş anlamda, bir haberleşme fonksiyonu olarak görmek mümkündür. Özellikle bir toplum içinde kişiler arasında iyi haberleşme olanaklarının mevcudiyeti ortak menfaatleri ve ihtiyaçların tanımlanmasına ve bunların giderilmesi için doğrudan doğruya harekete geçilmesine imkan sağlar. Halk ile hükümetlerin arasında iyi haberleşme imkanlarının bulunuşu, halkın milli programlara ve siyasi liderlere, devlet memurlarının da mahalli ihtiyaçlara daha yakın ilgi göstermelerini sağlar. Mahalli seviyede halkın katılımı, hükümetin "himaye edici" bir şekilde davrandığı bir hava içinde gelişemez. Halkın katılımı ancak, devlet otoritesini en yüksek seviyede uygulayanların bizzat geniş ölçüde halkın temsilcisi oldukları ve hükümetin her kademesinden halkın katılımının değerini anladıkları takdirde gerçekleşebilir.

Halkın katılımı ile mahalli seviyede, mahalli programların geliştirilmesine yardımcı olmak üzere toplum kalkınması çalışmaları yapılabilir.

Halkın yönetime katılımı, çok amaçlı mahalli idarelerin meclislerine seçilmek suretiyle olabileceği gibi, özel amaçlı mahalli idare kuruluşları veya kuruluş tarafından devredilmiş olan görevleri yürütmekte olan mahalli temsili kurul şeklinde de olabilmektedir.

## **YERİNDEN YÖNETİM DÜZENİNDE PERSONEL İDARESİ**

Personel problemi, kalkınma amaçları için uygulanan bir yerinden yönetim programının en hayati unsurudur. Bir hükümet yerinden yöne-



tirn amacıyla etkili bir şekilde teşkilatlanabilir, idare birimleri için en uygun alan büyüklüklerini tespit edebilir, çeşitli kademedeki birimler arasında rasyonel bir görev dağılımı yapabilir, halkın programa katılımını ve temsil edilmesini sağlamak için gerekli tedbirleri alabilir, ancak programın başarısı, eninde sonunda küçük kasabalarda ve köylük yerlerde azimli bir şekilde çalışacak yeterli personelin bulunmasına, bu personelle halk arasındaki ilişkilerin, personelin bir arada etkili bir şekilde çalışmak için gösterecekleri kabiliyete ve kendilerine sağlanacak gerek idari ve mali, gerekse teknik desteğe ve nezarete geniş ölçüde bağlı kalacaktır.

Bu gerekleri yerine getirmek hususunda gelişmekte olan ülkelerin karşı karşıya buldukları pek çok sorun vardır. Bunlar:

a) Taşra halkı ile etkili bir şekilde çalışabilecek vasıfta ve teknik bakımından yeterli personel sayısının azlığına rağmen, yakınların kayırılması ve işsizliği azaltmak amacıyla devlet memuriyetlerinin kullanılması yüzünden bazı ülkelerde, lüzumundan fazla personel istihdam edilmektedir.

b) Hükümet merkezinde ve büyük şehirlerde çalışmanın doğal cazibesi, merkez dairelerindeki işlere geleneksel olarak yüksek maaş verilmesi ve burada çalışanların daha itibarlı oluşları, iyi okul, konut, sağlık ve sosyal imkânların taşra bölgelerinde bulunmaması yüzünden, uzak bölgelerde çalışmak için istekli kalifiye personelin bulunmasında zorluk çekilmektedir.

c) Kendilerine öğretilen hünelerinin faydalarını mahalli halka anlatmakta yardımcı olacak, mahallinde yürütülmekte olan teknik ve idari faaliyetlere rehberlik edecek, bunlara nezarete bulunacak kabiliyette toplum liderleri de bulunmamaktadır.

d) Diğer yandan, hükümet memurları ile halk arasındaki ilişkilerde geleneksel himaye edici veya otoriter davranışlardan kaçınılması zor olabilir. Devlet memurlarının kendilerine saygı gösterilmesini beklemek alışkanlıkları ve böyle bir saygıyı görmeleri, bu zorluğu çok zaman arttırmaktadır. Himaye edici davranışların aşırı derecede gelişmiş olması hali, halkın hükümet faaliyetlerine katılımını önleyebilir. Mahalli temsilcilerin karar verme isteklerini kırar ve dolayısıyla yetki devri işlemini geciktirir.

e) Sıkı işbirliği içinde çalışan çeşitli dairelerin taşra temsilcileri arasında maaş ve diğer mali avantajlar bakımından farkların bulunması ve merkezi idare memurlarına, kendileri ile birlikte çalışmakta olan

mahalli idareler memurlarına oranla yüksek maaşların verildiği hallerde de ciddi problemler ortaya çıkabilir.

Bu problemlerin çözümünde kullanılacak birçok tedbir vardır. Ancak bunlar içerisinde en önemlisi iyi bir eğitim politikası ile. objektif bir personel politikasıdır.

Eğitim politikası çerçevesinde personelin hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimi sağlanabilir, halk ile karşılıklı olarak verimli çalışmayı sağlayacak yöntemler öğretilir, göze ve kulağa hitap edecek eğitim araçlarının kullanılmasının öğretilmesi sağlanabilir, köy kalkındırma usulleri hakkında bilgiler verilebilir, personelin köy ortasında eğitimi sağlanabilir.

Personel politikası çerçevesinde ise, bir kariyer sistemi kurulabilir, personel tayininden devir (rotasyon) sistemi uygulanabilir, personelin görev bölgesinde kendisini daha iyi yetiştirebilmesi için lüzumlu imkan ve ortamlar sağlanabilir, köylük yerlerdeki görevlerin, itibarını ve cazibesini artırıcı tedbirler alınabilir, buralarda görev yapan personelin aile fertleri için sağlık, eğitim, sosyal yardım ve buna benzer konularda bir takım ayrıcalıklar tanınabilir.

### **YERİNDEN YÖNETİM DÜZENİNİN MALİ YÖNLERİ**

Mali yetkileri kullanmak, bütçe yapmak, muhasebe, satın alma ve vezne görevleri gibi mali işlemlerde yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması, diğer alanlardaki yetkilerin ve görevlerin genişletilmesi ve devri işlemleri ile birlikte yürütülmelidir. Dolaysız hizmetlerin idaresinde ve bunlarla ilgili olanların koordinasyonunda karşılaşılan zorlukların bir çoğu, mali yetkilerin ve işlemlerin lüzumsuz yere merkezleştirilmiş olmasından doğmaktadır.

Milli politikaların ve programların formüle edilmesi ve yürütülmesi, aynı zamanda paraların kullanılmasında dürüstlüğün sağlanması için, yerinden yönetim düzenine tabi tutulmuş bazı faaliyetlerin mali yönlerinin merkezleştirilmesi lazımdır. Bu mali yönler şunlardır:

a) Sosyal ve ekonomik kalkınma için milli planlara ve mümkün olan yerlerde bölge planlarına uygun olarak taşra terimlerine ödenek verilmesi;

b) Paraların gereği gibi toplanmasını, saklanmasını ve sarf edilmesini sağlamak amacıyla gerekli maliye ve muhasebe usullerinin tespit edilmesi ve işlemlerin denetlenmesi;

c) Milli kalkınma ve vergileme tedbirlerine ayak uydurabilmelerini sağlamak amacı ile mahalli idarelere vergi koymak ve diğer yollardan gelir sağlamak yetkilerinin verilmesi;

d) Mahalli idarelere mali yardımların tahsisi ve bunların kullanımına nezaret edilmesi; kalkınmalarının ilk safhalarını bu gibi idarelerin bütçelerinin merkezi idare tarafından onaylanması;

e) Büyük kalkınma projelerinin finanse edilmesi.

Gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda mahalli seviyede mali müesseseler bulunmamaktadır. Bu durum, çoğu zaman merkeziyetçi eğilimlerin artmasına yol açmaktadır. Ayrıca, merkeziyetçi eğilimlerin bir nedeni de yolsuzlukları azaltmaktır. Ancak, bu uygulama, bizzat idareye zarar verici niteliktedir. Lüzumsuz bürokrasi yaratır, toplum kalkınmasını ve taşrada uygulanan diğer programları köstekler ve mahalli idarelerin gelişmesini önler.

Bütün bu yolsuzlukların önlenmesinde etkili olabilecek bazı tedbirler vardır: Siyasi liderlerin dürüstlükle örnek olmaları ve yüksek memurların karşılaştıkları işler de dahil olmak üzere, bütün yolsuzlukların üzerine derhal ve kararlı olarak gidilmesi, devlet memurlarının ve seçilmiş organların ne şekilde hareket edeceklerine dair açık ve pratik esasların tespit edilmesi ve yolsuzluklara karşı idari ve kanuni bakımdan sağlam bir hukuk düzeni kurulması, rüşveti arttıran karışık işlerin basitleştirilmesi, devlet memurlarının maaşlarını zamanında ve yeterli bir şekilde ödenmesi, seçim kampanyası masraflarının sınırlanması ve seçilenlerin aşırı borçlanmalarının önlenmesi v.b.

Ayrıca, sağlam bir mali kontrol sisteminin kurulması, merkezi idare tarafından iyi bir denetim sisteminin oluşturulması, para işleriyle uğraşanların iyi seçilmesi, dürüst elemanların ödüllendirilmesi, tahsildarlar tarafından toplanan paraların süratle ve emniyetle gerekli yerlere yatırmaları imkanının sağlanması, ihale ve satın almalarda mümkün mertebe açık eksiltme usulünün uygulanması, sözleşme hükümlerinin ihale ile ilgisi olmayan bir memur tarafından denetlenmesi, mahalli idarelerce yapılan önemli sözleşmelerin merkezi idare tarafından onaylanması, mahalli idare meclis üyelerinin kendi çıkarları ile ilgili tekliflerde bulunamaması, meclis toplantılarının halka açık olarak yapılması, mahalli idarelerin düzenli olarak mali durum raporları yayınlamaları, murakıp raporların yayınlanması gibi hususlarda önemli tedbirlerdir.

Bir ülkede yolsuzlukların artmasına meydan vermeksizin mali yetkiler bakımından yerinden yönetim esaslarının uygulanmasında alma-

çak özel tedbirlerin mahalli şartlara uydurulması lazımdır. Bununla beraber, siyasi ve resmi liderler bunların uygulanmasını yürekten desteklemedikçe, en hünerli bir şekilde alman tedbirler bile etkisiz kalacaklardır.

Mahalli idarelerin en önemli görevleri, halkın kendi kendilerine vergi koymaları veya mahallinde ihtiyaç duyulan hizmetlerin karşılığını ödemek ve milli menfaattarla ilgili mahalli hizmetlerin masraflarını imkan nispetinde tam olarak paylaşmak üzere gerekli olan parayı toplamaları için imkanlar ve yollar sağlamaktır. Milli kalkınma ve vergi politikalarına uygun olmalarını sağlamak amacıyla mahalli idarelerin gelir sağlama yetkileri kanunla tayin edilmeli veya sınırlandırılmalıdır.

En yaygın olan gelir kaynakları, vergiler, yapılan hizmetler için alman harçlar ve ticari teşebbüslerden elde edilen kârlardır. Bazı işler için verilen izinlerden alman harçlar ve para cezaları iyi karşılanan ve çok zaman verimli olan bir gelir kaynağı ise de, bunların gelirleri arttırmak için en önce başvurulacak bir yol olarak sayılmamaları lazımdır. Bazı ülkelerde küçük mahalli hizmetler için vergi verme gönüllü olarak yardım veya bedeni çalışma, en alt kademelerdeki mahalli idareler için önemli bir ek gelir kaynağı meydana getirmektedir.

Genel olarak belli başlı gelir kaynağı vergilerdir.

Normal olarak, aynı vergi kaynağından çeşitli makamlar ayrı ayrı yararlanmaya kalkışmamalıdır. Bununla beraber aynı kaynaktan elde edilen gelirlerin paylaşılması çok uygun bir şekildir. Vergilerden elde edilen gelirler kanun hükümlerine göre bölüşülmekte ise veya mahalli idareye belirli sınırlar içinde daha üst makamların koymuş olduğu vergiye ilaveten ek bir vergi koyma yetkisi verilmiş ise, bu vergilerden elde edilecek gelirler, mahalli idarenin hissesini meydana getirir. Bu gibi vergiler genel olarak merkezi idare tarafından toplanır ve sonra mahalli idarelerin hisseleri kendilerine devredilir.

Vergi oranlarının tespitinde mahalli idarelere geniş bir serbestlik tanınmalıdır. Çünkü bir verginin korunmasından veya mevcut bir verginin oranının artırılmasından önce Mahalli İdareler Bakanlığının onayının gerekli olması halinde Bakanlık, bundan zarar görenlerin ağır baskısı altında kalacak ve dolayısıyla yerinden yönetim düzeninden beklenen faydalar azalmış olacaktır.

Alman vergi tedbirleri, bu vergileri ödeyecek kimseler için bir anlam taşımaktadır. Vergilerin gerek nitelikleri, gerekse amacı anlaşılabilir ve kabule değer görülmelidir.

Vergiye toplama işini başka kademedeki bir makamın yapması daha etkili ve daha ekonomik olmayacaksa, vergiyi koyan bir makam, normal olarak o vergiyi toplayabilmelidir.

Ücrete tabi tutulan hizmetler ile elektrik, Ulaştırma ve araba vapuru servisleri gibi kâr sağlayarak işletilen hizmetler arasındaki farklar dar bir çerçeveye içerisinde kalabilir. Bununla beraber, genel olarak bu gibi amme teşebbüslerinden elde edilecek kârların sınırlı olması gerektiği kabul edilmiştir. Mahalli idarelerin tamamen ticari mahiyetteki teşebbüslere ne dereceye kadar girişebileceklerini, bir memleketin ekonomik sistemi tayin eder.

Kuvvetli mahalli idare ve ortaklık sistemleri ile idare edilen birçok ülkede, konulmuş olan mahalli vergilerden ve diğer kaynaklardan elde edilen gelirlerin, hiç olmazsa merkezi idare tarafından yapılan mali yardımlar ile veya bazı milli vergilerden elde edilen gelirlerin tümünün veya bir kısmının mahalli idarelere tahsis edilmesi suretiyle arttırılması gerekecektir. Mali yardımlar daha iyi bir şekilde, belirli amaçlar için duyulan ihtiyaçlara göre bu hizmetlerin gerek kalitesini, gerekse idaresini islahı etmek amacıyla verilebilirler. Bu sebeple, paylaşılan vergilere nispetle kalkınmayı hızlandırmak için daha uygundurlar. Bununla beraber, gelirlerin paylaşılmasının veya tahsis edilmesinin vergilerin verimini maddi bakımdan arttıracığı hallerde, merkezi yardımları sadece mahalli vergilere ek bir gelir olarak düşünmek gerekir.

Belli başlı iki türlü mali yardım vardır: Toplu veya genel olarak yapılan mali yardımlar ve özel maksatlar için yapılanlar. Toplu veya genel olarak yapılan mali yardımlar, mahalli idarelerin hizmetlerini genel olarak desteklenmesi için mevcut diğer gelirlerini arttırmak amacıyla kullanılır. Bunlar, fakir olan mahalli idareleri asgari bir gelir seviyesine çıkarmaya veya belirli bir gelir seviyesinde bulunan bütün mahalli idarelerin bazı temel hizmetleri yürütebilmek için mali güce sahip olmalarını temine yararlar. Mali yardımın miktarı, sadece kişi başına tahsis şekli ile mali gücü hesaba katan şekiller arasında değişen esaslara göre tespit edilir. Ya da bu miktar, ilgili memleketin hükümet politikasınca kararlaştırılmış olan asgari bir programın gerçekleştirilmesi için mahalli gelirlerde yapılması gereken arttırmaya göre tayin olunur. Çok zaman "bütçe açığını kapamak amacı ile yapılan yardım" adı verilen bu şekil, genel olarak mahalli idare bütçesinin merkezi idare tarafından onaylanması veya milli menfaatler ile ilgili hizmetler için bütçeye konacak asgari miktarların önceden belirtilmesini gerektirir.

Belli ve özel amaçlar için yapılan mali yardımlar, sadece yardımın o amaç için harcanmasını değil, aynı zamanda bu iş yapılırken belirli

standartlara uyulmasını sağlayacak şartlarını da ihtiva eder. Böylelikle belirli amaçlar için yapılan mali yardımlar, istenilen alanlarda mahalli teşebbüsü harekete geçirmek, idarenin başarılı olmasını teşvik etmek ve hizmetlerin kalitesi bakımından gerekli kontrol tedbirlerini sağlamak yolunda faydalı olurlar. Belirli bir mali yardımın miktarı çeşitli yollarla tespit edilebilir. Mali yardımların belirli amaçlarla kullanılmasında aşağıdaki sakıncalar ortaya çıkar:

a) Mali yardımların çok sık, özel amaçlar için yapılması, bunlardan yararlanan mahalli idarelerin bütçelerinde veya programlarında esneklik imkanı kaybolmasına veya aksaklıklara yol açar;

b) Mali yardımların sadece mahalli masrafların miktarına göre yapılması halinde, bölgelerin refah dereceleri arasında farklar meydana gelir;

c) Çeşitli mali yardımların hesaplanmasında kullanılan formüller ya meclis üyelerini bunları anlayamayacakları kadar karışık olurlar ya da, meclislerin olanakları yardım miktarlarını tahmin etmelerini imkan vermezler;

d) Bazen kamusal tesislerin inşası için mali yardımlar, bu amaçla gerekli olan personel ve bakım tedbirleri alınmaksızın yapılırlar;

e) Yardımlarla ilgili olarak istenilen raporlar ve diğer işlemler lüzumundan fazla ağır bir külfet meydana getirirler.

Merkezi idarenin yaptığı mali yardımlar, mahalli idarelerin küçük çaptaki projelerini finanse etmelerine yardım sağlamak bakımından son derece faydalıdır. Ancak, genel olarak büyük projeler için gerekli paraların başka kaynaklardan ve özellikle ödünç olarak sağlanması lazımdır.

Bu amaçla birçok ülkelerde, merkezi idare, mahalli idarelere ödünç para verecek özel bir kurum meydana getirmeyi ve bu kuruma gerekli Sermayeyi vermeyi uygun bulmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde büyük şehirlerdeki idareler dışında, doğrudan doğruya halktan borç alınması usulü hiç bir yerde uygulanmamaktadır. Ticari bankalardan veya özel müesseselerden ödünç almak mümkün ise de, bunların faiz oranları yüksek olmaktadır. Elektrik fabrikaları, sulama tesisleri, Ulaştırma hizmetleri ve su ikmal sistemleri gibi gelir getiren inşaat projeleri, kendileri için alınmış olan borçları çok zaman tamamen veya hiç olmazsa kısmen karşıladıkları gibi, kalkınmayı da hızlandırırılar. Merkezi idare yardımlarının yetersiz oldukları yerlerde, örneğin, bir su pompasının satın alınması gibi küçük projeler için alınan borçlar, az bir para ile üstün derecede faydalı bir projenin gerçekleştirilmesini sağlar.

Merkezi bir borç vermek kurumu, yalnız mahalli idarelere uygun şartlarla ödünç para sağlamakla kalmayıp, münferit projeler hakkında teknik tavsiyelerde bulunabilir ve mahalli seviyede uzun vadeli fiziki planlamayı teşvik edebilir. Hatta komşu mahalli idareler ve mahalli idarelerle merkezi daireler arasında fiziki planlamanın koordinasyonu bakımından da yardımcı olabilir. Bundan başka, mahalli idarelerin ödünç para istekleri ve ödeme yetenekleri hakkında bilgi toplayabilir ve bu bilgiler, milli kalkınma programlarının formüle edilmesinde dikkate alınırlar. Mahalli idarelerin yalnız bir merkezi borç verme kurumundan ödünç para almaları, bunların aşırı borçlanmaya karşı korunmalarına yaradığı gibi, borçlarının çok uzun vadelerde ödenebilmesi için de imkan sağlar. Aksi halde, mahalli idarelerin ödünç alma ve borçlanma yetkilerinin statülerle tespiti veya her borçlanma için merkezi idarenin onayının alınması gibi diğer merkezi kontrol şekillerinin uygulanması gerekir.

### **BAŞARILI BİR YERİNDEN YÖNETİM DÜZENİ İÇİN GEREKLİ MERKEZİ KURULUŞLAR**

tik hedefin hızla kalkınma olduğu yerlerin, merkez - mahalli idareler ilişkileri konusunda esas prensip olarak “mahalli özerklik” veya “merkezi idarenin müdahalelerinden kurtuluş” ilkesi üzerinde durmak yanlıştır. Fakir mahalli idareler, aynen fakir insanlar gibi kendi imkân ve kaynakları ile baş başa bırakıldıklarında, daha çok fakirleşmek eğilimindedirler. Eğer imkânsızlıklarını yenmeleri ve yararlı hizmetlerde bulunmak için yapabileceklerini gerçekleştirmeleri isteniyorsa bunlara yardım edilmesi lazımdır.

Yerinden yönetim düzeninin verimli bir şekilde işleyebilmesi ve milli kalkınma programlarına anlamlı katkılarda bulunabilmesi için çeşitli merkezi kuruluşlara ihtiyaç vardır. Ancak bu kuruluşların, şekilleri ve görevleri, ülkeden ülkeye değişebilir.

Verimli ve başarılı bir yerinden yönetim düzeni için yararlı olabilecek görevleri yapan altı tip merkezi kuruluş vardır. Bunlar: Merkezi Organizasyon ve Metot Dairesi, Merkezi Personel Dairesi, Merkezi Bütçe Dairesi, Merkezi Planlama Dairesi, Toplum Kalkınması Dairesi ve Genel Taşra İdarecilerini Destekleyecek Bir Merkezi Dairedir.

Merkezi idarenin merkezdeki ve taşradaki birimlerinin kuruluş sorunları ile merkez - taşra ilişkileri üzerine danışma hizmeti yapmak üzere bir merkezi organizasyon ve metot kuruluşuna ve her Bakanlıkta benzeri birer organizasyon ve metot birimi kurulmasına ihtiyaç vardır. Ba-

şanlı bir yerinden yönetim düzeni, ancak merkezde sağlam bir teşkilatın bulunması ile gerçekleştirilebilir.

İş alma standartlarını tespit etmek ve uygulamak, bunlara uygun ücret sistemini ve diğer çalışma şartlarını gerçekleştirmek, taşra hizmetlerimin çekiciliğini arttırmak, hizmet içi eğitimi teşvik etmek ve gerek çeşitli dairelerin taşra personeli arasındaki işbirliğini kolaylaştırmak, gerekse genel olarak kamu hizmetlerinin kalitesini yükseltmek için, teknik personel sistemi ve hizmetleri üzerine yetkiye sahip bir merkezi personel dairesinin bulunmasına ihtiyaç vardır. Merkezi personel dairesi, merkezi idare personelinin mahalli idarelere yardım maksadıyla verilmesini düzenleyebilir, çeşitli kademeler arasında personel naklini kolaylaştırır ve mahalli idarelere personel sistemleri veya ortak bir personel sistemi hakkında tavsiyelerde bulunabilir.

Görevler esasına ve coğrafi esasa göre kaynakların rasyonel bir şekilde tahsisini kolaylaştırmak için, bir merkezi bütçe dairesine ihtiyaç vardır. Her ne kadar bütçe ve planlama için ayrı dairelerin bulunması tavsiye edilebilirse de, planlamanın en önemli yönü bütçenin hazırlanması olduğuna göre, sorumlu daireler arasında yakın ilişkilerin bulunması lazımdır.

Hükümet faaliyetleri ve hatta gayrı resmi faaliyetler için rehber olmak üzere kapsamlı ve uzun vadeli planları formüle eden bir merkezi planlama dairesi, bir ülkenin yerinden yönetim sistemine şekil vermek ve mahalli kademelerde sosyal ekonomik ve bayındırlık faaliyetlerini programlamak bakımından üstün bir önem taşıyabilir. Merkezi planlama dairesi, yerinden yönetim düzeninin ülke ölçüsünde koordineli bir şekilde ele alınabilmesi için gerekli esasları sağlayabilir. Bu dairenin planların uygulanması metotları hakkında yapacağı tavsiyeler; çok zaman yetkilerin merkezi idare ile mahalli idareler arasında bölünmesi, mahalli idarelerin vergi koyma yetkileri ve mali kaynakları ve büyük bayındırlık işlerinin mahiyeti, yeri ve bunda kullanılacak metotlar dahil olmak üzere büyük yatırımlarda öncelik dereceleri ile ilgili olabilir. İdeal olarak, planlama hükümetin her kademesinde cereyan edecek bir fonksiyon olarak ele alınmalı, merkezi planlama kuruluşu planların gerek milli seviyede yatay olarak ve gerekse hükümet kademeleri arasında dikey olarak koordinasyonundan ve sentezinden sorumlu bulunmalıdır. Bundan başka planlama yukarıdan aşağı emredici nitelikte olmaktan çok işbirliği ile girilen bir faaliyet olmalıdır.

Bir toplum kalkınması dairesi, çok zaman, halkın kendi kendine vardım gayretlerini teşvik etmek ve desteklemek, bu gibi gayretleri etkili hale getirebilmek için teknik yardımları düzenlemek ve halka hükme



tin yerinden yönetim düzeni içinde yürütülen faaliyetleri arasında ilgi kurmak bakımından yardımcı olabilir. Siyasi liderliğin kuvvetli desteği sayesinde böyle bir kuruluş, hükümetle halk arasındaki ilişkilere canlılık verebilir. Teknik personelin eğitiminde bu dairenin sorumlu bakanlıklarla işbirliği yapması sureti ile toplum kalkınması görüşünün, merkezi idarenin tüm taşra faaliyetlerine yerleşmesi sağlanabilir. Bu merkezi kuruluşun, mahalli liderlerin eğitiminde müşterek menfaatlerim gerçekleştirmek yolunda halkın teşkilatlanmasının teşvik edilmesinde ve halkta, gerek kendi medeni sorumlulukları, gerekse seçilmiş memurlarla devlet memurlarının sorumlulukları hakkında tam bir şuurun gelişmesinde oynadığı rol, mahalli idarenin geliştirilmesi ile birinci derecede sorumlu dairelerin görevlerini tamamlar.

Taşra genel idarecilerine sahip ülkelerde, bu idarecileri işe almak ve eğitmek, bölge planlaması, bütçe hazırlama ve program koordinasyonu görevlerinde oynadıkları hayati roller bakımından kendilerine gerekli teknik ve idari desteği sağlamak, taşra birimleri için ortak yetki ve hizmet bölgelerinin uygunluğunu, merkez taşra münasebetlerini ve bölge programlarını etkileyen kararlara halkın katılımı için alınan tedbirleri zaman zaman değerlendirmek üzere bir merkezi kuruluşa (çok zaman İçişleri Bakanlığına) ihtiyaç vardır.

Mahalli İdarelerin geliştirilmesi için, çeşitli merkezi idare kuruluşlarına ve yarı bağımsız veya gayri resmi kuruluşlara da ihtiyaç bulunmaktadır. Bunların arasında bir mahalli idare bakanlığı veya genel müdürlüğünü; bir mahalli idareler personeli dairesini; bir amme idaresi enstitüsünü veya mahalli idare personelinin eğitecek özel bir enstitüyü; mahalli idareler için bir borç verme kuruluşunu; bir mahalli idareler birliğini veya derneğini ve bir mahalli idareler personeli derneğini saymak mümkündür. Bunlardan başka çok zaman, maliye, bayındırlık işleri ile ilgili özel kuruluşlar ve mahalli idarelerin yalnız kendi alanlarındaki faaliyetlerine nezaret etmek ve bunları desteklemekle görevli diğer bakanlıklar da vardır. Örneğin, mahalli idareler hesaplarının denetlenmesi için bağımsız bir mercii bulunması esastır. Her ne kadar bazı ülkelerde bu görev mahalli idareler bakanlığı tarafından yürütülmekte ise de, genel olarak bu fonksiyonun, maliye bakanlığının özel bir birimine veya merkezi yasama organına karşı sorumlu bir daireye (örneğin genel murakıplık dairesi gibi) ait olması uygundur.

### **Mahalli İdareler Bakanlığı ve Dairesi**

Bir mahalli idare sisteminin bulunduğu her yerde, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkiler bakımından genel nezaret işini

yürütecek ve mahalli idarelerle ilgili olarak teklif edilen kanunları ve merkezi idarenin faaliyetlerini koordine edecek ayrı bir bakanlığın, dairenin veya bürorun bulunmasına ihtiyaç vardır. Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki teferruatlı ve karışık ilişkilerin devamlılığın sağlamak, teker teker mahalli idarelerin kuvvetli ve zayıf tarafların meydana çıkarp, bunlarla ilgili tavsiyelerde bulunmak ve tedbirler teklif etmek amacı ile böyle bir merkezi idare birimine ihtiyaç duyulmaktadır.

Mahalli idareler Bakanlığının veya Dairesinin görevleri mahalli şartlara bağlı kalacaksa da yine de aşağıdaki hususları saymak mümkündür.

a) Mahalli idarelerin yetkileri, görevleri, teşkilâtı ve diğer temel nitelikleri hakkında gerekli hükümleri kapsayan kanunların hazırlanması ve mahalli idarelerle ilgili kanun tekliflerinin koordine edilmesi;

b) Mahalli idarelerin sınırlarında gerekli değişikliklerin yapılması için tavsiyelerde bulunulması veya bu husus kanunda belirtilmişse, değişikliklerin yapılması;

c) Mahalli idarelerle ilgili konularda, hükümet nezdinde liderlik sağlanması ve ayrıca mahalli idarelerle ilgili olarak, merkezi idare kuruluşları arasında koordinasyon tedbirlerinin alınması;

d) Aşağıdaki yollara başvurarak, mahalli hizmetleri geliştirmek ve ıslah etmek üzere mahalli idarelerin tek tek veya toplu olarak, kendi teşebbüsleri ile ellerinden gelen bütün gayreti göstermeye teşvik edilmesi; OD Mahalli İdareler arasında temasların teşvik edilmesi, (II) Bir mahalli idareler birliğinin ve mahalli idare personeli derneğinin kurulmasına yardım edilmesi, (III) Etkili oldukları görülen mahalli hizmetlerin idaresinde kullanılacak metotlar hakkında bilgiler verilmesi, (IV) Merkezi idarenin kendilerini ilgilendirecek programları hakkında, mahalli idarelere bilgi verilmesi ve (V) Örnek talimat ve tüzüklerin hazırlanması;

e) Mahalli idareler kadrolarında hizmetin bir meslek olarak geliştirilmesini teşvik amacı ile mahalli idare personel sisteminin kurulması için gerekli kanunların çıkarılması, yüksek tahsil müesseselerinde mahalli idare konusunda kursların açılmasının teşvik edilmesi, mahalli idare personeli için hizmet içi eğitim tedbirlerinin alınması ve tercihan bağımsız kurumlar aracılığı ile mahalli idare meclisi üyelerine genel bilgiler verilmesi;

f) Vergi koyma yetkilerinin ve mali yardımların mahalli idarelere uygun şekilde paylaşılmasının sağlanması;

g) Makul faiz nispetleri içinde mahalli idarelere borç verme imkânlarının desteklenmesi ve alacakları borçlar bakımından mahalli idarelere nezaret edilmesi;

h) Mahalli idarelerin plan yapmaya teşvik edilmesi, gerekiyorsa bu yolda yardım edilmesi, planlamanın, özellikle hükümet kademeleri arasındaki fiziki planlamanın koordinasyonunun sağlanması;

i) Organizasyon - metot, satın alma ve stok malzeme idaresi, kayıtların tutulması ve diğer yardımcı hizmetler bakımından mahalli idarelere teknik yardımın sağlanması;

j) Müteahhitlerle yapılan mukavelelere gerekli hükümlerin konulması sureti ile mahalli idarelerin de, merkezi idare ile aynı şartlar altında malzeme satın alabilmeleri için gerekli tedbirlerin alınması;

k) Bütçe, muhasebe ve diğer mali işlemlerde standartların tespitinin ve muhafazasının teşvik edilmesi;

l) Mahalli idarelerin faaliyetlerinin ve (eğer başka şekillerde sağlanmamışsa) hesaplarının teftiş edilmesi gerekli hallerde müeyyidelerin konulması.

Burada, öneminden dolayı sadece Mahalli idareler Bakanlığı veya Dairesinden bahsedilmiştir. Diğer merkezi kuruluşlar anlatılmamıştır. Ancak, son olarak, "Milletler Arası Teknik Yardım" olayından da bahsedilebilir. Bu çerçevede Birleşmiş Milletler Teşkilatının önemli bir rol oynaması mümkündür.

## SONUÇ

Yapılan inceleme sonucunda, Yerinden Yönetim Araştırma Grubu, Milli Hükümet Sistemlerinin gelişmesinde, merkez - mahalli idareler münasebetleri bakımından çok zaman ya "merkezi kontrole" veya "mahalli bağımsızlığa" önem veren maddi tecrid politikası devrinin artık sona erdiğini kabul etmiştir. Merkezi idarelerin halkın hayat şartlarını daha iyiye doğru götürmek, halkın kamu hizmetlerine katılmasını teşvik etmek istedikleri ve kendilerini bu gayretlere vermek imkanına sahip buldukları yerlerde, "ortaklık", "birbirine bağlılık" ve "gaye birliği" gibi terimler, her seviyedeki birimler arasındaki münasebetlere esas teşkil etmesi gereken prensipleri daha kuvvetli bir şekilde anlatmaktadır. Böylelikle, gelişmekte olan ülkelerde temsili hükümetler yabancı idarelerin veya baskı idarelerinin yerlerini almakta ve halkın daha iyi

hayat şartları için duydukları isteğe cevap verdikleri gibi, gerek resmi, gerekse gayri resmi milli topluluklar, milli ve mahalli kalkınmayı hızlandırmak için mahalli idarelerle el ele vererek çalışmak yollarını aramaktadırlar. Nitekim bu topluluklar, giriştikleri gayretlerde, gerek Birleşmiş Milletler, gerekse diğer müesseseler aracılığı ile dünya toplumunun kaynaklarından yararlanmak imkânlarına sahiptirler.

## HABERLER

Bu bölümde 1 Ocak 1990 - 31 Mart 1990 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki önemli faaliyetlere yer verilmiştir.

- Bakanımız Sayın Abdülkadir AKSU, terör konusu ile ilgili olarak Hükümetin çalışmaları ve alman tedbirler hakkında bilgi edinmek amacıyla, TBMM'de grubu bulunan siyasi partiler tarafından müştereken verilmiş bulunan Genel Görüşme Önergesi üzerine, Hükümet adına söz almıştır. 15 Şubat 1990'da yapılan Genel Görüşme sırasındaki bu konuşmasında; Yurdumuzda bölücü ve yıkıcı faaliyetlerde bulunan terör örgütleri, bu örgütlerin son günlerde göstermiş oldukları faaliyetler ve Hükümetçe bunlara karşı yürütülen mücadele konusunda bilgi verilmiştir. Ayrıca hangi ideolojik gruptan olursa olsun Devlete ve Millete karşı yapılan her türlü bölücü ve yıkıcı faaliyetlerin içinde bulunan terör mihrakları ile mücadelenin kararlılıkla yürütülmesinin milli bir görev olduğu idraki içinde olduklarını belirterek, terörle mücadelede bugüne kadar alman tedbirlere değinmiştir. Sayın Bakan, ayrıca, bu tedbirlerin tartışılması ve alınabilecek yeni tedbirlerin tespiti hususlarında yapılan Genel Görüşmenin yararlı olacağı inancıyla Önergeye katıldıklarını belirtmiştir.

- 28 Şubat Sivil Savunma Günü bütün yurttta çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır.

Ankara'daki kutlamalara, Sivil Savunma Genel Müdürü başkanlığında bir heyetle Sayın Bakanımıza, Müsteşarımıza ve Müsteşar Yardımcılarımıza yapılan ziyaretlerle başlanılmıştır.

Daha sonra Ankara Sivil Savunma Birliği hizmet binasının açılışı yapılmış ve konferans salonunun temeli atılmış, törene Sayın Bakanımız ile Bakanlığımızın üst düzey yöneticileri de katılmıştır.

Törende Bakanımız Sayın Abdülkadir AKSU ile Sivil Savunma Genel Müdürü Sayın Ahmet Turan BOZKIR birer konuşma yapmışlar ve bu konuşmalarla, ülkelerin savunmasında sivil savunmanın önemine, sivil savunma teşkilatına ve çalışmalarına değinmişlerdir. TRT'de de geniş

ölçüde yer verilen Sivil Savunma Günü, bütün il ve ilçelerin yanı sıra bazı kurum ve kuruluşlarda da çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır.

- Avusturya İçişleri Bakanı Dr. Franz LÖSCHNAK ve Bakanımız Sayın Abdülkadir AKSU başkanlığındaki heyetler, çeşitli konuları görüşmek üzere 26 Mart 1990'da Ankara'da bir araya gelmişlerdir. Görüşmeler sırasında alman kararlar ortak bir bildiriyle Basına açıklanmıştır. Bakanımız tarafından açıklanan bu bildiriye, iki heyetin yararlı görüşmelerde bulunduğu ve alman kararların iki noktada toplandığı belirtilmiştir. Bunlar; iki ülke arasındaki vize mükellefiyetinin mümkün olan en kısa zamanda kaldırılması ile uyuşturucu madde kaçakçılığı ile mücadelenin desteklenmesi ve Uluslararası terörizme karşı mücadelede, ortak tedbirler alınması konusunda mümkün olan en kısa zamanda ikili bir anlaşmanın imzalanması kararlarıdır.

### **Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Çalışmaları**

#### **Sivil Savunma Genel Müdürlüğü**

- 8 Ocak 1990 - 23 Mart 1990 tarihleri arasında Sivil Savunma Temel Eğitim Kursu gerçekleştirilmiştir. Sivil Savunma Koleji'nde yapılan Kursu 83 Sivil Savunma Uzmanı katılmıştır.

#### **Eğitim Dairesi Başkanlığı**

- Yurt dışına gidecek olan personele yabancı dilin temel bilgisini öğretmek, gidecekleri ülkede yabancı dil eğitimine kolayca uyum göstermelerini sağlamak, öğrenme pratiklerini geliştirmek amacıyla düzenlenen 8. Dönem Yabancı Dil Kursu 15 Ocak 1990 tarihinde başlamıştır. Kursu, 45 Mülki İdare Amiri, 4 Genel İdare ve 1 Emniyet Hizmetleri sınıfından olmak üzere toplam 50 kişi katılmıştır.

- Kaymakam adaylarının kültürel, sosyal ve ekonomik sorunlar yönünden eksikliklerini tamamlamak, bir ilçenin en yetkili amiri olarak karşılaşılabilecekleri ilçe sorunlarının üstesinden gelmek, bilinçli hareket etmek konusunda eğitilmelerini sağlamak amacıyla 22 Ocak 1990 tarihinde, 75. Dönem Kaymakamlık Kursu, 59 Kaymakam Adayının katılımıyla başlamıştır.

- 14-21 Şubat 1990 tarihleri arasında 21. Dönem Kaymakamlar Semineri yapılmıştır. Kaymakamların mesleki konularda bilgilerini arttırmak, modern sevk ve idare çalışmalarında başarılı olmalarını sağlamak amacıyla gerçekleştirilen seminer, Isparta'da yapılmış ve 16 Kaymakam katılmıştır.

- Sekreterlerin hizmet kapasitelerinin artırılması, beşeri ilişkilerde daha verimli duruma gelmeleri, modern teknik ve bilgilerle donatılmaları, gereksiz zaman kaybının önlenmesi, gelişen ve değişen şartlara uyum sağlamaları amacıyla 1. Dönem Yönetici Sekreterlik Kursu 19-30 Mart tarihleri arasında yapılmış, kursa 22 sekreter katılmıştır.

- 9. Dönem Yabancı Dil Kursu, 26 Mart 1990 tarihinde başlamıştır. Kursa 59 Kaymakam Adayı katılmaktadır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü

- 8 Ocak 1990 tarihinde Eğitim Dairesi Başkanlığı hizmet içi Eğitim Ünitelerinde Yabancı Dil Kursu açılmıştır. 6 Temmuz 1990'a kadar sürecek olan kursa, 30 personel ile 16 Araştırma Görevlisi katılmaktadır.

- 22 Ocak 1990 - 23 Mart 1990 tarihleri arasında Haberleşme Dairesi Başkanlığı bünyesinde açılan "Santral Teknisyenliği Kursu'na Merkez ve İl Emniyet Müdürlüklerinden 25 personel iştirak etmiştir.

- Anarşi ve terör olayları ve bunların genel güvenliğimize etkileriyle, polisimizin daha verimli olması konularının işlenmesi ve İl Emniyet Müdürlükleri arasındaki koordinasyonun daha sağlıklı işlenmesi amacıyla Ankara Polis Moral Eğitim Merkezi Müdürlüğünde 12-14 Şubat 1990 tarihleri arasında "İl Emniyet Müdürleri Semineri" gerçekleştirilmiştir. Genel olarak asayiş ve güvenlik konularının üzerinde durulan bu seminerde, polisin daha etkin mücadele verebilmesinin koşulları da tartışılmıştır. Seminerin kapanış töreninde Bakanımız Sayın Abdülkadir AKSU, İl Emniyet Müdürlüklerine hitaben yaptığı konuşmasında, bu tür eğitim çalışmalarının görevin daha etkin hale getirilmesindeki önemine değinmiş, anarşi ve terörle mücadelede kararlı olduklarını belirterek İl Emniyet Müdürlüklerine görevlerinde başarılar dilemiştir.

- 12-13 Şubat 1990 tarihleri arasında Haberleşme Dairesi Bünyesinde açılan "Kripto Kursu"na Merkez ve İl Emniyet Müdürlüklerinden 19 personel iştirak etmiş olup, 18 personel kursu başarı ile bitirmiştir.

- 5-7 Mart 1990 tarihleri arasında Polis Okulları Müdürleri Semineri İzmir 100. Yıl Polis Okulu Müdürlüğünde yapılmıştır.

### **Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları**

#### **Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü**

- Bilgi İşlem Daire Başkanlığı Sistem, Analiz ve Programlama Şube Müdürü Yılmaz ATASOY, bilgisayar üzerine eğitim görmek amacıyla 15 Ocak 1990'da iki aylığına Japonya'ya gitmiştir.

- Türkiye - Norveç arasında "Ahvali Şahsiye ve Vatandaşlık" konularında ortaya çıkan sorunların tartışılması ve iki ülke arasında bu konularda sözleşme yapılması amacıyla 5-6 Mart 1990 tarihlerinde Oslo'da bir toplantı yapılmış ve toplantıya Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Özgen GÖKALP katılmıştır.

- 26-30 Mart 1990 tarihleri arasında Fransa'nın Strasbourg şehrinde yapılan "Milletlerarası Ahvali Şahsiye Komisyonu Yıllık Büro ve Alt Komisyon Toplantısı"na Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Özgen GÖKALP ile Merkez Valisi Ahmet ÖZER katılmışlardır.

#### **Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü**

- Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı (YBYSK)'nın 25 inci Genel Kurul Toplantısı, 3-9 Mart 1990 tarihleri arasında Fransa'nın Strasbourg şehrinde yapılmıştır. Toplantıya Bakanlığımızı temsilen, Vilayetler Hizmet Birliği ve Mahalli idareler Eğitim Birliği Meclis Üyesi sıfatıyla (Heyet Başkanı olarak) Müsteşarımız M. Vecdi GÖNÜL, Mahalli İdareler Eğitim Birliği Meclis Üyesi (Mahalli İdareler Genel Müdürü) Akif TİĞ, Siirt Valisi Atilla KOÇ, Bingöl Valisi M. Bahrettin DEMİRER ile Nevşehir Valisi Özdemir HANOÖLU katılmıştır.

#### **Sahil Güvenlik Komutanlığı**

- 10-19 Şubat 1990 tarihleri arasında İskenderiye (MISIR)'de "Denizde Petrol Kirliliğini Önleme, Kontrol ve Müdahale" konulu bir eğitim kursu düzenlenmiş ve kursa Ordonat Kıdemli Üsteğmen Muammer ÇUHADAROĞLU katılmıştır.

- 19-23 1990 tarihleri arasında Londra'da yapılan Arama Kurtarma Komitesi (LSR)'nin 21 inci Dönem Toplantısına, Deniz Kurmay Yarbay Özbek GÜRĞÜN katılmıştır.

#### **Emniyet Genel Müdürlüğü**

- 18-25 Ocak 1990 tarihleri arasında Libya, Trablus'da yapılan Türkiye - Libya Konsolosluk görüşmelerine Bakanlığımızı Temsilen Yabancılar Hudut iltica Dairesi Başkanı Tuncay YILMAZ katılmıştır.

- 24 Ocak - 2 Şubat 1990 tarihleri arasında Avusturya, Viyana'da "BM Uyuşturucu Maddeler Ortadoğu Alt Komisyonu 11 inci Dönem Toplantısı" yapılmış ve bu toplantıya istihbarat Harekat Daire Başkanlığında görevli Şevki DİNÇAL katılmıştır.



- "Uluslararası Turizm ve Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ile Mücadele" konularında İsveç, Stockholm'de 27 - 30 Ocak 1990 tarihleri arasında yapılan toplantıya İnterpol Daire Başkanı T. Savaş YÜCEL, Komiser Yardımcısı Mustafa ŞAHİN, Komiser Yardımcısı Haşan UÇAR iştirak etmişlerdir.

- BM/AEK İç Ulaşım Komitesine bağlı Karayolu Trafik Güvenliği Çalışma Grubunun İsviçre, Cenevre'de 26 Şubat 1990 - 2 Mart 1990 tarihleri arasında yapılan toplantıya Trafik Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Ömer KÖSEOÖLU katılmıştır.

- 2 - 9 Şubat 1990 tarihleri arasında Türkiye - Kuveyt arasında "Hukuki, Ticari ve Cezaî Konularda Adli Yardımlaşma, Suçluların İadesi ve Hükümlülerin Nakli Sözleşmesi" toplantısına Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Mehmet GÖNDOĞDU katılmıştır.

- 5 - 6 Mart 1990 tarihleri arasında Norveç, Oslo'da yapılan Konsolosluk ve Hukuk görüşmelerine Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanı Tuncay YILMAZ katılmıştır.

- 13-18 Mart 1990 tarihleri arasında Fransa, Lyon'da yapılan 16 ncı Avrupa Uyuşturucu Maddeler Bölüm Şefleri Toplantısına Kaçakçılık İstihbarat Harekat Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Şevki DİNÇAL ile İnterpol Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Süleyman İŞİLDAR iştirak etmişlerdir.

- İtalya, Roma'da 16- 17 Mart 1990 tarihleri arasında yapılan Uyuşturucu Maddeler konulu toplantıya İçişleri Bakanı Abdulkadir AKSU başkanlığında bir heyet katılmıştır. Heyete Kaçakçılık İstihbarat Harekât Daire Başkanı Kamil TEÇİRLİOĞLU ile Tercüman olarak İnterpol Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Mustafa ŞAHİN bulunmuştur.

- 19-26 Mart 1990 tarihleri arasında Irak, Bağdat'ta yapılan Türk - Irak Rödemarkasyon Ortak Komisyonunun II. Dönem toplantısına Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü İbrahim SOLMAZ katılmıştır.

- 22-26 Mart 1990 tarihleri arasında Tunus'ta yapılan Güvenlik İşbirliği Toplantısına Bakanlığımız Müsteşarı M. Vecdi GÖNÜL'ün başkanlığında İstihbarat Daire Başkanı M. Yavuz ELBİRLER ile Güvenlik Daire Başkanı Ali GÖKÇİMEN'den oluşan bir heyet katılmıştır.

- Doğu Almanya, Berlin'de 24-31 Mart 1990 tarihleri arasında yapılan Adli Yardımlaşma, Suçluların İadesi ve Hükümlülerin Transferi

toplantısına Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Mehmet GÜNDOĞDU iştirak etmiştir.

- 28-30 Mart 1990 tarihleri arasında 19 uncu Avrupa İnterpol Bölge Konferansına İnterpol Daire Başkanı T. Savaş YÜCEL ile Komiser Yardımcısı Mustafa ŞAHİN katılmışlardır.

### **Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları**

- 6 Ocak 1990 tarih ve 20394 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 89/36486 sayılı Karar ile

1. Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığına Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Dursun Ali ŞAHİN'in,

1. Derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcılığına, Keskin Kaymakamı Halil UYUMAZ'm,

1. Derece kadrolu Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına, Sandıklı Kaymakamı Osman GÜNEŞ'in,

Çatılıdere Kaymakamlığına, Vakfikebir eski Kaymakamı İbrahim PEHLİVAN'ın,

657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B, 76 ve 83 üncü maddeleri gereğince tayinleri uygun görülmüştür.

**MEVZUAT BÖLÜMÜ**  
**1 OCAK 1990 - 31 MART 1990 TARİHLERİ ARASINDA**  
**RESMİ GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI**  
**VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT**  
**(KRONOLOJİK FİHRİST)**

**Derleyen**  
**Haydar ÖZTÜRKÇÜ**  
**Kitaplık ve Dokümantasyon**  
**Hizmetleri Şefi**

**I — KANUNLAR**

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin
			Tarihi Sayısı
21.12.1990	3594	2919 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna İki Ek Madde İle İki Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun	5.1.1990 20393
27.12.1990	3597	Katma Bütçeli İdareler 1990 Mali Yılı Bütçe Kanunu	5.1.1990 20993
27.12.1990	3596	1988 Mali Yılı Kesin hesap Kanunu	5.1.1990 20993
27.12.1990	3598	1988 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesin hesap Kanunu	5.1.1990 20993
17.1.1990	3600	3201 Sayılı Emniyet Kanununun 19 uncu Maddesinin Değiştirilmesi ve Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabulü Hakkında Kanun	24.1.1990 20412
18.1.1990	3601	Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabulü Hakkında Kanun	26.1.1990 20414

7.2.1990	3612	Bazı Kanunların Bakanlar Kuruluna Yetki Veren Hükümlerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı İle Bazı Kanunların Bakanlar Kuruluna Yetki Veren Hükümlerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamenin Kabulü Hakkında Kanun	16.2.1990	20435
7.3.1990	3613	3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun Hükümünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü İle Aynı Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına ve Bu Kanuna Ek Maddeler Eklenmesine İlişkin Kanun	15.3.1990	20462
8.3.1990	3616	3466 Sayılı Uzman Jandarma Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun	15.3.1990	20462
15.3.1990	3617	Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun	27.3.1990	20474
21.3.1990	3618	Bazı Suç Failleri Hakkında Uygulanacak Hükümlere Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	27.3.1990	20474

## II — KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
29.1.1990	KHK/399	Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükümünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükümünde Kararname	29.1.1990	20417
2.2.1990	KHK/397	Doğal Gazın Kullanımı Hakkında Kanun Hükümünde Kararname	9.2.1990	20428
18.1.1990	KHK/400	Çevre Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükümünde Kararname	16.2.1990	20435

5.2.1990	KHK/403	Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında 219 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci Maddesinin (d) Fıkrasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	23.2.1990	20442
8.3.1990	KHK/407	190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	16.3.1990	20463
18.1.1990	KHK/405	375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 28 inci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	27.3.1990	20474
15.3.1990	KHK/408	T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile 233 ve 399 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	28.3.1990	20475

### III — TBMM KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
10.1.1990	81	Milli Birlik Komitesi Dönemine Ait Kapalı Oturum Tutanakları ile Özetlerinin Yayınlanmasına Dair Karar	17.1.1990	20405
30.1.1990	85	Tıp Fakültelerinden Mezun Olan Öğrencilerin Gerekli Bilgi ve Beceriye Sahip Olmadıkları İddiasını ve Bu Yetersizliklerinin Nedenlerini Tespit Etmek Amacıyla Bir Meclis Araştırma Komisyonu Kurulmasına İlişkin Karar	2.2.1990	20421
6.3.1990	87	Olğanüstü Hal'in 8 İlde Yeniden Uzatılmasına Dair Karar	8.3.1990	20455

### IV — TÜZÜKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
29.12.1990	39/14894	Ceza İnfaz Kurumları ile Tevkif Evleri nin Yönetimine ve Cezaların İnfazına Dair Değiştirilmesine Dair Tüzük	6.1.1990	20394

## V— BAKANLAR KURULU KARARLARI

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
27.12.1989	89/14928	Uluslararası Çocuk ve Gençlik Tiyatroları Birliği Türkiye Merkezi Adında Bir Derneğin Kurulması Hakkında Karar	8.1.1990	20396
22.11.1989	89/14786	Tasfiyesi Öngörülen Eşyanın Satış ve Tasfiyesi Amacıyla Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na Tahsis Edilen Sermayenin Artırımı Kararı	18.1.1990	20406
19.12.1989	89/14905	Yatırımların, Döviz Kazandırıcı Hizmetlerin ve İşletmelerin Teşviki ve Yönlendirilmesine Ait Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	18.1.1990	20406
28.12.1990	89/14936	Tütün Destekleme Almalarında Devlet Nam ve Hesabına "TEKEL" Genel Müdürlüğünün Görevlendirilmesine Dair Karar	18.1.1990	20406
3.1.1990	90/7	Geliştirme ve Destekleme Fonu Kurulması Hakkındaki Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	18.1.1990	20406
5.1.1990	90/6	Malül ve Sakatların İthal Edecekleri Özel Tertibatlı Araçlar Hakkında Karar	7.2.1990	20426
12.1.1990	90/54	Sınır Ticaretine Konu Olan Eşyadan Alınacak Gümrük Vergilerinin Tespiti Hakkında Karar	8.2.1990	20427
26.11.1989	89/14808	218 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Karar	11.2.1990	20430
12.1.1990	90/11	İşitme Özürlü Çocuklar Eğitim ve Öğretim Vakfına Vergi Muafiyeti Tanınmasına Dair	11.2.1990	20430
12.1.1990	90/55	Hastalık Sigortası Branşının Tespiti ve Sabit Teminatının Tespitine Dair Karar	11.2.1990	20430
28.12.1989	89/14935	147 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilmesine Dair Karar	13.2.1990	20432
12.1.1990	90/50	Bazı Belediye Hizmet Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesine Dair Karar	13.2.1990	20432
2.1.1990	90/1	267 Kişiye Türk Vatandaşlığını Kaybettirme Kararı	14.2.1990	20433

30.1.1990	90/140	1990 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçe Kanunlarına Bağlı (A) İşaretli Cetvellerde Yer Alan Ödeneklerden Yapılacak Kesinti Hakkında	23.2.1990	20442
1.12.1989	89/14918	Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Sayılı Karar'ın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	32.25.2.1990	20444
272.1990	90/163	Akaryakıt Tüketim Vergisi Nispetlerinin Yeniden Tespiti Hakkında Karar	1.3.1990	20448
18.1.1990	90/77	Bazı Alanların Özel Koruma Bölgesi Olarak Tespiti Hakkında Karar	2.3.1990	20449
18.1.1990	90/70	Bazı Alanların Turizm Alanı ve Turizm Merkezi Olarak Tespiti Hakkında Karar	5.3.1990	20452
52.1990	90/86	132 Kişiye Türk Vatandaşlığından Çıkma izni Verilmesi Hakkında Karar	8.3.1990	20455
192.1990	90/158	276 Kişiye Türk Vatandaşlığının Kayb Ettirilmesine Dair Karar	9.3.1990	20456
3.3.1990	90/216	Yaz Saati Uygulamasının Üç Yıllık Dönemi Kapsayacak Şekilde Yeniden Tespiti Hakkında Karar	37.3.1990	20464

#### VI— YÖNETMELİKLER

#### A — BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
29.11.1990	89/14841	Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinin Maddesinin Son Fıkrasının Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	16 nci 5.1.1990	20393

#### B — BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Konusu	Tarihi	Sayısı
Polis Okulları Yönetmeliği	5.1.1990	20393
Kasaplık Kanatlı Hayvanların Kesim Yerlerinin Asgari Teknik ve Hijyenik Şartlarını Gösterir Yönetmelik	12.1.1990	20400
Devlet Muhasebesi Yönetmeliği	14.1.1990	20402

İl Özel İdaresi Bütçesinin Hazırlanması, Kabulü ve Onaylanması Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	1990	20406
İthalat Yönetmeliği	18.01.1990	20406
351 Sayılı Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Kanununun Uygulanmasına Ait Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	18.01.1990	20406
Karayoluyla Uluslararası Yolcu ve Eşya Taşımaları Hakkındaki Yönetmeliğe Bazı Ek ve Ek Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Yönetmelik	20.01.1990	20408
Karayoluyla Şehirlerarası Yolcu Taşımaları Hakkında Yönetmelik	20.01.1990	20408
Kreş ve Gündüz Bakımevleri Yönetmeliğinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	21.01.1990	20409
Serbest Muhasebeci, Serbest Muhasebeci Mali Müşavir Ücretleri Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	22.01.1990	20410
Emniyet Genel Müdürlüğüne Bağlı Eğitim - Öğretim Kurumlarına Alınacak Öğrencilerde Aranılacak Sağlık Şartlarına Dair Yönetmelik	24.01.1990	20412
Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Akademik Personel Yönetmeliğinin Ek 1 inci Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	27.01.1990	20415
Karayoluyla Uluslararası Yolcu ve Eşya Taşımaları Hakkında Yönetmelikte Değişiklikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	6.02.1990	20425
İl Özel İdareleri ve Belediyeler Arşiv Yönetmeliği	8.02.1990	20428
İlaç Ruhsatlandırma Danışma Komisyonu'nun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik	10.02.1990	20429
Kesin İnşaat Yasağı Getirilen Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Bulunduğu Sit Alanlarındaki Taşınmaz Malların Hazineye Ait Taşınmaz Mallar ile Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	12.02.1990	20431
Su Kirlenmesi Araştırmaları ve Kontrolü Türk Milli Komitesi Yönetmeliği	14.02.1990	20433
Gıda Katkı Maddeleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	17.01.1990	20405
Gümrük Hattı Dışı Eşya Satış Mağazaları ve Depoları Yönetmeliğinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	17.01.1990	20405 Mükerrer



Gençlik ve Spor Müdürlüğü Sportif Müsabaka ve Gösteri Hasılatının Dağıtımına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	20.02.1990	20439
Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odaları Yönetmeliği	21.02.1990	20440
Tarım Alanlarının Tarım Dışı Gaye ile Kullanılmasına Dair Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	23.02.1990	20442
Türk Karasularında Sportif Amaçlarla Yapılacak Aletli Dalışlara İlişkin Yönetmelik	3.03.1990	20450
Kreş ve Gündüz Bakımevleri Yönetmeliği Değişikliği Belediye Zabıtası Kıyafet Yönetmeliği	6.03.1990	20453
İl Özel İdareleri, Belediyeler veya Bunlara Bağlı Kurumlar Tarafından İşletilen Elektrik, Havagazı, Tramvay ve Tünel İşletmelerinin Alım ve Satım Esaslarına Dair 4678 Sayılı Kanun'un 3 üncü Maddesi Uyarınca Tertiplenen Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	12.03.1990	20459
Emniyet Genel Müdürlüğü Yükseköğretim Kurumlarında Öğrenci Denetleme Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	13.03.1990	20460
Emniyet Hizmetleri Sınıflı Personelinden Polis Memurlarının Komiser Yardımcılığına Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik	13.03.1990	20460
Memur Sayısı Beş Yüzden Fazla Olan Kamu ve Özel Sektör Kuruluşları ile Fabrikaların Yapmakla Mükellef Oldukları Spor Tesisleri Hakkında Yönetmeliğin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Geçici Bir Madde İlave Edilmesine Dair Yönetmelik	14.03.1990	20461

## VII— TEBLİĞLER VE GENELGELER

### Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Sayı	Konusu	Tarihi	Sayı
	İthalata Haksız Rekabetin Önlenmesine Dair Tebliğ	5.1.1990	20383
4	Çalışanların Tasarrufa Teşvik Edilmesi Hakkında Karar	11.1.1990	20399
112	Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği	11.1.1990	20399
15	Devlet İhaleleri Genelgesi	14.1.1990	20402
89/115-116 Sayılı	Mecburi Standard Tebliği	18.1.1990	20406
	Sınır Ticareti Yönetmeliğine İlişkin (90/1) Sıra No.lu	18.1.1990	20406

	Yatırımların, Döviz Kazandırıcı Hizmetlerin ve İşletmelerin Teşviki ve Yönlendirilmesi ile İlgili 90/4 Sayılı Tebliğ	18.1.1990	20406
	1990 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı	19.1.1990	20407
	1990 Yılı Dış hekimleri Muayene ve Tedavi Ücretlerine Ait Tebliğ	6.2.1990	20425
	Katma Değer Vergisi Mükelleflerinin Ödeme Kaydedici Cihazları Kullanmaları Mecburiyeti Hakkında Tebliğ	10.2.1990	20429
	Trafığe İlk Defa Çıkacak Dört veya Daha Fazla Tekerleği Olan Motorlu Araçlar İçin Müsaade Edilebilir Azami Dış Gürültü Seviyeleri Hakkında Tebliğ	10.2.1990	20429
90/1	Memurlar ve işçiler ile Bunların Emeklilerine Konut Edindirme Yardımı Yapılması Hakkındaki 3320 Sayılı Kanunun Uygulanmasına Dair Tebliğ	15.2.1990	20434
	Türk Medeni Kanunu Hükümlerine Göre Kurulan Vakıflarla Bilimsel Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinde Bulunan Kurum ve Kuruluşlara Vergi Muafiyeti Tanınması ile İlgili Usul ve Esaslara Dair Tebliğ	15.2.1990	20434
1	Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali, Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik Kanunu	18.2.1990	20437
1	1990 Yılı Bütçe Uygulama Talimatı	19.2.1990	20438
39	Kurumlar Vergisi Genel Tebliği	20.2.1990	20439
90/32/2	Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karara İlişkin Tebliğ	27.2.1990	20446
3	1990 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı	28.2.1990	20447
22	Katma Değer Mükelleflerinin Ödeme Kaydedici Cihazları Kullanmaları Mecburiyeti Hakkında Tebliğ	1.3.1990	20448
90/4	Sınır Ticareti Yönetmeliği Değişikliği	83.1990	20455
161	Gelir Vergisi Genel Tebliği	16.3.1990	20463
203	Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği	16.3.1990	20463
	Bayındırlık ve İskân Bakanlığına Ait, Yapı Yaklaşık Maliyetinin Oranının Hesabında Kullanılacak Olan, 1990 Yılı Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğ	24.3.1990	20471