

# TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL :63

EYLÜL 1991

SAYI : 392

## İÇİNDEKİLER

|                                    |                                                                                                                                                 |     |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Şevki PAZARCI                      | İdari Para Cezalarıyla İlgili 3506 ve 3591 Sayılı Kanun Hükümlerinin İncelenmesi .....                                                          | 1   |
| Ahmet Sezai AYDIN                  | : Amerika Birleşik Devletlerinde Kent Yönetim Biçimleri.....                                                                                    | 9   |
| Ramazan SODAN                      | Yeni Belediye Kurulma İşlemleri İle Belediyelerin Başka Belgelerle Birleşme veya Ayrılma Taleplerinde Dikkat Edilecek Hususlar .....            | 37  |
| Dr. Turan GENÇ                     | Çağdaş Yönetimde Karar Verme Süreci .....                                                                                                       | 51  |
| Doç.Dr.Şükrü KARATEPE              | İdarenin Takdir Yetkisi .....                                                                                                                   | 63  |
| Halil ULUSOY                       | 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ve Uygulaması Hakkında İnceleme .....                        | 121 |
| Dr.Rafet ÇEVİKBAŞ                  | : Kamu Yöneticilerinin Eğitim ve Yetiştirilmesi Sorunu .....                                                                                    | 169 |
| Muammer KUTLU                      | “Doğu Avrupa Ülkelerinde Özelleştirme” Konferansına Ait Kısa Notlar .....                                                                       | 177 |
| Dr.Firuz Demir YAŞAMIŞ             | The Characteristics of Diesel Emission: Environmental And Health Impacts (Dizel Emisyonunun Çevre ve Sağlık Üzerindeki Etkileri) .....          | 187 |
| Osman GÜNEŞ                        | Japonya’da Personel Sistemi ve Milli Personel Teşkilatı .....                                                                                   | 213 |
| <b>MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR</b> |                                                                                                                                                 |     |
| Mehmet ALDAN                       | Kâmil Paşa .....                                                                                                                                | 229 |
| <b>HABERLER</b>                    | İçişleri Bakanlığından Haberler .....                                                                                                           | 239 |
| <b>MEVZUAT</b>                     |                                                                                                                                                 |     |
| Berrin UYANIK                      | 1 Temmuz 1991 - 30 Eylül 1991 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat ..... | 281 |
|                                    | Mevzuat Metni .....                                                                                                                             | 289 |



- İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK



# **İDARİ PARA CEZALARIYLA İLGİLİ 3506 ve 3591 SAYILI KANUN HÜKÜMLERİNİN İNCELENMESİ**

**Şevki PAZARCI**  
**Vali**

## **1 — GENEL AÇIKLAMA**

Paranın satın alma gücünde görülen değer kayıpları karşısında, uygulanan para cezaları etkinlik ve caydırıcılık niteliklerini kaybetmiştir.

Bu durum suç ve ceza arasında bulunması gereken hassas dengeyi bozmuş ve ceza adaleti yönünden sakıncaların doğmasına yol açmıştır.

Bilindiği gibi, şimdiye kadar paranın satın alma gücünde meydana gelen değer kayıpları nedeniyle Türk Ceza Kanunu ile özel kanunlardaki para cezalarının etkinliğini sağlamak amacıyla, 10.6.1949 tarih ve 5435 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin değiştirilmesi yoluna gidilmiştir.

Son yıllarda 5435 sayılı Kanunun 2 nci maddesi 12.6.1979 tarih 2248 sayılı ve 22.1.1983 tarih ve 2790 sayılı Kanunlarla değiştirilmiştir.

Ancak, 5435 sayılı Kanunda yapılması öngörülen değişiklikler, kanunların hazırlanıp yürürlüğe konulmasının belli usullere bağlı olması ve belirli bir zamana ihtiyaç göstermesi sebebiyle gecikmiş olarak gerçekleştirilebilmiştir.

Bu sakıncaların giderilebilmesi amacıyla 1988 tarih ve 3506 sayılı "765 sayılı Türk Ceza Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesine, bu kanuna bazı ek maddeler ilave edilmesine, 647 sayılı Cezaların İnfazı Hakkında Kanunun bazı maddelerinde değişiklik yapılmasına ve 10 Haziran 1949 tarihli 5435 sayılı Kanunun yürürlükten kaldırılmasına dair Kanun" 7 Aralık 1988 tarihinde kabul edilip 14 Aralık 1988 tarih ve 20019 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Bu kanunun getirdiği yeniliklerle uygulanmasına ilişkin hususların açıklanmasına çalışılacaktır.

## **2 — KANUNUN GETİRDİĞİ YENİLİKLER**

Para cezalarının artırılmasıyla ilgili 22.1.1983 tarihinde yürürlüğe giren 2790 sayılı Kanuna göre uygulanan 1.500-30.000 liralık hafif para

cezalarının miktarları 3506 sayılı Kanunla 5.000 - 10.000.000 liraya yükseltilmiştir.

Yeni Kanun kapsamına, kanun ve tüzüklerde alt ve üst sınırları veya bunlardan biri gösterilen veya hiç gösterilmeyen veya sabit bir rakam gösterilmiş bulunan para cezaları dahil edilerek uygulamada ortaya çıkan tereddütlerin giderilmesi amaçlanmıştır.

Paranın belli bir ölçüde satın alma gücünü kaybetmesi durumunda, para cezalarının bu değer düşüşü ile orantılı ve otomatik olarak artırılması için “memur maaş katsayısı” sisteminin uygulanması getirilerek para cezalarının günümüz ekonomik şartlarıyla uyumlu halde olmasına çalışılmıştır.

Aynı zamanda idari mercilerce verilen ve disiplin niteliğini taşıyan para cezaları da kanun kapsamına alınmıştır.

### **3 — KANUN KAPSAMI DIŞINDA KALAN KONULAR**

Para cezalarının artırılmasıyla ilgili 7.12.1988 gün ve 3506 sayılı Kanunun Ek Madde 1 inde, nisbi nitelikteki vergi ve resim cezaları, nisbi para cezaları ve tazminat kabilinden olup mütezayit (artan) nispete tabi bulunan para cezaları madde kapsamı dışında tutulmuştur. Bunlardan;

a) Vergi cezaları, 4.1.1961 tarih ve 213 sayılı Vergi Usul Kanununda yer alan kaçakçılık, ağır kusur, kusur ve usulsüzlük cezalarını kapsamaktadır.

Yukarıda belirtilen cezaların ortak vasfı, zamanında tahakkuk ettirilmemek veya eksik tahakkuk ettirilmek suretiyle vergi kaybına sebep olunmasıdır.

Vergi suçlarından birini teşkil eden “kaçakçılık” 213 sayılı Vergi Usul Kanununun 344 üncü maddesinde gösterilen fiillerin işlenmesi halinde ortaya çıkmakta ve sebep olunan vergi kaybının üç katı para cezasını gerektirmektedir.

Ağır kusur kabul edilen fiiller ise aynı kanunun 347 nci maddesinde belirtilmiş olup, faillerin sebep oldukları vergi kaybının bir katı para cezasıyla cezalandırılacakları 349 uncu maddede hükme bağlanmıştır.

Kusur ise, 348 inci maddede tanımlanmış olup, kaçakçılık ve ağır kusur sayılan haller dışında kalan ve vergi kaybına sebebiyet veren fiillerden ibarettir. Kusurlu mükellef veya sorumluların kaybına sebep oldukları verginin % 50 tutarında vergi cezasına mahkum edilecekleri 349 uncu maddede belirtilmiştir.

Usulsüzlük hali de, 213 sayılı Kanunun 351 inci maddesinde, "Vergi kanunlarının şekle ve usule müteallik hükümlerine riayet edilmemesi" olarak tanımlanmıştır. Usulsüzlük cezası tayinine, söz konusu kanuna ekli bulunan cetvel kaynak teşkil etmekte olup, uygulanacak cezaya 353 üncü maddede yer verilmiştir.

b) Resim cezası, bir işin yapılması sebebiyle idare tarafından kişilerden alınan vergi niteliğindeki paranın idareye ödenmemesi halinde uygulama alanı bulan para cezasıdır.

c) Nisbi para cezası, 825 sayılı Meriyet Kanununun 20 nci maddesinde, "Muhtarı muayyın bir nisbet dairesinde ve hadiseye göre azalıp çoğalabilir mahiyette bulunan para cezasıdır" şeklinde tarif olunmuştur.

Verilen zarar ve failin suçtan elde ettiği kazançla orantılı olarak artan bu tür para cezalarına Türk Ceza Kanununun uyuşturucu maddeler kullanma suçlarına dair 403 ve 404 üncü, zimmet suçlarına dair 203 üncü, rüşvet suçlarına dair 222 ve 225 inci maddeleri örnek olarak gösterilebilir.

d) Tazmini nitelikte olup mütezayit (artan) nispete tabi para cezaları ise, Devlet Hâzinemizin uğrayacağı zararı ödetmek ve mali menfaatleri korumak amacını öngören özel kanunlarla tespit edilmiş bulunan para cezalarıdır. Bütün para cezalarına örnek olarak, 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibi Hakkında Kanunun 20, 25 ve 27 nci maddeleri gösterilebilir.

Bu dört kategori para cezasının madde kapsamı dışında tutulmasında; bu cezaların tayinine, "fiilden husule gelen zarar", "failin elde ettiği kazanç", "suç konusu eşyanın miktar ve değeri" gibi kıstasların rol oynadığı, bu itibarla zaman içinde para değerindeki kayıplarının verilecek para cezası miktarlarına yansımayacağı ve suç ile ceza arasında bulunması gereken dengeyi bozmayacağı dikkate alınmıştır.

#### **4 — PARA CEZALARININ ARTIRILMASI**

A) 7.12.1988 tarih ve 3506 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle 2 nci maddesinde, 765 sayılı Türk Ceza Kanununun 19 ve 24 üncü maddelerinde değişiklik yapılarak hafif para cezası 5.000 liradan başlayarak 10.000.000 liraya kadar çıkarılmıştır.

Yukarıda adı geçen ikinci maddenin son bendinde, "Hafif para cezası, beşbin liradan onmilyon liraya kadar tayin olunacak bir paranın Devlet Hâzinesine ödenmesinden ibarettir" hükmü bulunmaktadır.

Buna göre genel idareyi ilgilendiren para cezaları Devlet Hâzinesine ve özel idarelerle diğer kuruluşları ilgilendiren para cezaları da, özel kanunlarındaki hükümler uyarınca, ilgili kuruluş hesabına yatınla çaktır.

Aynı Kanunun Ek madde 1'de belirtildiği üzere, "Nisbi nitelikteki vergi ve resim cezaları, nisbi para cezaları ve tazminat kabilinden olup, mütezayit nisbete tabi bulunan para cezaları hariç olmak üzere kanun ve tüzüklerde alt ve üst sınırları veya bunlardan biri gösterilen veya hiç gösterilmeyen veya sabit rakam olarak gösterilmiş bulunan para cezalarından (İdari ve disiplin para cezaları dahil);

a) Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilk kurulduğu tarihten önce yürürlüğe girmiş bulunan bütün kanun ve tüzüklerde yazılı olup da daha sonraki tarihlerde Türkiye Büyük Millet Meclisince miktarına dokonulmamış olan para cezaları üçyüz misline,

b) Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul olunup da;

1. 31.12.1939 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları yüzseksen misline,

2. 1.1.1940 tarihinden 31.12.1945 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları yüzyirmi misline,

3. 1.1.1946 tarihinden 31.12.1959 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları altmış misline,

4. 1.1.1960 tarihinden 31.12.1970 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları otuz misline,

5. 1.1.1971 tarihinden 31.12.1977 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları onsekiz misline,

6. 1.1.1978 tarihinden 31.12.1980 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları altı misline,

7. 1.1.1981 tarihinden 31.12.1987 tarihine kadar yürürlüğe girmiş bulunan kanunlardaki para cezaları üç misline,

Çıkarılmıştır.

Yukarıdaki maddelerden de anlaşılacağı üzere, maddede belirtilen tarihler arasında, para cezasının 300 mislinden başlayıp 3 misline kadar para cezası uygulaması yapılacaktır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi 23 Nisan 1920 tarihinde kurulmuş olduğuna göre, para cezasının 300 mislinin alınabilmesi için Kanun ve tüzüğün bu tarihten önce yürürlüğe girmiş bulunması gerekmektedir.

Yukarıdaki (a) ve (b) fıkralarında belirtildiği üzere, para cezalarına misil uygulamasında ilgili Kanunun "yürürlüğe giriş tarihi" esas alınmıştır.



Kanunların yürürlüğe giriş tarihi son maddelerde belirtilir. Resmi Gazetede yayını tarihinden genellikle kanunlar yürürlüğe girdiği halde, bazan kanunlarda belirtilen başka bir tarihte de yürürlüğe gireceği konusunda hükümler konabilir.

Konuyu birkaç örnekle açıklığa kavuşturmak gerekirse,

a) 18.3.1924 tarih ve 442 sayılı "Köy Kanunu'nun 31 inci maddesine göre;

"İş bu kanunun bir tanesini köy odasında diğer bir tanesini de köy cami veya mektebinde bulundurmayan köy muhtarı kaymakamın emriyle köy sandığına 5 lira ceza parası verir".

Köy Kanunu 1924 yılında yürürlüğe girmiş bulunduğuna göre, 7.12.1988 gün ve 3,506 sayılı Kanunun Ek Madde 1/b hükmü uyarınca para cezasının 180 misli alındığında  $180 \times 5 = 900$  lira tespit edilmekte ise de, aynı kanuna göre kanunun yürürlüğe girdiği tarihte 5.000 liradan az para cezası olamayacağına göre, 900 lira kanuni asgari miktara çıkarılmak suretiyle ceza miktarı 5.000 lira olmak üzere tespit edilmiş olacaktır.

b) 18.3.1924 tarih ve 442 sayılı "Köy Kanunu"nun 7.7.1950 gün ve 5672 sayılı Kanunla değişik 46 ncı maddesi uyarınca,

"Mecburi işleri gördürmeyen ve toplanması isteğe bağlı olmayan paraları toplamayan ve toplattırmayan köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerine köyün bağlı bulunduğu idare kurulunca 10 liradan 50 liraya kadar para cezası hükmolunur."

Köy Kanununun 46 ncı maddesini değiştiren 5672 sayılı Kanun 1950 yılında yürürlüğe girmiş bulunduğuna göre, 3506 sayılı Kanunun Ek madde 1/b hükmüne göre para cezasının 60 misli alındığında  $60 \times 10 = 600$  TL ve  $60 \times 50 = 3.000$  TL tespit edilmekte ise de, aynı kanuna göre, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte 5.000 liradan az para cezası alınamayacağına göre, hesaplama sonucu bulunan 600 ve 3.000 lira kanuni asgari miktara çıkarılmak suretiyle 5.000 lira olarak tespit edilmiş olacaktır.

c) Belediye cezalarına ilişkin 1608 sayılı Kanun 15 Mayıs 1930 tarihinde kabul edilmiş ve birinci maddesi 3.1.1940 tarihinde değişikliğe uğramıştır. Bu maddeye göre;

"Belediye meclis ve encümenlerinin kendilerine kanun, nizam ve talimatnamelerin verdiği vazife ve ıslahiyet dairesinde ittihaz ettikleri kararlara muhalif hareket edenlerle belediye kanun ve nizam ve talimatnamelerinin men veya emrettiği fiilleri işleyenlere veya yapmıyanlara 50 liraya kadar hafif para cezası tertibine.." belediye encümenleri yetkili kılınmıştır.

Para cezası miktarını tespit eden Kanunun değişik birinci maddesi 1940 yılında yürürlüğe girmiş bulunduğuna göre, 3506 sayılı Kanunun ek madde 1/b hükmü uyarınca misil uygulamasında, 50 liranın 120 katı alınmak suretiyle  $50 \times 120 = 6.000$  lira tespit edilmiş olacaktır. Ancak, yukarıda sözü geçen maddede para cezası yetkisi 50 liraya kadar olduğuna göre, misil uygulaması sonucu bulunacak miktar 5.000 liradan az ve 6.000 liradan çok olamayacaktır.

d) 3.5.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanununun 42 nci maddesine göre;

“Ruhsat alınmadan veya ruhsat ve eklerine veya imar mevzuatına aykırı olarak yapılan yapının yapı sahibine ve müteahhidine, istisnalar dışında özel parselasyon ile hisse karşılığı belirli bir yer satan ve alana 500.000 TL’den, 25.000.000 TL’na kadar para cezası verilir. Ayrıca bu cezaların 1/5’i uygulanır...”

İmar Kanunu 1985 yılında yürürlüğe girdiğine göre, 3506 sayılı Kanunun Ek Madde 1/b gereğince para cezasının üç misli alındığında yukarıdaki maddede yazılı ceza miktarları 1,5 milyon ile 75 milyon arasında tespit edilmektedir.

B) Para cezalarının artırılmasıyla ilgili 7.12.1988 tarih ve 3506 sayılı Kanunun Ek 1 inci maddesi kapsamına “disiplin para cezaları” da alınmış bulunmaktadır.

Disiplin para cezaları 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125 inci maddesinde, aylıktan kesme ve kademe ilerlemesinin durdurulması şeklinde uygulanmaktadır.

Bunun dışında çeşitli kanunlarda disiplin para cezalarıyla ilgili hükümler bulunmaktadır. 19.3.1969 tarih ve 1136 sayılı Avukatlık Kanununun 135 inci maddesinde disiplin cezaları sayılmış, birinci fıkrada uyarma, ikinci fıkrada kınama belirtilmiş, 22.1.1986 tarihli 3256 sayılı Kanunun 23 üncü maddesiyle değişik üçüncü fıkrasında 10.000 liradan 150.000 liraya kadar para cezası verilebileceği hükme bağlanmıştır. Kanunun yürürlüğe giriş tarihi itibarıyla üç misli alındığında para cezası 30.000-450.000 lira arasında tespit olunmaktadır.

Avukatlık Kanunundan başka Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu, Türk Dişhekimleri Birliği Kanunu ve Türk Eczacılar Birliği Kanunlarında da aynı çeşit disiplin para cezaları bulunmaktadır.

Memurlara uygulanan para cezalarında ise durum değişiktir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 125 inci maddesinin sonunda, özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümleri saklı tutulmuş olduğundan, 14.6.1934 tarih ve 2510 sayılı İskân Kanunu-

nun 44 üncü maddesiyle iskân işlerinde görevlendirilen çeşitli kuruluş memurlarına işlerinde gevşeklik göstermeleri halinde, Kaymakamlar 15 günlüğe Valiler bir aylığa kadar para cezası kesmeğe yetkili kılınmıştır.

Kanun 1939 yılından önce yürürlüğe girdiğine göre, 3506 sayılı Kanunun ek madde 1 hükmü uyarınca, 180 misli alındığında memurun 90 veya 180 aylığının kesilmesi gibi bir durumla karşılaşmakta ve bu miktar yıllar itibarıyla memur maaş katsayısının ve dolayısıyla birim sayısının artırılmasıyla çok daha yüksek miktarlara ulaşmaktadır.

Esasen, memur aylıklarında her yıl ayrı katsayı uygulanmak suretiyle artan miktarlar üzerinden disiplin para cezaları kesilmekte olduğundan, ceza adaleti yönünden bunlara ayrıca Ek madde 1 uyarınca misil uygulaması yoluna gidilemeyeceği kanaatindeyiz.

## 5 — KATSAYI UYGULANMASI

Para cezalarının artırılmasıyla ilgili 7.12.1988 gün ve 3506 sayılı Kanunla getirilen yeniliklerden biri de "Memur maaş katsayısı" sisteminin uygulanmasıdır. 3506 sayılı Kanunun ek madde 2 si uyarınca; "Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Ek 1 inci madde kapsamına giren para cezaları; 1988 yılı Bütçe Kanununda 84 olarak belirlenen memur maaş katsayısının artırılması halinde Bütçe Kanununda her 30 puan artış, bir birim olarak kabul edilerek, Ek 1 inci maddeye göre tespit edilen ceza miktarlarının bulunacak birim sayısı ile çarpılması suretiyle belirlenir.

Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra, kabul edilecek kanunlardaki para cezaları için de, müteakip yıllar bütçe kanununda belirlenen katsayı miktarlarında artırma yapıldığı takdirde birim sayısının tespitinde başlangıç olarak, o kanunun yürürlüğe girdiği tarihteki Bütçe Kanununda geçerli olan Devlet Memurları aylıkları esas alınır."

Bu maddedeki 30 puan artışı sonradan, Türk Ceza Kanununda değişiklik yapan 6.12.1989 gün ve 3591 sayılı Kanunla 75 olarak değiştirilmiştir.

Buna göre ceza uygulamasını 3506 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önce ve sonra olmak üzere iki kısımda incelemekte yarar vardır.

a) 3506 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden önceki kanunlara göre para cezası uygulanmasında;

Bütçe Kanununda Devlet Memurları hakkında uygulanan katsayıya bakılarak, 84 rakamına göre her 75 puan artışı (1) birimin başlangıcı kabul edilip bu suretle hesaplanacak birim rakamı, ek 1 inci maddeye

göre tespit edilecek para cezasının sınır rakamıyla çarpılarak bulunacak miktarlar, o cezanın alt ve üst sınırı olarak kabul edilecektir.

1991 yılı bütçesiyle kabul edilen memur maaş katsayısı 352 olarak tespit edilmiştir. 84 rakamına göre artış  $352 - 84 = 268$  puan olduğundan ve her 75 artış bir birim olarak kabul edildiğinden, birim sayısı  $268 : 75 = 3,57$  olarak bulunacak ve birim sayısı üç olarak uygulanıp, bunun küsuru olan 57 rakamı dikkate alınmayacaktır.

Ayrıca, 3506 sayılı Kanunda, Bütçe Kanunundaki puan artışları esas alındığından, 1991 yılı temmuz ayında memur maaş katsayısındaki artışlar da hesaba katılmayacaktır.

Yukarıda 4 numaralı para cezalarının artırılması başlığı altında örnek olarak (a), (b), (c) ve (d) de belirtilen konulardaki tespit alınan para cezaları 1991 yılında 3 birimle çarpılmak suretiyle uygulama yapılacaktır.

Sonraki yıllardaki uygulama da yukarıdaki esaslara uygun olarak yürütülecektir.

b) 3506 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesinden sonraki kanunlara göre para cezası uygulanmasında;

Para cezasını öngören Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte Bütçe Kanununda geçerli olan memur maaş katsayısı tespit edilip hesaplamaya temel alınacaktır.

Daha sonra, suçun işlendiği tarihteki memur maaş katsayısı belirlenecek ve hesaplama Kanunun yürürlük tarihindeki geçerli katsayıya göre, suç tarihindeki katsayıda meydana gelecek her 75 puana varan artış (1) birim kabul edilecektir.

Bu fıkra artık, ek 1 inci maddenin uygulanması söz konusu olmayıp, hesaplama ek 2 nci maddenin yukarıda açıklanan birinci fıkrasındaki sistem paralelinde yapılacaktır.

Konuyla ilgili olarak "Kıyı Kanunu'nu örnek olarak verebiliriz.

3506 sayılı Kanundan sonra 4.4.1990 tarih ve 3621 sayılı "Kıyı Kanunu" 1990 yılında yürürlüğe girdiğinde memur maaş katsayısı 255 iken 1991 yılında Bütçe Kanunuyla 352'ye yükseltilmiştir. Bu durumda  $352 - 255 = 97$  puan memur maaş katsayısı artışında 1 adet tam 75 artış bulunduğundan 1991 yılında 1 birim elde edilmektedir.

Bu durumda Kıyı Kanununun 13 üncü maddesinde belirtilen ceza miktarlarını 1 birimle çarptığımızda elde edilecek rakamlar değişmeyecek ve 1991 yılında da 1990 yılında olduğu gibi Kanunda yazılı miktarlarda para cezası uygulanması yapılabilecektir.

## AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE KENT YÖNETİM BİÇİMLERİ

**Ahmet Sezai AYDIN**  
**Emekli Kaymakam**

### GİRİŞ

İnsanın göçebe, gezginci düzenden yerleşik yaşam düzenine geçmesi, bir yere sığınması, "başını sokacak bir dam yapması" ile değil, toprakla ilişki kurması sonucu başlar. Böylece avcılık ve çobanlığı bütünü ile bırakmasa da, bunlar ikinci, belki üçüncü sıraya düşer; toprağı işlemek, onunla uğraşmak öne geçer. Şurada burada gezme, dolaşma, sürekli hareket bırakılır.

Yerleşik düzen hem değişik ve hem de yeni bir yaşam biçimidir. Toprak insanı besler, "toprak ana" dır artık, iyidir. Bilim adamları uygarlığa atılan ilk adımın, hem de çok önemli adımın yerleşme, toprağı bağlanma olduğunu benimser. Öyle ya, yerleşik düzene geçilmekle insan toplulukları içinde kişilerin bir şeyler öğrenmesi, kimi uzmanlığa ulaşması; bunun arkasından "işbölümü" nün doğmasına neden olur.

Yerleşik yaşamda tarım ve hayvancılık temel uğraş olsa da, bu aşamadan sonra işbölümü yanında toplumsal bölünmeler, sınıflar ve meslekler, yeni oluşma ve gelişmeler başlar; yerleşme yerleri de gelişir. Önce köy ve kasabalar, arkasından kentler ortaya çıkar. Aslında, bütün bunlara yönetim bakımından, büyüklük ve genişlikleri dışında pek öyle bir sınır konulması da zordur.

Avcılık ve çobanlık döneminde bulunduğu ileri sürülse de, yerleşik yaşamda yönetim ve yöneticilere, topluluğı yönetecek kimi kişilere çok daha büyük ölçüde ihtiyaç duyulur. Her ne kadar doğa yasaları canlıları yaşam çemberi içinde tutar, bu bakımdan onları yönetirse de, insanın insanı yönetmesi de bir ihtiyaç olmaktan çıkmaz; bu tür yönetim gereksinmesi yerel düzeyden genel yönetime değin uzar gider: Genişler, çeşitlenir.

Onbeşinci yüzyıl sonlarına doğru keşfedilen Amerika kara parçasına, onaltıncı yüzyıl başlarında Avrupadan göç başlar. Bu göç yirminci

yüzyıl içinde de sürer. Amerika kıtasının kendi yerlileri ve bunların kendi anlayış ve kavrayışları ölçüsünde bir yönetim biçimi olmakla birlikte, Avrupadan buraya gidenler kendi uygarlık, daha doğru sözcüğü ile yaşam biçimlerini de — uygulama ya da düşünce düzeyinde — götürürler. Ancak götördüklerinin en önemlisi "demokrasi", demokratik yönetim — halkın kendi kendini yönetmesi — biçimidir. Yerlilerin ilkel, avcılık ve çobanlık dönemindeki yönetim sistemi ile bu yenisi birleşemez; yanyana da yaşayamazdı. Çünkü, birincisi aşiret yönetim biçimiydi.

Amerika kıtasına, özellikle kuzey bölgesine göç edenler, Avrupanın dinsel ve siyasal baskısından, yönetim biçiminden, bağnazlığından, tutuculuk ve özgürlük yokluğundan kaçan kimselerdi. Gerçekten özgürlük, bağımsızlık arayanlar, bütün zorlukları göze alarak kendilerini, çoluk çocuğuyla birlikte Amerika kıtasına atar.

Birkaç sözcükle belirtilmeye çalışılan düşünceler, tutum ve davranışlar Amerika Birleşik Devletlerinin Federal devlet, devlet — eyalat — ve kent yönetimine ya da aşağıdan yukarıya aktarılır, uygulamaya konulur. Gerek kişisel ve toplumsal yaşamda gerekse kent ve devlet yönetiminde "Demokrasi" ve "Özgürlük" büyük ölçüde egemendir.

Yeri gelmişken burada bir noktaya değinmek, kısaca açıklamak yerinde bulunur. Amerika Birleşik Devletlerinde her düzeydeki yönetim biçimi, yasalar ve seçim işleri bütünü ile bir ihtiyacı karşılamak amacı güder; hemen her türlü kural ve uygulama bu açıdan ele alınır ve düzenlenir. Yapılan ya da yapılacak bütün kamu işleri halk oylamasından geçirilir. Hemen her fırsatta ve konuda halka gidilir, onun oyuna başvurulur.

Birleşik Devletlerde bizde ya da kara Avrupasında olduğu gibi bildiğimiz, alıştığımız biçimde "tek tip" bir kent yönetim sistemi bulunduğu söylenemez. Konuyla ilgilenenlerin bu hususta bir açıklaması vardır; Amerika Birleşik Devletlerinde ne sayıda kent ve kasaba varsa, o kadar biri ötekinden az ya da çok ayrılık, değişiklik gösteren belediye yönetim biçimi bulunur. Bizde olduğu gibi bir tek belediye kanunu ile bütün kentlerin yönetilmesi örneği bir durum yoktur. Orada her kentin ayrı, kendine özgü bir yönetim yasası — statute — ve bir örgütü vardır.

Her türlü benzemezliklerine karşın kent ve kasaba yönetim biçimlerinin kimi benzerliklerine ya da ortak özelliklerine bakılarak kentler beş grupta toplanabilir. İleride ayrıntılı biçimde görüleceği için burada yalın sayılması yeter görülür.

- a — Güçlü Başkan - Meclis biçimi,
- b — Gücsüz Başkan - Meclis biçimi,
- c — Komisyon - Kurul biçimi,
- d — Meclis - Yönetici biçimi,
- e — Halk Temsil biçimi.

Yukarıdan buraya değin yapılan açıklamalardan çıkarılacak pek çok sonuç bulunduğu kuşkusuzdur. Bunlardan birisi, hem de en önemlisi ABD'nde vatandaşın sık sık sandık başına gitmesidir. Bunlar devlet, Federal devlet vb. genel seçimlerin yanında bir o kadar yerel seçimler ve halk oylamalarıdır; hepsi de büyük bir toplam oluşturur.

Burada son olarak belirtilmesi gerekli görülen bir husus, bu derleme Amerika Birleşik Devletlerinde bulunduğumuz ve orada katıldığımız üniversite kurslarında verilen notlardan alınarak yararlı olacağı düşüncesiyle yazı durumuna getirilmiştir.

### **AÇIKLAMALAR**

Şurası doğrudur ki, Amerikalılar son yıllarda yönetimin etkinliği ile bunun yapısı arasında bir ilişki bulunduğu görüşüne pek değer verir. Bu yöndeki abartmaya reform isteyen ve bunu savunanlar neden olur. Örneğin, meclis - yönetici ya da komisyon yönetim biçimi konusunda bir yığın yayın bulunur. Bu iki yönetim biçimi uygulaması, aslında iş çevresi — ticaret — bir ortaklık anlayışı çemberindedir. Uygulamada birinin başarılı olması durumunda, ötekinin de başarılı olacağı sonucuna varılır.

Öyle görülür ki, konunun doğruluğu, yapısal düzenlemenin yönetim kalitesi üstünde etkili bulunmasıdır. Oysa, bu durum iyi bir yönetimin ne garantisi ne de engelidir.

Yönetimin yapısı ya da biçimi, siyaseti yürüten çeşitli grupları etkilemesi bakımından önemlidir. Herhangi bir durumdaki özel bir yönetim yapısı geleneklerin oluşması, yetki karşısında tutum ve davranışların yerleşmesi ve yetkinin kullanılması hususlarını açık biçimde etkiler.

Saint Louis kent yönetimi tarafından yaptırılan bir incelemede, yönetim yapısının "toplumdaki siyasal karışıklığın alanı ve yoğunluğunun saptanmasında önemli bir rol oynadığı" sonucu bulunur.

Bu kentin belediye başkanı siyasetin yönlendirilmesinde bir ölçüde egemen bir kimsedir; politikacılar ya da ilgi grupları ona ulaşmak ve seçimde onun etkisini sağlamak çabası güder.

İşadamları kendi iş alanlarında gerekli teknik personelin ilgisini çekmek, bu hususta toplumda uygun ortamı sağlamak, yeterli kamu hizmeti elde etmek, vergi düzeyi ve sanayi bölgelerine ilişkin plan ve programlarını oluşturup geliştirmek için onun —belediye başkanının— ilgi ve yardımını arar. Eğer başkan, politik bir lider olarak etkili olamazsa, ilgili grup için bu durum önemli bir dezavantajdır.

Bir öteki düşük gelirli ilgi grubu — küçük esnaf ve işadamları, zenci azınlık gibi — seçilen görevliler tarafından haklarının korunmasını bekler. Bu gruba girenlerin beklentileri öyle pek geniş kapsamlı değildir; birkaçı şöyle sıralanabilir

- İş bulma, bu yönüyle iş güvenliği,
- Her türlü kişisel kayırmalar,
- Durak işaretlerinin yerleri,
- Park yeri düzenlemeleri,
- Halk meskenlerinden bir daire elde edilmesi,
- Öteki bir takım, siyasal yönden kişisel yardımlar...

Belediye meclisi üyesi bütün kenti temsil edecek biçimde — geniş alanda — seçilmiş ise, bölgesel olarak seçilene göre, kişilere yardım etmek bakımından çok daha zor ve uzak durumdadır.

Orta Batının nüfusu elli bin dolayında dört kentinde yapılan bir başka araştırma, yapısal farklılıkların kentlerde yürütülen politikaların türü ve biçimi ile yakından ilgili olduğunu ortaya çıkarır. Örnek olarak bağımsız aday listesi, belediye seçimlerinde büyük ulusal partilerin güçlü etkisinin yok düzeye indirilmesini sağladığı gösterilebilir.

Bölgesel seçim sistemini kullanan kentlerde, kentin tümünü kapsayan seçim sistemi sonuçlarına göre, meclis üyesi eğitim düzeyinin daha düşük, etnik grupların temsil edilmesinin daha yüksek olduğu da anlaşılır.

Önseçim uygulanmayan bir kentte, bağımsız adaylarla karşılaştırıldığı takdirde grupların amacına ulaşmadaki başarı yüksekliği ve yine grupların örgütlenmedeki atılğanlığı dikkat çekicidir.

Bölgesel seçim sistemi, geniş alanlı seçim sistemini kullanan kentlerde varlığını sürdüren, saldırgan siyaset uygulamasına yer vermez. Bu husus şöyle açıklanır : Meclis üyesi kendi özel seçim bölgesine bağlanacak arazi parçası nedeniyle güç dengesinin altüst olacağından, seçim kazanma şansını yitireceğinden korkar.

İndiana belediye başkanları, devlet — eyalet — anayasasında yapılacak yerinden yönetim konusundaki değişikliği, Belediyeler Birliği ara-



cılığını kullanarak engellemeyi başardı. Bu tür bir önerinin benimsenmesi durumunda, yürürlükteki anayasada bulunmayan meclis - yönetici sisteminin doğacağından korktular.

İstenmeyen bu değişiklik önerisi, belediye başkanlarını bir tehdit olarak kaldı. Saint Louis, İndianada ve dört orta büyüklükteki kentte yasal yönetim yapısı politikanın yürütülmesinde, hangi kişilerin ve grupların karar alınmasında en çok etkili olduğu konusunda önemli bir farklılık nedeni biçiminde ortaya çıktı.

### **KENTLERİN TEMEL YÖNETİM BİÇİMLERİ**

Birleşik .Devletlerde kent yönetiminde üç temel biçim bulunur. Bunlar:

- 1 — Başkan - Meclis biçimi,  
- Mayor - Council -
- 2 — Komisyon biçimi,  
- Comission -
- 3 — Meclis - Yönetici biçimi,  
- Council - Maneger -

Olarak sayılabilir. Bu sayılanlara New England bölgesinde uygulanan "kasaba toplantısı — town meeting — doğrudan demokrasi" biçimi ve bunun geliştirilmiş, modern kent koşulları bakımından, "temsili kasaba toplantısı - representative town meeting" durumunu eklemek gerekir.

Değinilen yönetim biçimlerinin ve özellikle başkan - meclis sisteminin birçok değişik uygulaması da vardır.

Kent yönetim biçimleri anlatılırken her şeyden önce söylenmesi gereken bir durum bulunur; Amerika Birleşik Devletlerinde yönetim yapısı biri ötekine tam benzeyen iki kent yoktur. Genel düşünceye uyan kuramsal kent yönetim biçimini izleyen pek az sayıda kent görülür.

Hemen her yasa düzenleme komisyonu ya da devlet yasama organı, kent yönetim yapısını düşünürken eldeki konuya kimi eklemeler yapmayı politik bir fırsat olarak değerlendirir. Örneğin, güçlü başkan - meclis yönetim biçiminde bütün birim başkanlarının belediye başkanlarınca atanmasını gerektirdiği halde, birçok kentte muhasebe ve yazı işleri müdürü seçimle görevlendirilir.

Boston ve Cleveland, meclis - başkan sistemini geniş çapta uygulayan iki kenttir; bunlarda belediye başkanı dışında hiçbir belediye me-

mur ve amirleri seçim ile görev almaz. New York, Baltimore, Buffalo ve Houston kentleri yalnız denetçiyi seçer. Los Angeles denetçi ve kent avukatını seçer. San Francisco yalnız kent avukatını ve muhasebe müdürünü değil, vergi tahakkuk amirini de seçer.

Güçlü - başkan yönetim biçimi özelliği taşıyan New York kenti belediye başkanının pek geniş yönetim yetkisi vardır. Fakat kentin en büyük maliye memuru raporunu belediye başkanına değil "Değerlendirme Komisyonuna" verir.

Detroit'in tam anlamıyla bir güçlü - başkan sistemi vardır; ancak, eski güçsüz - başkan döneminden kalan bir bölük danışma ve yönetim kurulları da bulunur.

Meclis - yönetici yönetim biçiminde yöneticinin, bütün birim başkanlarını ataması gerekir. Oysa, bu biçimi benimseyen pek çok kentte kimi yönetim memurları ya seçimle göreve getirilir ya da meclis tarafından atanır. Değişik durumlar neredeyse sonsuz denecek sayıdadır.

Yapısal tanımlar, kent yönetim yasalarında görülmesi ya da bulunması gereken örneklerdir. Güçlü - başkan ve güçsüz başkan sistemi arasındaki fark, bir bakıma görecelidir. Modellerin her biri, bir ötekinin karşı ucu gibidir; değişik meclis - başkan yönetim biçimli kentin, yönetim biçimi dizisinde bir yeri vardır; kimi geride, kimi de aşırı uçta görünebilir.

### **GÜÇLER AYRILIĞINI UYGULAYAN KENTLER**

Genel olarak tarihsel kapsamda, Amerika kent yönetim yapısı, az yukarıda anlatılmaya çalışılan biçimde gelişir. Hemen 19 uncu yüzyıl boyunca Amerikan kentleri güçsüz başkan - meclis sistemi çemberinde yönetilir. Yüzyılın sonuna doğru şimdilerde güçlü - başkan adı verilen sistem oluşmaya ve gelişmeye başlar. Son yıllarda, bir üçüncü uygulama biçimi ortaya çıkar; bununla büyük kentlerde güçlü - başkan yönetim sistemi daha da güçlendirilmek istenir; bu yönde bir gelişme oluşur.

Bu başlık altında ya da bu hususta, güçlü belediye başkanı ve belediye meclisi konusu anlatılacaktır; bununla ilgili görüşler ileri sürülecektir.

Başkan - meclis biçimindeki kentler değişiklik gösterse de sayı olarak ülke kentlerinin hemen yarısına ulaşır. Pek küçük kentlerden de bu biçimi uygulayanlar vardır. New England bölgesinde doğrudan demokrasi uygulaması, halkın katılımı ile yönetim daha bir yaygındır.

Onyediy büyük kent güçlü başkan sistemini benimser. Küçük kentlerin yarısından çoğunda — nüfusu beş bin ile on bin arasında bulunan — güçsüz başkan meclis sistemi uygulanır.

Güçler ayrılığını uygulayan kentlerde ya güçlü ya da güçsüz başkan biçimi vardır.

### **GÜÇSÜZ - BAŞKAN - MECLİS BİÇİMİ**

19 uncu yüzyılın başlarında yeni yeni oluşmaya ve gelişmeye başlayan Amerika kentleri, bazı kırsal yönetim biçimlerinden temel örnekler alır. Bugün bunlara güçsüz- - başkan - meclis biçimi adı verilir.

#### **Özellikleri**

Güçsüz başkan yönetim biçimi "Jackson" cu demokrasinin bir ürünüdür. Amerika Birleşik Devletlerinin ilk günlerinde hem politikacılardan ve hem de hükümetten/yöneticilerden kuşku duyulur, onlara güvenilmezdi.

Güçsüz başkan yönetim biçiminin yapısı, kentin yönetimi, işlerin ve işlevlerinin az olduğu, tek yönetici biçiminin tanınmadığı ve en önemlisi de halkın tek yöneticiye yetki vermekten korktuğu bir zamanda ortaya çıkar.

Güçsüz başkan sisteminde şuna inanılır ki, politikacının yetkisi az ve üstünde bulunan denetim çok olursa, hem topluma az zarar verir ve hem de bozuk ya da kötü yolda ise, bunu kent yönetiminin bütününe aktaramaz.

Kent yönetim sistemlerinden güçsüz - başkan biçiminde belediye meclisi yasama yetkisini ve aynı zamanda yürütme görevini — kent örgütünü — elinde tutar.

Günümüzde küçük kentlerde belediye meclisi de küçüktür, beş ya da yedi üye; ancak büyük kentlerde bu sayı onbirden elliye kadar uzar, değişebilir. Bu sayı bir zamanlar iki yüzü de bulurdu. Büyük kentlerde belediye meclis üyeleri genel olarak bölgelere göre siyasal parti listesi ve kanalıyla seçilir.

Çalışma biçimi ve programlarının düzenlenmesinde belediye meclisi yönetimde memurları görevlendirir; örneğin belediye mühendisi ve yazı işleri müdürü gibi. Meclis üyeleri — bunlardan bölgeleri temsil edenler de vardır. — bu durumları nedeniyle kimi kurul ve komisyonlarda da çalışır. Bir meclis komitesi bütçeyi düzenler, bu bütçeye ilişkin harcamaları denetleyecek görevliyi de atar.

Belediye başkanının güçsüzlüğü yürütme ve yönetme gücünün yokluğundan değildir; onun “veto” hakkı vardır, bu yoldan yasama gücü üstünde etkisi bulunur; ayrıca belediye meclisine de başkanlık yapar.

Belediye başkanı güçsüzdür, çünkü, yürütme gücü yoktur. Şurası bir gerçektir ki, kanunları ve yönetmelikleri düzgün biçimde uygulayan ya da genel kural ve programlara uygun biçimde davranan herhangi bir görevli hiçbir zaman suçlanmaz.

Güçsüz - başkan sisteminde başkanın atama yetkisi sınırlıdır; atamada bulunma yetkisi olsa bile, atadığı kişiyi bu görevden alma yetkisi yoktur. Onları denetleme yetkisi bulunmadığı gibi, herhangi bir sorumluluk da taşımaz.

Güçsüz - başkan - meclis yönetim biçiminde belediye memur ve görevlilerinin pek çoğu doğrudan bir seçimle işbaşına gelir. Bu yönetim biçiminin en önemli özelliklerinden birisi de düzenlenen pek uzun — çarşaf — aday listesidir.

Seçimle görev alanlar dışındaki memurlar ve meclis üyeleri görevleri nedeniyle bazı hizmet yüklenirler. Devlet başkanı — eyalet valisi — kimi devlet yetkilileri de atamalarda bulunabilir; örneğin kolluk başkanı/polis amiri gibi.

Güçlü ya da tam yetkili bir yönetici bulunmadığı için güçsüz - başkan sistemi değişik daireler, biri ötekinden bağımsız ve koordinasyonsuz — eşgüdüksüz — durumdadır. Çünkü, kendilerini sorumlu tutacak, hesap verecek ya da hesap soracak bir kişi yoktur.

Güçsüz - başkan yönetim biçiminde belediye seçmenlerinin bazı birim başkanları yanında, bir takım kurullara üye seçmesini de gerektirir. Seçilen birim başkanları : Belediye yazı işleri müdürü, muhasebeci, denetçi, vergi değerlendirme müdürü, belediye avukatı olarak sayılabilir.

Park kuruluna seçilmek için aday olan iki kişi, değişik siyasal alanda ya da yönde görüş ileri sürebilir. Örneğin, birisi batı yakasında yeni bir park yeri isterken, öteki doğu yakasında yeni bir yüzme havuzu tercih edebilir. Bunların her ikisi de bir tür sözdür seçmene karşı söylenen. Ancak, seçmenin belediye başkanlığı ve meclis üyeliği seçim yarışması yanında park kuruluna seçilecek üyeleri düşünmesi ve değerlendirmesi için ne zamanı ne de gücü vardır.

Yazı işleri, muhasebeci, vergi müdürü seçiminde seçmen büyük ölçüde ters biçimde kuşatılır. Seçmenlerin pek çoğu hangi adayın en uygun kişi olduğunu kolaylıkla bilemez; çünkü bu adayların ne tür bir

görevi yerine getirdiğini kestiremez. Örneğin bir yazı işleri müdürü, muhasebeci, vergi müdürü ve denetçi gibi... Çoğu kentte yazı işleri müdürü dosya memuru biçiminde adlandırılır; kentin yazı ve kayıtlarını tuttuğu söylenir. Muhasebe müdürünün de muhasebe kayıtlarını yazdığı düşünülür; bütçe kayıtlarını işlediği benimsenir.

Memurlar politika saptamak yerine yönetimde rol alırlar; bu iş de önemlidir. Bunların işleri, ister atamayla ister seçimle görev alsın normal bir memurun yürüteceği rutin biçimdedir denilir.

Seçmen adayın yeterliklerine bakmaksızın, adı kendisince en iyi bilinen — görevde bulunanlar için büyük bir şanstır — özellikle büyük kentlerde kişileri seçmesi dışında kullanabileceği başka tür bir ölçü bulamaz.

Küçük kentlerde seçmen herhangi bir adayı sempati duygusuna göre destekler. Yeterli ve yetenekli bir kimse muhaliflerinden bir harp malulü, sakat olan, yardıma muhtaç bir ailesi bulunan, ancak yetersiz bir kişi seçimi kazanabilir.

Son yıllarda, Amerika Birleşik Devletlerindeki güçsüz başkan sistemini uygulayan ve seçimle görev alan daire amir ve memurların sayısı gittikçe azalır, bu azalma sürer.

### **Sistemin Değerlendirilmesi**

Güçsüz - başkan yönetim biçimine ilişkin tartışma "Jacksonian" prensibi anlayışından kaynaklanır. Devlet ve yönetim belli bir sınıfın özelliği/hakkı değildir denilir. Bu Jackson prensibi, "herhangi bir kimse öteki bir kimseye eşittir" tümcesi ile özetlenebilir. Jackson prensibi bugün de Amerikan halkının büyük bir bölümünde tutulan ya da benimsenen bir görüştür.

Bir Amerikalı hangi görevlinin atama, hangisinin seçimle görev aldığını bilmez, fakat yine de seçimle gelenin bu yolu sürdürmesinde direnir. Öte yandan herhangi bir memurun ne tür bir görev yaptığını yahut herhangi bir göreve getirilmek için ne gibi ölçütler gerektiğini de bilmez; ancak yine de bu görevlinin seçilmesini ister. Güçsüz - başkan sistemi bu biçimdeki görüşlerin — seçimle ilgili — korunmasını ve uygulanmasını özendirir.

Güçsüz - başkan yönetim biçimi Amerikan toplumunun bugün üstünde durduğu ve uygulamasını istediği sistem değişik yerlerden kaynaklanır. Aslında bunun kent yönetiminde geniş bir uygulaması yoktur. Doğrusu bu sistem modern yöntemleri — bütçe, personel, satınalma vb. — karşılamaz. Üstelik liderlik eşgüdümünü istemeyen amatörlerin

bozulmasına ve bozuklukların devamına yol açar. Örneğin, belediye meclisi tarafından atanan bir fen işleri müdürü, belediye başkanından çok meclis üyelerinin emirlerine göre davranır, işleri ona göre ayarlar.

Ondokuzuncu yüzyılın büyük bir bölümünde güçsüz - başkan yönetim biçimi uygulanır. Bu sistem "eşgüdümsüzlüğü - koordinasyonsuzluğu" ve beceriksizliği artırır. Daha da ilerisi bu sistemin uygulanması sonucu seçmen hangi işlerin kim tarafından yapıldığını yahut kimin hangi konuda sorumlu olduğunu bilemez; bu karışıklığın şaşkınlığını yaşar. Yapılan açıklamalar bile çoğu zaman yetersiz kalır. Değinilen bu durum, öte yandan güçsüz - başkan için bir avantajdır; çünkü, gerçek bir liderliğin dışındadır. Oysa, kent yönetim biçimi hangi türden olursa olsun lider bunların hepsinde de egemenliğini sürdürür; bu durumun birçok örneği de vardır. Kaldı ki güçsüz - başkan sistemi hem bozulmaya ve hem de egemenlik kurmaya çok uygundur; çünkü, örgütü çok karışıkır.

Güçsüz - başkan sisteminin en çok eleştirilen yönü, yönetimde önderlik özelliğinin yokluğudur. Kent başkanının, atama ve görevden alma yetkisinin çok dar ve sınırlı olması bakımından gerçek bir yönetici özelliği taşımayışıdır. Kendisi ile, kent işleri konusunda işbirliği yapacak herhangi bir memurun bulunmayışıdır.

Kentin ihtiyaç ve hizmetlerinin genel bir görünümünü veren ve belediye dairelerinin tahmini giderlerini ve bunların önemini gösteren bütçeyi de başkan düzenleyemez. Örneğin, belediyenin para kıtlığı çektiğini — her kent bu kıtlığı çeker ya — bilemez.

Herhangi bir kent yönetim biçiminde doğrusu bir kişi, yasalara göre yönetimde yetkili ve sorumlu olmalıdır. Bu kimse daha çok sokağın bakım ve onarımı için park ve dinlenme yerleri dairesine daha az para ayırabilmelidir.

Güçsüz - başkan yönetim biçiminde park kurulunun kendi yarası vardır; vergisini kendisi koyar, bu yoldan bir fon oluşur; böylece hem belediye başkanına ve hem de belediye meclisine karşı sorumlu olmadığı gibi, bir bakıma bağımsızdır. İşbirliği sağlayan bir yer olmadığı için her birim/bölüm kendi anlayış doğrultusunda uygulamaya girer. Bütün bu bağımsız dairelerin tutum ve davranışları kent yönetiminde bir belediye örgütü yerine birçok devlet varmış gibi bir görünüm sergiler. Örneğin, bir park devleti, bir kütüphaneler devleti, bir temizlik işleri devleti, havaalanı devleti gibi, bunların her biri kendi başına hareket eder.

Güçsüz - başkan sisteminin büyük ölçüde eleştirilmesine karşın, bugün Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanmasını sürdüren bir kent

yönetim biçimidir. Belediye yönetim sisteminin daha çok köy kaynaklı olması yüzünden bu biçim yaygındır. Ayrıca çok küçük yerel yönetim örgüt biçiminin pek öyle önemi yoktur. Buralarda belediyeler daha az hizmet ürettiği gibi, yönetim de kişiseldir. Bu nedenle de küçük yerleşim yerlerinde belediye yönetim biçimini değiştirmek hiç de önemli değildir. Bu tür bir değişime karşı hiçbir heyecan da yoktur.

Güçsüz - başkan yönetim biçimi örneği özellikle küçük kentlerde ve köylerde bulunsun da, Güneyin bazı büyük kentlerinde de uygulanır. Yarım milyonu aşan nüfusu ile Atlanta kenti değinilen durum için en iyi örnektir. Bundan başka Chicago, Los Angeles, Minneapolis kentleri de güçsüz - başkan yönetim biçimine yakın bir sistem ile yönetilir.

Modern kent yönetimi bakımından güçsüz - başkan - meclis biçimi istenilir ve beğenilir değildir. Bu sistem işbirliğine uygun olmadığı karışıklık nedeni olduğu, bu yüzden bu sistemi uygulayan büyük kentlerin sayısı gittikçe azalır.

### **GÜÇLÜ - BAŞKAN - MECLİS YÖNETİM BİÇİMİ**

Güçlü - başkan sisteminin 19 uncu yüzyılın son yirmi yılında önemli bir gelişme gösterdiği, ancak bunun adım adım olduğu görülür. Aslında güçlü - başkan yönetim biçimi güçsüz - başkan sistemine göre yalnız derece farkı bulunur. Bütünü ile yeni bir uygulama olduğu da söylenemez.

Doğrusunu söylemek gerekirse, güçsüz - başkan yönetim biçimi eskiden olduğu gibi bugün de eyalet — devlet — yönetim yapısının bir benzeridir. Öte yandan güçsüz - başkan yönetim biçimi daha çok bir bütünlük gösteren ulusal — federal — devlet yönetim yapısının bir modelini de oluşturur.

Gerçekte güçlü - başkan sistemini bütün kuralları ile uygulayan pek az kent vardır. Çünkü, bunların arasında her zaman az ya da çok farklar bulunur. Meclis - başkan yönetim biçimini uygulayan kentlerin bir ortalama örgütü olduğu, çok güçsüz - başkan sistemi ile çok güçlü - başkan arasında değişiklikler gösterdiği de bilinir. Bu durumun en ilginç yönü de bunların sınıflandırılmasının güçlüğüdür.

### **Özellikleri**

Güçlü - başkan - meclis yönetim biçimini uygulayan kentlerde yönetim sorumluluğu bütünü ile belediye başkanında toplanır. Karar alınması ve düzen sağlanması başkan ve meclisin ortak çalışmasına bağ-

lıdır. Sistem birkaç önemli görevli ile başkandan oluşan kısa bir oy listesi gerektirir.

Belediye başkanı öteki birim başkanlarını tayin eder, gerekirse görevden alabilir; bunlar için meclisin onayına da gerek bulunmaz. Böylece belediye başkanı, bütün daireler arasında işbirliği sağlamak ve yerel hizmetleri yürütmek görev ve sorumluluğunu üstlenir.

Belediye başkanı bütçeyi düzenler, meclis tarafından kabul edilen bütçeyi uygular, uygulanmasını denetler. Güçsüz başkan sisteminin karşısı olarak, güçlü - başkan yönetim biçiminde başkan maliye konusunda karar alınmasında, birimlerin ihtiyacının karşılanması ve karşılaştırılmasında ve belediyenin parasal durumunun genel görünümünün elde edilmesinde gerçek olanaklar ve yetkiler elde eder.

Başkanın yasal durumu, güçlü bir siyasal önderlik yapmasını sağlar. Güçsüz - başkan sisteminde olduğu gibi yalnız karar alma ya da yasa çıkarma hakkını belediye meclisine bırakma ve veto yetkisini kullanma değil, aynı zamanda yönetim üstündeki geniş denetim ve gözetimi ona büyük bir güç verir. Bu durum hem muhalefeti karşılayan bir yol ve hem de işlerin yönlendirilmesi bakımından görünümü en iyi sağlayan bir makamdır.

Daha ilerisi, onun güçlü yönetim konumu basının ona değer verip ilgilenmesini ve yine bu durumu yüzünden kent yönetimi içinde bulunan olaylar nedeniyle eleştirilmesi sonucunu da doğurur.

Değınilen olgular halkın belediye başkanının eylemlerini ve belediye meclisine yaptığı önerilerini yakından bilmesi ve anlaması olanağını sağlar.

Amerika Birleşık Devletleri başkanının konumunda olduğu gibi, güçlü - başkan konuştuğı zaman en tanınmış herhangi bir meclis üyesinden çok daha fazla dikkati çeker. Başkan belediye meclisine kapsamlı bir bütçe getirir; meclisin düşünmesi ve karara bağlaması için bütçeye siyasal anlayışını da ekler; bu durumda dikkatler belediye başkanında olsa da, esas yük belediye meclisinin üstünde kalır.

Güçlü - başkan kentinde, belediye meclisi ikinci derecede bir rol oynar. Güçsüz - başkan sisteminde olduğu gibi yönetim görev ve yetkilerini belediye meclisi ile paylaşmaz. Meclisin görevleri yasaları düzenlemek, bu hususta karar almak çemberinde toplanır ki, buna da kimi zaman başkan ortak olur.

Belediye meclisinin saldırgan bir üyesi olursa, meclis kendi içinde bir düzenlemeye gider. Ancak, çok olasıdır ki, başkanın önerileri toplumun dikkati büyük ölçüde başkanın üstünde yoğunlaştığı için genel-



likle desteklenir; çünkü, veto yetkisi vardır ve üstelik kent yönetimi başkanın gözetimi altındadır.

Yasal düzenlemelerin yapılması, kararların alınmasında belediye meclisi önemli olmayan birkaç değişiklik ve simgesel bağımsızlık gösterisi arkasından istenileni ya da öneriyi benimser.

Ortalama bir vatandaşın/yerdeşin güçlü - başkan yönetim biçiminde meclis çalışmaları ve yetkileri konusunda pek öyle çok bilgisi yoktur. Vatandaşın büyük kent belediye meclisi hakkındaki bilgisi birkaç meclis üyesi adını bilmek düzeyini geçmez.

Partili ya da partisiz bir listeyle seçilen bir belediye meclisinin siyasal ve uygulamada etkili olabilmesi için üye sayısının — yedi ya da dokuz gibi — az tutulması gerekir. Kent çok büyük olmadıkça meclis üyeleri yarım gün ölçüsünde çalışabilir; çünkü, meclisin, güçsüz - başkan biçiminde olduğu gibi yürütmesi gereken yönetim görevi yoktur. Bu yüzden meclis üyeleri ancak bölgelerine ilişkin istekleri taşır.

Belediye meclisinin yarım gün ya da günün küçük bir bölümünde çalışması, belediye başkanını daha da güçlendirir; bütün gün kentin ihtiyaçları üstünde çalışır, zamanını bu yolda harcar. Bu durum da yine belediye meclisini ikinci dereceye düşülür.

Bütün bu yukarıda sayılanlar, belediye meclisinin belediyenin çeşitli birimleri konusunda bilgi edinmesi ve değerlendirmesi bakımından önemli engel oluşturur. Bu yüzden yük meclisin üstünden kalkar, başkan ağırlık kazanır.

Seçim dönemi başkan ve meclis için dört yıldır. Bu süre kamu görevlileri yönünden kendilerini kanıtlamaları/göstermeleri bakımından yeter sayılır.

Yasama görevini yerine getirmesi açısından belediye meclisinin önemli olduğu ölçüde eleştiriye uygun düşen bir görevi vardır. Bütün yasama organlarının işlevi böyledir; ancak yönetim gücü büyük oranda bir memura verilmişse, anormallik burada başlar. Öte yandan meclisin, yönetimin herhangi bir kademesinde ya da herhangi bir belediye dairesinde inceleme ve soruşturma yapması konusunda tam yetkisi vardır. Buna ek olarak meclise karşı sorumlu bir memur, denetçi, belediye meclisince tahsis edilen paranın belediye dairelerince harcanmasını denetler, sonucunu bir rapor halinde meclise sunar.

### **Değerlendirme**

Güçlü - başkan yönetim biçiminde çok yetkili ve güçlü bir siyasal liderlik/önderlik özelliği bulunduğu için küçük kentlerce özel olarak

istenir. Böyle küçük yerlerde yönetimin karışıklığı nedeniyle ciddi bir önder ve yönetici aranır. Amerika kentlerinde uygulanan hiçbir yönetim biçimi, önderlik bakımından güçlü - başkanlık kadar uygun değildir. Bu yüzden ülkenin hemen bütün çok büyük kentlerinde güçlü - başkan sisteminin değişik bir biçimi uygulanır.

Küçük kentlerde yürütülen işler basittir, azdır; ayrıca kişiseldir. Bu gibi yerlerde önderlik pek önemli de değildir.

Güçlü - başkan yönetim biçimi güçsüz - başkan sistemi ile karşılaştırıldığı takdirde, güçlü başkan uygulamasında:

- Sorumluluk kolaylıkla seçmenler üstüne yıkılabilir.
- Modern bütçe uygulamasına ve personel yönetimine de uygun düşer.
- Yönetimde işbirliği sağlar.
- Her türlü uygulamanın planlanmasına elverişlidir.

Bu sistemin kimi sorunları da vardır;

Birincisi, belki de en önemlisi, bu yönetim biçiminde belediye başkanından pek çok şey beklenmesidir.

İkincisi, başkanın belediyeyi temsil edenlerin başında geleni olması bakımından hem tam bir politikacı ve hem de uzman bir yönetici olması istenir. Oysa bu tür birlikteliği bulmak hiç de kolay değildir. Yetenekli politikacı birisinde ya da ikisinde de deneyimsiz olabilir. Herkesin bir eğitimi, ilgi alanı bulunur. Politikayı sevmeyen insan da çoktur.

Bir genel kanı vardır : Bürokratlar içe dönük, politikacılar dışa dönük çalışır, denilir. Özeti yapılan görüş doğru sayılamaz. Bir kişinin hem yönetimde ve hem de seçim kampanyasında liderlik yapması düşünülemez. Oysa, güçlü - başkan sisteminde her ikisi de, başkandan beklenir, istenir.

Bir başka problem, güçlü - başkan sisteminde belediye örgütünde yeterli ve yetenekli kişilerin belediye hizmetlerini yürütmesinin sağlanmasıdır. Güçlü - başkandan beklenen şeylerin herhangi bir kişi tarafından yapılabilmesi düşüncesi, bir kimsenin ticaretle ve sanayide çok başarı göstermesi, kendisine yüksek bir ücret ödenmesi düzeyinden vazgeçmesi, bunlara karşılık çok düşük bir ücrete razı olması ve görevinin güvenlikten yoksun bulunması durumuna geçmesinden kaynaklanır. Büyük kentlerdeki belediye başkanlarının durumu yukarıda betimlenene uygun görünür.

Belediye başkanı seçiminde kuşkusuz ki, seçmenler adayın niteliklerini, yönetimdeki yeterliklerini düşünmez; doğrusu bunları düşünme yeteneğinden ve gücünden de yoksundur. Kaldı ki, herhangi bir kimsenin iyi bir yönetici olduğu ya da olmadığını bilmek çok zordur. Bu tür bir değerlendirme öteki meslekler için de doğrudur. Bu konuda adaylar da seçmene pek yarar sağlamaz. Çünkü, kendisini yeterli göstermeye çalışan aday belki de en güçsüz ya da yetersizdir.

Kimileri güçlü - başkan sisteminin istenilmediğini ileri sürer; "yönetim ile politikayı birbirine karıştırdığı" söylenir; fakat bu sav pek sağlam değildir. Yine de bu görüş sistem için bir öneri sayılabilir. Belediye başkanı yönetim sorunlarını politikanın içine yerleştirebilir; bu durum demokrasi açısından da söz konusudur. Ancak, bu iki durumu bireşime götürebilir, bir arada uygulayabilir.

Sonuncu bir sorundan da söz edilmek gerekir. Bu husus, Amerikalıların "güçlerin ayrımı" görüşünden kaynaklanır. Güçlerin dengesi, birinin ötekini denetlemesi ve denge sağlaması düşünülür. Oysa, belediye başkanı ile meclis arasında, politikanın saptanması bakımından her zaman anlaşmazlıklar, çatışmalar görülür. Değinilen bu durumlar ulusal düzeyde de vardır; bunlar sistemin kendisinde bulunur. Erkler arasında çekişmeler, çatışmalar her zaman vardır.

## **GÜÇLÜ - BAŞKAN - MECLİS SİSTEMİNDE**

### **BAŞ YÖNETİCİ MEMURLUĞU**

Bir yönetici olarak güçlü - başkan sistemini benimseyen kentlerde başkan eksiklerini bilir ve bunları gidermek ya da karşılamak için girişimlerde bulunur. Başkanın durumunu sağlamlaştırmak için yapacağı işlerden birisi, mâliyenin başına muhasebeci denilen bilgili ve meslekten bir memur getirmektir. Bu kişi aynı zamanda belediye başkan vekili ya da yardımcısı olarak çalışır. Yönetimin, belediye hizmetlerinin ayrıntılarını bilir, ona göre görevini yürütür, başkana yardımcı olur. Bununla beraber, ilginç bir politikacı başkan kendisine profesyonel yardımcıları seçmeyi genellikle istemez.

Başkanları belli bir yöne doğru iten, yasal olarak özendiren bir uygulama bulunur; belediye yasası ya da tüzüğüne bir hüküm konularak değişik adlar altında bir başkanlık memurluğu oluşturulur. Bu tür bir görevlinin yetkileri kentten kente değişir, pek az da olsa maliye ya da bütçe başkanından da ayrılır, bundan uzak tutulur. Ancak, kuramsal olarak, belediye başkanı tarafından atanır; bir bölük belediye birimlerini gözetir, bir ölçüde denetler, bütçe düzenlenmesine katılır, kimi personel yönetiminde etkili olur.

Günlük işler konusunda daireler arasında eşgüdüm sağlar; belediye başkanına teknik ve yönetim hususlarında öneri ve öğütlerde bulunur. Ayrıca belediye başkanını birçok törenden kurtarır - valiyi karşılamak, güzellik kraliçesine taç giydirmek, temel atmak gibi.

Bu tür bir memuriyetin nereden kaynaklandığı pek bilinmez; başkan - meclis sisteminde geniş bir uygulama alanı bulur. Bazı kentlerde bu memurlar belediye başkanı yerine, belediye meclisi tarafından atanır. Çoğu kentte yetkisi sınırlıdır.

Kimi "otoriteler - yetkililer" başkanlık memurunun başkan - meclis yönetim biçiminden değil, yönetici - meclis sisteminden kaynaklandığını ileri sürer. Ancak, her ikisinden de özellikler taşır; aslında bunları da önemli bulmazlar. Burada söz konusu edilmesinin nedeni, güçlerin ayrılığı prensibi içine düşmesi ve sorumluluğun belediye başkanı elinde bulunmasının belirtilmesidir.

### **Günün Eğilimi**

İkinci Dünya Savaşı sonrasında büyük kentler güçlü - başkan yönetim biçimi ve yönetici baş memurluğuna ilginin büyük ölçüde arttığı söylenebilir. Philadelphia ve New Orleans kentleri yasalarında, 1950'li yıllarda bu yönde değişiklikler yapılırlar.

Başkanın onayı alınmak ya da başkan tarafından yetki verilmek suretiyle başkanlık memuru bazı atamalar yapabilir; belediye daireleri arasında gözetim ve denetimde bulunabilir, eşgüdüm sağlayabilir.

Bu tür memurluğu benimseyen ve uygulayan kentlerin bazıları: Louisville, St. Cloud, Minnesota, Boston, Los Angeles, New Jersey, New York olarak sayılabilir.

### **GÜÇLER AYRILIĞINI UYGULAMAYAN KENTLER**

Amerika Birleşik Devletlerinde güçler ayrılığını uygulamayan kentler ve yönetim biçimleri de bulunur. Bunlar komisyon sistemi, belediye meclisi - yönetici biçimi ile halk yönetimi olarak sayılabilir.

### **KOMİSYON YÖNETİM BİÇİMİ**

1900 yılı Eylül ayındaki bir kasırga Texas'ın Galveston kentini yerle bir eder. Bu afetin arkasından ortaya çıkan koşullar kentin komisyon sistemi ile yönetilmesi sonucunu doğurur. Doğrusu, bu sistem önceden düşünülerek bulunmuş değil, bir olayın sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Afetin arkasından Galveston kentinin yeniden kurulması, işlerin yürütülmesi için belediye meclisi, seçimler bir kırya bırakılır; belediye hizmetleri beş işadamından oluşan bir komisyon tarafından yürütülür. Bu beş kişilik gruba Galveston Komisyonu adı verilir. Bu sözcük böylece belediye yönetim biçiminin adı olur : Komisyon sistemi. Bu uygulama 1903 yılında yasaladır.

Önceleri komisyonun üç üyesi eyalet — devlet — valisi tarafından atanır, ikisi halk tarafından seçilirdi. Daha sonra beş üyenin de halk tarafından seçilmesi yolunda yasada değişiklik yapılır.

Komisyon sisteminin Galveston kentindeki başarısı öteki şehirlerin dikkatini çeker ve ülke düzeyinde yayılmaya, yaygınlaşmaya başlar. 1917 yılında komisyon yönetim biçimini uygulayan kent sayısı beş yüzü geçer; arkasından duraklar. Birinci ve ikinci dünya savaşından sonra azalma dönemine girer ve sürdürür. Günümüzde bu tür bir yönetim biçimine heves edilmediği görülür.

### **Özellikleri**

Komisyon sisteminin en göze çarpan özelliği, komisyon üyelerinin ikili bir görev yapmalarıdır. Her biri hem belediye “daire - bölüm - birim” başkanı olarak ve hem de meclis üyesi yetkisiyle çalışır.

Komisyon yönetim biçiminde başkan - meclis sisteminin aksine, burada güçler ayrılığı yoktur. Komisyon hem yürütme görevini ve hem de meclis gibi karar alma — yasama — yetkisini kullanır; ayrıca meclis yoktur. Komisyon üyeleri bir araya gelince belediye meclisini oluşturur.

Komisyon üye sayısı genellikle azdır, beş üyedir; bazı kentler bunu yediye çıkarır. Üyelerden birisi başkanlık görevini üstlenirse de, bunlar, yaptığı işler komisyona — meclis olarak çalıştığı zaman — başkanlık etmek, törensel görevlerini yerine getirmek çizgisini aşmaz; veto hakkı yoktur.

Bazı kentlerde hangi üyenin belediye başkanı olacağı oy pusulasında belirtilir. Bazılarında da komisyon ilk toplantısında üyelerinden birisini başkan olarak seçer. Seçimde en çok oy alan üyenin başkan olması kuralını benimseyen kentler de vardır.

Sistem bir reform hareketi ürünü olduğu için, komisyon üyeleri partisiz bir oylama ile seçilir. Bu yönetim biçimini uygulayan belediyelerin dörtte üçü bu tür partisiz oylamayı kullanır.

Komisyon üyelerinin memurlar gibi, çok küçük kentlerde bile tam gün çalışması gerekir. Bunlar birer işadamı yahut mühendis deneyimli

oldukları için tam bir politikacı sayılamaz; çoğunlukla dört yıllık bir dönem için seçilirler.

Oy pusulası kısadır. Yalnız komisyon üyeleri seçilir. Her iki yılda bir üyelerin bir bölümü yenilenir.

### **Değerlendirme**

Yüzyılın dönümünde komisyon sistemi güçsüz - başkan yönetim biçimine karşı bir tepki olarak benimsenir. Sorumluluk çok küçük bir grupta toplanır. Bu yüzden halk kamu hizmeti yapanları kolaylıkla tanır ve değerlendirebilir, ya da karşıtı suçlayabilir.

Oy pusulasını, güçsüz - başkanlık ve bir ölçüde güçlü başkan sistemine göre son derece küçültür. Bu sistem seçmene, adayları tanıyabilme olanağı sağlar; çünkü, yalnız komisyon üyelerini seçer; seçmenin önüne irili ufaklı bir yığın görevli çıkmaz.

Güçlerin ayrılığı kuralı uygulanmadığı için yürütme ve yasama arasındaki çatışmalarla da karşılaşmaz. Oysa, bu durum meclis - başkan yönetim biçimini benimseyen kentlerde çok önemli çıkmazlar oluşturur.

Komisyon sisteminin işe yaraması bakımından bir takım dezavantajları da vardır. Kentin yönetimine başarılı işadamlarının getirilmesi, bunlardan yararlanılması düşünülürse de, bu tür kimseler işlerini bırakmak istemez, kent yönetimince az para ödendiği için bu işi beğenmezler.

Kamuya karşı sorumluluk açıkça belirlenmez; çünkü, komisyon üyeleri arasında dağınık bir görünüm bulunur. Birim başkanlıkları amatör kimselerden ayıklanamaz. Bu yüzden de komisyon sistemi güçsüz - başkan yönetim biçiminden daha değişik ya da üstün değildir; o düzeyde kalır.

Komisyon yönetim biçiminde sayının azlığı, üyeler arasında oluşan yakınlık ya da dostluk yüzünden değişik düşünceye, eleştiriye pek az yer vardır. Oysa, bunlar demokrasinin gereği bilindir. Bu bakımdan komisyon bir zaman sonra bir kardeşlik birliğine dönüşürse, her türlü olay bu durumun hoşgörüsüne bürünür.

Komisyon üyeleri biri ötekini denetleyeceği, eleştireceği yerde ilginç bir anlaşmaya varır; “benim işlerime karışmazsan, ben de seninkine karışmam” gibi bir görünüm ortaya çıkar. Çoğunluğu sürekli izleyen, gözetleyen bir azınlık partisi de yoktur. Görüş belirten, mesaj veren, veto hakkı olan bir başkan — belediye başkanı — da yoktur.

Komisyon sistemini benimseyen kentlerde, kendi başına hareket eden birkaç "devlet" var gibi görünür. Üç-beş kişilik bir kurul yalnız yasanın istediklerini yerine getirir.

Komisyon biçiminin bir öteki zayıflığı, bu sistemde liderliğin bulunmayışıdır. Baş uygulayıcıya yer vermez. Güçlü başkan ve meclis - yönetici uygulamasında, yönetimde bir bütünlük vardır; bunlarda her türlü soruya cevap verecek bir başkan, bir sorumlu kişi bulunur.

Koordinasyonu sağlayacak "tepe", komisyon sisteminde kesilip atılır. Göstermelik bir başkan, güçsüz - başkandan daha da güçsüzdür. Kentin her bölümü kendi anlayış doğrultusunda işleri yürütmek durumunda ve çabasındadır.

Komisyon üyeleri eşittir; bu eşitliği korumak için de son derece dikkatli davranılır. Kişiliği, deneyimi olan bir üyenin komisyonu şu ya da bu yana götürdüğü olursa da, bu "arazi - geçici"dir.

### **Bugünkü Durum**

Amerika Birleşik Devletlerinde bugün irili ufaklı üç yüzü aşan bir sayıda kent komisyon yönetim biçimini uygular. Hemen eklenebilir ki, git gide bu sayı azalır. Savaşın sonra büyük ölçüde azalma olmuştur.

Komisyon sistemini terk eden kentler daha çok güçlü başkan ya da meclis - yönetici biçimini seçer. Komisyon yönetim biçiminin geleceği konusu da sağlam görülmez.

### **MECLİS - YÖNETİCİ YÖNETİM BİÇİMİ**

Meclis - yönetici kent yönetim biçiminin kaynağı, nereden çıktığı kesin olarak bilinmez. Yirminci yüzyıl başlarında yayımlanan bir makalede, kent yönetiminde bir "yönetici" nin bulunmasından söz edilir. Bu yöneticide bulunması istenilen özellikleri de sayılır. Bu kişinin mühendislikten, yol yapımından, inşaat, kanalizasyon işlerinden anlaması, su ve aydınlatma sistemini, personel yönetimini, muhasebe işlerini, yangından korunmayı bilmesi beklenir. Böylece yeni bir "meslek" ortaya çıkarılır.

Bin dokuz yüzü yılların başında Virginia'nın Staunton kentinde, South Carolina'nın Sumter kentinde meclis - yönetici sistemi ilk kez uygulamaya konulur. Bunlar o gün için daha güçsüz - başkan yönetim biçimini uygulayan kentlerdir.

Bu yerel yönetim biçimi çok çabuk yayıldı. Birçok kent, özellikle küçük ve orta büyüklükte kent bu sistemi benimsedi ve uygulamaya

başladı. Bugün iki bini aşan sayıda kentin meclis - yönetici biçimini uyguladığı, gittikçe arttığı da görülür.

### **Özellikleri**

Meclis - yönetici yönetim biçiminin en önemli özellikleri belediye hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu bir belediye meclisi ile meclise karşı sorumlu profesyonel bir yöneticinin bulunmasıdır.

Belediye meclisi küçüktür, beş ile dokuz üye arasında değişir; dört yıllık bir dönem için partisiz bir seçimle görev alır. Meclis topluma karşı belediye hizmetlerinin düzenli biçimde yürütülmesi/yerine getirilmesi ve kentin en iyi biçimde yönetilmesinden sorumludur.

Genel kural olarak yalnız meclis üyeleri seçmenlerce seçilir. Oy pusulası küçüktür/kısıdır. Sorumluluk meclis üstünde toplanır; çünkü her türlü kararı almak, uygulanmasını izlemek ve sağlamak meclise düşer, ondan beklenir.

Bu sistemde güçler ayrılığı yoktur; güçlerin birinin ötekini denetlemesi gibi bir durum da bulunmaz. Bir başkan vardır, bu kişi yalnız meclise başkanlık eder ve törensel görevleri yerine getirir. Yürütme/ yönetme gücü ve yetkisi, veto hakkı yoktur.

Bu tür yönetim biçimini benimseyen kentlerin çoğunda belediye başkanını meclisin üyeleri kendi aralarından seçerler. Bazıları seçmenlerce doğrudan seçilir; kimilerinde de en çok oy alan belediye meclis üyesinin başkanlık yapacağı benimsenir.

Kentin yönetimi, belediye meclisince atanan profesyonel bir yöneticinin elindedir. Belli bir atanma yöntemi ve görevde kalma süresi yoktur. Gelmesi ve gitmesi belediye meclisi çoğunluğunun isteğine bağlıdır. Yeterliği ya da karşıtı yetersizliğinden meclis sorumludur.

Yöneticinin meslek yönünden yeterli teknisyenleri, birimlerin başına getirmesi beklenir. Daha aşağıdaki görevlere atanacak kişilerin de yeterli olması yönetici ile birim başkanlarının işi ve onları ilgilendirir. Bu sonuncular genel olarak yeterlik sınavları ile göreve alınırlar.

### **Değerlendirme**

Yerel yönetim reformcuları bu sistemi pek beğenir, hem de över. Kent yönetiminin geleneklerine aldırmaaksızın, yeterlik ve ekonomik bakımdan mucizeler getirdiğine, çalışan personelin türüne bakarak beğenilerini ileri sürer.

Sistemin abartılan durumları ve kimi karşı görüş konuları ilgililerince gözardı edilir.



Meclis - yönetici biçimi halka, amatör politikacılara hitap eder. Profesyonel politikacılar, belediye meclis üyeliği gibi pek düşük gelirli bu tür bir işe girmez.

Kent işlerinin yürütülmesi profesyonel bir kimsenin elindedir; birim başkanları yetenekli teknisyenlerdir. Yönetici meclis tarafından atanır; öteki memurları yönetici tayin eder. Patronluk varsa, bu yönetici üstünde bulunur. Belki yönetici partili bir kaynaktan değil, belli düzeyde eğitim ve öğrenim gören kişiler arasından seçilir. Ancak, belediye meclisi de bazı sınırlamalar içindedir, - bütçe olanakları, yasalarda istenilen özellikler vb.

Yönetici sistemini benimseyenler profesyonel bir yönetimden söz ederse de, teori bağımsız bir bürokrat isteğine karşı çıkar. Yönetici ve emrindekiler, belediyenin siyasal bölümüne karşı sorumludur.

Yönetici belediye meclisi toplantılarına katılır, burada soruları yanıtlaması, çeşitli projelerin uygulama aşamaları, meclisin ilgi gösterdiği konularda açıklamalarda bulunması istenir/beklenir.

Parlamente sistemi olduğu gibi, yürütme - yasama çatışması görülmez. Yönetici meclisin arzusu doğrultusunda çalışmak, işleri yürütmek durumundadır.

Komisyon sisteminin aksine olarak, yönetici - meclis biçiminde eleştiriye yer vardır. Çünkü, belediye hizmetlerinin meclis üyeleri arasında bölünmesi gibi bir durum yoktur. Bu yüzden eleştiriye karşı gizlenmeye olanak bulunmaz.

Karar organı — meclis — idareyi gözetme konusunda bağımsızdır. Halktan alınan paraların daha dikkatli harcanması gerekir. Meclis bütçeyi kabul eder; arkasından yönetici ve ekibini denetler. Bu denetlemeyi hem kendisi doğrudan yapar, hem de denetleyiciden alacağı/yaptıracağı rapor yoluyla sağlar.

Her ne kadar yönetici sistemi basit bir örgüt ise de, halkın büyük bir bölümü tarafından anlaşıldığı ileri sürülemez. Bir yönü ile demokrasi anlayışına ters düşer. Çünkü, başyönetici seçimle görev almadığı için Amerikan anlayışı dışında ve bir öteki bakımdan "diktatörlük" sayılır. Ancak, bu savın sağlamlığı tartışılabilir.

Bazıları yönetici yönetim biçiminin çok pahalı olduğunu ileri sürer; çünkü denir, yönetici olarak yetenekli kimseleri bulmak ve çalıştırmak için onlara çok para ödemek durumundadır kentler. Üstelik, küçük kentlerde yöneticinin yapacağı iş de pek yoktur. Bu görüş de güçlü değildir; görünüm odur ki, nüfusu beşbini aşan yüzlerce kent bu sistemi uygular.

Aslında sisteme karşı çok daha ciddi eleştiriler ileri sürülür. Savaşın sonra profesyonel ve teknik kimselere kentlerce o değin ihtiyaç duyuldu ki, yeterli ve yetenekli yönetici bulmak bayağı güçleşti. Özel işyerlerinin yönetici ve mühendis ihtiyacı da bu kıtlığı çok etkiledi, bir o ölçüde artırdı.

Bazı kentler bu sistemi denediyse de, yöneticinin yetersizliği ile karşılaştı; bundan çok yakındılar. Çoğu durumda da bu yakınmalar haklı çıktı.

Yöneticilerin pek çoğu mühendis kaynaklıdır. Bu yüzden sosyal bilimler konusunda eğitimleri yoktur. Böyle olunca bunlar kamusal sorunlara mühendislik gözüyle baktı; bütçe konusunu ekonomi ve sosyoloji yönünden ele alamadılar.

Yönetici sistemini tavsiye eden bazıları da politika ile yönetim arasında kesin bir ayırım yapmak gerektiğini ileri sürdüler. Ancak, böyle bir çizgi konulması olanaksızdır. Çünkü, biri ötekinin yüzü astarı gibidir. Yönetici seçimle görev almadığı için işi, politika üretmek ya da politika yapmak değil, yönetimin ayrıntılarıyla uğraşmak/ilgilenmek olur.

Öte yandan orta düzeyde bir kimsenin ve parça zamanlı çalışan bir meclis ve üyelerinin tam gün çalışan profesyonel yöneticinin politikaya ilişkin öğütlerine kulak vermek durumundadır.

Eğer meclis ve yönetici arasında iyi bir anlaşma varsa, ikisi de yeterli olur. Meclis normal olarak her şeyden önce yöneticiden gerçekleri öğrenmek, tavsiyelerini almak yoluyla politikasını düzenler.

Tartışma son derece uygun konularda olsa bile, ölçülü bir yönetici karşı çıkmaktan sakınır. Fakat politika dışındaki konularda öğütlerde bulunmak, açıklamalar yapmak görevidir. Doğrusu siyasete adım atılmasını sağlamak da benzer durumdadır.

Belediye meclisine göre, siyasal yorumlarda bulunmak yönetici bakımından daha bir kolaydır. Eğer, meclis yöneticinin öğütlerini benimserse, bu onun basmakalıp bir kişi olmadığını da kanıtlar. Bu durumun anlamı meclisin yetenekli/kompetan bir yönetici atadığını, onun öğütlerinin toplumun değerleriyle uyumluluk sağladığının göstergesi olur.

Belediye meclisi ile olan ilişkilerinde yöneticilerin iki tür bir yol tuttuğu görülür. Bir bölümü kent konuları ile ilgilenmeyi bir kıyıya bırakarak bütün dikkatini yönetim işlerine verir; bir öteki bölümü de kentin kalkınması ve kamu konuları üstünde durur.

Bazı durumlarda — Berkeley ve East Cleveland'de bir zamanlar olduğu gibi — uzun süre görev yapan ve yerine iyice yerleşen bir yöne-

ticinin belediye meclisi üstünde bir tür egemenlik oluşturduğu da görülür. Böylece yönetici belediye meclisini basmakalıp bir duruma getirir. Oysa, belediye meclisi kendisini atayan bir yerdir.

Kimi hallerde meclis üstünde egemenlik sağlayan yönetici, kuramsal olarak profesyonel yönetici alanından, kararların alınması gereken yerden uzaklaşır.

Yönetici zayıf ise ya da meclisin birkaç üyesi yöneticinin çalışma biçimini beğenmezse, belki de yönetim alanına birçok "siyasal" müdahale olacaktır. Bir meclis üyesi yöneticiyi atlayabilir ve herhangi bir bölüm başkanı ile doğrudan ilişki kurabilir yahut profesyonel ölçü ve değerleri aşarak yönetim aracılığı ile siyasal yatırımlar yapabilir.

Bir meclisin ters üyeleri yerel bir politikacıyı yönetici görevine atayabilir. Bu gibi durumlarda meclis - yönetici sistemi modele uygun bir biçim göstermez.

Yönetim gücünün bir kısmını belediye başkanında bırakan bir yönetici - meclis sistemi yok gibidir. Ayrılan gücün kavgası başkan ile yönetici arasındadır.

Doğrusu böyle bir durum yönetici sistemini anlamayan ya da kendi rolünü benimsemeyen başkanlar için söz konusudur.

Yönetici yönetim biçiminin prensiplerini/kurallarını (bilemeyen halk, yönetici ve belediye başkanı arasındaki anlaşmazlık ya da çatışmada başkanın tarafını tutar. Çünkü, halk başkanı her yönü ile yönetimin başı sayar. Bazı kentlerde, bazı memurlar kent mühendisi, hukukçusu ya da polis şefi yönetici yerine belediye başkanınca atanabilir. Böyle durumlarda yöneticinin de etki ve katkısı olabilir.

Sistemin en önemli güçsüzlüğü, siyasetin önderliği sorunu ile ilgilidir. Belediye meclisi eşitlerden oluşur. Meclis üyelerinden birisi öne geçtiği takdirde, bu bir raslantı sayılmalıdır. Meclis daha çok yönetici yanında yer alır. Büyük kentlerde çok karışık sorunlar ortaya çıkar.

İşleri çekip çevirecek siyasal kararlar verecek bir önderin yokluğu bir başka sorunun doğmasına neden olur. Büyük kentlerde halkın/seçmenlerin bir yığın aday hakkında bilgi edinmesi pek zordur. Seçim bölgesel değil de geniş alanlı ve partisiz ise, problem daha da büyüktür.

### **Bugünkü Durum**

Tipik sonuçları olsa da, meclis - yönetici yönetim biçiminin benimsenmesi durumunda, belde işlerinin iyi şekilde bir denetime ve mecliste yükselen bir prestije sahip olur. Yönetici siyasal eğilimine bakılmak-

sızın belediye meclisince tayin edilir. Yönetim yetersizliği dışında herhangi bir nedenle sözleşmesi bozulmaz.

Yöneticilerin pek çoğu profesyonel ölçüler ve değerler üzerinden yönetime getirilir. Daha iyi bir yönetim, eşgüdüm ve hizmet verilmesi amaçlanır. Bu sistemde personel atama ve yönetiminde yeterlik prensiplerine önem verilir, bu durumun sonucu memurların işlerine değer vermesi ve ilgi göstermesinin arttığı da gözlenir.

Yönetici sisteminde, yöneticinin eşgüdümü yükselttiği, uygulamalı bütçe yöntemlerini geliştirdiği, maliye yöntemine öteki belediye yönetim biçimlerine göre, maliye bilgisine önem verildiği benimsenir.

Bir başka husus, meclis - yönetici yönetim biçimini kabul eden belediyelerin bütçelerinde bir azalma değil, gelişme ve genişleme görüldüğü, ayrıca hemşerilerde kent yönetimine karşı güvenin de arttığına tanık olunur. Kent yönetim maliyetini düşürmediği, ancak birim maliyetlerde büyük ölçüde tasarruf sağladığı da ileri sürülür.

Büyüklüğüne bakılmaksızın yeterli ve yetenekli bir yöneticinin ayrılığını kat kat aşan bir kazancı her yıl sağlayacağı, bu yüzden sistemin yararlı olduğu hususunda birçok kanıt vardır.

Bütün beşeri kurumlarda olduğu gibi, yönetici sisteminin de zayıf yanları bulunur. Son olarak şu söylenebilir, bir kez bu yönetim biçimini benimseyen ve uygulayan kentin bu sistemi bırakmadığı da bir olgudur.

### **Sistemin Karşıtları ve Yandaşları**

Meclis - yönetici yönetim biçimi iş çevreleri, ticaret odaları, mülk sahipleri dernekleri, vergi ödeyenler derneği, reform politikacıları, kadın klüpleri, bazan gazeteler ve genellikle iyi yönetim isteyen gruplar tarafından istenir ve desteklenir. Bu sistemin oluşup gelişmesinde iyi yönetim isteyen grupların etkisi ve katkısı vardır.

Karşıt öneriler ya da görüşler sendikalar, görev başındaki siyasetçiler ve siyasal partilerden gelir. Siyasal önderler bu sistemden hoşlanmaz; çünkü, birincisi, patronluk yapılmasını önler. İkincisi de partisiz seçim biçimi kullanılır.

Birçok kentte yönetici sistemi yasa kampanyasında yer alan iki kuruluştan birisi yerel ticaret odası, öteki sendikadır. İzlenim şudur ki, hepsi olmasa bile ülkenin çeşitli bölgelerinde işçi önderlerinin büyük bir çoğunluğu yönetici sisteminin sendikalara karşı bir antitez olduğu için ilgilenir.

Aksine sistem işadamları tarafından büyük bir istekle benimsenir. Bunun da birçok nedeni bulunur; "iş yönetimine" benzerlik gösterir. Özel kesimdeki şirket/ortaklık taklidi sayılır.

Orta - üst sınıfı oluşturan ve ana kentte çalışanların evlerinin bulunduğu banliyöler, ilginçtir yönetici sistemi ile yönetilir. Pek çok yönetici mühendistir, bazıları da iş idaresi okullarında eğitim görmüştür. Bunun anlamı, bu tür kimselerin muhafazakâr fakültelerinde eğitim ve öğretim görmesidir. Bu yüzden kişisel olarak bunlar siyasal görüşlerinde işadamlarına dönüktür. Bu nedenle pek çoğu belediye yöneticisi olmadan önce özel kesimde ve işlerde çalışmış, deneyim kazanmışlardır. Belki de belediyede bir süre çalıştıktan sonra, yine özel kesimde daha iyi bir iş bulmak umudunu taşırlar.

İşçi liderleri, meclis - yönetici sisteminin kendilerini siyasetin içine sokacağından çekinir. Seçimlerin geniş alanda yapıldığı yerlerde bu büyük bir tehlikedir. Bu gibi durumlarda işçi liderleri, belediye meclislerinde kendilerine karşı olmayan üyelerin çoğunluk sağlamasını ister, buna çalışırlar. Bunda başarısız olurlarsa, belediye bütünüyle muhalefetin eline geçer; kendi deyimleriyle bilinemez ve güvenilemez ellere düşer.

Çoğu büyük kentte AFL-CIO işçi önderleri, bu sendikaların adamları partili seçimlere egemen olan Demokrat Parti ile çalışır. Oysa, meclis - yönetici sistemi partisiz seçimler ister, bunu öğütler; böyle bir durum muhafazakarları güçlendirir, işçi - Demokrat işbirliğinin etkisini de güçsüzleştirir.

Sisteme karşı iş çevrelerinin başka eleştirileri de vardır. İşadamları ileri gelenleri ve ticaret odası yöneticileri geniş ölçüde siyasetle ilgilenirken, tipik çalışan kişi yönetim örgütünün gereksinim durumunda kendisine yardım edeceğini düşünür.

Bölgesel meclis üyeliği seçimi, geniş alan uygulamasına göre, meclis - yönetici sisteminde daha yararlıdır. Üstelik geniş alan seçim uygulamasında orta sınıftan meclis üyesi çıkabileceği, bunların sorunlara ilişkin deneyimsizliği ve gelirlerinin azlığı düşünülür.

Belediye meclisine seçilenler hem işçi grubuyla ilgilenmez, hem de sendikacılığa açıkça karşıdırlar. Bunlar aslında küçük işadamlarıdır.

Yerel siyasetle ilgilenen işçi önderleri meclis - yönetici sistemini sevmeyizler.

Genel örneğin aksine olarak, kimi sendikalar yönetici biçiminin savunmasını yapar. Kent yönetiminde uygulanmaya başlayan ve yerleşen yönetici sistemini destekler, bu yönetime yandaş davranır.

Meclis - yönetici yönetim biçimi, ticaret odalarının ve iyi bir yönetim isteyen orta sınıf gruplarının gözdesi olarak varlığını sürdürmek durumundadır.

## **DEĞİŞİK BİR YÖNETİM BİÇİMİ**

### **Doğrudan Demokrasi**

Amerika Birleşik Devletlerinin "New England - Yeni İngiltere" adı verilen bölgesinde doğrudan demokrasi - kent toplantıları, kentleşme dönemi başlayıncaya değin süren bir yerel yönetim biçimidir. Günümüzde bu tür bir uygulama bırakılmış olmakla birlikte, kimi kentlerde de temsil sistemine geçilmiştir.

Doğrudan demokrasi yönetim biçimi köy, kasaba, .kent ayrımı yapılmadan bunların her birinde uygulandığı görülür. Bir yerleşim alanı kentleşse bile, önceki yönetim biçimini sürdürür. Kırsal alandaki komşularıyla benzer yönetim biçimini paylaşır.

Doğrudan demokrasi uygulamasında "kasaba - town", oy verme hakkı bulunan seçmenlerin toplanması, bir meclis oluşturması ile yönetilir. Bu halk meclisi memurları seçer ve gerekli kararları alır.

Geleneksel olarak mart ayında yapılan yıllık bir toplantı vardır; gerektiği takdirde ara toplantılar da düzenlenir. Ana siyaset kararlaştırıldıktan sonra halk, genellikle üç, bazı yerlerde dokuz üyelik bir kurul seçer ya da görevlendirir.

Seçilen görevliler — memurlar — ve kurul üyeleri halk meclisince alınan kararları uygular.

Birçok kasabanın büyümesi, kentleşmesi, halk toplantılarına katılma oranını büyük ölçüde azalttı ve bu yüzden bu tür bir yönetim biçiminin etkinliğini düşürdü. Yeni İngiltere bölgesi birçok yerinde temsil sistemi gelişmeye ve uygulanmaya başladı.

Doğrudan demokrasi yönetimin temsil biçiminde seçmenler yüz ya da daha çok sayıda vatandaş seçer, bunlar seçmenleri temsil eder, onlar adına oy kullanır, karar alır. Bu arada herhangi bir vatandaş toplantılara katılabilir, tartışabilir, tartışmalarda görüşlerini de bildirir; yalnız bu toplantılarda oy kullanma hakkı yoktur.

Kasaba yönetimi, halk meclisi dışındaki görünümü bakımından güçsüz - başkan sistemine benzer; özellikle belediye başkanı bulunmayan, Amerikan tipi bir köy yönetimini andırır; bir başkan veto hakkı olmayan bir meclis ve üyeler...

Son zamanlarda seçilen birkaç üyeden oluşan kurulun bir yönetici seçmek yolunu tuttuğu görülür. Bu uygulama Maine ve Vermont eyaletlerinde bulunur.

New England bölgesi eyalet yasama meclisleri sürekli baskı altında bulundurulur. İstenilen, geleneksel yönetim biçiminin günün gereklerini karşılayacak duruma getirilmesidir. Bu tür istek ve baskılar sonucu yeni memurluklar ve kurullar ortaya çıkarılır. Bunların bazıları :

- Havayolları komisyonu,
- Planlama kurulu,
- Personel dairesi,
- Kütüphane kurulu,
- Maliye komisyonu.

Bu sonuncu komisyon ile bütçe yapılmasında en iyi planlamanın yapılması, bütçenin halk meclislerinde olduğu gibi dağınıklık ve çok parçalı olmaktan kurtarılması amaçlanır.

Aslında yönetim biçimi bir araçtır. Aralarındaki fark, bir toplumun nasıl yönetildiği ve hangi grupların ve yolların toplumda etkili olduğunu göstermesidir.

Yerel kültür durumu ya da koşulları, siyasal yönden egemen olanlarca istenilenler yönetimin biçimini oluşturur. Seçilen herhangi bir sistem de yine toplumun yönetim anlayışını belirtir.

Yönetimin biçimi ve yapısı özel olduğu ölçüde önemli bir anlam taşır. Ancak, bir kentte topluma ilişkin kararların alınması ve siyasetin özelliklerini sergileyen faktörleri de içinde bulundurması beklenir.

## SONUÇ

Derlememizin başlangıcından buraya değin süren bölümünde giriş başlığının arkasından bazı açıklamalardan sonra, genel olarak kentlerin temel yönetim biçimlerine, güçler ayrılığını uygulayan kentlerden güçsüz - başkan - meclis biçimine, güçlü - başkan - meclis sistemine, güçler ayrılığını uygulamayan kent yönetim biçimlerinden komisyon yönetimi ile meclis - yönetici uygulaması ve doğrudan demokrasi yönetim biçimine değinilmiş bulunmaktadır.

Derlemeden de anlaşılacağı üzere, Amerika Birleşik Devletlerinde öyle, biri ötekine benzeyen kent yönetim biçimi düşünmek, uygulamasını görmek olası değildir. Giriş bölümünde de söylenildiği gibi, ABD’de ne sayıda yerleşim yeri varsa, o kadar türde yönetim biçimi vardır.

Bir ülkede böyle değişik biçimde kent yönetimi bulunması alışık olmadığımız bir durumdur. Çünkü, memleketimizde bir tek temel "Belediye Kanunu" vardır; bütün belediyeler için uygulanır. Büyük şehir uygulaması çok yenidir. Kaldı ki, Büyükşehir Kanunu pek çok yerinde Belediye Kanununa yollama yapar.

Tartışılabilir, bir ülkede böyle bir yığın değişik türde kent yönetim biçiminin yararlı olduğu ya da olmadığı. En önemli özelliklerden birisi, birkaç tümce ile belirtilmek istenirse, kentlerin yönetimi, bu yönetime halkın her yönden katılımı sağlandığı ölçüde demokrasinin oluşup gelişeceği görüşü benimsenir. Vatandaşın yerel ve genel yönetimden haberi ve hem de duyarlı olacağı düşünülür. Daha da ileriye insanın insan olacağı da hesaba katılır.

Herhangi bir kentin yönetim durumunda, kentin ve yerdeşlerin ihtiyaçları her zaman değişir. Öyle ya, kentler insandan oluşur; insan da hemen her bakımdan olduğu yerde kalmaz, sürekli değişir, oluşur ve gelişir. Bu ihtiyaçların karşılanması gerek yönetimde ve gerekse yasalarda yapılacak değişikliklere/yeniliklere bağlıdır. Bunlar zamanında yapılmadığı takdirde, kentin de halkın da sıkıntıya düşeceği, zaman yitireceği de benimsenir.

Ülkemizde olduğu gibi, 1930'lu yıllarda çıkarılan, 1990'larda da uygulanan bir belediye kanununun toplumun ihtiyaçlarını ne ölçüde karşıladığı tartışılabilir; en azından ilerleme ve gelişme açısından. Ancak, toplumun gerisinde kaldığı kolaylıkla söylenebilir bu kanunun.

Doğal ki, ABD'de uygulanan kent yönetimi biçimlerinin ülkemizde uygulanması düşünülemez. Çünkü, o ülkenin koşulları bizimkine benzemez. Yapılacak iş, ülke gerçek ve ihtiyaçlarının incelenip araştırılarak bulunacak ortak noktalara göre yasal düzenlemelere gidilmesi tutulacak yollardan birisi olduğu önerilebilir.



**YENİ BELEDİYE KURULMA İŞLEMLERİ İLE BELEDİYELERİN  
BAŞKA BELDELERLE BİRLEŞME VEYA AYRILMA  
TALEPLERİNDE, DİKKAT EDİLECEK HUSUSLAR**

**Ramazan SODAN**  
**Mahalli İdareler Genel**  
**Müdür Yrd.**

1990 yılı Genel Nüfus Sayımından sonra birçok yerleşim yerinin nüfusunun 2000'in üstüne çıkması sebebiyle, bilhassa 1990 yılı sonundan itibaren yoğun olarak Bakanlığımıza yeni belediye kurulma talepleri olmaktadır.

Bilindiği gibi, 1580 sayılı Belediye Kanununun 7 nci maddesine göre, belediyelerin kurulması, birleştirilmesi ve ayrılması konuları, Bakanlığımız Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünce yürütülmektedir. Fakat çeşitli sebeplerle Genel Müdürlüğümüze intikal eden belediye kurulma, birleşme, ayrılma taleplerinde bazı eksiklik ve noksanlıklar bulunmakta bu husus da mükerrer yazışmalara sebep olmaktadır. İlgililere faydalı olacağı kanaatiyle bu konudaki taleplerde dikkat edilecek hususları, burada açıklamaya çalışacağım.

Yukarıda belirttiğimiz, belediyelerin kurulma, birleşme ve ayrılmaları 1580 sayılı Kanunun 7 nci maddesinde düzenlenmiştir. Madde metni aynen şöyledir;

**Belde Veya Belde Akşamının Ayrılması Veya Başka Parçaların  
Belde İle Birleşmesi**

Madde 7 — (Değişik: 4/5/1960-7489/1 md.)

A) Bir köy veya meskûn sahaları arasında merkez itihaz edilecek yere azami 500 metre mesafesi bulunan birkaç köyün veya köylerle köy kısımlarının veyahut muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için nüfusları tutarının son nüfus sayımına göre 2.000'den fazla olması köy ihtiyar meclisinin bir mazbata ile veya seçmenlerinin en az yarısından fazlasının yazılı olarak mahallin en büyük mülkiye memuruna müracaat etmesi veya Valinin re'sen bu işe lüzum göstermesi lazımdır.

Bu takdirde Valinin ilgili seçmenlerin reylerinin alınması hususundaki vâki işarı üzerine mahalli seçim kurulları en az onbeş gün içinde

tâyin ve ilân olunacak gün ve mahalde seçmenleri rey vermeye davet ederek belediye meclisi âzaları seçimindeki usul ve şartlar dairesinde köy veya kısımlarının ayrı ayrı reylerini alır ve neticeyi bir tutanakla Valiliğe bildirir.

Valilikçe muamele vilâyet umumi meclisine intikâl ettirilir. Vilâyet umumi meclisince kurulacak belediyenin gelirlerinin kanunlarında yazılı hizmetlerin ifasına yetip yetmeyeceğine ve teklifin faydalı olup olmayacağına dair ittihaz olunacak karar Valiliğin mütalâasıyla birlikte Dahiliye Vekâletine gönderilir. Devlet Şûrasının kararı ve Reisicumhurun tasdiki ile o yerde belediye kurulur.

B )Bir beldenin bazı kısımlarının ayrılarak ayrı bir belde haline gelmesi,

C) Bir beldenin tamamının diğer bir belde ile birleşmesi,

Ç) Bir beldenin bazı kısımlarının komşu bir beldenin içine girmesi,

D) Köylerin veya köy kısımlarının bir belde sının içine girmesi hallerinde (A) fıkrasındaki şekil ve şartlara riayet edilmekle beraber (B) ve (Ç) fıkralarındaki hallerde esas belde nüfusunun 2.000'den aşağı düşmemesi şarttır.

(C), (Ç) ve (D) fıkralarındaki hallerde nüfus şartı aranmayacağı gibi hizmetlerin lâıyık veçhile ifası imkânları nazarı itibara alınarak mesafe 2.500 metreye çıkarılabilir.

(B) , (C) ve (D) fıkralarındaki hallerde köy ihtiyar meclisleri yerine belediye meclisleri kaim olur.

(Ç) ve (D) fıkralarındaki hallerde ayrıca iltihak olunacak belediye sakinlerinin reylerine müracaat olunmayıp birleşme isteyen köy veya belediye kısmında yapılan rey verme neticesiyle diğer muameleli evrak Valilikçe iltihak olunacak belediyeye gönderilir. Belediye evrakın tevdiinden itibaren onbeş gün içerisinde istek hakkındaki kararını verir. Bu kararın talep sahibine tebliğinden itibaren onbeş gün zarfında itiraz edilirse meclisi umuminin ve Valiliğin mütalâasıyla muameleli evrak Devlet Şûrasına gönderilir. Devlet Şûrası keyfiyeti tetkik ve iltihaka karar verdiği takdirde (A) fıkrası gereğince muamele tekemmül ettirilir.

(C) fıkrasındaki halde sadece ilgili belediye meclislerinin kararları alınır.

Muayyen bir arazi üzerinde Hükümetçe yeniden kurulan ve nüfusları 2.000'den fazla olan yerlerde hudutları gösterilmek suretiyle Dahiliye Vekâletinin teklifi ve Reisicumhurun tasdiki ile belediye kurulur.

Vilâyet ve kaza merkezlerinde nüfusları ne olursa olsun belediye kurulması mecburidir.

Bir vilâyet merkez belediyesi sınırları içinde kurulan kazaların merkezlerinde belediye teşkil edilmeyip bu gibi yerlerde belediye şubesi ihdas olunur.

### **Şimdi Madde Hükümlerine Göre Konuyu Açıklayalım.**

#### **A — BELEDİYE KURULMASI**

Belediye kurulması, 1580 sayılı Kanunun 7 nci maddesine göre; şu hallerde olabilir. Bunlar da;

- 1— Tek bir köyde belediye kurulması,
- 2— Birkaç köy birleşerek müşterek bir isim altında bir belediye kurmaları,
- 3— Köylerle köy kısımlarının birleşerek belediye kurmaları,
- 4— Bir yerin il veya ilçe merkezi olmasıyla orada belediye kurulması,
- 5— Boş bir yerde yeni bir yerleşme yapılmak suretiyle belediye kurulması, şeklinde olur.

#### **I— TEK BİR KÖYDE BELEDİYE KURULMASI**

Tek bir köyde belediye kurulmasının üç şartı vardır, madde metninden anlaşılacağı gibi bunlar da;

a)En son genel nüfus sayımına göre köy, belde nüfusunun 2000'den fazla olması,

b)Kurulacak belediyenin gelirlerinin, belediye hizmetlerini karşılayacak miktarda olması,

c)Köy İhtiyar Meclisinin veya seçmenlerden yandan fazlasının yazılı olarak Mülkiye amirine müracaat etmesi veya valinin re'sen ise lüzum göstermesi,

Belediye kuruluşunda aranan şartlardır.

#### **Belediye Kuruluş Usulü Şöyle Olur:**

**Belediye Kuruluş Usulü:** Mülkiye amirine dilekçe ile başvurulur. Dilekçede köyün nüfusunun 2.000'i aştığı, kurulacak belediyenin ge-

lirlerinin, belediye hizmetlerini karşılayabileceği, köyün ekonomik ve sosyal yapısı, ulaşım, turistik durumu, resmi ve özel kuruluşların listesi gibi hususlar belirtilir. Dilekçeye de kurulacak belediyenin muhtemel gelir - giderlerini gösteren bir bütçe tasarısı eklenir.

Bu başvuru Valiye intikal ettirilir. Valinin İlçe Seçim Kuruluna yazısı üzerine, İlçe Seçim Kurulu en az 15 gün geçtikten sonra, o köyde seçmenlerin oyuna başvurarak (Plebisit yaptırarak) belediye kurulmasını isteyenlerin ve istemiyenlerin miktarını tespit eder.

Daha sonra Valilikçe dosya İl Genel Meclisine gönderilir. İl Genel Meclisi kurulacak belediyenin yararlı olup olmayacağı, gelirlerinin, belediye hizmetlerini karşılayacak miktarda olup olmayacağı hususunda mütalâa kararı verir. Vali kendi görüşü ile birlikte dosyayı İçişleri Bakanlığına gönderir. İçişleri Bakanlığı dosyayı inceliyerek eksiklikleri varsa Valiliğine yazılarak dosyayı tamam hale getirir. Ayrıca Belediye kurulacak olan köyün en son genel nüfus sayımındaki nüfusunu Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığından sorarak tamamlanmış dosya Danıştay'a gönderilir.

Danıştay dosyayı inceliyerek Kanunun aradığı şartlar yönünden, belediye kurulmasını uygun görür veya görmez veya kurulma şartlarında dosyasında bir eksikliği varsa giderilmesi istenir.

Danıştay belediye kurulmasını uygun görmesi halinde İçişleri Bakanlığınca ortak kararname hazırlanarak İçişleri Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanınca imzalandıktan sonra kararname Başbakanlıkça Resmi Gazetede yayınlanır. Ayrıca Bakanlıkça Valiliğine bildirilerek mahallinde ilam sağlanır. Böylece belediye kurulma işlemi tamamlanmış olur.

Fakat Belediye Kanununun 12 nci maddesine göre, belediye idaresinin fiilen faaliyete geçmesi 2380 sayılı Kanuna göre İller Bankasınca pay verilmesi ve seçimlerin yapılması, belediyenin kuruluş kararnamesinin onaylanmasını takip eden yılın başlangıcından itibaren olur.

Meselâ bir belediyenin kuruluş kararnamesi 1991 yılında onaylanmış ise bu belediyenin fiilen faaliyete geçmesi anılan kanun hükmü gereğince 1991 yılını takip eden 1992 yılı başlangıcından itibaren olacaktır. İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine 1.1.1992 tarihinden itibaren İller Bankasınca 2380 sayılı Kanuna göre payları ayrılmakta, Yüksek Seçim Kurulunun bildireceği tarihte de belediye seçimi yapılmaktadır. Seçim sonucu Belediye organları teşekkül ederek belediye fiilen faaliyetine geçecektir. Seçimler de genellikle Haziran ayının ilk pazarına rastlayan günde yapılmaktadır.

Bu açıklamalarımızdan sonra da Danıştayın son yerleşik içtihatlarına, göre tek bir köyde belediye kurulmasında aradığı hususlara değinelim.

**a) Misafir Nüfus :** Tek bir köyde belediye kurulması şartlarından birisi, son genel nüfus sayımında köy nüfusunun 2.000'den fazla olması gerekir. Sayım sırasında misafir olarak bulunan nüfus belediye kurulmasında, esas alınmaz.

Danıştay son kararlarında misafir nüfusu hariç tutmaktadır. Demek ki belediye kurulacak yerin nüfusu, misafir nüfus çıktıktan sonra son nüfus sayımına göre 2.000'den fazla olması gerekmektedir.

Danıştay 1 inci Dairesinin 25.2.1985 gün ve E: 1985/42, K: 1985/43 sayılı kararı; Anılan karar Danıştay İdari İşler Kurulunun 25.4.1985 gün ve E: 1985/77, K: 1985/70 sayılı kararı ile de onanmıştır.

**b) Gelirlerin Yetip Yetmeyeceğinin Araştırılması:** Belediye Kanununun 7 nci maddesi gereği, bir köyde belediye kurulabilmesinin şartlarından biri de kurulacak belediyenin gelirlerinin kanunlarında yazılı hizmetlerin ifasına yeterli olmasıdır.

Bu konuda da birçok Danıştay kararı mevcuttur. Bu nedenle, İl Genel Meclisinin kararında bu husus açıkça tartışarak belirtilmelidir.

"Bir köyde belediye kurulabilmesi için, gelirlerin kanunlarda yazılı hizmetlerin ifasına yetip yetmeyeceğinin anlaşılması gerekir."

Danıştay 3. Dairesinin 18.2.1977 gün ve E: 1977/162, K: 1977/153 sayılı kararı.

Hatta bu husus iyice açıklanamadığı takdirde bile, belediye kurulma dosyası iade edilmektedir.

"Her ne kadar dosyadaki 23.11.1989 günlü ve 21 sayılı Kars İli Genel Meclisi kararında, "Belediye gelirlerinin ve öz kaynaklarından elde edilen hasılat ile diğer tali gelirlerinin giderlerini karşılayacağı" yolunda görüş belirtilmekteyse de, yine dosyada bulunan, kurulacak belediyeye ait tahmini bütçede toplam 21.641.821 lira gelir gösterilmiştir. Günün koşulları gözönünde tutulduğunda bu miktarın belediye hizmetlerinin görülmesine yetip yetmeyeceği hususunun yeniden incelenerek bu konuda doğan duraksamanın giderilmesi için dosyanın yerine gönderilmek üzere Danıştay Başkanlığına sunulmak üzere 17.5.1990 gününde oy birliğiyle karar verildi."

Danıştay 1 inci Dairesinin E: 1990/67, K: 1990/72 sayılı kararı.

**c) Tek Bir Köyde Belediye Kurulmasında Mesafe Şartı:** Tek bir köyde belediye kurulmasında, mesafe şartı aranmamaktadır. Diğer ifa-

deyle tek bir köyün mahalleleri arasındaki mesafenin 500 metreyi aşması belediye kurulmasına engel değildir. Danıştay Birinci Dairesinin 23.12.1986 gün ve E: 1986/547, K: 1986/485 sayılı karar. (Mesafe şartı köylerle, köy kısımlarının birleşerek belediye kurma taleplerinde aranmaktadır. İleride bu hususa geniş olarak değinilecektir.)

**d) Belde Halkının Yarısından Fazlasının Müracaat Etmesi ve Yapılan Plebisit (Oylama) Sonucunda Seçmenlerin Yandan Fazlasının Olumlu Oy Kullanması Gerektiği Şartı:**

1580 sayılı Kanunun 7 nci maddesinde köy halkı adına köy ihtiyar heyetinin veya seçmenlerin yarısından fazlasının veya Valinin kendiliğinden lüzum görmesi üzerine, Mahalli Seçim Kurullarınca, seçmenlerin oylarına başvurulacağı (Plebisit) yapılacağı kuralı vardır.

Danıştay, Plebisit sonucu, bazı kararlarında sadece oylamaya katılanların yarısından fazlasının belediye kurulmasına taraftar olmasını yeterli görürken, bazı kararlarında ise kayıtlı seçmenlerin yarısından fazlasının oyunu aramaktadır.

1580 sayılı Kanunun 7 nci maddesine göre belediye kurulması için köy ve kısımları halkından oylamaya katılanların oylarına göre işlem yapılması, temel ilke ve işin gereğidir.

Danıştay 1 inci Dairesinin 20.12.1984 gün ve E: 1984/296, K: 1984/285 sayılı Kararı.

“Bir yerin belediye sınırları içine alınabilmesi için o yer halkı adına karar vermeye yetkili bulunan kayıtlı seçmenlerin çoğunluğunun olumlu oy kullanmaları gerekir. Sadece oylamaya katılan seçmenlerin çoğunluğunun olumlu oy kullanmış olmalarının yeterli görülmesi azınlığın arzu ve iradesinin çoğunluğa egemen olması sonucu doğurur.”

Danıştay 8 inci Dairesinin 25.2.1987 gün ve E: 1986/440, K: 1987/91 sayılı Kararı.

Fakat Danıştay son kararlarında, kayıtlı seçmenlerin çoğunluğunun oyunu aramaktadır. Bize göre de bu yönde verilen kararlar Kanunun lafzına ve ruhuna uygun olanıdır. Kanun metni de zaten belediye kurulması için, köydeki seçmenlerden yarısından fazlasının müracaatım şartlardan biri olarak saymaktadır.

**Buraya Kadar İzahlarımızdan Sonra Şimdi de Belediye Kurulma Taleplerinde Dosyasında Bulunması Gerekli Belgelerin Neler Olduğunu Tekrar Kısaca Özetliyorum.**

## **BELEDİYE KURULMA DOSYASINDA BULUNMASI GEREKLİ BELGELER**

**1— KURULMA TALEBİ :** Bir belediye kuruluş talebi olmalıdır. Bu da üç şekilde olabilir:

- a) Valilikçe resen,
- b) Seçmenlerin yarısından fazlasının dilekçesiyle,
- c) Köy İhtiyar Heyetince,

Yapılmış olmalıdır.

**2— BÜTÇE TASARISI :** Belediyenin tahmini gelir - giderlerini gösterir denk bir bütçe tasarısı eklenmelidir.

**3—PLEBİSİT TUTANAĞI:** İlçe Seçim Kurulunca düzenlenmiş oylama sonucunu gösteren plebisit tutanağı bulunmalıdır.

## **4— İL GENEL MECLİSİ KARARI**

### **Kararda;**

a)Belediye gelirlerinin, belediye hizmetlerini karşılamaya yetip yetmiyeceği,

b)Belediye kurulması istenen yerde, belediye kurulmasının faydalı olup olmayacağı,

Belirtilmelidir.

**5—MESAFE CETVELİ :** Köyler ve köy kısımları arasında belediye kurulacaksa;

a)Bunlar arasındaki uzaklığı gösterir mesafe cetveli,

b)Belediye merkezi yapılacak yere, köyler ve köy kısımlarının herbirinin uzaklığını gösterir tasdikli mesafe cetveli,

Dosyaya eklenmelidir.

**6— KROKİ :** Fen elemanlarınca yapılmış yetkili mercice tas diklenmiş, köylerin ve köy kısımlarının uzaklığını, ulaşım imkânlarını, akarsu, dağ ve tepe gibi doğal engellerini gösterir bir kroki olmalı ve bu krokiyi açıklayan bir fen elemanı rapora bulunmalıdır.

**7— VALİ'NİN MÜTALÂASI :** Belediye kurulması dosyası, Valiliğin mütalâasıyla birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir.

**8 — NÜFUS MİKTARI :** Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı rakamlarına göre misafir nüfus çıktıktan sonra kalan nüfus 2.000'den fazla olmalıdır.

Bu sekiz madde halinde belirttiğimiz hususlar, belediye kurulma dosyasında bulunmalıdır.

**Personeli, Bütçesi, Aracı Gereci Olmayan, Yeni Kurulan Bir Belediye Nasıl Faaliyete Geçecektir?**

Yeni kurulan bir belediye, seçimleri yapıldıktan sonra, belediye meclisi hemen toplantıya çağrılarak öncelikle meclis başkan vekili, katipleri ve müntehap encümen üyelerini seçecektir.

Sonra yeni kurulan belediyenin memur ve işçi kadroları bulunmadığından, Valiliklerce 5442 sayılı Kanunun 9 uncu maddesi gereğince adı geçen belediyenin zorunlu hizmetlerini yürütmek üzere, Mahalli İdare ve Mali mevzuata vakıf personel geçici olarak görevlendirilecek, geçici görevlendirilen ilgililerin mali hakları, 657 sayılı Kanunun 177. maddesi gereğince yolluklar hakkındaki mevzuat uyarınca ödenecek, akabinde de Belediye İçişleri Bakanlığından 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararname gereğince memur ve işçi kadrosu ihdas talebinde bulunarak ve belediye meclisince de bütçesi görüşülüp ilgili mevzuatınca kabul edilerek yürürlüğe konulacak, böylece belediye bilfiil faaliyete geçmiş olacaktır.

Bundan sonra da diğer belediye kurulma hallerini kısaca görelim.

**2 — BİRKAÇ KÖYÜN BİRLEŞEREK BELEDİYE KURMALARI**

Birkaç köyün biraraya gelerek bir isim altında belediye kurmalarıdır.

Tek bir köyde belediye kurulmasında aranan şartlardan başka, köylerin her birinin belediye merkezi yapılacak yere uzaklığı 500 metreden fazla olmaması gerekir. Çünkü 1580 sayılı Kanunun 7 nci maddesi hükmüne göre, birkaç köyün birleşerek belediye kurabilmeleri merkez ittihaz edilecek yerle, meskûn sahalardan arasındaki mesafenin azami 500 metre olması şartına bağlıdır.

Danıştay 1 inci Dairesinin 18.9.1990 gün ve E: 1990/192, K: 1990/188, 16.10.1990 gün ve E: 1990/258, K: 1990/263, 17.10.1990 gün ve E: 1990/ 257, K: 1990/265 sayılı kararları.

Belediye Kurma Usulü : Tek bir köyde belediye kurulması gibidir. Yalnız müracaat bütün köylerin muhtar ve ihtiyar heyetlerince yapılmalıdır. Ayrıca da bu köyler arasındaki mesafeyi, doğal engelleri, ula-



şım imkânlarını gösterir yetkili fen elemanınca hazırlanmış tasdiklenmiş kroki ve bu krokiyi açıklayan bir fen eleman raporu olmalıdır.

Plebisit oya başvurmada seçim kurullarınca her köyde ayrı ayrı yapılır.

### **3— KÖYLERLE KÖY KISIMLARININ BİRLEŞEREK BELEDİYE KURMALARI**

Köylerle, köy kısımlarının birleşerek belediye kurmaları, tek bir köyde veya bir kaç köyün birleşerek belediye kurmaları gibidir.

Yalnız müracaatı belediye kurulmasına giren köy kısımlarındaki seçmenlerden yarısından fazlasının yapması gerekir. Oylama da (plebisit) yalnız o kısımlarda yapılır.

### **4— BİR YERİN İL VE İLÇE OLMASI HALİNDE BELEDİYE KURULMASI**

1580 sayılı Kanunun 7 nci maddesinin sondan bir önceki fıkrasında "Vilayet ve Kaza merkezlerinde, nüfusları ne olursa olsun belediye kurulması mecburidir." hükmüne göre bir yerde İl ve İlçe kurulmuşsa orada hiç bir şarta gerek kalmadan belediye kurulur. Belediye seçimi ile de faaliyetine geçer.

3030 sayılı Büyükşehir Kanununun 4 üncü maddesinde de benzer hüküm vardır. "Büyük şehirlerde büyük şehrin adı ile bir büyük şehir belediyesi, büyük şehir dahilindeki ilçelerde ilçelerin adını taşıyan ilçe belediyeleri kurulur." Bu hükme göre il merkezinde büyükşehir belediyesi oluşturabilmek için, kanunla yeni ilçeler kurulmakta, Büyükşehir Belediyesinde sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri ifade ettiğinden, Büyükşehir Belediyesi, birden fazla ilçe de kurulmuş olduğundan, ilçelerin adını taşıyan ilçe belediyeleri de Büyükşehir Belediyesi ile birlikte kurulmuş olmaktadır. Veya il merkezinde kurulan yeni ilçelerde belediye kurulacağı, il merkezi belediyelerin Büyükşehir Belediyesine dönüşeceği kanunlarında açık olarak belirtilmektedir.

### **5— BOŞ BİR YERDE BELEDİYE KURULMASI**

Tabii afetler veya iç dış göçler gibi çeşitli sebeplerle boş bir yerde yeni bir yerleşim yeri kurulur. Buranın nüfusu da iki binden fazla olursa, 1580 sayılı Kanunun 7 nci maddesinin sondan üçüncü fıkrası gereğince diğer şartlar ve usuller aranmayarak, sınırları belirtilmek suretiyle İçişleri Bakanlığının teklifi ile müşterek kararnameyle o yerde belediye kurulur.

## **B — BELEDİYELERİN BİRLEŞMELERİ VE AYRILMALARI**

Belediye kurulmasından sonra; şimdi de mevcut bir belediyeye bir beldenin katılması, iki belediyenin birleşmesi ve ayrılmasını, bir belediyenin bir kısmının bir mahallesinin başka bir belediyeye bağlanmasını görelim.

### **1— Mevcut Bir Belediyeye Bir Köyün Veya Köy Kısmının Katılması**

Uygulamada (bu tür katılmalar) bir köyün veya mahallelerinin, mevcut belediyeye katılması, bağlanması, çeşitli sebeplerle, belediyenin gelişme bölgesi içinde olması, belediye hizmetlerinden yararlanma, dağıtılan genel bütçe vergi gelirlerinden daha fazla pay alınması gibi sebeplerle sıkça görülmektedir.

Bu tür bağlanmada nüfus şartı aranmaz. Çünkü kurulmuş mevcut bir belediye vardır. Belediye hizmetleri katılacak köy veya köy kısmına götürülebilecek durumda ise mesafe 2.500 metreye çıkarılabilir. Katılma usulü, köyde belediye kurulmasında olduğu gibidir.

Yalnız, oylama bağlanacak köy ve köy kısmında yapılır. Belediyede ise yapılmaz. Bu husustaki kararı belediye meclisi verir. Meclis uygun karar verirse işlem tamamlanır. Belediye Meclisi red ederse, 15 gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir. Danıştay kararına göre işlem yapılır.

Mevcut bir belediyeye bir köyün veya köy kısmının bağlanmasında şu hususlara dikkat edilmelidir.

a)1580 sayılı Kanunun 7 nci maddesindeki öngörülen şartlar yerine getirilmelidir.

Yasada öngörülen usul ve şartlara uyulmaksızın, bir köyün veya köy kısmının belediyeye bağlanmasının uygun olmayacağına dair, Danıştay Birinci Dairesinin ilgili kararlarından, aşağıda sunduğumuz üç örnek bu hususu sarıh bir şekilde açıklamaktadır.

"Konu : Bolu İli Mengen İlçesine bağlı Merkez Bucağına bağlı Konaklar Köyünün Kavurgalar, Karapınar, Karaçan bağlıları ile Hacıahmet Köyünün Yazıyaka bağlısının Mengen Belediyesi sınırları içerisine alınması talebini içeren dosya incelendi.

Gereği Görüşülüp Düşünüldü;

1580 sayılı Yasanın 7469 sayılı Yasayla değiştirilen 7 nci maddesi hükmüne göre köylerin veya köy kısımlarının bir başka belde ile birleşmesinde bu konuda seçmenlerin yarısından bir fazlası veya muhtarın başvurusu veya Valinin re'sen bu işe lüzum göstermesi gerekmektedir.

Mengen Belediyesi ile birleşme isteğini içeren dilekçeyi, Karaçam bağlisında kayıtlı 40 seçmenden 10'unun, Karapınar bağlisında kayıtlı 102 seçmenden 5'inin, Yazıyaka bağlisında kayıtlı 385 seçmenden 130'unun imzaladığı anlaşılmakta olup bu haliyle başvuru, yukarda açıklanan Yasa hükmüne uygun olmadığı gibi birleşmeye Valinin re'sen lüzum gösterdiğine ilişkin bir bilgi de bulunmamaktadır.

Bu nedenlerle, Yasada öngörülen usul ve koşullara uygun başvuruda bulunulmadığı anlaşıldığından, Bolu İli Mengen İlçesi Merkez Bucağına bağlı Konaklar Köyünün Kavurgalar, Karapınar, Karaçam bağlıları ile Hacıahmet Köyünün Yazıyaka bağlisının, Mengen Belediyesi sınırları içine alınmasına ilişkin istemin reddine ve dosyanın Daniştay Başkanlığına sunulmasına 7.12.1990 gününde oybirliğiyle karar verildi."

Daniştay Birinci Dairesinin 7.12.1990 gün ve E : 1990/289, K: 1990/ 288 sayılı kararı.

"Konu : Çorum İli Osmancık İlçesine bağlı Ağıroğlan Köyünün Osmancık Belediyesi sınırları içerisine alınması hususunda düzenlenen ve dairemize havale edilen dosya incelendi.

Gereği Görüşölüp Düşünölldü;

1580 sayılı Belediye Kanununun 7469 sayılı Yasayla değışik 7 nci maddesinin D fıkrasında, köylerin veya köy kısımlarının bir belde sınırı içine girmesi hallerinde A fıkrasındaki şekil ve şartlara riayet edilmekle beraber hizmetlerin lâıkyı veçhile ifası imkânları nazarı itibare alınarak, köyün meskûn sahasının merkez ittihaz edilecek yere azami uzaklığının 2.500 metreye çıkarılabileceğı, A fıkrasında ise belediye kurulması konusunda köy ihtiyar meclisinin bir mazbata ile veya seçmenlerinin en az yarısından fazlasının yazılı olarak mahallin en büyük mülkiye memuruna müracaat etmesi veya valinin resen bu işe lüzum görmesinin gerekli olduğı, bu takdirde valinin ilgili seçmenlerin reylerinin alınması hususundaki vaki işarı üzerine, mahalli seçim kurullarının en az on beş gün içinde tayin olunacak gün ve mahalde seçmenleri rey vermeye davet ederek belediye meclisi azaları seçimlerindeki usul ye şartlar dairesinde köy veya kısımlarının ayrı ayrı reylerini alıp neticeyi bir tutanakla Valiliğe bildireceğı belirtilmektedir.

Görölldüğü gibi bir köyün belediye sınırları içerisine alınabilmesi için gerekli şartlardan biri yerleşik alanlar arasındaki uzaklığın Yasanın öngördüğü mesafeden fazla olmaması, bir diğeri de köyün belediye sınırları içerisine alınması konusunda köy halkının istekli olmasıdır. Dosyada bulunan krokilerle 24.8.1989 günlöl 3244 sayılı Çorum İli Bayındırlık ve İskân Müdürlüğü yazısından Ağıroğlan Köyünün Osmancık

Belediyesi yerleşik alanına olan uzaklığının 2.500 metrenin çok üzerinde olduğu öte yandan oylama tutanağında oy kullanan 71 seçmenden 36'sının Belediyeye katılma konusunda olumsuz oy kullandıkları anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, 1580 sayılı Yasanın 7469 sayılı Yasayla değişik 7 nci maddesi hükmündeki yasal koşullar bulunmadığından bu yoldaki istemin reddine ve dosyanın Danıştay Başkanlığına sunulmasına 19.2.1990 gününde oybirliğiyle karar verildi."

Danıştay Birinci Dairesinin 19.2.1990 gün ve E: 1990/19, K: 1990/18 sayılı kararı.

"Konu : Zonguldak İli Kdz. Ereğli İlçesine bağlı Kestaneci Köyünün Gölyanı ve Civelekmeşe Mahallerinin Ereğli Belediyesi sınırları içine alınması hususunda ve İçişleri Bakanlığınca gönderilen dosya incelendi.

Gereği Görüşülüp Düşünüldü;

Yasal koşulların mevcut bulunduğu, yerel kamu hizmetlerinin görülmesi yönünden yararlı olacağı kanısına varıldığı cihetle, istek ve öneri uyarınca, Zonguldak İli Karadeniz Ereğli İlçesine bağlı Kestaneci Köyünün Gölyanı ve Civelekmeşe Mahallerinin Ereğli Belediyesi sınırları içine alınmasına ve dosyanın Danıştay Başkanlığına sunulmasına 23.6.1989 gününde oybirliğiyle karar verildi."

Danıştay Birinci Dairesinin 23.6.1989 gün ve E: 1989/74, K: 1989/89 sayılı kararı.

b) Kanunen Öngörülen Mesafe Şartının Aşılmasında Gerekir.

1580 sayılı Belediye Kanununun 7 nci maddesinde, köylerin ve köy kısımlarının bir belde sınırları içerisine alınabilmesi için merkez alınan yere en çok 500 metre uzakta bulunması, hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmesi olanaklarının gözönüne alınarak bu uzaklığın 2.500 metreye çıkarılabileceği öngörülmüştür.

Bu nedenle sınırları gösterir krokide mesafe mutlaka gösterilmeli ve uzaklık şartı aşılmamalıdır.

"Konu : Tokat İli Zile İlçesine bağlı Binbaşıoğlu Köyü Evyaka mezrasının Güzelbeyli Belediye sınırları içerisine alınması hususunda düzenlenen İçişleri Bakanlığınca dairemize havale edilen dosya incelendi;

Gereği Görüşülüp Düşünüldü;

Dosyada mevcut 5.6.1990 günlü rapor ve ekleri 1/100.000 ölçekli krokide ve diğer belgelerde Evyakası mezrasının Güzelbeyli Beldesine

uzaklığının 5.400 metre olduğunun açıklanması karşısında Yasanın aradığı uzaklık koşulunun bulunmadığı anlaşılmaktadır.

Bu nedenle, Tokat İli Zile İlçesine bağlı Binbaşıoğlu Köyü Evyakası Mezrasının Güzelbeyli Belediyesi sınırları içerisine alınması yolundaki istemin reddine ve dosyanın Danıştay Başkanlığına sunulmasına 23.5.1991 tarihinde oybirliğiyle karar verildi."

Danıştay Birinci Dairesinin 23.5.1991 gün ve E: 1991/72, K: 1991/83 sayılı Kararı.

Aynı yönde benzer Danış tayın birçok kararı vardır.

c)Bağlanma, Belediye Hizmetlerinin Sağlıklı Biçimde Yürütülmesine İmkân Vermesi Ve Yerel Kamu Hizmetlerin Yapılmasına Engel Olmamalıdır.

Mevcut bir belediyeye, bir köy ve köy kısımlarının bağlanmasında dikkat edilecek hususlardan biri de, bağlarına ile belediyenin kamu hizmetlerini sağlıklı bir biçimde yerine getirebilme imkânlarına sahip olması ve bağlanmanın o belediyeye yarar sağlayacağını anlaşılmış olması gerekir.

Konu ile ilgili Danıştay Birinci Dairesinin kararı.

"Konu : Trabzon Belediyesi mücavir alan sınırı içinde bulunan Söğütlü Köyünün Trabzon Belediyesine bağlanması, yerel kamu hizmetlerinin sağlık biçimde yürütülmesi yönünden yarar sağlamayacağı anlaşıldığından istemin reddine karar verilmiştir."

Danıştay Birinci Dairesinin 14.12.1988 gün ve E: 1988/358, K: 1988/ 353 sayılı kararı.

## **2— İKİ BELDENİN BİRLEŞMESİ**

İki belediye tek bir isim altında birleşebilirler. İki belediyenin birleşmesi olduğu için nüfus şartı aranmaz. Mesafe şartı vardır. İki belediye arasında uzaklık hizmetler gereği gibi görülebilecekse 2.500 metreye kadar çıkarılabilir. Kanunun aradığı diğer şart ve usuller aynen uygulanır. Yalnız oylama (Plebisit) yapılmaz. Oylama yerine belediye meclisleri karar verir.

## **3— BİR BELEDİYEDEN BAZI KISIMLARIN AYRILARAK AYRI BELEDİYE KURMASI**

Burada da bir tek köyde belediye kurulmasında aranan şartlar vardır.

Yalnız ayrılarak belediye kurulmasında kamu yararının bulunması, geri kalacak beldede hizmetlerin aksamaması gerekir. Danıştay bu tür ayrılarak, belediye kurulmalarında kamu yararının bulunup bulunmadığını aramaktadır.

Danıştaya intikâl eden, Kocaeli İli Gebze Belediyesine bağlı Yenimahalle ve Çayırova Mahallerinin birleşerek, bu belediyeden ayrılıp "ÇAYIROVA" adıyla belediye kurulmasını; kamu yararı olmadığı, böyle bir ayrılma ile yeni belediye kurulduğu takdirde, Gebze Belediyesinin gelirlerinin azalacağı, Gebze Belediyesinin tüm hizmetlerini fazlası ile o mahallelere götürdüğü, yeterli örgütlenmeye sahip güçlü bir belediye varken, aynı alan içinde sorunlu ve zayıf iki belediye kuruluşunun doğmasını gerektirecek bir neden olmadığı sonucuna varılarak talebin reddine karar verilmiştir.

Danıştay Birinci Dairesinin 31.12.1987 gün ve E: 1987/441, K: 1987/ 521 sayılı kararı.

#### **4— BİR BELDENİN BAZI KISIMLARININ AYRILARAK KOMŞU BİR BELDEYE KATILMASI**

Burada da mevcut bir belediyeye bir köyün veya köy kısmının katılmasında aranan şartlar aranır.

Önemli olan yapılacak işlemin faydalı, yararlı olması, kamu yararının bulunmasıdır. Mesafe şartı da hizmet gereği gibi görülebilecekse 2.500 metreye çıkarılabilir. Oylama yalnız ayrılacak kısımda yapılır. (\*)

---

\*Bu konuda daha geniş bilgi için Sn. Fethi AYTAÇ'ın "Açıklamalı Belediye Kanunu"na bakılabilir.

## ÇAĞDAŞ YÖNETİMDE KARAR VERME SÜRECİ

**Dr. Turan GENÇ**  
**APK Uzmanı**

### GİRİŞ

Karar verme, bir yöneticinin en önemli görevlerinden biridir. Yönetici, görevi süresince hergün, çeşitli faaliyetlere ilişkin kararlar vermek zorundadır. Astların görevi ise, karar verilen bu faaliyetleri yürütmek ve uygulamaktır. Karar verme, sorun çözme ile ilgili bir süreçtir. Bir örgütte, aksaklık ve eksiklikleri gidermek, örgütte değişiklik yapmak, örgüt üyelerini etkilemek ve verimliliği artırmak ya da bir çatışmayı önlemek yöneticinin başlıca görevlerindendir. Çağdaş yönetici, sorunu duymak, soruna ilişkin bilgi toplamak, toplanan bilgilerin çözüm ve yorumunu yapmak, çözüm yollarını formüllestirmek, en uygun çözümü seçmek, uygulamak, değerlendirmek ve ayrıca karar verme teknikleri, karar türleri, modelleri ve karar etkenleri konularında bilgi sahibi olmak durumundadır.<sup>1</sup>

Karar verme, çeşitli seçenekler arasından en uygun olanının seçilmesi olarak tanımlanabilir.<sup>2</sup> Yöneticinin görevlerinden çoğu, çeşitli kararlar vermeyi gerektirir. Çünkü yönetim, yönetilenlerin davranışlarının örgüt amaçlarına yönlendirilmesine çalışır. Örgütte çalışan insanların sorunsuz olmaları düşünülemeyeceği gibi örgütün de hiçbir sorununun olmaması düşünülemez. Bu bakımdan belki de yönetimin varoluş nedeni örgütün işleyişi sırasında karşılaştacağı sorunları çözerek örgütte etkinlik ve verimliliği sağlamaktır, denebilir. Ayrıca yönetim insanlara yönelik bir süreç olduğundan yönetilenlerin davranışlarının örgüt amaçlarına yönlendirilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan karar verme, örgüt personeli ve örgüt açısından sorun çözme olarak düşünülebilir.<sup>3</sup>

Örgütler, belli amaçları gerçekleştirmek için kurulmuş toplumsal birimler olduğuna göre, bir örgütün kuruluşu sırasındaki toplumsal, ekonomik ve kültürel çevrenin değişmesi sonucunda örgütün de değiş-

---

1 Ziya Bursahoğlu, **Okul Yönetiminde Yeni Yapı ve Davranış**, (Ankara: A. Ü. Yayınları, 1976), s. 94.

2 Cemil Cem, **Türk Kamu Yönetiminde Üst Düzey Yöneticileri**, (Ankara: TODAİE Yayınları, 1976), s. 104.

3 İ. Ethem Başaran, **Yönetim**, (Ankara: Gül Yayınevi, 1989), s. 213.

mesi ve yeni koşullara kendini uydurması gerekir. Değişen koşullara ve yeni durumlara örgütün uyarlanması ise bir takım sorunların çözümünü zorunlu kılar. Ayrıca örgütlerin kuruluşu sırasında bazı eksikliklerin olabileceği, bazı durumların gerçek yaşama uymadığı sonradan görülüp anlaşılabilir. Kuruluş aşamasındaki bu eksiklik ve yanlışlıkların örgütün işleyişi sırasında ortaya çıkması olasılığı vardır. Öte yandan belli bir amacı gerçekleştirmek için biraraya gelen insanlar amaca giden yollarda görüş birliğinde olmayabilirler. Böylece, örgütü oluşturan insanlar arasında bir çatışma meydana gelebilir. Bu çatışmalar örgütte dinamizm yaratıp yararlar sağlayabileceği gibi zarar da verebilir.<sup>4</sup>

Bunlardan başka örgütte çalışanların amaçları, gereksinimleri, tutumları, düşünce ve inançları da onların farklı beklentiler ve davranışlar içerisinde bulunmalarına yol açar.

Görülüyor ki bu ve daha başka etkenler, örgütte çeşitli sorunların doğmasına neden olmaktadır. Tüm bu ve benzeri sorunlar örgütte etkinlik ve verimliliği az ya da çok etkileyeceğinden yönetim ve yönetici bu sorunlara çözüm bulmak zorundadır.

Örgüt içinden ve çevresinden gelen ve durmadan değişen pek çok sorunla karşı karşıyadır. Örgütte çalışanlar için sorun, gereksinmelerinin karşılanmasını önleyen bir engeldir. Örgüt için sorun ise, örgüt amaçlarının gerçekleştirilmesini durduran, yavaşlatan ya da saptıran bir durumdur. Bu durumun ortadan kaldırılması sorunun çözümü ile olur. Ancak, bir sorun çözülürken yeni sorunlar ortaya çıkar. Böylece ulaşılmak istenen sorunsuz duruma geçmek için durmadan sorun çözmek gerekir. İnsanlar, kendilerini ilgilendiren konularda ve sorunlarda çeşitli ve çok sayıda kararlar verirler. Bireylerin verdikleri kararlarla örgüt kararlarını birbirine karıştırmamak gerekir. Birey kendini ilgilendiren konularda kendi bilinç, idrak ve iradesine göre karar verir. Oysa yöneticilerin verdikleri kararlar başkalarını da ilgilendirir. Örgütte karar verenler, bu kararı örgüt adına verirler. Örgütte bulundukları statünün görev ve sorumlulukları, örgütte ortaya çıkan sorunlarla ilgili kararlar almalarını gerektirir. Örgütte karar vericinin çevresi ve üstlendiği rol karar verme sürecini etkileyen öğelerdir. Karar verme, bilinç düzeyinde düşünsel işlemleri gerektirir ve çeşitli seçenekler arasından birini rasyonel bir biçimde seçme sürecidir. Eğer bir sorunun çözümü için bir tek seçenek bulunuyorsa bu karar verme değildir. Ayrıca akılcı olmayan, duygusal ve bilinç altında bulunan öğeler de karar Vermeyi etkiler.<sup>5</sup>

---

4 A.g.e., s. 214.

5 Joseph L. Massie, **İşletme Yönetimi**, Çev. Şan Özalp v.d., (Eskişehir: Bayteş Yayıncılık A.Ş., 1983), s. 53.



Örgütsel karar, bir dizi faaliyeti içerir. Bu nedenle "karar verme süreci" dendiğinde, bir sorunun ortaya çıkışından, bir kararın verilmesine kadar sürdürülen faaliyetleri anlamak gerekir.<sup>6</sup>

### **KARAR VERME SÜRECİNİN AŞAMALARI**

Karar verme süreci ile ilgili aşamaları şu şekilde açıklamak olanağı bulunmaktadır.

#### **1.SORUNUN DUYULMASI VE TANIMLANMASI**

Bir durum, rahatsızlık yaratıyorsa sorun niteliği taşır. Rahatsızlığı duyulmayan durumlar sorun sayılmaz. Bazen rahatsızlık yaratmasına rağmen sorunu duymazlıktan gelenler olabilir. Bazı yöneticiler sorunun ortaya çıkmasından hoşlanmayabilir. Çünkü, sorunun getireceği yüke katlanmak istenmeyebilir. Ayrıca sorunlar kötü yönetimden kaynaklanıyor olabilir. Bu nedenle, sorunun bastırılmasına, göz ardı edilmesine ve kapatılmasına çalışılır. Bazen de örgütü yönetenler, sorunlara alışmış olduklarından rahatsızlık duymaz ve sorunu görmeyebilirler.

Bir örgütte sorunu duyma oldukça zordur. Ancak, bir örgütün amaçlarının gerçekleştirilmesinde etkinlik düşüyor ve verim azalıyorsa bu örgütte bazı sorunların olduğuna kesin gözü ile bakılabilir. Bu sorunların ortaya çıkarılabilmesi için sistem analizi denilen bir bilimsel teknikten yararlanma olanağı vardır. Bir örgütü oluşturan alt sistemlerin girdileri, işleyişi ve çıktıları (ürünü) incelenerek örgütün amaçlarının hangi derecede gerçekleştirildiği saptanabilir.<sup>7</sup> Bir örgütte sorunun duyulabilmesi için, yöneticinin örgüt ortamını duyarlı kılması gerekir. Bunun için yönetim, kusurlarının bulunabileceğini kabul etmeli ve yenileşmeye istekli olmalıdır. Bir yönetim, sorun çözmede yetenekli ise, sorunları duymada da o derece yeterlidir, denebilir. Ayrıca, bir örgütün amaçlarının gerçekleşip gerçekleşmediğini anlamanın en önemli yolu örgütte denetleme sisteminin işletilmesidir. Denetim sistemi, çalışanları suçlayıcı ve kusurlar arayıcı olmaktan çok, örgüt amaçlarının ne derece gerçekleştirildiğini, ürünün nicelik ve nitelik yönünden daha iyi olması için yönlendirici ve yöneticiye ışık tutucu olmalıdır. Örgütteki sorunların duyulabilmesi için bir başka yol da çok yönlü ve tüm kanalları açık bir iletişim sisteminin işletilmesidir. Örgütün amaçlarına göre gizlilik dereceleri en aza indirilmiş dikey ve yatay bir iletişim sistemi, sorunların duyulmasına yardımcı olur. Buna, eleştiriye açık olma, sistem içinden ve dışından gelecek eleştirilerin akılcı bir biçimde değerlendirilmesi de eklenince sorunların daha iyi görülmesi ve duyulması kolaylaş-

---

6 Oğuz Onaran, **Örgütlerde Karar Verme**, (Ankara: A. Ü., SBF Yayını, 1971), s. 73.

7 Başaran, a.g.e., s. 217.

miş olur. Örgüt, sorunlarını duymaya ve sorun çözmeye istekli ise, bu amaçla yapılacak araştırmalara açık olarak örgüt yapısını, araştırma yapmaya elverişli kılmalıdır.<sup>8</sup>

Bu tür bir yaklaşımla sorunun görülmesi ve duyulmasından sonra yapılacak iş, sorunun boyutları, nedenleri ve ivediliğine ilişkin bilgi toplamak olmalıdır. Ancak böyle bir yaklaşımla soruna gerçekçi bir tanı konulabilir. Sorunun boyutlarını anlayabilmek için de sorunun, sistemin girdilerini, üretim sürecini, örgütsel amaçları, çalışanlar arasındaki ilişkileri ne derece etkilediğine bakmak gerekir. Örgütsel sorunlar sistemin bir parçasını etkileyebileceği gibi tüm alt sistemlerini ve hatta örgütün çevresini de etkileyebilir. Bu nedenle sorunun sınırlarını iyi ve isabetli saptamak lazımdır.<sup>9</sup>

İyi bir karar, büyük ölçüde sorunun doğru anlaşılmasına bağlıdır. Yönetici, sorun arayan, bulan ve çözen kişidir. Ancak, bunu yaparken soran yaratmak ya da önemsiz sorunlarla zaman harcamak istemez.<sup>10</sup>

## 2.UYGUN ÇÖZÜM YOLLARININ ARAŞTIRILMASI

Yönetici, örgütsel sorunları saptadıktan sonra sorunun boyutlarına, sınırlarına, nedenlerine ve ivediliğine ilişkin bilgileri değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda, sorunun başka sorunlarla ilişkili olduğunu, bunlar hakkında da bilgi toplanması gerektiğini düşünerek bilgi toplama sürecini genişletebilir. Ya da sorunun saptanmasından sonra hemen çözülmesi gerektiğine karar verebilir.<sup>11</sup>

Bir sorun, isabetli ve iyi bir biçimde tanımlandıktan sonra, karar verecek kişi, uygulama olanağı görülen çözüm yolları bulmalıdır. Çoğu zaman geçmişteki davranış ve kararlar, sorunun çözümünde önemli ipuçları olabilir. Geçmişteki deneyimler, diğer kuruluş ve firmaların uygulamaları, çalışanlar ve müşterilerin istek ve önerileri de yardımcı öğeler olarak değerlendirilebilir. Ayrıca yönetici, bu gibi kaynaklardan yararlanmakla bildikte, çevresindeki ekonomik, toplumsal, teknolojik ve yönetsel değişme ve gelişmeleri dikkate alarak yaratıcı çözüm yolları bulmaya çalışmalıdır. Uygun çözüm yollarının bulunması, yönetici ya da karar vericinin yaratıcı düşünceye sahip olmasını gerekli kılar. Bunun için yeni fikirlerle değer vererek eski düşünce biçimlerinden vazgeçmek ve rasyonel düşünce düzeyine çıkmak gerekir.<sup>12</sup>

8 A.g.e., s. 218-219.

9 A.g.e., s. 219-220.

10 A.g.e., s. 220-221.

11 A.g.e., s. 221.

12 William H. Newman, **Sevk ve İdare**, Çev. Kenan Sürgit, (Ankara: TODAİE Yayını, 1970), s. 122-125.

Soruna uygun çözüm yolları aranırken, karar sürecini sınırlayan kişi, grup, örgüt yapısı ve çevreden kaynaklanan bazı etkenler bulunmaktadır. Bunlar, örgüt amaçlarının açık ve seçik bir biçimde tanımlanmaması, çalışma koşullarının ağırlığı, yetki alanlarının çatışması, bilgi yetersizliği ve zaman darlığı olarak özetlenebilir. Kararların akılcı olmasını kısıtlayan engeller ise yöneticinin bilgi, beceri ve değerlerinden kaynaklanmaktadır.<sup>13</sup>

Bir soruna çözüm yolları aranırken, yöneticinin bilgi ve beceri yetersizliği, toplanan bilgilerin karıştırılması ya da farklı algılanması, soruna duygusal, ütöpik ya da kalıplaşmış yaklaşımlarla çözüm aranması gibi engellemeler ile karşılaşılabilir. Ayrıca, kişilerin ilgi ve alışkanlıkları, tutum, inanç ve değerleri, peşin hükümleri, gerçekleşmesi olanaksız çözüm önerileri seçenekleri saptamada ve karar vermede etkili olacaktır.

Soruna çözüm yolları olabilecek seçenekleri bulmada karşılaşılan zorlukları azaltacak yöntemler şunlar olabilir.<sup>14</sup>

- a. Sorunla ilgili bilimsel yeterliği olan uzmanlardan yararlanılması,
- b. Sorunun çözülmesi için çalışma grubunun kurulması,
- c. Örgütün geçirmiş olduğu deneyimlerden yararlanılması,
- d. Sorunu bütün boyutları ile tanıyan yöneticilerin önerilerinin benimsenmesi,
- e. Genel sorunlarda başka örgütlerin izlenmesi.

### **3. SEÇENEKLERİN SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ**

Sorun ya da sorunlar saptandıktan ve birçok çözüm yolları bulunduktan sonra karar verecek kişinin herbir çözüm yolunu izlemesi ve karşılaşılabilecek sonuçları akılcıca tahmin etmesi gerekir. Çünkü, karar vermenin bu üçüncü aşaması, her çözüm yolu için muhtemel sonuçların neler olabileceği hakkında, bundan önceki aşamalarda toplanan bilgilerin ışığında bir değerlendirme yaparak güçlü ve isabetli tahminlerde bulunmayı gerektirir. Muhtemel çözüm yollarından birinin sonuçlarını tahmin ederken, bunun sorunun çözümüne ne gibi katkılarda bulunacağı düşünülür. Çoğu çözüm yolunun sorunun çözümünde yan etkileri olabilir. Karar veren kişinin seçilen çözüm yolu sonucunda ortaya çıkacak yan etkilerin tümünü tahmin etmesi olanağı yoktur. Ancak,

---

13 Z. Bursalıoğlu, a.g.e., s. 95.

14 İ. E. Başaran, a.g.e., s. 224-226.

önemli etkenlerin seçilmesi ve dikkatin bunlar üzerinde toplanması gerekir. Çeşitli seçim yollarından bir seçeneğin sonucunu objektif tahmin yöntemleri ile saptamak olanağı bulunmadığı zaman, deneyimli iş adamı ya da yöneticilerin önerilerine yer vermek gerekebilir. Genellikle bir yönetimde istenmeyen sonuçlar hoş karşılanmaz. Bu tür sonuçlara bilinçli bir biçimde karşı konulur. Bu takdirde tahminlerin daha gerçekçi ve objektif olma olasılığı artar.<sup>15</sup>

Her seçeneğin belli ölçülerde yarar ve zararı bulunur. Her yönetici, bir karardaki kuşkulu durumu bilmek ve öğrenmek gereksinimi duyar. Çünkü, her kararın bir riski bulunur. Bu ise, karar verecek kişinin bu riski göze almasını gerektirir. Bu nedenle, karar verecek yöneticilerin belli yetkilerle donatılması gerekir. Nitekim, yönetim kuramına önemli katkılarda bulunan Simon,<sup>16</sup> bir yöneticide bulunması gereken en önemli yeteneklerden birinin “karar verme” yeteneği olduğunu belirtir. Ayrıca, Simon,<sup>17</sup> yatay ve dikey işbölümü ve uzmanlaşmanın bulunduğunu, dikey uzmanlaşmanın işten çok yetki ve otoriteye dayandığını, örgütte ünvan ne kadar yüksek olursa güç ve kudretin o derece arttığını ve yapılan işlerin o derece karar verme ile ilgili olduğunu ifade eder. Böylece üst düzeydekilerin önemli ana politika kararlarını verdikleri, orta kademeliklerin de bu kararları daha ayrıntılı uygulama kararlarına dönüştürdükleri, alt kademelerin ise uygulama kararlarını eyleme dönüştürdükleri Amitai Etzioni<sup>18</sup> tarafından ileri sürülmektedir.<sup>19</sup>

Karar verme sürecine yeni bir yaklaşım getiren March ve Simon,<sup>20</sup> “Örgütler” isimli yapıtlarında, örgütlerin amaçlarını gerçekleştirmek için en iyi çözüm yerine, “tatmin edici çözüm” yolu aranmasını ileri sürmüşlerdir.<sup>21</sup>

Örgütlerde karar verme durumunda bulunan kişinin çeşitli faktörlerin etkisi ve baskısı altında bulunmasına karşın, muhtemel çözüm yollarının yarar ve zararlarını gözönünde bulundurması ve çözüm yollarını değerlendirmesi gerekir. Yani, seçeneklerin herbirinin ayrı ayrı uygulanması halinde örgüt amaçlarının gerçekleşme olasılığının ne olacağı ve sorun çözme işleminin ne gibi maddi ve manevi kayıplara yol açacağı

---

15 W. H. Newman, a.g.e., s. 126-129.

16 Herbert, A. Simon, **The New Science Of Management Decision Making**, (New York: Harper And Brothers Publishers, 1960).

17 Herbert A. Simon, **Administrative Behavior**, (New York: Mac Millan, 1945).

18 Amitai Etzioni, "Authority Structure And Organizational Effectiveness", **Administrative Science Quarterly**, 1959, C. 4, s. 43-67.

19 Amitai Etzioni, **Modern Örgütler**, Çev. Kol. (Ankara: ODTÜ Yayını, 1969), s. 35.

20 J. G. March ve H. A. Simon, **Organizations**, (New York: Wiley, 1958).

21 Etzioni, **Modem Örgütler**, s. 36.

değerlendirilmelidir. Gerçekten de, saptanan sorun için aranan en iyi çözümün ya da tatmin edici çözümün hangisi olduğu, seçilecek seçeneğin uygulama olasılığının ne olabileceği, kolaylıkla uygulamaya konulup konulamayacağı gibi sorular, karar vericinin düşünmesi gereken ya da aklına gelebilen sorulardır. Yapılacak değerlendirme ile bu soruların uygun cevapları bulunmaya çalışılacaktır. Çünkü karar verme sürecini, sorunun niteliği, örgüt yapısı, karar verenin kişilik özellikleri ve örgüt çevresi etkilemektedir. Ayrıca kararın geçerli olacağı zaman dilimi, karardan etkilenecek iç ve dış çevrenin büyüklüğü ve kararın genelliği gibi hususlar da alınacak kararın üzerinde etkiler yapar.

Kararları şöyle sınıflandırma olanağı vardır.

- 1) Örgütün temel amaç ve ilkelerini belirten kararlar,
- 2) Temel amaç ve ilkelerin gerçekleştirilmesi için uygulanacak yöntem ve kullanılacak araçları saptayan kararlar,
- 3) Saptanan amaçların devam eden işlemlerle uygulanmasına ilişkin rutin kararlar,
- 4) Bunların dışında kalan “bildiri” niteliğinde kararlar.

Bu kararların ilk ikisi politika yani amaç saptayan, üçüncüsü saptanan politikaları uygulamaya yarayan daha küçük kararları içerir. Sonuncusu ise, uyarıcı nitelikteki bildirimlerdir.<sup>22</sup>

Tüm bu bilgiler gözönünde bulundurularak çözüm yollarının değerlendirilmesi ile en iyi çözüm yolunun hangisi olduğuna karar verme aşamasına gelinmektedir.

#### 4.EN İYİ ÇÖZÜM YOLUNUN SEÇİLMESİ

Sorunun açıkça ortaya konulması, uygun çözüm yollarının saptanması ve sonuçlarının değerlendirilmesi yapıldıktan sonra en iyi çözüm yolunun kolayca seçilebileceği düşünülebilir. Fakat, bunun bu kadar kolay olmadığı, bir takım güçlüklerin bulunduğu anlaşılmaktadır. Şöyle ki, her seçenek bir dizi sonuçlar ortaya çıkarır. Bu sonuçlar, değişik zamanlarda, çeşitli derecelerde ve her derecede değişik olasılıklar meydana getirebilir. Bu değişik sonuçları yaratacak seçenekler arasından seçim yapmak için, çok karmaşık değerler sisteminin her bir ögesi hakkında bilgi gereksinimi olduğu gibi herkesi tatmin edecek çözüm yolunun bulunması da çok zaman en yararlı seçimin yapıldığı anlamına gelmeyebilir.<sup>23</sup> Örneğin, bir yerde en çok kâr sağlayan seçenek tercih sebebi

---

22 Daniel Katz ve Robert L. Kahn, **Örgütlerin Toplumsal Psikolojisi**, Çev. Halil Çan, Yavuz Bayar, (Ankara: ODTÜ Yayını, 177), s. 285-308.

23 Newman, a.g.e., s. 129-130.

olurken, bir başka örgütte istihdam, kâra tercih edilebilir. İşletmenin devamlılığı, halkın tatmini, müşterilere dürüst davranma, yönetime bağlı çalışanları kollama gibi durumlar bazen ön sıraya çıkabilir.

Tüm bu değerler, yöneticinin seçim yapmasını kolaylaştırabilir. Fakat, yöneticinin hangi sonuçları iyi bulduğu ve hangi sonuçları istenmeye değer bulmadığını yine kendisinin kararlaştırması gerekir. Bu nedenle, yöneticinin, sorunları konusunda görelî davranması ve değer hükümlerine göre karar vermesi kaçınılmazdır. Ancak, yöneticinin, sorunları duyma, çözümleme, değerlendirme, orijinal kararlar alabilme, yaratıcı bir yeteneğe sahip olma ve eksiklerini idrak ederek gidermeye çalışması ve danışmanlardan yararlanması gerekir.<sup>24</sup>

Karar verecek kişi, önünde bulunan bütün seçeneklerden birini seçerek diğerlerini dışladığı zaman karar verme işlemi tamamlanmış olmaktadır. Ancak, bu seçimin bilinçli olması ve düşünülmüş olarak yapılması, amaca dönük olması, uygulanması gerekir.<sup>25</sup>

### KARAR VERMEYİ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Örgütlerde karar verme sürecini etkileyen etkenlerin daha önce birey, grup, örgüt yapısı ve çevresi olduğu belirtilmişti. Gerçekten de karar verme sürecinde bireylerin algıları, güdülleri gibi psikolojik, insanlar arası ilişkiler ve etkileşim gibi grup içinde yaşamlarından kaynaklanan toplumsal psikolojik özelliklerinin etkileri yadsınamaz. Çünkü, bir örgüt içindeki bireyin davranışını kendi kişilik yapısı kadar çevresi de etkiler. Birey amacına ulaşmak için davranışta bulunurken, çevresinde bulunanların da beklentilerine uygun davranması gerekir. Örgütlerde bireyler, genellikle birbirleriyle ilgili işler yaptıklarından başarılı olmaları birbirlerini desteklemelerine bağlıdır.<sup>26</sup>

Örgütlerde kararlar genellikle bireyler tarafından verildiğine göre, bireyin kişiliği, algıları, güdülleri, tutumları, geçmiş deneyleri, beklentileri ve örgüt hakkındaki değerleri kararları etkiler. Ayrıca birey, seçenekleri araştırıp değerlendirirken, kendi amaç ve değerlerine göre de bir seçim yapar. Bu seçim işinde bireyin özlemleri de rol oynar. Örgütteki diğer bireylerin kişilik özellikleri, ortak değerleri, örgütün üyelerini etkilemeye çalışması, üyelerin diğer gruplarla ilişkileri karar verme sürecinde etkili olur. Birey, seçeneklerden birini seçtikten sonra, seçtiği seçenikle seçmedikleri arasında bir yargılama yapar. Bu yargılama

24 A.g.e., s. 130-131.

25 T. Ergun, A. Polat, **Kamu Yönetimine Giriş**, (Ankara: TODAİE, 1978), s. 176.

26 Oğuz Onaran, a.g.e., s. 99-100.

sonucunda düşünsel çatışmaya ve uyumsuzluğa düşebilir. Bu durumdan kurtulmak için kendisini destekleyen kişileri arar ve onların desteğini sağlamaya çalışır.

Birey, bir grup içinde karar veriyorsa, grup üyelerinin beklentileri, grup kararları, grupta uzman bilinen kişilerin görüşleri bireyi etkiler.<sup>27</sup>

Örgütteki iletişim sisteminin, bilgi akışının, karar veren kişinin örgütteki statü ve rolünün, hiyerarşik yapının, otorite ilişkilerinin, işbölümü ve uzmanlaşmanın, kısaca örgüt yapısının ve işleyişinin karar verme sürecine etkisi sözkonusudur.<sup>28</sup> Ayrıca, örgüt çevresinin, örgütün ekonomik, toplumsal, siyasal ve fiziksel çevresinin de karar verme süreci üzerinde etkileri olduğu çeşitli ülkelerde özellikle Amerika'da yapılan araştırmalar sonucu anlaşılmıştır. Örgüt, çevresiyle sürekli etkileşim halinde bulunan bir toplumsal sistem olduğuna göre, örgütün çevresinden ayrı düşünölemeyeceği açıkça ortaya çıkar. Özellikle, besleyici yankı yoluyla çevreden örgüte bilgi akışı sağlandığında, örgütte karar verenlerin davranışları etkilenecektir. Örgütün faaliyetlerini sürdürdüğü toplumsal çevrede, bu toplumsal çevrenin insanı olan örgüt üyelerinin değerleri, toplumun değerlerini yansıtır. Bu da kararları etkiler. Örgütün siyasal çevresi, kamuoyu, basın ve yayın, baskı grupları, hukuki ortam ve diğer örgütler de karar vermeyi etkileyen faktörlerdendir.<sup>29</sup>

Örgütsel sorun hakkında karar vermede yapılacak değerlendirmede, "ekonomik insan"<sup>30</sup> rasyonel düşünür, görüşü yanılırlara neden olabilir. Bu konuda March ve Simon,<sup>31</sup> tam ve yalın bir akılcılığın yerine, akılcılığın kavrama ile ilgili sınırlılığı, deyimini kullanırlar. Onlara göre, karar veren kişinin hangi seçenekleri ele almalarını, örgütsel ve toplumsal çevre belirler. Örgüt kuramında bu öğeler ihmal edilemez.

Örgütte, bir yöneticinin karşılaştığı sorunların sayısı ve karmaşıklığı, bu sorunların ve çözüm yollarına ilişkin konuların basitleştirilmesini zorunlu kılar. Sınırlı olanaklar ve mevcut koşullar içerisinde yöneticinin sağlıklı karar verebilmesi için bütün karmaşıklıklardan çok, sorunun temel niteliklerini gözönünde bulundurması gerekir. Bunun için yönetici, en iyiyi bulma yerine, doyurucu olanı bulmaya çalışmalıdır. Çözüm yollarını ve seçeneklerin muhtemel sonuçlarını, araştırma teknikleri yoluyla ortaya çıkarmalı, her bir seçeneğin uygulama programı

27 A.g.e., s. 183.

28 A.g.e., s. 100.

29 A.g.e., s. 101.

30 "Ekonomik insan", ekonomik güdülerle motive edilebilen, gösterdiği faaliyetlerde azami fayda ve verimliliği düşünen insan anlamındadır.

31 March and Simon, **Organisations**, (New York: Wiley, 1958).

diğerlerinden bağımsız olarak düşünölmeli ve sınırları saptanmalıdır. Böylece yöneticiler, sorunları tek tek ele alarak belli bir zaman dilimi içerisinde ve belli sınırlarda, belli bir programa göre çözmeğe çalışırlar. Örgütlerin karmaşıklığı rasyonel çözüm yollarını kısıtladığından yöneticinin tüm sorunlara ilişkin olasılıklara eğilme olanağı yoktur.<sup>32</sup>

March ve Simon, örgüt amaçlarının gerçekleştirilmesi için izlenecek rasyonel sürecin tümüyle objektif ve nesnel bir düşünce sistemi olmayıp duygu ile karışık bir düşünce olduğunu da ifade ederler. Çünkü psikolojik rasyonalizm, en yakın ve rahatsız etmeyen bir çözüm yolunun benimsenmesini gerektirir.<sup>33</sup>

### İNSAN DÜŞÜNCESİNİN KISITLAYICILARI

Sorun çözme ve karar verme sürecinde insan düşüncesinin her aşamada etki altında kaldığı durumlar ve kısıtlamalar şöyle özetlenebilir.

a. Henüz sorunu farkedenden yöneticinin o anda düşündüğü çözüm yollarının çevrede ve örgütte yaratacağı etkilerden duyduğu rahatsızlık karar vericiyi henüz karar vermenin ilk aşaması olan sorunun tanımlanmasında endişelendirir.

b. İnsanın belli bir zamanda, belli bir toplumda yaşadığı ve değer yargılarının buna göre oluştuğı bilinen bir gerçektir. Belli bir sosyal grubun üyesi olarak insan, grup üyelerinin değerlerini ve üye olarak da sistemin amaç ve değerlerini benimsemeye yöneliktir. Kişinin bilgileri, deneyimleri, tutum ve yargıları bu örgütsel çevreden etkilenecek ve düşünceleri de bu etkileşimin kısıtlamaları altında kalacaktır.

c. Örgütsel kararları almakta olan bir yönetici, yalnız kendi örgütünün normlarının etkisi altında kalmaz. Aynı zamanda kendini özdeşleştirdiğı başka grupların da etkisi altında bulunur. Bunlar kendi yetki ve sorumluluklarıyla aynı ya da daha üst düzeyde gruplardır. Yönetici, kendini özdeşleştirdiğı bu grupların bilgi ve değerlerine önem ve ağırlık verir. Alt grupların görüşlerine ise daha az önem verme eğilimi gösterir. Bu ise, sorunla ilgisi bulunmayan otoritelerin ya da güçlü ve ünlü kaynakların bilgilerine önem verilerek yetersiz kararlar alınması sonucunu doğurur.

d. Örgütteki alt grupların sınırlı iletişim ve işbölümü, amaçların farklılaşmasına yol açar ve karar vermede elde edilen bilgilerin yeterliğini kısıtlar.

---

32 Daniel Katz ve Robert L. Kahn, **Örgütlerin Toplumsal Psikolojisi**, Çev. Halil Can, Yavuz Bayar, (Ankara: TODAİE Yayını, 1977), s. 312-313.

33 A.g.e., s. 313-314.



e. Karar verenler gerçeklerle doğrudan karşılaşmadıklarında ve kendilerine objektif araştırma verileri verilmediği zaman örgütün sorunları hakkında örgütte çalışanlar ile örgüt dışındakilerin kendisi gibi düşündüklerini ve aynı değerleri paylaştıklarını zandederler. Örgütte çalışanlar ile örgütü yönetenler arasındaki bu değer farkının ortadan kaldırılması gerekir.

f. Toplumda ya da örgütte, diğer grupları, alt grupları ve insanları benzeşik birer bütün olarak görme eğilimi vardır. Farklılıkları görme alışkanlığı geliştirilmelidir.

g. İnsan düşüncesini etkileyen bir başka etken de, evreni karşıt durumlar olarak nitelemeleridir. İyi - kötü, siyah - beyaz, toplumcu - bireyci gibi düşünceler sentezci görüşü engellemektedir.

h. İnsanlar özellikleri gereği, genel olarak yakınında bulunan ve gözle görülüp elle dokunulan şeylere karşı uyarıda bulunarak yer ve zaman olarak uzakta bulunan bir sorunun boyutlarını gözden kaçırmalar. Çünkü yakındaki bir sorun, uzaktakinden daha korkunç görülür. Bu da uzak vadeli bir sorunun akıllı bir biçimde çözümünü engeller. Bir örgütün başarısı, zaman ve yer olarak daha geniş bir düşünce çerçevesi gerektirir.

i. Sorun çözmede ve seçenekleri değerlendirmede karar verenler basitleştirilmiş nedensellik düşüncelerinden kaçınmalıdır. Çoğu kez insan heyecan yaratan bir durumu ana neden olarak görme eğilimi gösterir.<sup>34</sup>

## 5.KARARIN UYGULANMASI

Sorun çözmenin son aşaması sorunu çözmek için verilen kararın uygulanmasıdır. Genellikle büyük, önemli ve karmaşık sorunların çözümü için uygulama bir plana göre yapılır. Alınan karar genel ve soyut ise uygulaması zordur. Somut ve özelliğe inen kararlar ise, açık ve belirgin kararlardır. Kararın etkilediği iç ve dış alanın büyüklüğü, kararın uygulanmasını izleme ve denetleme bakımından güçlük yaratır. Kararın uygulanma süresinin uzunluğu da uygulanmasını zayıflatır. Kararı verenlerin kararı uygulamaları, uygulamaya güç. kazandırır ve kolaylık sağlar. Aynı şekilde sorunla ilgili olanların karara katılması da kararın uygulanmasını kolaylaştırır.<sup>35</sup>

---

34 Ag.e., s. 314-321.

55 Başaran, a.g.e., s. 233-234.

Kararın uygulanması ile birlikte, uygulama sırasında ortaya çıkan güçlükleri yenmek için değerlendirme yapmak gerekir.

### **SONUÇ**

Karar verme bir sorun çözme sürecidir. Bunun için sorunu tanımlama, muhtemel çözüm yollarını belirleme, belirlenen seçenekleri ve sonuçlarını değerlendirme, uygun çözüm yolunu seçme ve uygulama olarak başlıca beş aşamadan oluşan bir araştırma, inceleme, çözümleme ve değerlendirme süreci sözkonusudur.

Örgütü, birimlerinin birbirleriyle ve çevresiyle sürekli etkileşim halinde bulunan toplumsal bir sistem olarak düşünürsek, örgütsel davranışları ve karar verme sürecini bir çok değişkene bağlamak ve sorunu bir bütün olarak parça - bütün ilişkisiyle incelemek ve sonuca varmak gerekir.

Örgütlerde karar verme rasyonel bir süreç olarak düşünülebilirse de karar verme durumunda bulunan kişinin, çeşitli faktörlerin etkisi ve baskısı altında uygun çözüm yollarının yarar ve zararlarını, seçeneklerin sonuçlarını ve örgüt amaçlarını gerçekleştirme olasılığının ne olacağını düşünmesi gerekir.

Bir örgüt içindeki bireyler çevreleriyle etkileşerek karar verirler. Böylece bireylerin psikolojik özellikleri, örgütün yapısı ve çevresinin karar verme sürecini etkileyen faktörler oldukları ortaya çıkmaktadır.

Örgütün amaçlarının gerçekleştirilmesi ve bireyin ihtiyaçlarının karşılanmasında ortaya çıkan sorunların çözülmesinde alınacak kararlara, bu kararlardan etkileneceklerin katılması, alınan kararların uygulanmasını kolaylaştıracak gibi örgütte etkinlik ve verimliliğin artmasına da yardımcı olur.

## İDARENİN TAKDİR YETKİSİ

**Doç. Dr. Şükrü KARATEPE\***

### GİRİŞ

Hukuk devletinde, idarenin faaliyetlerinin hukukla düzenlenmesi esas olmakla beraber, hızla gelişen teknolojiye bağlı olarak yeni nitelikler kazanan kamu hizmetlerinin her türlü ayrıntısının hizmetin kuruluşunu düzenleyen hukuk kurallarında önceden gösterilmesi oldukça güçleşmiştir. Gösterilse bile, hangi yer ve zamanlarda harekete geçileceği, hangi koşullarda ne tür önlemlerin alınacağı önceden tam olarak kestirilememektedir. Bu nedenle kamu hizmetlerini düzenleyen yasalarda genellikle hizmetin kuruluş ve işleyişine ilişkin genel ilkeler belirtilmekte, ayrıntının düzenlenmesi uygulamada karşılaşılan her bir olay için farklı karar verilmesini sağlayan bir serbest alan olarak idareye bırakılmaktadır.

İdareye bırakılan bu serbest alanın doldurulabilmesi için devlet ve yönetim anlayışlarına bağlı olarak değişik kamu hukuku kurumları ortaya çıkmıştır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde idareye kolaylıklar sağlayan bu kurumların başlıcaları "hükümet tasarrufları", "olağanüstü hal ve yetkiler", "takdir yetkisi" ve "yerindeliğin tayini"dir. Bu kurumlardan hükümet tasarrufları dışındakilerin çağdaş demokratik rejimlerin çoğunda meşruluğu kabul edilmektedir. Türk siyasi - idari rejiminde de bu kurumların benimsendiği anayasa ve yasalarda açıkça belirtilmiştir.

İdareye hukuka bağlılık içerisinde serbestlik sağlayan kurumlar içerisinde "takdir yetkisi"nin diğer kurumların işleyişini de belirlemiş olması bakımından farklı bir yeri vardır. Takdir yetkisi her şeyden önce hukukun her alandaki uygulanışının mahiyetinden gelen ve sadece idare için değil, yasama ve yargı organları için de gerekli olan doğal bir yetkidir. Kullanılma biçimi yasalarla belirlenen takdir yetkisinin, idarenin her türlü eylem ve işlemi gibi yönetilenlerin temel hak ve özgürlüklerinin güvenliği bakımından vargı yoluyla denetlenmesi kaçınılmazdır.

---

\* Dokuz Eylül Üniversitesi, İkt. İd. Bil. Fakültesi Öğretim Üyesi

Ancak, devlet adına kullanılan her yetkinin yasal bir sınırı olduğu gibi, yargı denetiminin de bir sınırının olması gerekir. Ne var ki yürütme organını ve idareyi yargı karşısında güçsüz bir konuma getiren 1961 Anayasası'nda böyle bir sınır düşünülmemiştir. Anayasanın kendisine tanıdığı üstün statüyü kullanan Danıştay o dönemde yargı denetimini, idarenin fonksiyonlarını gereği gibi yerine getiremeyeceği boyutlara ulaştırmıştır. Bir bakıma, hukuk devletinin yargıç devletine dönüşmesi diyebileceğimiz bu uygulamalara tepki olarak, 1982 Anayasası'nda idarenin yargısal denetimine bazı sınırlar getirilmiştir.

1982 Anayasasının "yargı yolu" başlığını taşıyan 125. maddesinin 4. fıkrasına göre, "Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez". Anayasanın bu hükmünde idari yargı denetiminin, "idari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verememek", "idari eylem ve işlemleri sadece hukuka uygunluk açısından denetleyip, yerindelik alanına müdahale edememek" ve "takdir yetkisini kaldırarak nitelikte yargı kararı verememek" gibi üç temel sınırı olduğu belirtilmiştir.

Yargı denetimi yapan mahkemeler, idarenin eylem ve işlemlerin hukuka aykırı bir yönünün bulunup bulunmadığını araştıracaklar ve eğer hukuka aykırılık bulurlarsa iptaline karar vereceklerdir. Yargı organlarının idari işlemler üzerindeki denetimi burada sona erecek ve iptal ettikleri işlem yerine kendileri yeni bir işlem yapamayacaklardır. Bilindiği gibi idarenin faaliyetlerinin sadece hukuka uygun olması yeterli olmayıp, ayrıca kamu hizmetinin amaçlarına ve ihtiyaca da uygun olması gerekmektedir. Anayasanın bu hükmüne göre yargı makamları idari eylem ve işlemleri sadece hukuka aykırılık yönünden inceleyecek ve ihtiyaca uygun olup olmadıklarına bakamayacaktır. Ancak bu iki kavramı ayırmak her zaman kolay değildir. Bu konuda yargı organının çok dikkatli olması gerekmektedir. Çünkü büyük ölçüde takdir yetkisinin alanını da belirleyen ihtiyaca uygunluğun yargı denetimine alınması ile dolaylı yoldan takdir yetkisi sınırlandırılmaktadır. Nitekim 1961 Anayasası döneminde Danıştay bu yöntemle takdir yetkisini dilediği gibi sınırlayarak, "idarenin takdir yetkisi"nin alanını idare hakiminin izin verdiği düzeye indirmiştir.

Bu çalışmada takdir yetkisinin teorik temelleri, uygulama alanı ve yargısal denetimi üzerinde durulmuştur, tik bakışta idare Hukuku'nu ilgilendiren bu konunun birincisi yasama - yürütme organları arası-

daki dengeyi değiştirmesi, ikincisi de temel hak ve özgürlükleri etkilemesi bakımından Anayasa Hukuku ile de ilgili bulunmaktadır. Buna rağmen Anayasa Hukuku alanında konuya ilişkin çalışma yok denecek kadar az olduğundan, çalışmanın İdare Hukuku'nu ilgilendiren yönünün ön plana çıkması engellenememiştir.

Takdir yetkisinin yargı denetimini ne ölçüde sınırlandırabildiğinin en iyi göstergesi hiç şüphesiz Danıştay kararlarıdır. Bu nedenle konuya ilişkin olarak başta Danıştay Dergileri olmak üzere, çeşitli yayınlarda yer alan kararların tamamına yakını toplanmıştır. Toplanan bu kararlar gruplanmış ve her bir grubu en iyi temsil eden karar örnek alınmıştır. şunu da belirtelim ki 1982'den bu yana konuya ilişkin olarak verilen karar sayısı bir elin parmaklarını geçmemektedir.

## **I— İDARENİN TAKDİR YETKİSİ KAVRAMI VE TEORİSİ**

Devlet adına otorite ve güç kullanma imkanı veren her kamusal yetkinin kanuni bir dayanağı vardır. İdareye, hizmet yürüttüğü alanda belli ölçülerde hareket serbestisi sağlamasına rağmen, kesinlikle “hukuka bağıllıktan kurtuluş” demek olmayan takdir yetkisinin de kanuni bir dayanağı olmalıdır. Zaten hukuka bağı devlet idaresinde kanunun açıkça yetki vermediğı hiç bir konuda devlet yetkisinin hiç bir türlüünü kullanmak mümkün olmayacağından, takdir yetkisinden söz edebilmek için öncelikle idarenin o konuda işlem yapmaya yetkili olması gerekir. Bu nedenle konuya, takdir yetkisinin dayanağı olarak “İdari yetki” kavramının açıklanması ile başlanacaktır.

## **A — İDARİ YETKİ KAVRAMI**

### **1.İdari Yetkinin Tanımı**

Günlük dilde bir işi yapmaya ve bir harekette bulunmaya hakkı olma anlamına gelen yetki, hukuk dilinde bu anlamına ek olarak ayrıca bir güç ve iktidarı ifade etmek için kullanılır. Kamu kuruluşlarında idare adına iş yapan görevlilere, yükledikleri hizmetleri yürütebilmeleri için gerekli olan kamusal gücü sağlayacak yetkiler verilir. Verilen bu yetkiler, görevlinin kişiliğine değıl, işgal ettiğı makama bağıdır. Bir başka deyişle, idare adına irade açıklayan görevlilerin sahip oldukları yetkiler aslen kazandıkları kendi yetkileri olmayıp, işgal ettikleri makama önceden verilen ve o makama atanmakla statü gereğı kazanılan yetkililerdir. Bu bakımdan, bir makamı işgal eden “kamu gö-

revlisinin sahip olduğu idari yetkiler, aynı zamanda onun görevlerinde ifade eder".<sup>1</sup>

Yetki ile görev arasında böyle sıkı bir benzerlik ve ilişki olması nedeniyle kamu görevlileri, yetkilerini kanunda gösterilen biçimde ve hizmetin gereklerine uygun olarak kullanmak zorundadır. Yetkinin, kanuna zıt ya da hizmetin amaçları dışında kullanılması, disiplin sorumluluğunu gerektirebileceği gibi, koşullarının gerçekleşmesi halinde cezai sorumluluk da doğurabilir. Aynı şekilde yetkinin hiç kullanılmaması da kanuna aykırı kullanma anlamına gelir ve memurun sorumluluğunu doğurabilir. Görüldüğü gibi idari yetki, kamusal bir otorite ve güç sağ lamanın yanında, göreve bağlı olarak bazı yükümlölükleri de ifade etmektedir. Bu özellikleri göz önünde tutularak idari yetki, "idari makamların görevlendirildikleri alanlarda, görevleri ile ilgili olarak devlet adına tasarrufla bulunma yetenek ve iktidarı"<sup>2</sup> diye tanımlanabilir.

İdari yetki kurallarının tümü kamu düzenindendir. İdari davaların her aşamasında taraflar yetkisizlik itirazında bulunabileceği gibi, hakimnin kendisi de re'sen yetki yönünden hukuka aykırılık denetimi yapabilir. İdari işlemlerde görülen yetki sakatlıkları sonradan verilen icazet ya da onamalarla giderilemez; işlem her halükârda iptal edilir.<sup>3</sup>

## 2. İdari Yetkinin Alanı

Devlet yetkisi aslen kazanamadığından kamu görevlilerinin yetkilerinde kişiliklerine bağlı olarak bir değişiklik meydana gelmez. "Kişinin bizzat kendi fiilleri ile kendisi için haklar ve borçlar kullanabilme ehliyeti" (MK. M. 9) ise, aslen kazanılır ve kişiliğe bağlı olarak değişikliğe uğrar. Bu nedenle kamu görevlileri, kendi adlarına hareket ettiklerinde emredici yasa hükümlerine aykırı olmayan her türlü işlemi yapabildikleri halde, devlet adına hareket ettiklerinde sadece işgal ettikleri makama kanunlarla verilen işlemleri yapabilirler. İşgal edilen makama verilen yetkilerin kullanılması ise, konu, yer ve zaman olmak üzere üç bakımdan sınırlandırılmaktadır.<sup>4</sup>

1. Kamu kuruluşlarının hangi konularda kararlar almaya yetkili oldukları, kanunla gösterilir. İdarenin, gösterilen bu sınırları aşarak

1 A. Şeref Gözübüyük, Yönetmel Yargı, S Yayınları, Ankara 1983, s. 157; Mukbil Özyörük, İdare Hukuku (İdari Yargı Ders Notları), AÜHF Yayını, Ankara 1975, s. 418.

2 Lütfi Duran, İdare Hukuku Ders Notları, İÜHF Yayını, İstanbul 1977, s. 347.

3 Gözübüyük, Yönetmel Yargı, s. 157.

4 Duran, Ders Notları, s. 347; Gözübüyük, Yönetmel Yargı, s. 158; Özyörük, Ders Notları, s. 418.

yapmış olduğu işlemler konu bakımından yetkisizlik nedeniyle sakat olur. Konu yönünden yetkisizlik, iki şekilde olabilir. Biri, idari makamın kendi hizmet alanına girmeyen bir konuda işlem yapması ki, buna olumlu yetki aşımı; öteki de kendi hizmet alanına giren bir konuda yapması gereken işlemi yapmaması ki, buna da olumsuz yetki aşımı denilmektedir.<sup>5</sup> Danıştay, aynı hiyerarşik düzen içerisinde bulunan idari makamlardan astın üst<sup>6</sup>, üstün ast<sup>7</sup> yerine, aynı idari birimin değişik organlarının ise birbirleri yerine kararlar almasını<sup>8</sup> konu yönünden yetkisizlik saymaktadır.

2. İdari makamların ve görevlilerin yetkilerini kullanacakları alan, belli bir coğrafi bölge ya da mülki idare taksimatı ile sınırlandırılabilir. Örneğin, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu, bakanlıklar gibi yürütmenin üst makamlarının yetki alanı ülkenin her yeri olduğu halde, mahalli idareler ve öteki yerinden idare kuruluşlarının yetki alanları, belli mülki taksimatlardır. İdari yetkinin belirtilen bu alanlar dışında kullanılması yer yönünden yetkisizlik doğurur. Danıştay, bir kaymakamın görevli olduğu ilçe sınırları dışında bulunan bir taşınmaz mal hakkında vermiş olduğu "men'i müdahale" kararını yer yönünden yetkisiz bularak iptal etmiştir.<sup>9</sup>

3. İdari yetkinin kullanılma alanı süre bakımından da sınırlıdır. Süre bakımından yapılan sınırlamalar, biri yetkinin kazanılmasına, öteki de yetkinin kaybedilmesine bağlı olarak iki şekilde olmaktadır. Kazanma yönünden; yetkiyi kullanabilmek için, kanunen bir amirlik statüsüne girmek ve fiilen çalışmaya başlamak gerekmektedir. Bu bakımdan, atanmış olsa bile, fiilen görevine başlamayan bir makam sahibi devlet adına yetki kullanamaz. Yetkinin kaybedilmesi yönünden ise, herhangi bir nedenle memurluk statüsü sona erenlerin veya görev değiştirenlerin yapmış oldukları işlemler süre yönünden yetkisizlikle sakat olmaktadır. Bazı durumlarda kamu hizmetinin aksamaması için, yeni görevliler işe başlayana kadar eski görevlinin günlük işleri yapmasına izin verilebilir. Bu konuda açılan bir davada Danıştay, "İdarede devamlılık esas olduğundan, yönetimin aksamaması için yeni müdür üyenin seçilmesine kadar 2 yıllık görev süresi dolan müdür üyenin göreve devam etmesinde usul ve mevzuata aykırılık yoktur"<sup>10</sup> kararını vermiştir.

5 Gözübüyük, Yönetmelik Yargısı, s. 173.

6 D 5 D, 31.3.1953 gün ve E. 52/2838, K. 53/957 (DŞKD, S. 59, s. 179).

7 D 5 D, 14.11.1945 gün ve E. 44/614, K. 45/900 (DŞKD, S. 30, s. 40).

8 D 5 D, 23.11.1973 gün ve E. 70/503, K. 73/5314 (AİD, C. VI, S. 1, s. 166).

9 D12 D, 30.1.1976 gün ve E. 66/1536, K. 67/124 (DKD, S. 111-114, s. 443).

10 D12 D, 29.1.1974 gün ve E. 1208, K. 74/205 (AİD, C. VII, S. 1, s. 235).

### 3. İdari Yetkinin Ayrımı

İdarenin görev ve yetkilerini düzenleyen mevzuatta bazen faaliyetin tüm ayrıntıları gösterildiği halde, bazen sadece ana hatlar gösterilerek ayrıntının düzenlenmesi idareye bırakılır. Ayrıntının düzenlendiği durumlarda, işlemi her aşamasında mevzuatta gösterilen şekilde yapacak olan idarenin hareket ve seçme alanı sınırlıdır. Buna karşılık, ayrıntının düzenlenmediği durumlarda, değişik yer ve zamanlarda, hizmetin gereklerine göre esas dışındaki kararlar kendi iradesine bırakılan idarenin geniş bir hareket serbestisi bulunmaktadır. Mevzuattaki düzenlemenin ayrıntılı olup olmamasına ve idareye belli bir hareket serbestisi sağlayıp sağlamamasına göre idari yetki, "bağlı yetki" ve "takdir yetkisi" diye ikiye ayrılmaktadır.<sup>11</sup>

1. İdarenin faaliyet yürüttüğü alanlarda karşılaştığı belli olaylarda yapacağı işlemin konusu ve sebebi, hizmeti düzenleyen mevzuatta gösterilmişse, işlemi gösterilen bu sebep ve konu doğrultusunda yapacak olan idarenin fazla bir seçme şansı bulunmadığından sahip olduğu yetkiye, bağlı yetki denilmektedir.<sup>12</sup> Bağlı yetkiyi, Fransız Hukukunda Raymond Odent "bir idari makamın, karşılaştığı olayda kanunda gösterilenin dışında bir çözüm yolunu seçme hakkının bulunmaması"<sup>13</sup>; George Vedel, "idarenin bir kanun ya da düzenleyici işlem gereği belli bir kararı almak zorunda olması"<sup>14</sup> diye tanımlıyor. Türk Hukukunda ise Şeref Gözübüyük'e göre, "bağlı yetki, yüklenen görevi yerine getirmekte idarenin elinde birden çok çözüm yolunun bulunmamasıdır".<sup>15</sup> Bu tanımlara göre, eğer yapılacak işlemin konusu ile sebebi hizmeti düzenleyen hukuk kurallarında açıkça gösterilmişse ve ayrıca idare bu sebep ve konu dışına çıkamıyorsa, bağlı yetkinin varlığı kabul edilecektir.

2. Kanunlar ne kadar ayrıntılı düzenlenmiş olursa olsun hızla ilerleyen sosyal olayların tümünü değişik durumları ile gösteremez. Hatta, kanun koyucu ortaya çıkması muhtemel her bir olay için ayrı bir hü-

---

11 Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İstanbul 1966, C. I, s. 419; Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukukuna Giriş*, TODAİE Yayını, Ankara 1968-1970, s. 81; Giritli - Pertev Bilgen, *İdare Hukuku Dersleri*, İstanbul 1979, s. 33.

12 Metni Kıratlı, "Danıştayın İdarenin Takdir Yetkisini Denetlemesi ve Bağlaması", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, S. Ankara 1967, s. 31.

13 Raymond Odent, *Contentieux Administratif*, Cours de Droit, Paris 1970-1971, s. 942.

14 George Vedel, *Droit Administratif*, Presses Universitaire de France, Paris 1973, s. 317.

15 A. Şeref Gözübüyük, "Kamu Yönetimi ve Hukuk", Tahsin Bekir Balta Armağanı, TODAİE ve SBF Yayını, Ankara 1974, s. 303.



küm getirmiş olsa bile, uygulayıcıların nerede ve ne zaman harekete geçeceklerini ve nasıl bir yol izleyeceklerini önceden kestiremez. Böyle olunca kanun uygulayıcılarına, yapacakları işlemin sebebini, konusunu ve harekete geçme zamanını seçmede belli bir serbestinin tanınması gerekir. İdare de bir kanun uygulayıcısı olarak, faaliyet yürüttüğü alanlarda karşılaştığı birbirinden farklı sorunları çözebilmek için bazı serbestilere ihtiyaç duyar. İdarenin bu ihtiyacını karşılayan önemli kamu hukuku kumrularından birisi de takdir yetkisidir.

İdarenin yetkilerinin “bağlı yetki” ve “takdir yetkisi” diye iki türlü değerlendirilmesi, kesin sınırları bulunan bir ayırıma dayanmamaktadır. Hatta bu ayırımı yapanların çoğu da bu durumun farkındadır. Örneğin Vedel’e göre, bağlı yetki durumunda yapılacak işlemin niteliğine bağlı olarak idarenin harekete geçeceği makul zamanı tayin etme serbestisi bulunmaktadır.<sup>16</sup> Öte yandan, kam yararına ters bir amaçla idari işlem yapmak mümkün olmadığından, kanunlarda özel amaç açıkça gösterilmemiş olsa bile, her idari işlem en azından amaç unsuru bakımından belli ölçülerde bağlı yetkilidir. Böyle olunca uygulamada, tüm unsurları bakımından bağlı yetkili ya da tüm unsurları bakımından takdir yetkili bir işlem bulunamayacağından, idarenin yetkileri “takdir yetkisi” ve “bağlı yetki” diye kesin şekilde ikiye ayrılmaz. Bu nedenle yapılan ayırımın mahiyet farkından değil de varğı denetiminde kolaylık sağlanması bakımından önem taşıdığı, “takdir yetkisinin özel bir yetki türü olmayıp, devlet yetkisinin değişik bir kullanım şekli olduğu”<sup>17</sup> söylenebilir.

## **B — TAKDİR YETKİSİ KAVRAMI**

### **1.Takdir Yetkisinin Tanımı**

Her kanun uygulayıcısı gibi, idareye de harekete geçeceği yer ve zamanını seçmede belli ölçülerde hareket serbestisi sağlayan bir takdir yetkisinin tanınması konusunda hukukçular arasında görüş birliği vardır.<sup>18</sup> Ancak bu gerekliliği ifade eden kullanılan terimlerde birlik sağlanabilmiş değildir. Nitekim hukukçulardan bir kısmı “takdir hakkı”, bir kısmı “takdir gücü”, bir kısmı da “takdir kudret ve selahiyeti” terimlerini kullanmaktadır.<sup>19</sup> Yetki sahibine aynı zamanda bir güç ve hak-

16 Vedel, age., s. 319.

17 Özyörük, Ders Notları, s. 431.

18 Balta, Giriş, s. 85; Onar İdare Hukuku, s. 420; Gozübüyük, Kamu Yönetimi ve Hukuk, s. 304; Özyörük, Ders Notları s. 431.

19 Türk Hukukunda, Derbil “takdir hakkı”,; Balta, Gozübüyük, Giritli - Bilgen, Eroğlu ve Özyörük “takdir yetkisi”; Onar ise, bazen “takdir selahiyeti” bazen

sağlar ise de, "hak" ve "güç" deyimlerinden her biri tek başına yetkiyi ifade etmez. Böyle olunca, "takdir hakkı" ve "takdir gücü" deyimlerinin, idari yetkinin değişik bir kullanımı olan takdir yetkisini karşılamadığı söylenebilir. "Takdir selahiyeti" deyimini anlam bakımından doğru olmakla beraber yeni kararlarda yer almamaktadır. Bu nedenle hem ifade kolaylığı sağlaması, hem de yeni kararlarda tercih edilmesi bakımından maksadı ifadeye en uygun olanı "takdir yetkisi"dir.

Bir serbesti ve seçme özgürlüğünü ifade ettiği açıkça belli olan "takdir yetkisi, hukukun uygulaması işinin mahiyetinde var olan ve olayların tabiatından gelen bir tezahürdür".<sup>20</sup> İdarenin takdir yetkisi konusunda Fransız Hukukçu Michoud'un 1914 yılında yapmış olduğu tanımın bazı küçük değişikliklerle geçerliliğini hâlâ koruduğu söylenebilir. Michouda göre takdir yetkisi, "nasıl hareket edeceği önceden bir hukuk kuralı ile kesin şekilde gösterilmeyen idarenin, harekete geçeceği zamanı seçebilme serbestisidir."<sup>21</sup> Fransız hukukunda daha yeni sayılan M. Latourner ve arkadaşlarının müşterek kitaplarında yapmış oldukları, "idarenin kanunlarla kendisine verilen ve önceden belli koşullarla sınırlandırılmayan yetkiyi, ortaya çıkan özel durumlarda mevcut ihtimallerden dilediği yönde kullanması"<sup>22</sup> şeklindeki tanım da Michoud'un tanımının biraz daha açılmasından başka bir şey değildir. Günümüzde en fazla tutulan tanım, Laubadere'nin "belli bir olay karşısında karar almakta izleyeceği yol önceden bir hukuk kuralı ile sınırlandırılmamış olan idarenin, mevcut çözüm yollarından dilediğini seçebilmesi"<sup>23</sup> şeklindeki tanımıdır.

Mevzuatta bir tanım olmayan "idarenin takdir yetkisi" Türk Doktrininde de Fransa'da olduğu gibi tanımlanmaktadır, idarenin takdir yetkisi, Şeref Gözübüyük'e göre, "yönetime belli bir davranışta bulunurken ya da belli bir görevi yerine getirirken az veya çok hareket serbestisi tanınması";<sup>24</sup> Mukbil Özyörük'e göre, "idarenin bir yetkiyi kullanıp kullanmamakta veya kullanımın bazı gereklerini tayin etmekte serbest bira-

---

"takdir kudreti" bazen de "takdir kudret ve selahiyeti" deyimlerini kullanmaktadır.

20 Turhan Tufan Yüce, "Cumhuriyetin Hukuk Düzeninde İdarenin Hukuka Bağlılığı ve Danıştay", D. D, 50. Yıl Özel Sayısı, Ankara 1973, s. 186.

21 L. Michoud, Etude Sur Le Pouvoir Discretionnaire de L'administration, Revue Generale de L'administration, 1914, C. III, s. 9.

22 M. Letourner - J. Bauchet - J. Meriç, Le Conseil D'etat et Les Tribunaux Administratif, Librairie Armand Colin, 1970, s. 159.

23 Andre de Laubadere, Traité Élémentaire de Droit Administratif, Paris 1971, s. 231-232.

24 A. Şeref Gözübüyük, Yönetim Hukuku, S Yayanları, Ankara 1978, s. 204.

kılması"<sup>25</sup> dır, Sıddık Sami Onar ise, idare için takdir yetkisinin aynı zamanda bir zorunluluk olduğunu da ifade eden tanımlamasında "idarenin faaliyetlerini tanzim eden ve muhtelif kaynaklardan çıkan hukuk kaideleri bu faaliyetlerin bütün teferruatını tanzim edemez. Sayısız ve çok çeşitli ihtiyaçlara muhtelif faaliyetlerde cevap vermek mecburiyetinde bulunan idareye, tasarrufun sebebinin veya konusunu yahut icra zaman ve mekanını tayin konusunda bir serbesti bir takdir kudret ve selahiyeti tanınabilir, İşte bazı hallerde kanunların, hükümler sevkettirmeyerek bırakmış oldukları bu serbest saha, takdir selahiyetinin sahasını ve idarenin böyle hallerde ihtimallerden ve şıklardan birini tercih edebilmesi de takdir kudret ve selahiyetini teşkil eder".<sup>26</sup>

Tanımların üzerinde birleştiği düşünceye göre, bir konuda idarenin takdir yetkisinden söz edebilmek için; idareye verilen yetkinin nasıl kullanılacağına mevzuatta açıkça gösterilmemiş olması, bir eylem ya da işlemin yapılmasında kanunen geçerli birden fazla yolunun bulunması ve idarenin bu yollardan dilediği birini seçebilmesi gerekmektedir. Bu ortak noktalardan hareketle idarenin takdir yetkisinin "idarenin yetkili olduğu alanlarda daha önceden bir hukuk kuralı ile kesin şekilde belirtilmemiş birden çok hareket tarzından dilediği birini seçme serbestisi" diye yeni bir tanım yapılabilir.

## 2. Takdir Yetkisinin Gerekliliği

İdarenin her türlü faaliyetinin önceden hukukla kesin şekilde düzenlenmesi mümkün olmamakta, böyle bir düzenleme yapılsa bile, hukuk kurallarının değişik yer ve zamanlarda ortaya çıkan yeni koşullara uygulanabilme esnekliğini ortadan kaldırmaktadır.<sup>27</sup> Öte yandan olağan durumlar göz önünde tutularak yapılan düzenlemeler, beklenmeyen buhranlarda ortaya çıkan olağanüstü sorunların çözümünde yetersiz kalmaktadır.<sup>28</sup> Bu durum karşısında genel ilkeler hukuk kurallarında gösterilmekte ve gösterilen sınırlar içerisinde kalmak koşulu ile idareye, karşılaştığı özel durumlarda karar almasını kolaylaştıran bazı serbestilerin tanınması gerekmektedir.<sup>29</sup> Çağdaş hukuk sistemlerinde idareye bu serbestiyi sağlayan kurumların belli başlıları "takdir yetkisi", "olağanüstü yetkiler", "hükümet tasarrufları" ve "yerindeliğin tayini" dir. Bu kumrulardan hükümet tasarruflarının günümüz hukuk devlet-

---

25 Özyörük, Ders Notları, s. 430.

26 Onar, İdare Hukuku, s. 420.

26 Onar, İdare Hukuku, s. 420.

28 Bülent Daver, Fevkalâde Hal Rejimleri, Ankara 1961, s. 7 vd.; Onar, İdare Hukuku, s. 436 vd.; Münci Kapani, Kamu Hürriyetleri, Ankara 1970, s. 214.

29 Giritli - Bilgen, İdare Hukuku, s. 33-34; Onar, İdare Hukuku, s. 419-420.

lerinde uygulanabilirliği tartışma konusudur. Olağanüstü yetkilerin ve özellikle takdir yetkisinin ise idare için bir zorunluluk olduğu kabul edilmektedir.<sup>30</sup>

İdare için takdir yetkisinin vazgeçilmez bir zorunluluk olması üç farklı nedene dayandırılmaktadır: Bunlardan birincisi, idarenin faaliyetlerini düzenleyen mevzuatta her türlü ayrıntının gösterilememesi; İkincisi, zamanın geçmesi ile idarenin karşılaştığı sorunların artması; üçüncüsü ise, kamu hizmetlerinin değişen teknik nitelikleridir.

1.Kanunlar ve bunlara dayanılarak çıkarılan öteki düzenleyici işlemler, uygulanacakları değişik nitelikteki olayları içine alacak şekilde mümkün olduğu kadar genel ve soyut yapılır. Buna rağmen, kural koyucunun sonradan ortaya çıkabilecek her ihtimali önceden bilmesi mümkün olmadığından, uygulamada bazı boşluklar ortaya çıkabilir. Bu boşluklar yargı alanında hakimın takdir yetkisi ve öteki boşluk doldurma yöntemleri ile giderilir.<sup>31</sup> İdarenin boşluk doldurma yetkisi olmadığından, bu boşluk yürütme alanında sadece idarenin takdir yetkisi ile giderilebilmektedir.

2.İdari hizmetlerin yürütülmesinde karşılaşılan benzer olaylarla ilgili olarak benzer kararlar alınarak hizmetlerde belli bir düzen ve kararlılığın sağlanması esastır.<sup>32</sup> Ancak geniş bir alanda yüzlerce hizmet yürüten idarenin, karşılaştığı her yeni olayı daha önceden ortaya çıkan belli bir grup olay içerisinde ele alarak, onlara benzer kararlar vermesi her zaman mümkün olmamaktadır. Böyle durumlarda idare,

---

30 "Yönetime belli konularda takdir yetkisi tanımak görevinin niteliği yönünden zorunludur". (Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 205); "İdarenin de yasama derecesinde olmamakla beraber yerine göre değişen oldukça geniş takdir yetkisine sahip olması gereklidir". (Balta, Giriş, s. 86); "İdare hiç şüphesiz takdir yetkisine muhtaçtır", (Özyörük, Ders Notları, s. 423); "İdareye bazı hallerde bir takdir yetkisi tanımak zaruridir" (Giritli, İdarenin Yetkisini Saptırması, İÜHF Yayını, İstanbul 1957, s. 71).

31 "Hakkında kanuni bir hüküm bulunmayan meselede hakim, ört ve adete göre, örf ve adet dahi yok ise kendisi vaznı kanun olsaydı bu meseleye dair nasıl bir kaide vazedecek idiye ona göre hükmeder". (MK. Md. 1) denilmektedir. Burada "kanuni bir hüküm" ile kastedilen sadece Medeni Kanun olmayıp her türlü kanun ile beraber tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenleyici işlemlerdir. (M. Kemal Oğuzman, Medeni Hukuk Dersleri, 3. Bası, İstanbul 1978, s. 29; Aytekin Ataay, Medeni Hukukun Genel Teorisi, İstanbul 1971, s. 83).

32 Fransız Danıştay 1918 tarihli Heyries kararında "İdare amiri kamu hizmetlerinin düzenli bir şekilde işlemlerini kollamaya mecburdur. Bu amaçla ona gerekli yetkiyi de tanımak gerek." diyerek konunun önemini belirtmiştir. (Modern Fransa'da Danıştay, Charles Freedeman, Çev. Işık Göktan, Danıştay Yayını, Ankara 1971, s. 141).

yönetilenlerin temel hak ve özgürlüklerini ihlâl etmemek koşulu ile eskilerinden farklı kararlar alabilmektedir.

3. İdare için takdir yetkisini gerekli kılan sebeplerden birisi de her kamu hizmetinin diğerlerinden farklı teknik özelliklerinin bulunmasıdır. Hizmeti düzenleyen hukuk kurallarından, hizmetin teknik özellikleri ve yeni gelişmelerle alacağı değişik nitelikler ayrıntılı olarak gösterilemez. İdare genel hükümlere aykırı davranmamak koşulu ile, ortaya çıkan yeni teknik gelişmelerde hizmetin kuruluş ve işleyişindeki değişiklikleri kendisi takdir etmektedir. Örneğin teknik özellikleri göz önünde bulundurularak çay ve çeltik tarımı yapılacak alanların bu işin uzmanlarından oluşan bir kurul tarafından belirlenmesi hükme bağlanmıştır.<sup>33</sup>

### 3. Takdir Yetkisinin Ölçütleri

Bir hizmeti yürütmeye idarenin yetkisinin bulunup bulunmadığı, nasıl ki o hizmetin kuruluş ve işleyişini düzenleyen yasa hükümlerinden anlaşılırsa, kullanılan yetkinin türü ve derecesi de gene aynı hükümlerden çıkarılır. Kanunların ifadesinden yetkinin türünü ve derecesini bazen kolayca anlamak mümkün olduğu halde, bazen çeşitli yorum ve araştırmaların yapılması gerekir. Kanunun açık olduğu durumlarda, bağlı yetki ile takdir yetkisini birbirinden ayırmak kolaydır. Kanunun açık olmadığı durumlarda ise, ya "kamu yararı", "genel ahlak", "kamu güveni", gibi geniş anlamli ifadeler kullanılmakta ya da belli bir konunun değerlendirilmesi görevi verilmektedir. Buna göre mevzuatta bağlı yetki ile takdir yetkiyi ayırmanın "kanunun açık hükmü", "belirsiz kavramlar" ve "değerlendirme durumları" olmak üzere üç değişik tarzda düzenlendiği söylenebilir.

#### a) Kanunun Açık Hükmü

İdarenin izleyeceği yol bir hukuk kuralı ile açıkça gösterilmişse, idarenin kanunun açık hükmünü tartışma hakkı bulunmadığından; açık hükümden takdir yetkisi anlaşılıyorsa, idarenin takdir yetkisi; bağlı yetki anlaşılıyorsa, idarenin bağlı yetkisi<sup>34</sup> bulunacaktır. Düzenlemenin sübjektif kişi haklarıyla ilgili olması durumunda, anayasal temel bir hakkın güvenliği söz konusu olduğundan, bağlı yetki daha da önem

33 3039 Sayılı Çeltik Ekim Kanununun 2. maddesine göre, çeltik ekim alanlarının belirlenmesi o yerin mülki amiri başkanlığında oluşturulan çeltik komisyonunun, 3738 Sayılı Çay Kanununun 1. maddesine göre de çay bahçesi yapılacak alanların belirlenmesi Tarım Bakanlığı'nın takdirine bırakılmıştır.

34 M. Eisenman, Cours de Droit Administratif, Paris 1949-1950, s. 420 vd.

kazanmaktadır. Örneğin, nüfus cüzdanını kaybeden vatandaşlara, başvurduklarında yeni cüzdan verileceği 1587 sayılı Nüfus Kanununun 58. maddesinin açık hükmüdür. Bu konuda istek olduğunda nüfus idaresi, takdir yetkisi bulunduğunu öne sürerek yeni cüzdan vermemezlik edemeyecektir.

Kanunun açık hükmünden genellikle bağlı yetkinin varlığı anlaşıldığı halde, bazen kullanılan “yapabilir”, “edebilir” gibi ifadelerden takdir yetkisinin olduğu sonucu da çıkarılır. Örneğin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76/1. maddesinde kullanılan “atayabilir” ifadesinden, görülen lüzum üzerine memurların yerini değiştirmede idarenin takdir yetkisinin bulunduğu anlaşılmaktadır.<sup>35</sup>

### b) Belirsiz Kavramlar

Hizmeti düzenleyen mevzuatta, yetkinin nasıl kullanılacağına “kamu yararı”, “kamu güveni”, “hizmetin gerekleri”, “kamu düzeni” ve benzeri koşullara bağlanabilir. Çok geniş yorumlanmaya elverişli olan bu ifadelerin, idarenin anlayışını ya da toplumda hakim olan genel anlayışı yansıtmalarına göre idarenin yetkisi, bağlı yetki ya da takdir yetkisi olarak değişmektedir. Doktrinde “belirsiz kavramlar” veya “geniş anlamli kavramlar” adı verilen bu türlü düzenlemelerde, eğer toplumda geçerli olan genel anlayış kastediliyorsa idarenin takdir yetkisinin varlığı kabul edilmemektedir. Örneğin, Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun 9/F maddesine göre, “Polis, ahlâk ve umumi terbiyeye uygun olmayan şarkı veya sözleri yahut amme emniyetini bozucu hitabeleri muhtevi bulunan gramafon plaklarını ve bu kabil sair basma yazı ve resimleri alır.” Kanunda geçen “ahlak ve umumi terbiye” kavramları ile polisin anlayışı değil toplumda geçerli olan genel anlayış kastedildiğinden, polisin bu maddeye göre sahip olduğu yetki, bağlı yetkidir.

Buna karşılık kanunda kullanılan kavram, ilgili idari merciin anlayışını ifade ediyorsa, takdir yetkisinin varlığı kabul edilmektedir. Ancak, idare böyle durumlarda bile, kullanılan belirsiz kavramı hizmetin gerekleri doğrultusunda yorumlayarak, takdir yetkisinin derecesini om göre ayarlamak zorundadır.<sup>36</sup>

35 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 76/1. maddesine göre, “Kurumlar, görev ve Unvan eşitliği gözetmeden kazanılmış hak ve aylık dereceleriyle memurları kadro derecelerine eşit veya 68 inci maddedeki esaslar çerçevesinde daha üst, kurum içinde aynı veya başka yerlerdeki diğer kadrolara naklen atayabilirler”.

36 D 10 D, 24.5.1973 gün ve E. 71/4738, K. 73/2021 (İncelemeler I, s. 280).

### c) Değerlendirme Durumları

Takdir yetkisi ile bağlı yetkinin ayrılmasında kullanılan ölçütlerden birisi de değerlendirme durumlarıdır. Doktrinde "teknik takdir" de denilen<sup>37</sup> değerlendirme durumlarında idare, bir binanın içinde oturmaya ya da hangi bir mesleğin yapılması için elverişli olup olmadığı, bir eski yapının anıt eser niteliği taşıyıp taşımadığı gibi tamamen uzmanlık gerektiren kararlarla karşı karşıyadır, işte, idareden böyle uzmanlık gerektiren bir değerlendirmenin istendiği durumlarda, değerlendirmenin objektif genel anlayışa ya da yöneticinin subjektif anlayışına bırakılmış olmasına göre idareye tanınan yetkinin türü değişmektedir. Kamulaştırmada, takdir komisyonunun taşınmaz malın değerini tayin etmesi, malulen emekliye ayrılmak isteyen bir memura görevini sürdürebilir durumda olup olmadığını gösteriş raporunun verilmesi, bir binaya çürük ya da oturulabilir raporunun verilmesi gibi işlemler genel değerlendirme niteliğinde görülmekte ve bu konularda idarenin takdir yetkisi kabul edilmemektedir.<sup>38</sup>

Burada sözü edilen değerlendirmeler, idarenin doğrudan doğruya almış olduğu kararlarla gerçekleşmeyin, idare dışındaki bir kısım uzmanların raporlarına dayanılarak meydana getirilmektedir. Uzmanların verdiği rapora karşı idarenin yapacağı iş, örneğin evin çürük ya da dayanıklı olup olmadığını tayin etmek olmayıp, evde oturulabilir ya da oturulamaz şeklinde bir karara varmaktır. Kararın alınmasında ise, uzmanların raporları dayanak alınacağından, bilirkişinin oturulabilir dediği bir eve idarenin, takdir yetkisi olduğunu öne sürerek oturulamaz raporu vermesi söz konusu olamaz. Çünkü, uzmanın raporu genel bir anlayışı yansıtır. Genel anlayışa göre yapılacak değerlendirme durumlarında ise idarenin takdir yetkisinin varlığı kabul edilmemiştir.

Teknik ve uzmanlık gerektiren değerlendirmeler olduğu gibi, tamamen yetkili merciin anlayışına bırakılan değerlendirmeler de vardır. Sicil amirlerinin kendilerine bağlı olarak çalışan memurların sicillerine esas olan değerlendirmeleri ve sınavlarda yapılan değerlendirmeler bu türdendir. Vermiş olduğumuz bu iki örnek içerisinde, sicil amirinin takdir yetkisinin bulunduğu kabul edilmektedir.<sup>39</sup> Sınav kâğıtlarının değerlendirilmesinde ise, görüş ayrılıkları bulunmaktadır. Kimilerine göre sınavlarda not verme, tamamen uzmanlık gerektiren bir konuda maddi olayın değerlendirilmesidir. Değerlendirmelerinde genel anlayışa uya

37 Guido Zanobini, İdare Hukuku, Çev. Atıf Akgüç - Sahir Erman, İ-ÜHF Yayını, İstanbul 1945, s. 76.

38 Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 205; Balta, Giriş, s. 88; Zanobini, age., s. 76.

39 Balta, Giriş, s. 88.

cak olan öğretim elemanı ya da sınav komisyonunun takdir yetkisi bulunmamaktadır.<sup>40</sup>

Not değerlendirmesi yapan hoca ya da komisyonun takdir yetkisinin olmadığını savunanlara göre, davaya bakan mahkemenin tayin etmiş olduğu bilirkişilerin görevi, not takdirinde bir hayata düşülüp düşülmediğini değil, maddi hata bulunup bulunmadığını araştırmaktır.<sup>41</sup> İkinci görüşü savunanlara göre ise, bilirkişilerin görevi maddi hatayı araştırmaktan çok, not takdirinde öteki kâğıtlarla dava konusu kâğıt arasında bir fark gözetilip gözetilmediğini, yani eşitlik ilkesine uyulup uyulmadığını araştırmaktır.<sup>42</sup> Kanımızca, sınav kâğıtlarını değerlendiren öğretim elemanı ya da jürinin değerlendirmede esas alacağı genel ölçüyü belirlemede takdir yetkisi bulunmakla beraber; bu ölçüyü farklı kâğıtlarda farklı şekillerde kullanmak gibi bir takdiri yoktur.

## II— TAKDİR YETKİSİNİN BENZERLERİNDEN AYRILMASI

Kamu düzenini ve güvenini sağlayabilmesi için idareye bazı istisnai yetkiler sağlayan kurumlar geliştirilmiştir. Tüm diğer yetkiler gibi yasalarla düzenlenen bu istisnai kurumların takdir yetkisi dışındakileri "hükümet tasarrufları", "olağanüstü yetkiler" ve "yerindeliğin tayini" dir. Bazen ihtiyaçlardan doğan bu kurumlar arasında önemli farkların bulunduğu kuşkusuzdur. Ancak uygulamada çoğu zaman birbirlerine karıştırılmaktadır. Aralarındaki farkın açıklanabilmesi için "hükümet tasarrufları", "olağanüstü yetkiler", "yerindeliğin tayini" ve takdir yetkisinin yargı alanındaki uygulaması olan "hakimin takdir yetkisi" idarenin takdir yetkisi ile karşılaştırılmalı olarak açıklanacaktır.

## A — HÜKÜMET TASARRUFLARI

### 1.Hükümet Tasarruflarının Tanımı

Her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yoluna başvurulabilen bir devlet yönetimi kendiliğinden ve aniden ortaya çıkmayıp, bu alanda ve-

---

40 Aydın H. Tuncay, İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları, Danıştay Yayını, Ankara 1972, s. 156.

41 Tuncay, age., s. 156.

42 Not takdiri davalarında Danıştay, dava konusu yazılı sınav kâğıdını aynı sınavda geçerli not almış iki ayrı kâğıtla beraber sınav yerinden istemektedir. Gelen kâğıtlar, aynı dersi, aynı düzeyde başka okullarda okutan tarafsız ve yeminli üç öğretim elemanı tarafından incelendikten sonra, bunların kâğıt için takdir ettikleri notlar toplanıp ortalaması alınarak dava konusu kâğıdın alabileceği not tayin edilmektedir. (Kazım Yenice, "Not Takdiri ve Denetim" Danıştay Dergisi, S. 52-53, s. 15-17).



rilen mücadelelerle aşamalı olarak gerçekleştirilmiştir. Fransız Danıştayı, daha göreve yeni başladığı ve kendisini kabul ettiremediği ilk yıllarında, güçlü hükümetlerle çatışmaya girmekten kaçınarak, yürütme organının üst düzeyde almış olduğu bazı kararları denetlemekten kaçınmıştır.<sup>43</sup> İdari rejim uygulanan ülkelerde, idarenin işlemlerine karşı adliye dava açılmadığından, hakkında mahkemeye başvurulamayan bazı idari işlemler zorunlu olarak yargı denetimi dışında kalmıştır. O dönemde, daha çok hükümet ve öteki üst düzey kamu kuruluşlarının siyasi mülahazalarla vermiş oldukları kararlardan oluşan bu tür işlemlere "hükümet tasarrufu" adı verilmiştir.<sup>44</sup>

İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yoluna başvurulabilmesi kuralının istisnası sayılan hükümet tasarrufları, 1852 tarihli Prince Orleans Kararı ve 1867 tarihli Duc d'Aumak Kararı<sup>45</sup> ile en geniş boyutuna ulaşmıştır. Fakat 1873 tarihli Prens Napolyon Bonapart Kararı<sup>46</sup> ile uygulama yeniden daraltılmıştır. O günden sonra, Danıştay'ın hükümet karşısında güçlenip zayıflamasına ve günün siyasi koşullarına bağlı olarak hükümet tasarruflarının alanı sürekli daralıp genişlemiştir.

Çeşitli dönemlerde, farklı siyasi nedenlere dayanılarak verilen hükümet tasarruflarının ortak özelliklerini gösteren bilimsel bir tanım yapılmamıştır. Mahkeme kararlarında ise, bir tanım yapılmak yerine, kavramı benzerlerinden ayıran bir kısım ölçütlerin verilmesi ile yetinilmiştir. Fransız Danıştayı ilk kararlarında "siyasi neden" ölçütünü kullanmıştır. Buna göre, yürütme organının yapmış olduğu işlemler "siyasi nedenle yapılanlar" ve "idari nedenle yapılanlar" diye ikiye ayrılmakta ve siyasi nedenle yapılanlar hükümet tasarrufu sayılıp yargı denetimi dışında bırakılmaktaydı.<sup>47</sup> Daha sonraki kararlarda ise, "hükümet etmek" ölçütü kullanılmıştır. Hükümet etmek ölçütüne göre ise, yürütme organının faaliyetleri "idare etmek" ve "hükümet etmek" diye ikiye ayrılmış, bunlardan hükümet etmekle ilgili olanlar yargı denetimi dışında bırakılmıştır.<sup>48</sup>

---

43 Freedman, age., s. 106; Özyörük, Ders Notları, s. 296.

44 İsmet Giritli, Hükümet Tasarrufları, İÜHF Yayını, İstanbul 1958, s. 9.

45 Bu kararlar hakkında geniş bilgi için bkz. Freedman, age., s. 107.

46 Fransız ordusunda subay olan Prens Napolyon görevinden alınmış, görevine yeniden iadesi için Harp Bakanlığına yapmış olduğu başvuru reddedilince, Danıştay'da dava açmıştı. Harp Bakanı yapmış olduğu savunmada, prensin ordu ile ilişkisinin kesilmesinin siyasi yönü bulunduğunu bu nedenle davaya bakılmaması gerektiğini öne sürmüştü, fakat Danıştay kendisini davaya bakmaya yetkili görmüştür. (Bkz. Freedman age., s. 115).

47 Giritli Hükümet Tasarrufları, s. 17; Özyörük, age., s. 279.

48 Özyörük, age., s. 279; Giritli, Hükümet Tasarrufları, s. 17.

Fransız Danıştay'ının 1947 yılında vermiş olduğu "Gombert" kararı tartışmalara yol açmış ve verilen hükümet tasarruflarının ortak yönlerinden hareket edilerek bir tanım yapılabileceği öne sürülmüştür. "Acte Mixte" (karma görüş) denilen bu teoriye göre, Gombert kararına kadar ortaya çıkan hükümet tasarruflarının ortak yönü ya parlamentoya ya da yabancı bir devlet otoritesiyle ilgili olmalarıdır. Bu ortak yönlerden hareketle hükümet tasarrufları "yürütme organının, bir yönü ile yasama organını ya da yabancı bir devlet otoritesini ilgilendiren işlemleri" diye tanımlanmıştır.<sup>49</sup>

Acte mixte otoritesiyle yapılan bu tanımdan sonra, gerek Fransız Danıştay'ı ve gerekse Türk Danıştay'ı, idarenin parlamentoya ve yabancı devlet otoriteleriyle ilişkilerini konu alan işlemlerini hükümet tasarrufu sayarak denetlemekten kaçınmıştır.<sup>50</sup> Hükümet tasarruflarının benzerlerinden ayrılmasına önemli kolaylıklar sağlamasına rağmen, acte mixte teorisinin yapmış olduğu da tanımlamadan çok sınıflandırma niteliğindedir. Bu nedenle hükümet tasarruflarının tanımlanması yolundaki çalışmalar terkedilerek, bu konudaki kararların amprik listesi verilmektedir.

Türk Danıştay'ı, 1961 Anayasasından önceki bazı kararlarında açıkça "hükümet tasarrufu" deyimini kullanarak;<sup>51</sup> bazı kararlarında ise, "devletin yüksek siyaseti"<sup>52</sup> ve "siyasi tasarruflar"<sup>53</sup> gibi deyimler kullanarak dolaylı yoldan hükümet tasarruflarını benimsemiştir. 1961 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra 114. maddenin "İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır" şeklindeki kesin hükmü karşısında, Türkiye'de hükümet tasarruflarının varlığından söz edilmez olmuştur. Buna rağmen, aynı dönemde yabancılardan sınır dışı edilmesi

---

49 Giritli - Bilgen, İdare Hukuku, s. 4546.

50 Fransız Danıştay'ı 30 Temmuz 1949 tarihli bir kararında bir kanun teklifinin reddine dair işlemi, 3 Mart 1933 tarihli bir kararında bir kanunun yürürlüğe girmesine dair kararnameyi hükümetin parlamento ile ilişkisinden doğan hükümet tasarrufu; 14 Kasım 1930 tarihli bir kararında uluslararası taahhütlerin yerine getirilmemesine dair bir işlemi, 1 Haziran 1951 tarihli bir başka kararında ise yabancı otoritelere karşı Fransa'nın ve Fransızların menfaatlerini koruyan işlemleri yabancı devletlerle ilişkiden doğan hükümet tasarrufu kabul ederek denetim dışı bırakmıştır. (Giritli, Hükümet Tasarrufları, s. 33-34'den naklen) Türk Danıştay'ı ise 1. Dairesinin 24.9.1936 tarih ve 36/474 sayılı kararı ile 14.10.1931 tarih ve 29/2504 sayılı kararında mukabelei bilmişil işlemlerini (KD. S. 6, s. 122, 125-126); 5. Dairesinin 18.3.1939 tarihli kararı (KD. 8, s. 85) ile 31.3.1939 tarih ve 39/296 sayılı kararında (KD. S. 9, s. 70-72) hükümetin "siyasi saikle" yapmış olduğu mecburi iskan işlemlerini hükümet tasarrufu saymıştır.

51 DDUH, 6.12.1938 gün ve E. 38/310, K. 38/243 (KD. S. 9, s. 63),

52 D 1 D, 14.10.1931 gün ve E. 29/2504 (KD. S. 6, s. 122).

53 D 5 D, 18.3.1939 gün ve E. 38/6, K. 39/182 (KD. S. 8, s. 85).

konusunda açılan bir davada, esasa girildikten sonra “idari icaplara aykırılık” gerekçesiyle red kararı verilmiştir.<sup>54</sup> Eğer Danıştay bu olayda hükümet tasarrufu niteliği görseydi, davayı esasa girmeden ilk incelemede görülmezlik nedeniyle reddetmesi gerekirdi. Halbuki, dava incelemeye alınıp esastan reddedildiği için, yüksek mahkemenin bu kararını ne hükümet tasarrufu, ne de benzeri başka bir kamu hukuku kavramıyla açıklamak mümkün değildir.

1982 Anayasası bu konuda 1961 Anayasasından farklı bir düzenleme getirmiştir. 105. maddenin 2. fıkrasında “Cumhurbaşkanının re’sen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil yargı mercilerine başvurulamaz” denildikten sonra 125. maddenin 2. fıkrasında da “Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır” hükmüne yer verilmiştir. Anayasanın 105. maddesindeki Cumhurbaşkanının işlemlerini yargı denetiminden muaf tutan hüküm 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinin 3. fıkrasında da aynen tekrarlanmıştır. Kanımızca bu iki hükmü de, hükümet tasarrufundan çok “Cumhurbaşkanının sorumsuzluğunun bir parçası olarak anlamak, anayasanın bütününde Öngörülen demokratik hukuk devleti anlayışına daha uygun düşer.

Cumhurbaşkanı ve Yüksek Askeri Şûra kararları için getirilen istisnalar dışında, 1982 Anayasası da hükümet tasarruflarını kabul etmemektedir. 1960’dan önceki bazı kararlarında Danıştay özellikle dış ilişkileri ilgilendiren idari kararlarda yukarıda sözü edilen politik gerekçelerden birine dayanarak kapalı da olsa hükümet tasarrufunu kabul etmiştir. Devletin yüksek politikasını ilgilendiren böyle durumlarda açılan davaların bile ilk incelemede reddedilmeyerek, uyuşmazlık konusu olayın idarenin takdir yetkisinde olduğu belirtilerek esastan reddedilmesi daha yerinde olur. Onar’ın belirttiği gibi, böylece hem hükümet tasarrufu diye bir işlem türüne son verilmiş, hem de devletin yüksek politikasını ilgilendiren konuların yargı denetimi ile sınırlandırılmıyacağı meşru bir temele dayandırılmış olur.<sup>55</sup>

## 2. Takdir Yetkisinden Ayrılması

İdareye belli ölçülerde hareket serbestisi sağlamaları bakımından takdir yetkisi ile hükümet tasarrufları arasında bazı benzerlikler bulunmaktadır. Ancak, serbestinin yasallığı ve yargı denetimine tâbi olması bakımından benzerlikten çok ayrılıklar bulunduğu kuşkusuzdur.

54 D 12 D. 29.3.1966 gün ve E. 65/43, K. 66/1190 (İncelemeler I, s. 274).

55 Onar. İdare Hukuku, s. 475.

Takdir yetkisi, hareket alanı kanunlarla belirlenen idareye, belirlenen sınırlar içerisinde kullanılması koşuluyla tanınan bir serbesti olduğu halde; hükümet tasarrufları, idarenin yargısal denetimine istisna getirilmesi esasına dayanır.

Takdir yetkisine dayanılarak yapılan işlemlere karşı her aşamada yargı yoluna başvurulabilir. Buna karşılık hükümet tasarruflarına karşı hiç bir zaman yargı yoluna başvurulamaz. Başvurulmuş olsa bile, dava ilk incelemede, yukarıda sayılan siyasi nedenlerden birine dayanılarak reddedilir. Böylece, hakkında mahkemeye başvurulmuş olmasına rağmen, mahkeme tarafından incelemeye alınmayan işlem tüm unsurları bakımından tamamen idarenin takdirine bırakılır, idarenin, takdir yetkisine dayanarak yapmış olduğu işlemlere karşı açılan davalarda ise, mahkeme davayı ilk incelemede kabul ederek esas bakımından hukuka uygunluk denetimine tâbi tutar. Böylece, idarenin takdirine bırakılan unsurla beraber işlemin öteki unsurları da yargı denetiminden geçirilir.

Takdir yetkisi ile hükümet tasarruflarının yargısal denetiminde görülen bu ayrılık, onların mahiyet bakımından da farklı olduklarının ölçüsü kabul edilebilir. Aslında hem hükümet tasarrufları hem de takdir yetkisine dayanılarak yapılan işlemler, temelde idarenin takdirine bırakılmış işlemlerdir. Fakat, hiç bir türlü yargı denetimine tâbi tutulmayan hükümet tasarrufları, tüm unsurları bakımından mutlak takdiri kaldığı halde bütün unsurları bakımından yargı denetimine tâbi olan takdir yetkisine dayanılarak yapılan işlemler, idarenin takdirine bırakılan unsurları bakımından bile mutlak takdiri değildir.

Takdir yetkisi ile hükümet tasarrufları arasında, yargı denetimi bakımından ortaya çıkan farklılığı, nitelikten çok derece farkı sayanlar da vardır.<sup>56</sup> Böyle düşünenlere göre, hükümet tasarruflarını takdir yetkisinin kapsamı içerisine alarak onları uygulamadan tamamen kaldırmak mümkündür. Onar'a göre, özellikle uluslararası ilişkilerin tüm dayanaklarını hukuk kuralları ile önceden tespit etmek mümkün değildir. Ülkenin dış işleri ile ilgili sorunların çözümünde, karşılaştığı her özel durumda izleyeceği yolu, günün koşullarına göre anında tespit etmesi gereken idarenin bu konuda geniş bir serbestisinin bulunması zorunludur. Her şeyden önce hükümetin yaptığı anlaşmaları sebep ve konu yönünden yargı denetimine tâbi tutmak mümkün olmaz. Ancak, "idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yoluna başvurulabilmesi" hukuk devletin temel ilkelerinden birisi olduğundan; mahkemelerin, hükümet tasarrufu olduğunu öne sürerek hükümetin yaptığı

---

56 Onar, İdare Hukuku, s. 475.

bir anlaşmaya karşı açılarda davayı ilk incelemede reddetmesi de doğru değildir. Bu nedenle sorunun çözümlenebilmesi için izlenecek en doğru yöntem, Danıştay'ın bu tür davalarda ilk incelemede reddetmeyerek, hiç olmazsa şekil ve usûl açısından bir incelemeye tâbi tuttukdan sonra, konuyu idarenin takdir yetkisinde bularak esastan reddetmesidir.<sup>57</sup> Böyle bir yol izlenirse, hem idari işlemin gerçek mahiyetinin ne olduğu anlaşılmadan yargı denetimi dışında kalması önlenerek hem de hükümet tasarrufları takdir yetkisi ile kaynaştırılarak, uygulanabilirliği tartışılmalı olan bu işlemlerin varlığına son verilecektir.

## **B — OLAĞANÜSTÜ YETKİLER**

### **1. Olağanüstü Yetkilerin Tanımı**

Olağanüstü yetkiler, idareye normal zamanlarda kullanılmak üzere verilen kamusal güç ve otoriteyle üstesinden gelinemeyecek olağanüstü hallerde kullanılmak üzere verilen daha üstün bir otorite ve emretme gücüdür. Olağanüstü yetkilerin kullanılabilmesi için her şeyden önce olağanüstü bir durumun bulunması gerekmektedir.

Olağanüstü durumların mahiyeti kamu hukuku ve siyaset bilimlerinde çok uzun tartışmalara yol açmış ve bu konuda birbirinden farklı pek çok teori geliştirilmiştir. Bu teorilerin önemlilerinden birisi de Alman düşünürü Jhering'in “zaruret hali” teorisidir. Jhering'e göre, hukuk kuralları devletten çıkar; buna rağmen devlet, kendi iradesi ile kendisini sınırlayarak hukukun üstünlüğünü sağlar. Ancak, olağanüstü durumlarda hukukun üstünlüğünün sağlanabilmesi için devlet kendisine koymuş olduğu bu sınırlamayı kaldırır. Çünkü olağanüstü durumlar toplum hayatını sarsan ve devletin varlığını tehlikeye düşüren buhran ve karışıklık dönemleridir. Böyle dönemlerde devletin, hukukun üstünlüğünü koruyarak kendi varlığını sürdürebilmesi güçleştiği için normal zamanlarda kullandığı yetkilerden daha güçlü ve otoriter bazı yetkiler kullanmak zorunda kalır.<sup>58</sup> Jhering'in “zaruret hali” teorisi, fazla otoriter olduğu ve polis devleti uygulamalarına ortam hazırladığı düşüncesiyle eleştirilmiştir.<sup>59</sup>

Olağanüstü halleri açıklayan öteki otoritelere göre de, olağanüstü durumlarda normal zamanlarda karşılaşılmayan daha ağır sorunlar bulunmakta ve bu sorunların çözümlenebilmesi için normal zamanlarda

---

57 Onar, İdare Hukuku, s. 475-477.

58 Daver, age., s. 12-15'den naklen.

59 Kapani, age., s. 214; Pertev Bilgen, 1961 Anayasasına göre Sıkıyönetim, İstanbul 1976, s. 5; Onar, İdare Hukuku, s. 438.

kullanılan yetkiler yetersiz kalmaktadır. Böyle olunca; idarenin, normal zamanlardakinden daha güçlü olması ve bunun sağlanabilmesi için de olağan yetkilerin üstünde güç sağlayan bazı yetkilerle donatılması kaçınılmaz hale gelmektedir.<sup>60</sup>

Olağanüstü durumların ve derecelerinin neler olacağı önceden kestirilemediğinden, böyle durumlarda uygulanacak hukuki düzenlemenin de ayrıntılı olarak önceden yapılması mümkün olmamaktadır. Ama, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak olağanüstü durumların hiç olmazsa belli başlılarının ülkelerin temel yasalarında gösterilmesi gelenek olmuştur. Nitekim 1961 Anayasasının 124. maddesinde “sıkıyönetim ve savaş hali”, 120. maddesinde de “üniversite yönetimine el konulması” gibi olağanüstü durumlar düzenlenmişti. 1982 Anayasası bu konuda daha geniş ve ayrıntılı bir düzenleme getirmiştir. 119’dan 122’ye kadar olan dört maddede “olağanüstü yönetim usulleri” başlığı altında bu konuya ayrılmıştır. Anayasa’da yer alan olağanüstü yönetim usullerinin çoğu ayrıca kanunlarla ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Mevzuatta önceden gösterilmiş olma özelliğinden dolayı olağanüstü haller “anayasa ve kanunlarla düzenlenen istisnai polis rejimi” olarak da nitelendirilmiştir.<sup>61</sup>

## 2. İdarenin Takdir Yetkisinden Ayrılması

Olağanüstü yetkilerin hiç birisi kanun dışı yetkiler olmayıp, anayasa ve öteki ilgili mevzuatta gösterilen kanuni yetkililerdir. Bu yetkilerin kanuni oluşunun bir başka kanıtı da yapılan işlemlere karşı yargı yoluna başvurulabilmesidir. Takdir yetkisine karşı da yargı yoluna başvurulabildiğine göre, bu iki önemli kamu hukuku kurumu arasında yargı denetimine tabi olmaları bakımından bir fark bulunmamaktadır. Öte yandan, bu iki kavram birbirinden farklı fakat, birbirine bağlı olarak kullanılan yetkileri içermektedir. Hatta bazen, bu iki yetki kaynaşmakta ve normal zamanlarda karşılaşılmayacak kadar genişlemiş bir takdir yetkisine dönüşebilmektedir.

Olağanüstü yetkilerle takdir yetkisi arasındaki en önemli benzerlik ise, karşılaşılan buhranın derecesi arttıkça, takdir yetkisinin derecesinin de ona bağlı olarak artması şeklinde olmaktadır.<sup>62</sup> Takdir yetkisinin derecesi, ya bağlı yetki alanında olan bir işlemin takdir yetkisinin alanına girmesi ya da zaten takdir yetkisinin alanında olan bir işlemin unsurlarında bir kısmının daha takdiri hale gelmesi suretiyle

60 Bilgen, Sıkıyönetim, s. 6; Kapani, age., s. 214; Onar, idare Hukuku, s. 438.

61 Daver, age., s. 7.

62 Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara 1988, s. 139,

artmaktadır. Bu nedenle, olağanüstü yetkileri, "olağanüstü durum ve buhran dönemlerinde takdir yetkisinin alanının zorunlu olarak genişlemesi" diye tanımlamak da mümkündür.

### C — YERİNDELİK : İHTİYACA UYGUNLUK

İdareye hareket serbestisi sağlanan kumrulardan biri de yerindeliğin ya da ihtiyaca uygunluğun tayinidir. Bilindiği gibi bir idari işlem ve faaliyetin her bakımdan meşru ve yeterli olabilmesi için onun hukuka uygun olması, ikinci olarak da yerinde, yani ihtiyaca uygun yapılması gerekmektedir. Hukuka uygunluğun belirlenmesi konusunda idarenin seçeneği yoktur ve ilgili mevzuatta nasıl gösterilmişse öyle hareket edecektir. Buna karşılık yerindeliğin tayininin idarenin hakkı olduğu kabul edilmektedir. Yerindeliğin tayininin idareye bırakılması, biri "karar alma yer ve zamanını seçme", öteki de "belli bir yönde hareket etme ya da etmeme" gibi iki serbesti sağlamıştır.<sup>63</sup> Buna rağmen geçmiş dönemlerde kendi koydukları kurallara göre denetim yapan idare hakimleri yerindelik alanına giren bir kısım konuları kanunilik alanı içerisinde göstermişlerdir. Yerindelik alanı daralınca buna bağlı olarak takdir yetkisinin gerçek alanı giderek daralmıştır.

İdari yargı denetiminin genişleme eğilimi karşısında, yerindelik alanının tamamen idareye bırakılmasının benimsendiği söylenemez. İdarenin takdir yetkisinin tek ve gerçek alanının yerindelik alanı olduğunu savunan Waline bile, içtihatların zaman zaman yerindelik alanına müdahale edebileceğini kabul etmektedir.<sup>64</sup> Buna rağmen, müdahale ne kadar fazla olursa olsun, yerindelik alanını tamamen kaplaması mümkün değildir. Yerindelik alanında idareye sağlanan serbestilerden bazılarının kısıtlanması, bu alanın tamamını bağlı yetki haline getirmez. Örneğin, bir idari faaliyetin, yerindelik alanına giren karar alma yer ve zamanı denetlense bile,<sup>65</sup> çoğu kez aynı kararın neden alındığı denetlenemez. Esasen, yerindelik alanının tamamen yargı denetimine tâbi tutulması, uygulanması mümkün olmayan tamamen teorik bir bağlı yetkinin ortaya çıkmasına sebep olmaktan öte bir yarar sağlamaz.

İhtiyaca uygunluğu tayin eden idare, hukuken geçerli çeşitli çözüm yolları içerisinde kendisine göre en uygun olan çözüm yolunu seçmek-

63 Vedel, Droit Administratif, s. 317; Laubadere, Traite Elementaire, s. 232.

64 Waline, agm, s. 223.

65 Karar alma yer ve zamanından mevzuatın uygulanma yer ve zamanı anlaşılmamalıdır. İdarenin, mevzuatı uygulama yer ve zamanını takdir yetkisi kabul edilmemektedir. (Lütfü Duran, Meseleleri, s. 417).

tedir. İzlenen yola önceden bir hukuk kuralı ile izin verildiğine göre, idarenin böyle bir davranışının hukuka aykırı olduğu nasıl öne sürülebilir? Kanımızca, burada yapılacak olan yargı denetimi, kanunen geçerli çözüm yollarından birinin seçilip seçilmediğinin kontrolü şeklinde olacaktır. Eğer idare, izin verilen çözüm yollarından birini seçmiş ise, artık neden öteki çözüm yollarını seçmediği sorulmayacaktır. Örneğin, bir yerel idare elinde bulunan bir miktar parayla hizmet yürüttüğü alanda yol, park, plaj ya da köprü işleri yapmaya yetkili ise ve tercihini park yapmak yolunda kullanmışsa, artık ona neden köprü ya da plaj yapmadığı sorulmayacaktır. Aynı idare, yeni hizmete açtığı bu parka, eski belediye başkanlarından A'nın heykelini dikmek isterse, kendisine neden B'nin heykelini dikmediği sorulamayacaktır. Aksine yapılacak bir yargı kontrolünün yargı organının idari işlem niteliğinde kararlar vermesi anlamına geleceği açıktır.

Öte yandan, hukuk devletinde idarenin eylem ve işlemlerinin hiç birisi yargı denetiminden muaf tutulamıyacağına göre, acaba idarenin tayin etmiş olduğu yerindelik nasıl denetlenecektir? Kanımızca idareye tanınan yerindeliliğin ya da ihtiyaca uygunluğun tayini serbestisi, mevcut seçeneklerden birisinin tercih edilmesi ile sınırlıdır. Yukarıdaki verilen örnekte idare, park yaptırmaya karar vermekle bu hakkını kullanmıştır. Parkın tamamlanması süresince yapılacak her türlü eylem ve işlem de şüphesiz ayrıca yargı yoluyla denetlenebilecektir. Ancak bu şekilde yapılan denetim, ihtiyaca uygunluğun denetimi olmayıp, yürütülen faaliyetin hukuka uygunluğunun denetimidir.

Danıştay eski kararlarında, idari işlemlerin yerinde olup olmadığını geniş bir şekilde denetlemektedir. Fakat verilen kararlarda gerekçe olarak "işlemin ihtiyaca uygun olmadığından" değil de "hukuka aykırı olduğundan" söz edilmektedir. Kararlarda ayrıca, iptal edilen işlemin sakatlığının unsurlarından hangisine tekabül ettiği belirtilmeyerek, "bir kısım İdare Hukuku ilkelerine aykırılık"tan bozuldukları belirtilmekle yetiniliyor. İşlemin sakat olan unsuru gösterilmediğinden, yapılan denetim, hukuka uygunluğun kontrolü olsa bile, yerindeliliğin kontrolü izlenimini uyandırıyor. Bu nedenle, idarenin takdir yetkisinin denetlenmesinde hukuka uygunluk denetimi ile ihtiyaca uygunluk denetiminin birbirine karıştırılması en önemli sorun olarak karşımıza çıkıyor.

Gerek yürürlükteki ve gerekse yürürlükten kaldırılan idari yargı mevzuatının tümünde, bir idari işlemin ancak kanunda yazılan unsurlarından en az biri bakımından hukuka aykırı olması halinde iptal edilebileceği kesin şekilde belirtilmiştir. Buna rağmen uygulamada, işlemin hangi unsuru bakımından hukuka aykırı olduğu belirtilmeksizin iptal kararı verilebilmektedir. Şüphesiz İdare Hukuku ilkelerine aykırı-



lıkların da işlemi sakatlaması mümkündür. Ancak, eğer varsa böyle bir sakatlığın işlemi hangi unsuru bakımından hukuka aykırı hale getirdiğinin belirtilmesi gerekir. Örneğin, bir işlem, önemli bir İdare Hukuku ilkesi olan “hizmetin gerekleri”ne aykırı bulunarak iptal edilmek istenirse, bu durumun işlemi hangi unsuru bakımından hukuka aykırı hale getirdiğinin de belirtilmesi gerekir. Halbuki, çoğu siyasi etkilerle verilen Danıştay’ın bu yöndeki kararlarının hiç birinde, kanunilik alanı ile yerindelik alanını ayıran ölçütler verilmediği gibi, işlemin sakat olan unsurunun belirtilmesi yoluna da gidilmemektedir.

Hakim, takdir yetkisini denetlerken, idarenin yapmış olduğu seçimi değil faaliyetin kendisinin kanuna uygunluğunu denetleyecektir. Eğer böyle yapmayıp seçimini denetleyecek olursa, kendisini denetlemiş olduğu idari makamın hiyerarşik üstü yerine koymuş olur.<sup>66</sup> Nitekim, İngiliz Hukuku’nda da yargı denetiminin temelini idari kararların değeri (merit) olmayıp, hukuka uygunluğu (legality) olduğu kabul edilerek, yerindeliğin belirlenmesi idareye bırakılmıştır.<sup>67</sup> Türk Doktrini’nde hakim olan görüş de aynı yöndedir. Örneğin Şeref Gözübüyük’e göre, “idari yargı yerinin yerindelik denetiminde bulunması, yargının faal idareye karışması, politikasını saptaması demektir”.<sup>68</sup>

## 2. Takdir Yetkisinden Ayrılması

“İhtiyaca uygunluk alanı” ile takdir yetkisinin kullanıldığı alanın büyük bir benzerlik gösterdiği kuşkusuzdur. Hatta bazen bu iki kavramın eş anlamları ifade ettiği durumlar bile olmaktadır. Vedel’e göre, idare mahkemesi hakimi yerindelik hakimi olmayıp, kanunilik hakimidir. Buna göre, bir konuda takdir yetkisini kullanan idare, işlemin sebebini, konusunu ya da harekete geçme yer ve zamanını, başka bir ifadeyle yerindeliği tayin etmektedir. İhtiyaca uygunluğun tayininin idareye bırakılması da idareye, tıpkı takdir yetkisi gibi biri karar alma yer ve zamanının tayini, öteki de belli bir yönde hareket edip etmeme gibi iki serbesti sağlamaktadır.

1961 Anayasası döneminde Danıştay denetimlerini idarenin iç düzen işlemlerinin oluşumundaki irade sürecini de içine alacak boyutlarda genişletince, zaten ayrılması yeterince güç olan takdir yetkisi ile yerinde-

---

66 Vedel, Droit Administratif, s. 320-321.

67 G. Phillips, Constitutional Law, 8. Baskı, Londra 1970, s. 629 vd.; H.W.R. Wade, Administratif Law, 3. Baskı, Oxford 1971, s. 72,

68 Gözübüyük Yönetmelik Yargısı, s. 23; Benzer görüş, Balta, Giriş, s. 88-89.

lik arasındaki sınır belirsizleşmiştir.<sup>69</sup> Nitekim Danıştay bazı kararlarında “takdir yetkisi” ile “yerindelik”i eş anlamda kullanmıştır.<sup>70</sup>

“Gerçekte ise takdir yetkisi, yapılan idari işlemten bağımsız olup işlemin konusunu oluşturan olayda bir kez kullanılmakla tükenen bir yetkidir. Oysa yerindelik yapılan idari işlemin ortaya çıkardığı az çok süreklilik arzeden bir durumu belirtir. Bu durum, idari işlemin yarattığı sonucun kamu hizmetinin gereklerine uygun düşmesinden ibarettir”.<sup>71</sup> Ayrıca takdir yetkisi uygulanacak hukuk normunun çerçevesi içinde idarenin serbest karar verme alanını oluşturduğu halde, yerindelik bu serbest karar verme alanı içerisinde kalarak verilen kararın konusunu oluşturur.

İdarenin işlemlerinin ancak kanuna uygunluk açısından yargı denetimine tâbi tutulacağı ve ihtiyaca uygunluk alanının ancak idarenin hiyerarşik üstü olan bir başka idari makam tarafından denetlenebileceği ilkesi geçmişte çoğu kez teoride kalmış ve Danıştay kendi kararları ile koymuş olduğu bağlı yetkilere dayanarak ihtiyaca uygunluk alanını sürekli denetlemiştir. İdari yargı mevzuatında, yerindelik denetiminin hangi esaslara göre yapılacağına dair bir hüküm bulunmadığından, bu konudaki esaslar da Danıştay’ca konmuştur. Konulan bu ilkeler geniş yorumlamaya uygun kavramlara dayandığı için, sözde hukuka uygunluk denetimi yapılırken çoğu kez yerindelik alanına hatta takdir yetkisinin kullanılmasına müdahale edilmiştir. Danıştayın çeşitli kararlarında “hukukun genel ilkeleri”, “kanunun amacı”, “hizmetin gerekleri”, “hizmetin amaçları” ve “özel inceleme gereği” gibi ilkelere dayanarak yerindelik alanına ve ona bağlı olarak da takdir yetkisine müdahale ettiği görülmektedir.

1. ‘İdari yargı bazen, hukukun genel ilkelerine aykırı olduğu gerekçesiyle idarenin işlemini bozarak yerindelik alanına müdahale etmiştir. Takdir yetkisinin bu şekilde sınırlandırılmasında işlemin aykırı olduğu öne sürülen genel hukuk ilkesi, daha önceden varlığı kabul edilen bir kural olabileceği gibi, genel hukuk ilkesi olduğu ilk kez öne sürülen bir kural da olabilmektedir. Adalet Bakanlığı’nın bir ilde yeni bir noter açılması yolundaki işlemine<sup>72</sup> ve Milli Eğitim Bakanlığı’nın

69 Ali Ülkü Azrak, “İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi”, İHİD, S. 1-3, İstanbul 1985, s. 16.

70 D 6 D, 2.6.1971 gün ve K. 71/1826 Sayılı Kararı; D 6 D, 26.5.1969 gün ve K. 67/1711 Sayılı Kararı, Danıştay 6. Daire Kararları, 1. Kitap (1969-1977) Ankara 1979, s. 115-254.

71 Azrak, agm, s. 27.

72 D 12 D, E. 68/976, K. 68/2445 Sayılı Kararı.

özel yüksek hukuk okulu açılmıyacağı yolundaki işlemine<sup>73</sup> karşı açılan davalarda, "genel hukuk ilkelerine aykırılık" gerekçesiyle red kararı verilmiştir.

2. Danıştay bazen, uygulanan kanuna idareden farklı bir amaç yükleyerek, "yapılan işlemle bu amacın gerçekleşmediği" gerekçesine dayanarak takdir yetkisini sınırlamıştır. Örneğin 5434 sayılı Kanunun 29/b maddesinde idareye takdir yetkisi tanıyan "lüzum" ifadesi; "memurun bedeni kudret ve kabiliyet ve fikri takatsizlikler bakımından vazifesini layikiyle ve muntazam ifa edememesi dolayısıyla aksayan ve başarılamayan ve iyi yürümeyen amme hizmetinin muktedir ve daha verimli ellere tevdiini temin etmek ve hizmetin ifasında lüzumsuz yere kadroların kabarmasına imkân vermemek"<sup>74</sup> olduğu ve yapılan işlemin bu amacı gerçekleştirmedeği öne sürülerek iptal kararı verilmiştir.

3. Danıştay bazen hizmetin gereklerine uyulmadığı görüşüne dayanarak yerindelik alanını denetlemek suretiyle takdir yetkisini daraltma yoluna gitmektedir, örneğin, 3456 sayılı Noterlik Kanunu'nun ikinci maddesine göre, "gereğine göre" bir yargı çevresinde noterlik açmak ve mevcut noterlerden birini kapatmak idarenin takdir yetkisine bırakılmıştır. Danıştay'a kanunda geçen "gereğine göre" ifadesinden, "o yargı çevresindeki iktisadi durum, iş hacmi ve nüfus artışı karşısında mevcut noterlerin ihtiyacı karşılayıp karşılayamadıklarının objektif esaslarla değerlendirmesini" anlamış ve aynı gerekçeyle pek çok iptal kararı verdiği gibi<sup>75</sup> red kararı da vermiştir.<sup>76</sup>

4. İdari yargı hakiminin yerindeliğin denetlenmesinde aradığı önemli koşullardan birisi de dava konusu olayla ilgili olarak özel inceleme yapılmasını istemesidir. Buna göre idare, yerindeliği tayin ederken bir yanlışlığa düşmemek için, imkânlarının elverdiği ölçüde konuya ilişkin özel bir inceleme ve araştırma yaparak, kararını sağlam nedenlere dayandıracaktır. Tamamen yerleşmiş bir uygulama olmamakla beraber, Danıştay'ın bazen özel inceleme koşulu aradığı görülmüştür. Örneğin, 1312 sayılı Vatandaşlık Kanunu'nun 10. maddesine göre, Türk Vatandaşlığımdan çıkarılacaklar hakkında gerekli işlem yapılmadan önce "vatandaşlıktan atılacak olan kimseye sorulması" gibi bir özel ince-

73 D 8 D, 22.9.1964 gün ve E. 63/2928, K. 64/6656 (DKD, S. 93-94, s. 383).

74 D 5 D, 8.6.1961 gün ve E. 60/380, K. 61/1668; D 5 D, 13.2.1964 gün ve E. 63/2420, K. 64/646 Sayılı Kararı.

75 D 12 D, E. 65/2719, K. 66/525 (DKD, S. 100-102, s. 383-384) D 12 D, 23.2.1968 gün ve E. 68/976, K. 68/2445 Sayılı Kararları.

76 D12 D, 21.12.1965 gün ve E. 65/3375, K. 65/1559 (DKD, S. 97-99, s. 368-369); D 12 D, 15.9.1964 gün ve E. 64/3021, K. 64/6529 (DKD, S. 93-94, s. 358-359).

leme koşulu aranmıştır.<sup>77</sup> Yine Emekli Sandığı Kanununun 40. maddesine göre, idarenin takdiri olarak emekliye ayıracağı memurla ilgili işlem tamamlanmadan önce "dosyanın yeniden gözden geçirilmesi" gibi bir özel inceleme koşulu aranmıştır.<sup>78</sup> Danıştay 8. Dairesi de bir kararında, kadimden beri bir köyün intifamda bulunan mera ve yaylalardan bazı parsellerin başka bir köye tahsis edilmesine ilişkin işlemi, "gerekli inceleme yapılmadığı" gerekçesiyle iptal etmiştir.<sup>79</sup>

5. Danıştay, idarenin yerindelik alanına "kamu güveni", "kamu, yararı" gibi geniş anlamalı kavramlara dayanarak müdahale etmektedir. Örneğin, 6435 sayılı Kanunun 1. maddesinde, bir memurun teşkilat emrine alınabilmesi için "tayinindeki usule uymak" dışında bir şart öngörülmemiştir. Buna rağmen Danıştay, "amme hizmetinin layiki veçhile görülmemesi" ve "hizmetin selamete yürütülmesi" gibi sebeplere dayanarak takdir yetkisini daralttığı görülmüştür.<sup>80</sup> İdari yargı organlarının yerindelik alanına müdahalelerinin son sınırı ise "kamu yaran" kavramı olmaktadır. Danıştay'ın bir kararında açıkça belirttiği gibi, "istimal şekli kanunla belli şartlara bağlı bulunmayan bir takdir hakkına dayanan idari tasarrufların yalnız maksat yönünden denetlenmesi mümkündür."<sup>81</sup> Bu kurala göre, idari yargı hiç bir sebep bulamaz ise, "kamu yararı" mülahazasına dayanarak yerindelik alanına müdahale etmiştir.

Belirtilen bu ilkeler dışında, daha pek çok kurala göre yerindelik alanını ve takdir yetkisini denetleyen idari yargı, uyguladığı denetimin sınırının ne olduğunu da gene kendisi tayin etmekteydi. Yargı kararlarındaki bu dağınıklık ancak bir yasa hükmüyle düzeltilebilirdi. Bu bakımdan, gerek 1982 Anayasasının 125/4 maddesi ve gerekse İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2/2. maddesi hükümleri, idari yargı yetkisinin sınırlandırılması yönünden fazla katı bulunmamalıdır.

## **D — HAKİMİN TAKDİR YETKİSİ**

### **1. Hakimin Takdir Yetkisinin Tanımı**

Hukukun her alandaki uygulandığının mahiyetinde var olan takdir yetkisi, yargı alanında hakimin takdir yetkisi şeklinde kendisini göstermektedir. Kanunların genel ve soyut hükümlerini, hayatın türlü gelişim ve değişimlerinde ortaya çıkan somut olaylara uygulayan hakimle-

77 DDK, 19.9.1949 gün ve (E. sayısız) K. 49/173 (Onar, İdare Hukuku, C. I, s. 434).

78 D 10 D, 15.11.1966 gün ve (E. sayısız) K. 66/2669 (İncelemeler I, s. 366).

79 D 8 D, 1.2.1965 gün ve E. 65/148, K. 65/2271, (DKD, S. 95-96, s. 344).

80 D 5 D, 18.2.1965 gün ve E. 64/4522, K. 65/379 (DKD, S. 95-96, s. 260).

81 DDK, E. 67/1991, K. 67/629 sayılı karar, Sürbehan agm, s. 105'den naklen.

re de en az idare kadar bir takdir yetkisi tanınması zorunlu görülmüştür.<sup>82</sup> Yasama organından usulüne uygun olarak geçip yürürlüğe giren kanunlar, benzer durum ve olaylara uygulanacak esneklikteki kurallardır. Kanun koyucunun bilerek ve isteyerek eserini kendi içerisinde eksik bırakması sayılan bu eksikliğin amacı, yargı fonksiyonunu yerine getiren hakime hareket serbestisi sağlamaktır.<sup>83</sup> Hakimın takdir yetkisi ise, bu serbest alanda kanun koyucunun bilerek ve isteyerek bırakmış olduğu kural içi boşlukları, kuralın amacı doğrultusunda doldurmaktır.<sup>84</sup>

Hakimin takdir yetkisini nasıl kullanacağı Medeni Kanunun 4. maddesinde, "Kanunun takdir hakkı verdiği ve icabı hale göre yahut muhik sebeplere nazaran hüküm vermekle mükellef tuttuğu hallerde hakim hak ve nesafetle hükmeder" diye hükme bağlanmıştır. Maddeden açıkça anlaşılacağı gibi bir konuda hakimın takdir yetkisini kullanması tamamen kanun koyucunun iradesine bağlı bulunmaktadır. Bir başka ifade ile, hakim ancak kanunun kendisine izin verdiği yerlerde takdir yetkisine sahiptir.

Hakimin hangi durumlarda takdir yetkisi bulunduğu kanunda üç türlü düzenlenmiştir. Bazı maddelerde, hakimın hakkaniyetle hükmedeceği belirtilerek açıkça takdir yetkisi tanınmakta;<sup>85</sup> bazı maddelerde, hakimın hal ve vaziyetin icaplarına göre hükmedeceği belirtilerek dolaylı yoldan takdir yetkisi tanınmakta;<sup>86</sup> bazı maddelerde ise, muhik sebeplere göre karar vermesi gerektiği belirtilerek hakime bir olayın değerlendirilmesi görevi verilerek sureti ile takdir yetkisi tanınmaktadır.<sup>87</sup>

Hakkaniyetle hükmedilmesi belirtilerek, hakime açıkça takdir yetkisi verilen durumlarda, hakim bu yetkiyi kullanmak zorundadır. Dolayısı ile takdir yetkisinin verildiği, kanunda "edebilir", "yapabilir" ve benzeri seçme hakkı tanıyan ifadelerin kullanıldığı durumlarda, bu ifadelerin yorumlanmasından takdir yetkisinin bulunup bulunmadığı ya da

---

82 Selahattin Sulhi Tekinav, Medeni Hukuka Giriş Dersleri, Beta Yayınları, İstanbul 1984, s. 72; Aytekin Ataay, Medeni Hukukun Genel Teorisi, İÜHF Yayını, İstanbul 1980, s. 245; Seyfullah Edis, Medeni Hukuka Giriş ve Başlangıç Hükümleri, AÜHF Yayını, Ankara 1987, s. 197; Zahit İmre, Medeni Hukuka Giriş, İÜHF Yayını, İstanbul 1976, s. 182.

83 Edis, age, s. 198; Tekinav, age, s. 75.

84 Edis, age, s. 199

85 Hakime açıkça takdir yetkisi veren maddelere örnek olarak Bkz., BK. 26/2, BK. 39/2, BK. 43, BK. 54/1, BK. 99/2, BK. 413/1.

86 Hakime hal ve durumu değerlendirerek takdir yetkisi veren maddelere örnek olarak Bkz., MK. 95/2, MK. 333/2, MK. 386, MK. 627, MK. 709/2, MK. 738.

87 Muhik sebeplere göre hakime takdir yetkisi veren maddelere örnek olarak Bkz., MK. 65/2, MK. 246/3, MK. 335/2, MK. 555, BK. 352/2, BK. 517/1, BK. 529, BK. 535/2.

hakimin bu yetkiyi kullanmak zorunda olup olmadığı çıkarılacaktır. Muhik sebeplere göre karar verilmesinin istendiği durumlarda ise, hakim muhik sebebin varlığına ya da yokluğuna karar vermek sureti ile takdir yetkisini kullanacaktır.<sup>88</sup>

Medeni Kanunun 4. maddesinde düzenlenen hakimin takdir yetkisi, sadece Medeni Kanunu ve onun tamamlayıcısı olan Borçlar Kanununu uygulayacak olan hakimler bakımından olmayıp, özel hukuk alanına giren diğer kanunların uygulayıcısı hakimler bakımından da uyulması gerekli bir görevdir. Burada görev ifadesinin kullanılmasının sebebi, Medeni Kanunun 4. maddesinde geçen ve zorunluluk ifade eden "hükmeder" deyimidir. Maddede kullanılan "hükmeder" deyiminin bir emir, takdir yetkisinin ise bir görev olduğunu Yargıtay da kabul etmektedir.<sup>89</sup>

## 2. İdarenin Takdir Yetkisinden Ayrılması

Devletin farklı organları tarafından kullanılmasına rağmen, idarenin takdir yetkisiyle hakimin takdir yetkisi arasındaki benzerlik farklılıktan daha fazladır. Bu benzerliklerden birincisi, yetkinin kullanılmasında, İkincisi yetkinin denetlenmesinde, üçüncüsü ise her iki yetkinin de göreve bağlı bir yükümlülük doğurması şeklinde kendisini göstermektedir.

Hakimin takdir yetkisi de idarenin takdir yetkisinde olduğu gibi, gerek açıkça ve gerekse dolaylı yollardan kanunun izin verdiği durumlarda kullanılabilir. Yetkilerin kullanılması mücerret ve sebepsiz olmayıp belli bir gerekçeye dayanır. Her iki yetkinin kullanılmasında dayanan gerekçe, hükme ya da kararın alınmasına etkili olan sebeplerin ve değer hükümlerinin açıklanması şeklindedir.

İkinci benzerlik, her iki yetkinin sonradan yargı organlarınc denetlenmesidir. İdarenin takdir yetkisi yargı denetimine tâbi olduğu gibi, hakimin takdir yetkisi de hukuka uygun kullanılıp kullanılmadığı açısından bir üst mahkemece denetlenmektedir.

Hakimin takdir yetkisi, kanunda kullanılan "hükmeder" ifadesi nedeniyle bir yetkiden çok görev ve yükümlülük niteliğindedir. Buna göre hakim, durumun gerektirdiği en doğru ve adil çözümü bulmak zorundadır. Gerçi idarenin takdir yetkisi kanunun hükmüyle açıkça verilen bir görev değildir ama, idare yetkisini kanunen geçerli çözüm yolların-

88 Edis, s. 212 vd.; Atay, age, s. 247.

89 Y4HD, 4.11.1969 gün ve E. 69/48, K. 69/9119 Sayılı kararında bu durumu "Esas hukukuna ilişkin bulunan (usul hukuku dışındaki) takdir işlemi Medeni Yasanın 4. maddesi ile verilen bir ödevdir", şeklinde ifade etmiştir. (ABD, S. 4, s. 688).

dan hizmetin gereklerine en uygun olanı doğrultusunda kullanmak zorundadır. Adil olan çözüme ulaşmayan hakimın takdirı bir üst mahkemece denetlenerek bozulduğu gibi, kanunen muteber çözüm yolları içinden hizmetin gereklerine en uygun olanı doğrultusunda kullanılmayan idarenin takdir yetkisi de iptal sebebi sayılmaktadır. Görüldüğü gibi, ister yargı, isterse idare alanında olsun, "uygulayıcı takdir hakkı olduğu yerde de hukuka uygun davranmakla mükelleftir. Takdirin bir yüzü hak veya yetki, öbür yüzü mükellefiyettir".<sup>90</sup>

İdarenin takdir yetkisi ile hakimın takdir yetkisi arasında görülen en önemli fark ise, kullanıldıkları hizmet alanı bakımındandır. Hakimın takdir yetkisi adaletin gerçekleştirilmesi amacına yönelik olarak yargı alanında kullanıldığı halde, idareye tanınan takdir yetkisi yürütme alanındaki kamu hizmet ve faaliyetlerinin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacını gütmektedir.<sup>91</sup>

### III— İDARENİN TAKDİR YETKİSİNİN ALANI

İdarenin faaliyetlerini yürüttüğü her alanda takdir yetkisi bulunmamaktadır. Takdir yetkisinin bulunduğu alanlarda ise, bu yetkinin kullanılma derecesi, yapılan işlemin türüne, unsurlarına ve hizmetin türüne göre farklılıklar göstermektedir. Buna göre idarenin takdir yetkisinin alanını "işlemin türü", "işlemin unsurları" ve "hizmetin türü" olmak üzere üç yönden değerlendirmek gerekir.

#### A — İŞLEMİN TÜRÜ BAKIMINDAN

En soyut ve genel olanından, en somut ve bireysel olanına kadar hiç bir kanun hükmü, idarenin bir işlemi olmaksızın hukuk ve madde dünyasında etki ve sonuç doğuramaz.<sup>92</sup> İdare, kanunların emrettiği doğrultuda işlemler yapar ve yapmış olduğu bu işlemleri idari eylemlerle yürürlüğe koyarak kanunların fizik dünyada sonuçlar doğurmasını sağlar.

İdarenin kamusal nitelikli olan ve yenilik doğuran her irade açıklaması bir idari işlemdir.<sup>93</sup> İdari işlemlerin çeşitli ölçütlere göre de-

90 Yüce, agm, s. 187.

91 Edis, age, s. 203; Süheyp Derbil, İdare Hukuku, AÜHF Yayını, Ankara 1959, s. 45.

92 Duran, Ders Notları, s. 332.

93 Günlük dilde "işlem", "muamele" karşılığı olarak kullanıldığı halde, hukuk dilinde "tasarruf" karşılığı olarak kullanılmaktadır. Aslında, anlatımdaki yetersizliğini kabul etmekle beraber, yerleşen geleneği bozmamak için, biz de "idari işlem"i tüm idari muamele ve kararları ifade eden "idari tasarruf" karşılığı olarak kullanıyoruz.

gişik ayırmaları yapılmıştır. Burada fazla ayrıntıya girmeksizin “düzenleyici işlemler” ve “öteki idari işlemler” diye kolaycı bir ayırım yapılacaktır.

### 1.Düzenleyici İşlemlerde Takdir Yetkisi

Genel ve objektif hukuki durumlar doğurması nedeniyle, “kural işlem” diye de adlandırılan düzenleyici işlemlerin en önemlileri tüzük, yönetmelik ve kararnamedir. Düzenleyici işlemlerin dayanağının ne olduğu ve hatta 1961 Anayasasına göre, Türkiye’de idarenin asli görev olarak düzenleme yetkisinin bulunup bulunmadığı tartışılmıştır.<sup>94</sup> Bu konuda yasal düzenleme eksikliğinin olduğu, idarenin düzenleme yetkisinin bulunduğunu savunanlarca da kabul edilmekteydi.<sup>95</sup> 1982 Anayasasının 115. maddesindeki tüzüklerle ve 124. maddesindeki yönetmeliklerle ilgili hükümlerden, Türkiye’de idarenin asli görev olarak düzenleme yetkisinin bulunduğu tartışmasız hale gelmiştir.

Danıştay 1982 Anayasası yürürlüğe girmeden önce vermiş olduğu pek çok kararında “...yürürlükteki kanunlara aykırı olmamak kayıt ve şartıyla idarenin genel ve asli bir düzenleme yetkisinin bulunduğu”<sup>96</sup> “kamu yararının gerektirdiği hallerde yetki veren yasal bir hükme bile gerek olmaksızın idarenin genel nitelikte düzenleme yetkisine sahip olduğunu” kabul etmiştir.<sup>97</sup>

Doktrindeki hakim görüş, Türk pozitif hukukunda idarenin geniş bir düzenleme yetkisinin bulunduğu yolundadır. Hatta idarenin düzenleyici işlemlerini takdir yetkisinin bir tezahürü sayanlar bile vardır.<sup>98</sup> Nitekim, hiç bir yasal dayanak olmasa bile idarenin genel düzenleme yetkisine dayanarak bu işi yapabileceğini kabul eden yargı kararı<sup>99</sup> kar-

---

94 Lütfi Duran’a göre, yürütme organı doğrudan milleti temsil sıfatına ve onun iradesini ifade yetkisine sahip olmadığı gibi, idare de kuruluş ve görevleri bakımından özerk sayılmayıp tamamen kanuna tabi bulunmaktadır. Bu itibarla, kendisine özgü düzenleyici işlem yapabileceğini söylemek mümkün değildir. Ayrıca, Türkiye Cumhuriyeti’nin siyasi ve hukuki düzeninde kural işlem yapma yetkisi ilk ve genel kural olarak yalnız yasama meclisine ait bulunmaktadır. Bu durumda idare, özellikle yönetilenlerle ilgili olarak, kanundan görev ve yetki almayan hiç bir kural işlemi yapamaz. (Lütfi Duran, “İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları” İÜHFİM, C. XXX, S. 34, s. 466-492.

95 Turan Güneş, Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, SBF Yayını, Ankara 1965, s. 49.

96 DDDK, 5.5.1972 gün ve E. 70/453, K. 72/385 (AİD, C. 5, S. 3, s. 193-194).

97 DDDK, 28.4.1972 gün ve E. 68/709, K. 72/364 (AİD, C. 5, S. 5, s. 201-203).

98 Güneş, age, s. 88.

99 DDDK, 5.4.1974 gün ve E. 72/358, K. 74/437 (Duran, Ders Notları, s. 339’dan naklen).



şısında, aksi görüşü savunmak mümkün değildir. İdarenin düzenleme yetkisinin bulunduğu kabul eden Baltaya göre, kural işlemler alanında takdir yetkisi esastır.<sup>100</sup> Güneş'e göre, düzenleyici işlem, idarenin takdir yetkisini somut olaylarda ayrı ayrı kullanmak yerine, benzer olaylarda eşit şekillerde kullanmak üzere baştan tespit etmesidir.<sup>101</sup>

Vatandaşların kanun önünde eşitliği, idari geleneklerin oluşması gereği ve takdir yetkisi, idareyi düzenleyici işlem yapmaya yönelten başlıca etkindir. Böylece idarenin yönetilenlere aynı konularda farklı davranması önlenir ve kuralların zaman içerisinde uygulanması yerleşmiş anlayışa saygıyı doğurur.

## **2.Diğer İşlemlerde Takdir Yetkisi**

Genel ya da bireysel nitelikli olmasına bakılmaksızın, bir konuyu düzenlemeyen ya da bir kural koymayan tüm işlemler bu başlık altında toplanabilir. Bu işlemler belli kişilere yönelik olabileceği gibi, genele (belirsiz kişilere) yönelik de olabilir.

Belirsiz kişileri etkileyen genel kararları, idarenin düzenleyici işlemlerinden kesin çizgilerle ayırmak kolay değildir. İdarenin günlük faaliyetlerini düzene koyan bu tür işlemler bakımından geniş bir takdir yetkisinin bulunduğu kabul edilmektedir. Şehir içinde trafik yön ve işaretlerini belirleyen idarenin, hizmetin gereklerini ve kanunun amacını gözönünde bulundurarak, mevcut ihtimallerden dilediğini seçme hakkı bulunması doğaldır. Yine idarenin, hizmetin gereklerine göre kadro ihdas ve ilga etmek hususunda takdir yetkisinin bulunduğu kabul edilmiştir.<sup>102</sup>

Belli kişileri ilgilendiren idari kararlar ise, tamamen sübjektif ve kendisine bağlı olarak hukuk âleminde daha önce bulunmayan bir durum doğurup, ya da var olan bir durumu değiştirdiklerinden, bu tür kararlarda idarenin kural olarak takdir yetkisi yoktur. Özellikle kişisel hakların sözkonusu olduğu ve kişisel bir işlemin yapılmasının emredildiği durumlarda, idarenin takdir yetkisinden kesinlikle söz edilemez. Örneğin, idare pasaport isteyen bir vatandaşa, kanuni engeli bulunmadığı sürece, takdir yetkisinin bulunduğunu öne sürerek pasaport vermemelik edemeyecektir.

Genel işlemlerde idarenin takdir yetkisinin, bireysel işlemlerden daha geniş olduğu, zabıta hizmetlerinin yürütülmesinde açıkça görülür. Örneğin, polis ve zabitanın belli kişileri doğrudan ilgilendirmeyen

---

100 Tahsin Bekir Balta, Kısa İdare Hukuku, TODAİE Yayını, Ankara 1962, s. 48.

101 Güneş, age, s. 88.

102 D 5 D, 30 Nisan 1956 gün ve E. 54/801, K. 56/129 (DKD, S. 74, s. 104-105).

yollarda ve umumi yerlerdeki yetkileri, kişi dokunulmazlığını doğrudan ilgilendiren konutlardakine göre daha geniştir.

## **B — İŞLEMİN UNSURLARI BAKIMINDAN**

İdarenin işlemleri de idare adına yetkili olan kişi ya da kurulların hukuk düzeninde değişiklik yapmaya yönelik irade açıklamalarıdır. Genelde hukuki işlemlerin "geçerli bir irade açıklaması" ve "hukuki sonuç doğurmak" gibi iki ögesinin bulunduğu kabul edilir. Buna karşılık idari işlemlerin "yetki", "şekil" "konu", "sebe" ve "amaç" olmak üzere beş unsuru bulunmaktadır. İdarenin, işlemin unsurlarından hangileri bakımından takdir yetkisinin bulunduğu tartışmalıdır. Bazılarına göre "şekil", "sebe" ve "konu" unsurlarında,<sup>103</sup> bazılarına göre ise "sebe ve konu" unsurlarında<sup>104</sup> bazılarına göre ise "sebe", "konu" ve "amaç" unsurlarında<sup>105</sup> idarenin takdir yetkisi bulunmaktadır.

### **1.Yetki Unsuru ve Takdir Yetkisi**

Kamusal yetkiler yasayla ve bir göreve bağlı olarak verilir. Doktrinde yetki unsuru bakımından idarenin takdir yetkisinin olmadığı görüşü egemen olmakla beraber, sınırlı bir takdir hakkının bulunabileceğini kabul eden yazarlar vardır. Örneğin, Baltaya göre, bir idari yetkinin esas mercii, sahip olduğu yetkiyi dilerse kendisi kullanması, dilerse başkalarına devredebilmesi konusunda serbesti tanınması halinde yetki unsuru bakımından idarenin takdiri mümkün olabilir.<sup>106</sup> Bu örnekte yetkinin devredilebilmesi, bir hukuk kuralının verdiği izine dayandığından, takdir yetkisi olarak nitelendirilmesi doğru olmaz. Kaldı ki, yetkinin devredileceği kişi statü itibarıyla kendisine devredilen işlemi yapmaya kanunen yetkili olmak zorundadır. Yetkinin, kanunen devri mümkün olan eşit statüdeki kişilerden istenilen birisine devredilmesi ise, devretme işleminin yetki unsurundan çok konu ya da sebe" unsurlarını ilgilendirir.

Takdir yetkisi böyle, idari yazışmalarda kullanılacak kâğıt ve mürekkebin kalitesini seçmeye kadar genişletilecek olursa, kullanılmadığı bir tek idari faaliyet bile kalmaz. Halbuki takdir yetkisinden anlaşılan daha ciddi sonuçlar doğuran devlet yetkilerinin kullanılmasıdır.

---

103 Hamza Eroğlu, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 1985, s. 52.

104 İlhan Özay, Devlet İdari Rejim ve Yargısal Koruma, Filiz Kitabevi, İstanbul 1986, s. 199 vd.; Gözübüyük, Yönetmel Yargı, s. 192.

105 Balta, Giriş, s. 170.

106 Balta, Giriş, s. 170.

Konunun karmaşık ve tartışmaya değer olması da bu özelliğinden ileri gelmektedir.

İdari yetki, kamu görevi ile eş anlama geldiğinden, bir konuda idarenin takdir yetkisine sahip olabilmesi için öncelikle görevli olması gerektiği, görevli olmayan kimselerin bir makamın yapabileceği işlemleri yapmaya yetkili olamayacağı açıktır. Bu nedenle, yetkinin türü ne olursa olsun, idare adına irade açıklayacak kimsenin öncelikle yetkili olması gerekmektedir. İdare yetkisini kanundan alır, kanunun yetki vermediği bir alanda, ne bağlı yetki ne de takdir yetkisine dayanılarak idare adına tasarrufta bulunulamaz.

## 2.Şekil Unsuru ve Takdir Yetkisi

İşlemin hukuk düzenine çıkış biçimi ve işlem yapılırken uygulanan usullerden oluşan idari şekil kuralları, idare için bir düzen ve kolaylık, idare edilenler için de bir güvence sayılmıştır.<sup>107</sup> İdari işlemin unsuru ve iptal sebebi olarak şekil kuralları "esas kurallar" ve "yardımcı kurallar" olmak üzere ikiye ayrılabilir. Hangi şekil kurallarının esas, hangilerinin yardımcı olduğuna karşılaşılan olayın özel durumu göz önünde tutularak karar verilebilir.<sup>108</sup> Fransız Danıştay, kararnamedeki imza eksikliği, asli eksiklik,<sup>109</sup> tarih eksikliği ise tamamlanabilir yardımcı şekil eksikliği saymıştır.<sup>110</sup> Türk Danıştay ise kurul kararlarında toplantı nisabına uyulmaması<sup>111</sup> ve kamulaştırma takdir komisyonunun eksik üye ile toplanmasını<sup>112</sup> asli şekil eksikliği sayarken, kararlarda tarih eksikliği ve toplantıya katılan üyenin imza atmayı unutmasını sonradan tamamlanabilir yardımcı şekil eksikliği saymaktadır.

Devlet ve idarenin yapacağı işlemler kural olarak yazılı şekle bağlıdır. Yazılı usulün nelerden ibaret olduğu ise mevzuatta genellikle gösterilir. Mevzuatta bir açıklık bulunmayan durumlarda işlem için şekil şartı konmamış demektir. Usul ve şekil şartı konmayan böyle durum-

107 Odent, Contentieux, s. 1133.

108 Lütfi Duran'a göre, "İdare Yargısının, idari işlem ve kararları formalitelerle güçleştirmek ve gecikmelere uğratmamak amacıyla, sübjektif ve hatta bazen indi takdirlerine göre yaptığı esaslı olan ve olmayan şekil ve usul şartları ayırımı, kesin ve şaşmaz bir ölçüte dayanmamaktadır. Bu bakımdan uygulaması çok zor, varılacak sonuçların doğruluğu da pek şüphelidir". (Ders Notları, s. 355).

109 C. E. 14.5.1948 tarihli Union de la Propriete Batie de France kararı, REC., s. 218.

110 C. E. Societe Balenciaga kararı, REC., s. 340, 30.6.1952.

111 D 6 D, 9.5.1951 gün ve E. 51/108, K. 51/1136 (DKD, S. 50-53, s. 538).

112 D 6 D, 18.4.1973 gün ve E. 72/3827, K. 73/1596 (DD, S. 12-13, s. 291).

larda idare, içtihatlarla konulan ve gelenekleşen kurallara bağlı kalmak koşulu ile işlemin şeklini seçmekte serbesttir.

Onar ve Balta işlemin şeklinin seçilmesinde idareye tanınan serbestiyi takdir yetkisi olarak değerlendiriyorlar. Onar'a göre, diyelim ki bir kamu yardımının yapılmasında, ilgili idareden araştırma yapması ve belli mercilerin görüşü doğrultusunda hareket etmesi istenmiyorsa, elindeki fonu mevcut seçeneklerden dilediği birine kullanmakta serbest olan idarenin şekil bakımından takdir yetkisi bulunmaktadır.<sup>113</sup> Balta ise, fakülte sınav yönetmeliğinde yazılı ya da sözlü kaydının bulunmaması halinde, iki sınav şekline birini seçmek konusunda idarenin takdir yetkisinin olduğu şeklinde yorumlamıştır.<sup>114</sup>

Her iki örnek de idarenin şekil unsurunda takdir yetkisine sahip olduğunu açıklamaya yeterli değildir. Çünkü, kamusal işlerin yürütülmesinde, kural olarak yeni hukuki durumlar yaratılmak yerine, objektif hukukun önceden belirlemiş olduğu durumlara uyulduğundan, idareye görev yükleyen mevzuatta esaslı şekil kurallarının tamamı gösterilir. Böyle olunca esaslı şekil kuralları bakımından idarenin takdir yetkisi mümkün değildir. Yardımcı şekil kuralları bakımından ise, idarenin bazı seçme serbestisinin bulunması mümkün olmakla beraber, bunu takdir yetkisi kavramının ifade ettiği anlamda belli hak ve yükümlülükler gerektiren serbesti olarak değerlendirmek doğru olmaz. Zaten Onar ve Baha'nın örneklerinden sözünü ettikleri seçme serbestileri de bu türden ayrıntılarla ilgilidir.

### 3.Amaç Unsuru ve Takdir Yetkisi

İdari işlemin yapılması ile elde edilmek istenen sonuca işlemin amacı denilmektedir. Sonucun ne olduğu, işlemin yapılmasına izin veren hukuk kuralında bazen açıkça gösterilirken bazen hiçbir açıklama bulunmayabilir. Açıkça gösterilmiş olsun ya da olmasın her idari işlemin genel amacı kamuya yarar sağlamaktır. Amaç gösterildiği durumlarda özel amaçtan, gösterilmediği durumlarda ise, genel amaçtan söz edilir. Özel amaç, geçerli olabilmesi için işlemin genel amaca, yani kamu yararına aykırı olmaması gerekir.<sup>115</sup>

Amaç, bir işi yapanın zihninde oluşan ve dışardan kolayca anlaşılamayan psikolojik ve subjektif bir durumdur. Hukukçular, idari işle-

---

113 Onar, İdare Hukuku, s. 425.

114 Balta, Giriş, s. 170.

115 M. Mauriou, Précis de Droit Administratif et de Droit Public, Paris 1927, s. 419; Vedel, Droit Administratif, s. 456.

min amaç unsurunu, sübjektif bir olgu niteliğinde görmüşlerdir.<sup>116</sup> Bu görüş kabul edilecek olursa, maksat yönünden hukuka uygunluğun, idareyi işlem yapmaya yönelten iç psikolojik etkenlerin denetlenmesi gerekecektir.<sup>117</sup> Psikolojik etkenlerin denetiminin güçlüğü ise açıktır. Bu güçlüğü kabul eden Fransız Danıştay, maksat unsurunu bir kısım objektif dış ölçütlerle göre denetleme yoluna gitmiştir.<sup>118</sup>

Anayasa Mahkemesi, yabancı ülkelerde basılan eserlerin Türkiye'ye sokulması konusunda vermiş olduğu 1963 tarihli bir kararında,<sup>119</sup> maksat unsurunun sübjektif olduğunu kabul etmiştir. Yıldızhan Yayla, Anayasa Mahkemesi'nin görüşünün aksine, maksat unsurunun objektif olduğunu savunmaktadır.<sup>120</sup> Yaylaya göre, idare görevlisi tamamen sübjektif ve hukuk dışı amaçlar gütmüş olsa bile, işlemin unsurları dış ölçütlerle göre tanı olduğu takdirde işlem geçerli olur. Bir sicil amiri özel ilişkisinden dolayı kızgın olduğu bir memura gerçekten var olan bir devamsızlığı nedeniyle; amiri kötü sicil vermeye yönelten etken objektif bir durum olan memura duyulan kızgınlıktır. Ancak, memurun cezalandırılmasına dayanak gösterilen olay hukuku yeterli bir sebep olduğundan, amirin kızgınlığı işlemin amaç unsuru bakımından sakatlanması sonucunu doğurmayacaktır.<sup>121</sup> O halde işlemin yapılmasını gerektiren sebepler mevcutsa, amaç da ona bağlı olarak gerçekleşecek, sebep mevcut değilse, ya işlem amaçsız kalacak ya da amaç yönünden sakat olacaktır.

Amaç ile sebep arasındaki bu sıkı ilişki, amaç unsuru üzerindeki denetimi giderek sebep unsuruna kaydırmakta ve eğer sebep unsurunda bir eksiklik bulunmazsa, amaç unsurunun denetlenmesine gerek olmaksızın dava reddedilmektedir.<sup>122</sup> Buna karşılık, işlemin yapılması

116 Hauriou, *Droit Administratif* 420-421; Ragıp Sarıca, "İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan" Ebulula Madrin'e Armağan, İÜHF Yayını, İstanbul 1944, s. 1244; Onar, *İdare Hukuku*, s. 317.

117 Ducz-Debeyre, *Traite de Droit Administratif*, Paris 1952, s. 392.

118 Yüksek kademeli memur yetiştiren "Ecole Nationale d'Administration"a girmek için başvuranlardan bazılarının komünist oldukları gerekçesiyle reddedilmesi üzerine açılan davada; Danıştay, idarenin kararını sübjektif iptal sebebi olan yetki saptırmasından değil de, objektif iptal sebebi olan hukuki hatadan bozmuştur. (C. E. 28 Mayıs 1954 tarihli "Barel" kararı, *Les Grands Arrêts* 1969, s. 412418).

119 An. Mh. 5.7.1963 gün ve E. 63/170, K. 63/178 (4.11.1963 sayılı R.G.).

120 Yıldızhan Yayla, "Maksat Unsuru Takdir Yetkisi ve Anayasa Mahkemesi" İÜHF, C. XXX, S. 34, s. 1034-1046, İstanbul, 1965.

121 Yayla, *Maksat Unsuru*, s. 1037

122 D 8 D, 19.11.1960 gün ve E. 60/99, K. 60/2508 (Danıştay Sekizinci Daire kararları 1960-1963, s. 61-62).

ulaşmak istenen objektif sonuç gerçekleşmiş ise, işlem geçerli sayılacaktır. Görüldüğü amaç unsurunun hukuka uygunluğu, işlemi yapan kamu görevlisinin niyetinden çok meydana getirdiği sonucun hukuka uygunluğuna bağlı bulunmaktadır.

Hakim görüş, idari işlemin maksat unsurunda takdir yetkisinin bulunmadığı yolundadır.<sup>123</sup> Bunun yanında belli ölçülerde takdir yetkisinin mümkün olduğunu savunanlar da vardır.<sup>124</sup> Kanunda özel amaç gösterilmemiş olsa bile, kamu yararı dışında bir amaçla idari işlem yapılamayışı, bizi bu unsur bakımından idarenin takdir yetkisinin mümkün olmayacağı sonucuna götürmektedir. Aksini düşünmek, kamu yararından başka amaçlarla idari işlem yapılabileceği anlamına gelir ki, böyle bir yetkinin değil takdiri olması meşruluğu bile tartışılabilir. Buna rağmen Sarıca, mevzuatın idareye birden fazla özel amaç gösterdiği durumlarda, bu amaçlardan birini seçmekte serbest olan idarenin, belli ölçülerde kullanabileceği bir takdir yetkisinden söz etmektedir.<sup>125</sup> Balta ise, kanunda özel amaç gösterilmeyen durumlarda idarenin özel amacı seçmek bakımından bir takdir yetkisinin mümkün olduğunu kabul etmektedir.<sup>126</sup>

Doktrinde geçen tartışmalara rağmen, Danıştay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu'nun 1963 yılında vermiş olduğu bir kararda bu sorun kesin çözüme kavuşmuştur. Adı geçen kararda, işlemin tüm unsurları bakımından idarenin takdir yetkisi bulursa bile, amaç unsuru bakımından bunun imkânsız olduğu belirtilmektedir.<sup>127</sup>

#### 4.Sebep Unsuru ve Takdir Yetkisi

İdare Hukuku'nda yapılmakta olan işlemten önce gelen ve idareyi öyle bir işlem yapmaya sevkeden etkenlere işlemin sebebi denilmektedir.<sup>128</sup> İdareyi söz konusu işlemi yapmaya yönelten etken bir kanun, tüzük ya da yönetmelik gibi hukuki işlemler olabileceği gibi; hastalık, yaşlılık, ölüm ve doğal afetler gibi maddi bir olay da olabilir. Bura-

123 Giritli, Yetki Saptırması, s. 74; Gözübüyük, Yönetmelik Yargısı, s. 192; Eroğlu, age, s. 57; Özyörük, age, s. 432.

124 Yayla, Maksat Unsuru, s. 1045; Balta, Giriş, s. 170; Sarıca, Methal, s. 80.

125 Ragıp Sarıca, İdare Hukuku (Methal), İÜHF Yayını, İstanbul 1950-51, s. 80.

126 Balta, Giriş, s. 170.

127 DİBGK, 21.12.1963 gün ve E. 62/644, K. 63/351 (Fuat Azgur, Yeni Danıştay Kanunu ve önemli İçtihatlarla İdari Yargılama Usul ve Esasları, Ankara 1965, s. 87).

128 Sarıca, Methal, s. 53; Eroğlu, İdare Hukuku, s. 69; Özyay, age, s. 197.

da etkenin hukuki ya da maddi olmasından çok, işleme dayanak teşkil edecek niteliklere sahip olması önemlidir.<sup>129</sup>

İdari işlemin sebebinin ne olduğu ya mevzuatta açıkça gösterilmekte ya da açıkça gösterilmeyip işlemi yapan idareden bir sebep göstermesi istenmektedir. Sebep unsuru bakımından idarenin takdir yetkisi bu iki ayrı düzenleme bakımından farklılık göstermektedir.

#### **a) Sebebi Gösterilen İşlemler**

İdari işlemin sebebinin mevzuatta açıkça gösterilmiş olduğu durumlarda takdir yetkisinin kullanılması sebebin emredicilik derecesine göre değişmektedir. Çünkü, bazı kanunlar işlemin sadece sebebinin göstermekle yetinmeyip, bu sebebe bağlı olarak mutlaka yapılması gerekeni de emretmektedir. Bazı kanunlarda ise, sebep açıkça gösterilmiş olduğu halde, işlemin yapılması emredilmeyip, karşılaşılan duruma göre idarenin isteğine bırakılmaktadır.

Sebeple beraber işlemin yapılmasının emredildiği durumlarda, sebep ortaya çıktığında işlemi emredilen gibi yapmak zorunda kalacak olan idarenin takdir yetkisinin bulunduğu söylenemez. 65 yaşını dolduran bir kamu görevlisinin 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanunu'nun 40. maddesinin emredici hükmü gereğince zorunlu olarak emekliye sevk edilmesinde durum böyledir. Buna karşılık, sebep gösterildiği halde işlemin yapılması konusunda idarenin serbest bırakıldığı durumlarda, ortaya çıkan sebebe göre işlemi isterse yapmak, dilerse yapmamak konusunda idarenin takdir yetkisi bulunmaktadır. Devlet Memurları Kanununun 125/B maddesi hükmüne göre izinsiz ya da özürsüz işe gelmeyen kamu görevlisine uyarı cezası verip vermemek konusunda amire tanınan yetki böyledir.

#### **b) Sebebi Gösterilmeyen İşlemler**

Sebebi açıkça gösterilmeyen işlemlerde mevzuatta genellikle “görülen lüzum”, “genel ahlak”, “kamu yararı” gibi geniş anlamli kavramlar kullanılmaktadır. Böyle durumlarda idarenin görevi, adı geçen belirsiz kavramları belirli hale getirerek işleme meşru bir sebep bulmaktır. Emekli Sandığı Kanunu'nun 39. ve 40. maddeleri gereğince hizmette 30 yılını ya da 60 yaşını dolduran kamu görevlisinin “görülen lüzum”

---

129 Danıştay konuya ilişkin bir kararında, “İdare takdir yetkisi kapsamında tasarruflarda, belli sebepler göstererek işlem tesis ettiğinde, yargısal denetimin bu sebeplerin var olup olmadığı, var olması halinde, böyle bir işleme yeterli olup olmadığı üzerinde cereyan edeceği de tabiidir” hükmünü vermiştir. (DDKD, 26.4.1974 gün ve E. 73/405, K. 74/461, İncelemeler I, s. 282).

üzerine emekliye sevk edilmesi böyledir. Burada idare, memuru emekliye ayırmak istiyorsa, "görülen lüzum" ifadesini işlemi dayandıracağı meşru bir sebep olarak belirli hale getirecektir. Kanunda sözü edilen "lüzum hali" amirin kişisel istek ve kanaati olmayıp, yürütülen hizmetin gereğine uygun bir durumu ifade etmektedir.<sup>130</sup>

Sebebin açıkça belirtilmediği durumlarda idarenin dikkat etmesi gereken en önemli husus, belirsiz kavramları kendi anlayışına göre değil, hizmetin gereklerine göre yorumlamaktır. Danıştay'ın pek çok kararında, "lüzum unsurunun kamu hizmetinden ayrı mütalâa edilemeyeceği"<sup>131</sup> ve "görülen lüzumun idareye mutlak bir takdir yetkisi vermeyip, hizmetin gereklerine bağlı olduğu"<sup>132</sup> belirtilmiştir.

Mevzuatta sebebi gösterilmemiş olsa bile, idarenin yapmış olduğu işleme mutlaka meşru bir sebep bulması zorunlu görülmüştür. Fransız Danıştay "sebeb gösterilmesi zorunlu olmayan bazı durumların varlığı kabul edilse bile, sebepsiz karar mümkün değildir"<sup>133</sup> görüşündedir. Türk yüksek mahkemesi de, idareden bir sebep göstermesi istenmemiş olsa bile, sebepsiz bir idari işlemin mümkün olmadığı, takdir yetkisinin mutlak olmayıp, ancak bir sebebe dayanılarak kullanılabileceğini açıkça belirtmiştir.<sup>134</sup>

Sebebin takdirinde idarenin dikkat etmesi gereken önemli konulardan birisi de işlemin dayandırıldığı olayın doğru nitelendirilmesidir. İdarenin gösterdiği sebebin gerçeğe uygunluk yanında ortaya çıkması istenen hukuki sonucu doğuracak nitelikte sahip olması da gerekecektir. Bu nedenle idare, takdir yetkisini kullanırken, işlemin sebebini açıklamak zorunda olmasa bile, her yaptığı işlemi geçerli bir sebebe dayandırmak ve gerektiğinde ilgililere ve yargı organlarına vermek üzere hazırlık dosyasında saklamak zorundadır.<sup>135</sup>

130 Danıştaya göre açıklanan bu sebebin, "memurun bedeni ve fikri kudret ve takat bakımından görevini lâyıkıyla ve muntazaman yapamaması dolayısıyla aksayan ve binnetice iyi yürümeyen kamu hizmetinin muktedir ve daha verimli ellere verilmesini temin etmek ve hizmetin ifasında lüzumsuz yere kadroların kabarmasına meydan vermemek gibi hususlar olması gerekir".

D 10 D, 21.10.1973 gün ve E. 71/4738, K. 73/2021 (incelemeler I, s. 280).

131 D 5 D, 9.11.1971 gün ve E. 70/3699, K. 71/6913 (incelemeler I, s. 280).

132 D 10 D, 24.5.1973 gün ve E. 71/4738, K. 73/2021 (incelemeler I, s. 280).

133 C. E. 28 Mayıs 1954 tarihli "Ecole Mationale d'Administration" kararı, RDP, Yıl 1954, No. 2, s. 509-538.

134 D 9 D, E. 68/1931, K. 69/2160 (Danıştay 9. Daire Kararları, s. 62).

135 Olumsuz sicil aldığı için yükseltilmeyen memurun açmış olduğu davada, Danıştay; "Sicillerin gizli oyla düzenlenmiş olsa bile^ sicilleri düzenleyen heyetin bu işlemlerinin bazı dayanakları ve gerekçeleri olması lazım gelir. Yukarıda da değinildiği gibi, her ne kadar düzenlenen sicilde bu dayanak ve



## 5. Konu Unsuru ve Takdir Yetkisi

İdari işlemin konusu, hukuk düzeninde meydana getirdiği değişiklik ve sonuçtur.<sup>136</sup> Bu değişiklik bazen sadece hukuki, bazen de hem hukuki hem de maddi olabilir. İdari yetkinin kullanılmasını düzenleyen hukuk kuralında, işlemin hukuk düzeninde meydana getireceği sonuç genellikle sebebe bağlı olarak gösterilir. Örneğin, 65 yaşını dolduran bir kamu görevlisinin zorunlu olarak emekliye sevk edilmesi işleminde, 65 yaşını doldurmuş olmak “sebebe”, emeklilik statüsüne girmek ise “konu”dur. Mevzuatın, konu ile sebebi birbirine bağlayarak, belli sebeplere belli hüküm ve sonuçlar tayin ettiği böyle durumlarda, sebep ile konu arasında görülen bir uyumsuzluk, işlemi her iki unsur bakımından sakatlayacağı kabul edilmiştir.<sup>137</sup>

Sebebe ile konu unsurları arasındaki bu yakın ilişkinin zorunlu sonucu olarak, hukuk kurallarında tek başına konusu ya da sebebi gösterilen işlemlere pek raslanmaz. Ancak, bazen sebebe bağlı olarak yapılacak işlemin konusu kesin şekilde gösterildiği halde, bazen birden çok konu gösterilebilir. Bu nedenle, konu unsuru bakımından takdir yetkisinin kullanılmasını “sebebe bağlı olarak konu gösterilenler” ve “sebebe bağlı olarak konu gösterilmeyen” düzenlemeler bakımından iki grupta ele almak gerekir.

1. Sebebe bağlı olarak belli bir işlemin yapılması öngörüldüğünde gösterilen konuyla bağlı olan idarenin takdir yetkisinden söz edilemez. Örneğin, Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun 8. maddesi gereğince uyuşturucu madde kullandıran umuma açık yerler mülki amir emriyle kapatıldığında, uyuşturucu madde kullandırılması işlemin sebebi, kapatma ise konusudur. Burada işlemin konusu sebebe bağlı olarak kesin olarak gösterildiğinden, mülki amirin kapatma yerine, diye-

---

gerekçeler gösterilmez ise de; çoğunluğun oyu ile düzenlenmiş iş bu sicil aleyhine dava açıldığı zaman, sicili düzenleyen kurul veya yetkilinin savunma zımında, bu iradelerinin dayanak ve gerekçelerini Dava Daireleri Kurulu önünde açıklamak ve isbat etmek zorunluğu vardır. Genel olarak, Danıştay içtihatlarıyla da teyid edilen İdare Hukuku esaslarına göre, idarenin hiçbir konuda ve halde mutlak takdir yetkisi olmayıp, işlemlerinin gerekçelerini ilgilieye bildirmek mecburiyeti olmasa bile, o işlemin iptali için dava açılması halinde yetkili karar merciine, denetim görevini yerine getirebilmesi bakımından bunları açıklamak ve ispatlamak zorundadır” DDDK, 16.8.1973 gün ve E. 71/554, K. 73/115 (İncelemeler I, s. 282).

136 Onar, İdare Hukuku, s. 311; Özay, age, s. 189.

137 "Esasen idarece takdir yetkisi kullanılırken sebep unsurunun tayininde isabetle hareket olunmaması, tesis edilecek işlemi konu yönünden de hukuk esaslarına aykırı kılacağı tabiidir". D 12 D, 23.5.1967 gün ve E. 66/1193, K. 67/853 (İncelemeler I, s. 285).

lim ki uyuşturucu maddenin yakılmasına karar vermek yetkisi bulunmamaktadır.

2. Konu belli olmayan işlem, belli bir sebebe bağlı olarak yapılması gösterilmeyen ya da emredilmeyen işlemlerdir. İdari işlemin konusu, diğer bir ifadeyle işlemin yapılmasıyla ortaya çıkan sonuç, bir bakıma işlemin kendisi olduğuna göre, konusu gösterilmeyen işlemde ilk bakışta mevzuatta hiç sözü edilmeyen işlem anlaşılabilir. Ancak bu tür işlemlerin de bir konusu vardır. Fakat bu konu, kesin olarak belli olmadığından belli bir sebebin gerçekleşmesi halinde, idarenin bu sebebe dayanarak yapabileceği birden çok işlem bulunmaktadır. Örneğin, zabıta alkollü içki satışı yapması yasak olan kahvehane ve pastane gibi umuma açık yerlerde alkol servisi yapılması halinde, fiilen kamu düzenini bozucu niteliğine göre ya kapatma kararı verilecek, ya da içki satışının yasaklanması ile yetinilecektir. Bu nedenle konusu sebebe bağlı olarak kesin şekilde gösterilmeyen işlemlerde, idarenin kanunun yapılmasına izin verdiği işlemlerden hizmetin amaçlarına en uygun olanı seçmek konusunda geniş bir takdir yetkisi bulunmaktadır.

## **C — İDARENİN TAKDİR YETKİSİNİ KULLANMA USULÜ**

İdare, kendisine tanınan tüm yetkilerde olduğu gibi takdir yetkisini de ancak bir görevin ifası amacıyla ve belli usul kurallarına uyarak kullanabilir. Bu nedenle, öteki idari işlemler gibi takdir yetkisinin kullanıldığı işlemler de farklı davranışlardan oluşan bir süreçte gerçekleştirilir. İdari işlemin tamamlanması ya da "tekemmülü" dediğimiz bu süreçte, takdir yetkisinin kullanılmasını olagan yetkilerden ayıran en önemli yöntem farkı, gerekçe gösterilmesidir.

### **1. İşlemin Tamamlanma Süreci**

İdarenin takdir yetkisi, ani, fevri, keyfi ve istenilen yer ve zamanlarda kullanılamaz. Her kategorideki idari işlem gibi, takdir yetkisinin kullanıldığı işlemler de önceden belirlenmiş şekil ve usul kurallarına uyularak yapılır, yürürlüğe girer ve gerekirse yürürlükten kaldırılırlar. Kısaca "tekemmül süreci" dediğimiz işlemin gerçekleştirilme süreci bakımından, takdir yetkili işlemlerle bağlı yetkili işlemler arasında bir ayırım yapıldığına ne pozitif hukukta, ne de doktrinde rastlanmadı.

Yetkili idari makam ya da kurulun imzasıyla tekemmül eden (tamamlanan) idari işlemler, genellikle ilgililere duyurularak uygulamaya konur. Duyuru, bireysel işlemlerde tebliğ, tebliğ mümkün olmayan genel ve düzenleyici işlemlerde ise ilân yoluyla yapılır. İlân ve tebliğ,

idari işlemler için bir tekemmül şartı olmayıp, yürürlüğe girme, hukuki ve fiili sonuçlarını doğurma şartıdır.<sup>138</sup> Danıştay da ilân ve bildirim tarihini yürürlüğe giriş ve sonuçlarını doğurmaya başlama tarihi kabul ederek, denetimin bu tarihten sonra başlatılması görüşündedir.<sup>139</sup> Denetim başladıktan sonra ise, “yetkinin gerekçeli olarak kullanılması” önem kazanmaktadır.

## 2.Takdirin Gerekçeye Dayandırılması

İdari işlemlerin ne zaman gerekçeli yapılacağı konusunda bir genel kural bulunmamaktadır. Genelde işlemin yapılmasına izin veren hukuk kuralından anlaşılması gereken bu durum, takdir yetkisinin kullanıldığı işlemler bakımından bazı farklılıklar göstermektedir. İşlemin yapılmasında idareye, bağlı yetkiye göre daha fazla serbesti sağlayan takdir yetkisi, sonradan ortaya çıkacak uyuşmazlıklarda bu serbestisine denk oranda artan ispat külfetleri yüklenmektedir. Diğer bir ifadeyle takdir serbestisi ile ispat külfeti düz orantılıdır, takdir yetkisi genişledikçe, ispat yükü de ona bağlı olarak ağırlaşmaktadır.

Takdir yetkisini veren normda gerekçe gösterilmesi emredilmemiş olsa bile, idare bir gerekçe gösterecektir. Gerekçe göstermenin emredildiği durumlarda işleme ekli olarak açıklanacak, emredilmediği durumlarda ise gerektiğinde açıklanmak üzere hazırlık evrakı arasında sağlanacaktır.<sup>140</sup> Danıştay kararlarında önemle vurgulanan bu zorunluluk, aklı başında her idareyi, sonradan güç duruma düşmemek için, kullandığı yetkinin gerekçesini baştan hazırlamaya yöneltcektir.

Gerekçe, bir işlemin neden ittihaz edildiğinin gerek kanunilik ve gerekse ihtiyaca uygunluk bakımından hukuki ve mantıki bir muhakemeye açıklanmasıdır. Muteber bir gerekçenin yazılabilmesi için, ilgili konu enine boyuna incelenerek işlemin hizmet için gerekli olduğunun kanuni dayanakları gösterilecektir.<sup>141</sup> Gerekçe hazırlanırken, neden el-

---

138 Duran, Ders Notları, s. 357; Özyörük, age, s. 440.

139 D 5 D, 12 Ekim 1971 gün ve E. 70/2422, K. 71/5878 (AİD, C. 5, S. 2, s. 134).

140 Danıştay bir kararında bu zorunluluğu şöyle açıklamıştır; “idarenin hiç bir konuda ve halde mutlak takdir yetkisi olmadığından, idarenin yaptığı işlemlerin gerekçelerini ilgiliye bildirmek mecburiyeti olması bile, o işlemin iptali için dava açılması halinde, yetkili kaza merciine bunları açıklamak ve ispatlamak zorunluluğu vardır” (DDDK, 16.3.1973 gün ve E. 71/554, K. 73/115 (İncelemeler I, s. 281).

141 “Benzin istasyonunun şehir içinde bulunup bulunmadığı konusunda yaptırılan bilirkişi incelemelerinde birbiriley çelişir iki ayrı rapor varken, sebebi gerekçede açıklanmaksızın bu raporlardan birine dayanılarak karar verilmesinde isabet bulunmamıştır. D 9 D, E. 68/1931, K. 69/2160 (Danıştay 9. Daire Kararları, s. 62).

deki çözüm yolunun tercih edildiği de açıklanacaktır. Takdir yetkisinin neden o yönde kullanıldığının gerekçede açıkça gösterilmemiş olması iptal sebebi sayılmıştır.<sup>142</sup>

#### **IV—AKDİR YETKİSİNİN HUKUKA UYGUNLUĞUNUN DENETİMİ**

Hukuk devletinin, kendi otoritesine kendi iradesiyle getirmiş olduğu sınırlamalara her zaman riayet ettiği söylenemez. Bu nedenle idarenin tüm faaliyetleri gibi takdir yetkisinin de hukuka uygunluk denetiminden geçirilmesi gerekir. Önceleri “siyasi neden” ve “hükümet etme” gibi bazı gerekçelerle idari işlemlerden bir kısmı yargı denetiminin dışında tutulurken, bugün artık idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yoluna başvurulabilmektedir. “Her türlü eylem ve işlem” deyiminin takdir yetkisini de içine alacağı kuşkusuzdur.

Yargı denetimi, yönetilenlerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması için zorunlu olduğu gibi, takdir yetkisi de kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli işlemesi için zorunludur. Bu nedenle hukuk devletinde ne yargı denetiminden ne de takdir yetkisinden vazgeçilemez. Takdir yetkisinin hukuka uygunluğunu denetlemesinde gerçekleştirilmesi güç fakat zorunlu olan, özel yararlarla kamu yararı arasındaki dengenin iyi kurulmasıdır.

#### **A — HUKUKA UYGUNLUK DENETİMİNİN GELİŞİMİ**

İdarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu en etkili biçimde yargı organlarınca denetlenebilir. Nitekim 1982 Anayasası’nın 125/4 maddesinde, “yargı yetkisinin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı” olduğu belirtilmiştir. Türkiye’de idari yargı, dolayısı ile de takdir yetkisinin yargısal denetimi, mevzuat değişikliği ve bunlara bağlı olarak da yargı kararlarının izlediği seyir bakımından, “1924 Anayasası dönemi”, “1961 Anayasası dönemi” ve “1982 Anayasası dönemi” olmak üzere üç bölümde ele alınabilir.

1924 Anayasası’nda idarenin yargısal denetimine ilişkin ayrıntılı hükümler yer almadığı halde, Danıştay idarenin takdir yetkisini sıkı bir şekilde denetleyerek, bugün bile geçerli olan ilkelerin çoğunu belirlemiştir. Örneğin o dönemde geliştirilen “takdir yetkisi ne kadar ge-

---

142 D 12 D, 23.5.1967 gün ve E. 66/1193, K. 67/853 (Danıştay 12. Daire Kararları, Birinci Kitap, C. I, Ankara 1976, s. 129; D 6 D, 19.2.1973 gün ve E. 73/2270, K. 73/5052 (DD, S. 14-15, s. 294).

niş olursa olsun idarenin bütün faaliyetlerinin yargı denetimine tabi olduğu"<sup>143</sup> "takdir yetkisinin hizmetin yararlarından başka amaçlarla kullanılamayacağı",<sup>144</sup> "takdir yetkisi konusunda açılan davaların ilk incelemede reddedilemeyerek, eğer geçerli nedenler varsa esasa ilişkin incelemeden sonra reddedilebileceği",<sup>145</sup> yolundaki ilkeler idari yargıda geçerliliğini halen korumaktadır.

Aynı dönemde Danıştay'ın "İdarenin takdir yetkisini ilgilendiren davalar dilekçenin reddi şeklinde karara bağlanır"<sup>146</sup> yolunda kararlar verdiği de olmuştur. Ama bu tür kararların alınmasına Danıştay'ın eğiliminden çok Büyük Millet Meclisi'nin 16.5.1951 tarihli yorum kararının etkisi olmuştur.<sup>147</sup> Meclisin bu yorumunda idarenin takdir yetkisinden o kadar çok söz edilmektedir ki, neredeyse mahiyet değiştirip takdiri işleme dönüştüğü kanısı doğmaktadır, Millet Meclisi'nin sözü edilen yorumunun etkisi uzun sürmemiş, ondan birkaç yıl sonra verilen Danıştay kararlarında, "Mevzuatta hüküm bulunmadığı için takdir yetkisi kullanılmıyacağına",<sup>148</sup> "kanaat bildiren delillerin denetime tâbi olduğuna"<sup>149</sup> ve "idari işlemlerin sadece mevzuata uygunluk açısından değil yazılı hukuk ilkelerine uygunluk açısından da denetleneceğine"<sup>150</sup> hükmedilerek, yerindeliğin tayini bile yargı denetimine bağlanmıştır.

1924 Anayasasının aksine 1961 Anayasası, idarenin yargısal denetimine ilişkin kesin ve açık hükümler getirmiştir. 114. maddede yer alan "idarenin hiç bir eylem ve işlemi, hiç bir halde yargı mercilerinin de-

143 D 6 D, 7.5.1947 gün ve E. 46/1820, K. 47/1065 (KD. S. 36-37, s. 220-221).

144 D 6 D, 7.8.1947 gün ve E. 46/2574, K. 47/791 (KD. S. 36-37, s. 221-222).

145 D 5 D, 6.6.1950 gün ve E. 49/2246, K. 50/1607 (Görelî, Şûrayı Devlet, s. 205'den naklen).

146 DDDGK, 9.3.1951 günlü (E. ve K. numarasız) kararı, (İller ve Belediyeler Dergisi, S. 109, s. 736-738).

147 Millet Meclisi'nin kararında, "...İdare tasarrufun saikini ve lüzumunu takdirde mutlak ve selahiyet ve hareket serbestisine sahiptir. Bu itibarla tasarrufun saik ve tamamına taallük eden mutlak takdir selahiyetinin kullanılması suretiyle idarece yapılan takdiri tasarrufların kazai murakabe sahasının dışında kalacağı aşikâr olup bu mutlak takdir selahiyetinin tabi ve hukuki neticesi olarak kurumların gördükleri ve takdir ettikleri lüzumun doğruluk ve meşruluğunu kaza mercilerine mucip sebepleriyle izah ve kabul ettirmeye de mecbur tutulamayacakları bedihidir." denilmektedir. (23 Mayıs 1951 tarih ve 7815 sayılı R.G.).

148 D 5 D, K. 55/1642 (KD.. S. 70, s. 153); D 5 D, K. 55/1566 (KD. S. 70, s. 130).

149 D 5 D, 17 Nisan 1956 gün ve K. 55/3444 sayılı kararında "Bir fiilin iyi ahlâk sahibi olma vasfını kaybetmek hususunda amel ve müessir olduğunu kabul edebilmek için camia vicdanında yarattığı tepkiye ve aldığı vasfa göre tayin ve takdiri gerekir" denilmektedir. (KD. S. 72, s. 96).

150 DDDUH, 17.4.1953 gün ve K. 53/47 (TİD, S. 223, s. 93).

netimi dışında bırakılamaz." hükmü, gerekçede açıkça belirtildiği gibi, idari kararlara karşı başvuru yollarının kapatılması tehlikesini ortadan kaldırmak için konulmuştur. Ancak maddede geçen "hiçbir halde" ifadesinin, iradenin takdir yetkisini ortadan kaldırdığı gibi bir kuşku doğuyordu.<sup>151</sup> Anayasanın bu maddesinin 1971 yılında "idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır" şeklinde değiştirilmesi, kuşkulardan ortadan kaldırmıştır.

Anayasal düzenlemelerdeki bu gelişme önemli olmakla beraber, 114. maddenin ilk şekli de takdir yetkisini tamamen ortadan kaldırıci nitelikte değildir. Aslında idarenin takdir yetkisi Anayasa hükmü ile açıkça ortadan kaldırılmış olsa bile, bunun sadece teoride bir değeri olabilir. Çünkü, böyle bir uygulamada, idari işlemlerin her aşamasında hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik denetimi yapmak zorunda kalacak olan idari yargı, hukuk düzenini koruyan bağımsız bir organ olmaktan çıkarak' idareyi adım adım izleyen kontrol memuru ya da müfettiş konumuna düşecektir.

## **B — HUKUKA UYGUNLUK DENETİMİNİN SINIRLARI**

### **1. Hukuka Uygunluğun Kapsamı**

İdarenin yargısal denetimini düzenleyen mevzuatta "hukuka uygunluk" anlamına gelen değişik ifadeler kullanılmıştır.<sup>152</sup> Şeref Gözübüyük'e göre "Kanuna aykırılık deyimi ile sadece kanunlara aykırılık halini değil, tüzüklere, yönetmeliklere, kaide kararnamelere, hatta hukukun genel ilkelerine, yazılı olmayan hukuk kurallarına, mahkeme içtihatlarına aykırılık hallerini anlamak gerekir."<sup>153</sup> Gözübüyük'un açıklaması esas alındığında, bir idari işlemin hukuka uygunluğu, o alandaki Anayasa ve kanun hükümlerine, düzenleyici işlemlere, hukukun genel ilkelerine ve bağlayıcı yargı kararlarına uygun olmasını ifade eder. Buna göre idari faaliyetlerin hukuka uygunluğu, kanun, tüzük yönetmelik ve benzeri "özel" hukuk kurallarına uygunluk; Anayasa ve hukukun genel ilkelerine uygunluk ve yargı kararlarına uygunluk olarak üç grupta toplanabilir

151 An. Mh. 29.4.1963 gün ve K. 63/100 sayılı kararına muhalefet şerhi veren üyelerden İ. Hakkı Ülkmen, Ekrem Korkut ve Celalettin Uralmen, "takdir yetkisinin tamamen kaldırılması bir yana, bu hali ile uygulanan şeklinin bile endişe verici olduğunu" öne sürmüşlerdir. (30 Temmuz 1963 gün ve 11467 sayılı R. G.).

152 "Kanun ve nizamla aykırılık" 669 Sayılı Şûrayı Devlet Kanunu, Md. 19; "kanunlara ve nizamnamelere aykırılık", 3546 Sayılı Danıştay Kanunu, Md. 23; "Kanunlara aykırılık" 521 Sayılı Danıştay Kanunu, Md. 30, böyle ifadelerdendir.

153 Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s. 156.

Özel hukuk kurallarından amaç, söz konusu yetkinin kullanılmasını açıkça emreden ya da izin veren hukuk kurallarıdır. İdare yetkisini bu kurallarda belirtilen esas ve şekil şartlarına uygun olarak kullanmadığı takdirde kanuniliği ihlâl etmiş sayılır. Hukukun genel ilkelerine aykırılık çoğu anayasalarda yer alan; eşitlik, idarenin bütünlüğü, hukuk devleti ve demokratik idare gibi ilkelere ters düşmektedir. Hukuka uygunluğun kapsamının belirlenmesinde Danıştay kararları arasında bir ayırım yapılmamıştır. Kanımızca sadece içtihadı birleştirme kararları bağlayıcı olmalı, ortaya çıkan yeni durumlara göre sürekli değişen ve bu yüzden genel kural sayılamayan öteki kararlar yön verici nitelikte kalmalıdır.

Hukuka uygunluk sınırları içerisinde aşılmaya en müsait olanlar yargı kararlarıyla konulanlardır. Şüphesiz bunun en önemli sebebi, idarenin faaliyetlerinin en fazla yargı kararlarıyla sınırlandırılmasıdır. O kadar ki, idarenin harekete geçmesinin herhangi bir şarta bağlanmadığı geniş takdir yetkisi durumlarında bile, Danıştay kendi koyduğu sebeplere dayanarak takdir yetkisini bağlı yetki haline getirebilmektedir. Bir bakıma, idarenin yerine geçerek, onun yerine kanunun amacını yorumlamak olan hakimin bu davranışı, "kanun karşısında bağlı yetki" yanında bir de "hakim karşısında bağlı yetki" denilen yeni sınırlamaların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.<sup>154</sup> Anayasanın "yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak nitelikte yargı denetimi yapılamıyacağı" yolundaki açık hükmü karşısında hukuka uygunluk denetimi yapan idare hakiminin, kendi içtihadıyla koyduğu bir ilkeye göre takdir yetkisini denetlemesi düşünülemez.

Her idari işlem gibi, takdir yetkisinin kullanıldığı idari işlemler de bütün unsurları bakımından hukuka uygunluk açısından denetlenecektir. Yapılan denetimlerde, idarenin takdir yetkisini en fazla kullanabildiği "konu" ve "sebepler" unsurlarında hukuka aykırı davranılıp davranılmadığının araştırılması, öteki unsurlardaki denetimden farklı olacaktır. Çünkü, takdir yetkisinin bulunduğu unsurlar, yukarıda saymış olduğumuz özel hükümlere uygunluk, anayasal ilkelere uygunluk ve içtihadı birleştirme kararlarına uygunluk açısından ayrı ayrı denetlenecektir.

## 2.Yerindelik Alanına Müdahale

Takdir yetkisinin hukuka aykırı kullanılmasına takdir sakatlığı, ihtiyaca aykırı kullanılmasına da takdir isabetsizliği denilmektedir.<sup>155</sup>

---

154 Vedel, Droit Administratif, s. 323; Laubadere, Traite Elementaire, s. 236.

155 Balta, Giriş, s. 88.

Takdir isabetsizliği teknik takdiri de içine almaktadır. Takdir yetkisinin denetlenmesinde, takdir sakatlıklarının yargı yoluyla, takdir isabetsizliklerinin ise yargı dışı yollarla denetlenebileceği ilke olarak benimsenmekle beraber,<sup>156</sup> 1982 Anayasasından önceki dönemlerde, yerindelik alanı da yargı denetimi altında tutulmuştur.

Yerindelik alanına müdahale niteliğinde olan kararlarda, işlemin sakatlığının genellikle hangi unsurunda olduğu belirtilmeksizin “hizmetin amaçlarına aykırılık”, “kamu yararına aykırılık”, “verimlilik ilkesine aykırılık” gibi nedenlere dayanılmaktadır. Danıştay’ın böyle her türlü yoruma müsait olan ilkelere dayanması, idarenin takdirinde olan bazı ihtiyaca uygunlukların da hukuka uygunluk kapsamına alınması sonucunu doğurmaktadır.

İşlemdeki sakatlık açıkça belli olsa bile, kararın doğru gerekçeye dayandırılabilmesi için yapılacak araştırmalarla olayın iyice tanınması gerekir. Oysa 1961 Anayasası’nın yargı fonksiyonuna, yasama ve yürütme karşısında tanınmış olduğu üstünlük nedeniyle böyle bir araştırmaya gerek duymamıştır.

Danıştay daha çok kanun koyucunun amacını yorumlayarak ve vakıaların hukuki tavsifini denetleyerek yerindelik alanına müdahale etmektedir. Örneğin, sicili müşpet olan ve diğer kanuni niteliklere de sahip olan bir albayın generalliğe yükseltilmemesi,<sup>157</sup> meslekten ayrılan bir hakimin yeniden mesleğe dönme talebinin reddedilmesi<sup>158</sup> hakkındaki işlemler, hangi unsurları bakımından ve neden hukuka aykırı olduklarının gerekçesi açıklanmadan, sadece “hukuka aykırı” oldukları belirtilerek iptal edilmiştir.

## **C — TAKDİR SAKATLIKLARI VE BUNDAN DOĞAN SORUMLULUK**

### **1. Başlıca Takdir Sakatlıkları**

Yukarıda belirtildiği gibi, idare işlemlerin genel olarak konu ve sebep unsurlarında, istisnai olarak da amaç unsurunda takdir yetkisine sahip bulunmaktadır. Böyle olunca, takdir yetkisinin hukuka uygunluğunun ve eğer varsa bir sorumluluğun bu üç unsorda aranması gerekir. İdari işlemlerin sadece hukuka uygunluklarının yargı yolu ile denetleneceğine ve ihtiyaca uygunluk yargı denetimi dışında kalacağına göre,

---

156 Yüce, agm, s. 188; Balta, Kısa, s. 50.

157 D 5 D, 2.4.1968 gün ve (Esas sayısız) K. 68/1015 sayılı kararı.

158 DDDK, 25.6.1965 gün ve K. 65/483 (DKD, S. 95-96, s. 137).



idarenin, takdir yetkisini ihtiyaca aykırı kullanmasından bir takdir sakatlığı ve dolayısı ile de sorumluluk doğmayacaktır. Ancak Danıştayın idari işlemleri ihtiyaca uygunluk açısından da denetlemesi bazen ihtiyaca aykırılıktan da sorumluluk doğmasına sebep olmaktadır. İdarenin takdir yetkisini hukuka aykırı kullanması ya hukuki dayanağın ya da maddi olayın takdirinde hataya düşülmesi şeklinde olabilir.

#### **a) Hukuki Dayanağın Takdirinde Yanılma**

İdarenin takdir yetkisini kullanırken içine düştüğü hukuki yanılma ve kanuna aykırılıklar, genellikle “işlemin kanuni dayanaktan yoksun olması” veya “kanunun amacına uyulmaması” diye iki grupta toplanmaktadır.

Her idari işlemin geçerli bir kanuni dayanağının bulunması gerekir. İşleme dayanak olarak gösterilen hukuk kuralında, o işleme sebep olabilecek nitelikler bulunmuyorsa, idarenin faaliyeti kanuni dayanaktan yoksun kalır. Yetki veren kanunun yanlış yorumlanması veya uygulanması gerekenden başka bir hükmün uygulanması işlemlerin kanuni dayanaktan yoksun kalmak sureti ile sakatlanmasına sebep olmaktadır. Kanunun yanlış yorumlanması ile yapılan işlemlerde, işlemin sebebi olan hukuk kuralı ile sonucu olan maddi olay arasında uyumsuzluk görülmektedir. Uygulanması gerekenden başka bir hukuk kuralının uygulanması, idarenin hukuk bilgisinin yetersizliğinden, mevzuat bolluğundan veya mevzuatta yapılan değişiklikleri idarenin izleme imkânının sınırlı olmasından kaynaklanmaktadır.

Kanunun yanlış yorumlanması ve iki hukuk kuralından birinin diğeri yerine uygulanması sureti ile ortaya çıkan takdir sakatlıkları içtihatlarda önemli bir yer tutmaktadır. Fransız Danıştay’ının bu konuya çok iyi örnek teşkil eden “Enghien”<sup>159</sup> ve “Barel”<sup>160</sup> kararlarında, dava

---

159 Bir gazinonun rulet oynatmaya izin almak için yaptığı başvurunun ruletin bilyeye benzer bir oyun olduğu gerekçesiyle reddedilmesi üzerine açılan iptal davasında Danıştay; rulet oyununa izin verip vermemeyi tamamen idarenin takdir yetkisinde gördüğü halde; “ruletin bilyeye benzer bir oyun olduğu” gerekçesine dayanılmasını, işlemin kanuni dayanağının bulunmaması şeklinde yorumluyor. (C. E. 25 Haziran 1948 tarihli “Enghien” kararı, R. Odent, Contentieux Administratif F. VI, s. 1528).

160 Milli İdarecilik Okuluna girmek için başvuran öğrencilerden bir kısmının adaylıklarının komünist oldukları gerekçesiyle reddedilmesi üzerine açılan davada Danıştay; okula alınacak öğrencileri seçmek konusunda idarenin takdir yetkisinin bulunduğunu kabul etmekle beraber, kararın yanlış sebebe dayandığını, bu sebeple kanuni dayanaktan yoksun olduğunu öne sürerek işlemin iptaline karar veriyor. (C.E. 28 Mayıs 1954 tarihli “Barel” kararı, Les Grande Arrêts, s. 413),

konusu işlemlerin hali hazırda yapılan yönde ortaya koymak konusunda idarenin takdir yetkisinin bulunduğu kabul edildiği halde, dayananın hukuk kuralı işleme kanuni dayanak teşkil eder nitelikte bulunmayarak iptal kararı verilmiştir. Danıştay da benzer bir kararında, disiplin suçu işleyen bir memura, işten el çekirme cezası verilmesini kanuni dayanaktan yoksun bularak iptal etmiştir.<sup>161</sup>

Kanuni dayanağı olmadığı için bozulan idari işlemlerde, hukuki sonucun dayanağının yanlış gösterilmiş olması işlemi sebep unsurundan sakatlamaktadır. Aslında dayanakları doğru gösterilmiş olsa bunlar hiç bir sakatlığı olmayan işlemlerdir. İdarenin, aynı derecede uygulama şansına sahip olduğu iki hukuk kuralından birini seçmesini kanuni dayanaktan yoksun olma durumuyla karıştırmamak gerekir. Aynı derecede uygulama imkânı bulunan iki kuralın bulunduğu yerlerde idare, işlemini bu kurallardan dilediğine dayandırabileceği için sebep unsuru bakımından takdir yetkisine sahiptir.

Her idari işlemin amacı belli bir kamusal yararı gerçekleştirmektir. Kanunlar da ülkede güven ve düzeni koruyarak kamu yararını sağlamaya yönelik kurallardır. Bu bakımdan, idari faaliyeti düzenleyen kanunun amacı ile gerçekleştirilmek istenen hizmetin gerekleri birbirinden ayrı düşünülemez.<sup>162</sup>

Kanunun amacı belirlenirken yürütülmek istenen hizmetin gerekleri göz önünde bulundurulur. Bir kanun uygulayıcısı olan idarenin, bu şekilde belirleyeceği amaç kendi hizmet anlayışını da ortaya koyacağından, kanunun amacına uyulması takdir yetkisinin önemli dayanaklarından birisi sayılmıştır. Mahkemeler, kanunun amacına uygunluğu denetlerken, idarenin yapmış olduğu yorumun, kendi anlayışlarından farklı olup olmadığını değil, bu yorumla kanunun ruhuna ve hizmetin gereklerine uyulup uyulmadığını araştıracaktır. Çünkü idarenin yapacağı yorumun, hakimın yapacağı yorumdan aşağı ve değersiz görülmesi, devlet yönetimiyle ilgili kanunların çoğunu uygulayan bir organın ehliyetsizliğini peşinen kabul etmek olur.

Geçmiş dönemlerde idarenin yorumlarına yargıninkiler kadar değer verilmemiş, yargının anlayışı her zaman idarenin anlayışına üstün tutulmuştur. Danıştay kararlarında ve Danıştay mensuplarının yazılarında açıkça belirtildiği gibi; idare her zaman hakimın kanun metnine vermiş olduğu anlamı benimsemek zorunda kalmıştır.<sup>163</sup> Bir kanun uy-

---

161 D 5 D, 5.11.1966 gün ve K. 66/5468 (İncelemeler I, s. 363).

162 Kemal Galip Balkar, “Takdir Selahiyeti Kanunun Maksadına ve Amme Hizmetinin Nef’ine kullanılmak lazımdır” (SBF Dergisi, C. XIV, No. 4, s. 220-221)-

163 Başpınar, agm., s. 69.

gülayıcısı olan idareye, uyguladığı metni yorumlama hakkı verilmeyerek onun her zaman yargının yorumuna uymak zorunda bırakılması, yargının belirlediği bir idari takdir yetkisinin yerleşmesine sebep olmuştur.

### **b) Maddi Olayın Takdirinde Yanılma**

İdari kararların maddi bir olayla ilgili olması nedeniyle, idari yetkinin hukuka uygun kullanılmasının ön koşullarından biri de maddi olayların idarece iyi çözümlenmesidir. Maddi olaya ilişkin takdir sakatlıkları ya dayanan olayın gerçek dışı olması ya da yanlış tavsif edilmesinden doğar.

Bilindiği gibi, idari işlemlerin sebebinin açıklanması her zaman zorunlu olmamakla beraber, gerçek olmayan bir olaya dayanılarak işlem yapılması da mümkün değildir. Vedel'e göre, idare hiçbir zaman gerçek olmayan bir olaya dayanarak işlem yapılamıyacağından takdir yetkisinin denetlenmesinde, maddi olayın gerçek olup olmadığını mutlaka araştırılacaktır.<sup>164</sup>

Danıştay, işlemin dayandığı maddi olayların gerçekten var olması gerektiği, hayali olaylara dayanılarak işlem yapılamıyacağını kararlarında açıkça belirtmiştir. Nitekim Adalet Bakanlığının Erzincan İlinde ikinci bir noter kurulması yolundaki kararına karşı açılan davada; "Yeni noter açma konusunda Adalet Bakanlığı'nın takdir yetkisi bulunmakla beraber, dayanan sebeplerin gerçeğe uygun olup olmadığının yargı organlarıncı denetlenebileceğine" karar verilmiştir.<sup>165</sup>

Karşılaşılan olaylara uygulanabilecek hukuk kurallarının seçilmesi, aynı zamanda olayın iyi tanınmasını gerektirir. Bu bakımdan, kararın dayandırıldığı olayın sadece maddi olarak gerçekleşmiş olması yeterli olmayıp, ayrıca söz konusu işleme dayanak olacak niteliklere sahip olup olmadığı da araştırılacaktır. Gerçekten de doğru bir hükme ulaşabilmenin ilk şartı olayın mantıklı ve doğru tespittir. Yanlış ve eksik fiili tespitler üzerine doğru bir hüküm bina edilemez. Hüküm ile hüküm konusu olay arasında kopmaz bir bağ vardır.

Kararlarında daha çok "vakıaların hukuki tavsifi" diye geçen işlemin dayandığı maddi olayın hukuki yönden nitelendirilmesi "hem maddi hem de hukuki değerlendirmeyi gerektiren karma bir işlemdir."<sup>166</sup> Bir olayın nitelendirilmesi aynı zamanda onun hangi hukuki kategoriye girdiğinin de belirlenmesidir. Olayların hukuki tavsifine ilişkin

164 Vedel, Droit Administratif, s. 593-596.

165 D 12 D, 20.12.1968 gün ve K. 68/2445 (İncelemeler I, s. 361).

166 Vedel, Droit Administratif, s. 594.

birbirinden farklı ve dağınık pek çok kural bulunduğundan, bu konudaki içtihatlar da birbirinden farklılık göstermektedir. Örneğin bir öğretmenin, kurul toplantısında okul müdürüne yakışsız sözler söylemesi ve öğretmenleri müdür aleyhine kışkırtması, “amire karşı hürmetsizlik” niteliğinde görülürken,<sup>167</sup> bir öğrencinin sınavlarda pekiyi derece elde etmesinin “fevkalâde istidatlı” olma niteliğini kanıtlamaya yeterli görülmemiştir.<sup>168</sup>

Maddi olayın nitelendirilmesinde idarenin takdir yetkisi genişledikçe yargı denetimi daralmakta, değerlendirmenin tamamen idarenin takdirine bırakılması durumunda ise, yargı mercileri sadece olayların gerçekliğini denetlemekle yetinmektedir. Danıştay olayların nitelendirilmesini denetlediği davalarda, önce hukuki dayanağı açıklamakta ve açıkladığı bu dayanakla idarenin değerlendirmesi arasında bir uyumsuzluk görürse işlemin iptaline karar vermektedir.<sup>169</sup>

İdarenin, hukuki olayların nitelendirilmesinde takdir yetkisinin kötüye kullanmasının önlenebilmesi için yargı denetimi gereklidir. Ancak, denetimi yapan yargı yeri, her zaman kendi iradesini idareye kabul ettirmek yoluna gitmeyip, bu konuda bir kanun uygulayıcısı olan idarenin de değerlendirme kabiliyetinin bulunduğunu hesaba katması gerekmektedir.

## 2.Takdir Sakatlıklarından Doğan Sorumluluk

Önemli özelliklerinden birisi de, devletin faaliyetlerinden hakkı ihlâl edilenlerin yargı yoluna başvurarak uğradıkları zararın ödetilmesini isteyebilmeleridir. Buna rağmen devletin, sadece yürütme ve idare işlerini yerine getiren organların faaliyetlerinden dolayı tam sorumluluğu olduğu kabul edilmekte, yargı faaliyetinden sınırlı bir sorumluluk kabul edilirken, yasama faaliyeti tamamen sorumluluk dışında bırakılmaktadır.

Derecesi ve dayanakları farklı anlaşılacakla beraber belli başlı hukuk sistemlerinde idarenin yürütme ve idare faaliyetlerinden dolayı mali sorumluluğu kabul edilmektedir. Türkiye’de idarenin sorumlu tutulabilmesi için, zararın doğmasında uzun yıllar “ağır kusur” aranmıştır. Kusursuz sorumluluğunun bile kabul edildiği günümüzde artık, idarenin sorumluluğunun genel olarak kusur şartının gerçekleşmesi yeterli görülmektedir.<sup>170</sup>

167 D 5 D, 27.1.1968 gün ve (E sayısız), K. 68/156 (İncelemeler I, s. 362).

168 DDDK, 8.12.1967 gün ve (E sayısız), K. 67/1096 (İncelemeler I, s. 362).

169 D 12 D, 23.2.1966 gün ve (E sayısız), K. 66/545 (DKD, S. 101-102, s. 383).

170 Lütfü Duran, Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, TODAİE Yayını, Ankara 1974, s. 47 vd.

İdarenin her türlü faaliyetinden doğan zarar, yürütülen kamu hizmetinin kuruluş ve işleyişindeki bir eksiklik ve aksaklıktan doğabileceği gibi, hizmeti yürüten görevlinin tutum ve davranışından da doğabilir. Bu bakımdan takdir yetkisinin hukuka aykırı kullanılmasından doğan sorumluluğu, hizmetin kuruluş ve işleyişindeki eksiklik ve aksaklıklardan doğan ve idareye bağlanan "hizmet kusuru"; kamu görevlilerinin tutum ve davranışlarından doğan ve memura bağlanan "şahsi kusur" olmak üzere iki gruba ayırmak gerekir.

#### **a) Hizmet Kusuru ve İdarenin Sorumluluğu**

Hizmet kusuru doğrudan doğruya hizmete ve hizmeti yürüten kamu kuruluşuna bağlanan bu nedenle faili kesin olarak bilinmeyen ortak bir kusurdur. Ragıp Sarıca'nın ifadesiyle, "idarenin ifa ile mükellef olduğu herhangi bir amme hizmetinin; ya kuruluşunda, tanzim ve tertibinde veya teşkilatında, bünyesinde, personeline yahut işleyişinde gereken emir, direktif ve talimatın verilmemesi, nezaret murakabe ve teftişin icra olunmaması, hizmete tahsis olunan vasıtaların kifayetsiz, elverişsiz ve kötü olması, icabeden tedbirlerin alınmaması, geç ve vakitsiz hareket edilmesi ve benzeri şekilde tecelli eden bir takım aksaklık, bozukluk, intizamsızlık, eksiklik ve sakatlık arzetsmesidir."<sup>171</sup>

Danıştay kararlarında, bir kamu hizmetinin sahip olunan imkânlarla göre kötü işlemesi,<sup>172</sup> ağır işlemesi ve makul sürede bitirilememesi<sup>173</sup> veya hiç işlememesi<sup>174</sup> hizmet kusuru sayılmaktadır. Hizmet kusuru bulunan hallerde, zarara yol açan davranış idari faaliyetten ayrılmayacak biçimde hizmete sıkı sıkıya bağlı olduğundan, zararın idare tüzelkişiliği tarafından ödenmesi gerekmektedir.

Takdir yetkisinin kullanılması hizmetin kötü işlemesine, geç işlemesine ya da hiç işlememesine neden olmuşsa "hizmet kusuru" nedeniyle idare sorumlu tutulacaktır. İdarenin, takdir yetkisi bulunduğunu öne sürerek hizmet kusuru işlediği durumlardan birisi de mevzuat hükümlerini uygulamakta gecikmesidir. İdarenin, mevzuat hükümlerini uygulama zamanını tayin ve takdir yetkisi bulunmadığından hizmeti düzenleyen mevzuat hükümlerinin açık ve sürekli bir şekilde uygulan-

171 Ragıp Sarıca, "Hizmet Kusuru ve Karakteri", İÜHF, C. XV, S. 4, s. 857.

172 D 12D, 13.12.1971 gün ve E. 70/3338, K. 71/2914 (Yüksel Esin, Danıştayda Açılacak Tazminat Davaları, 2. Kitap: Esas, Ankara 1973, s. 33); D 12 D, 5.10.1971 gün ve E. 68/2975, K. 71/2134 (Esin, age., s. 67).

173 D 12D, 2.7.1976 gün ve E. 75/94, K. 76/1581 (AİD, C. X, S. 2, s. 123); D 12D, 18.1.1970 gün ve E. 69/957, K. 70/2040 (Esin, age, s. 47).

174 D 6 D, 3.4.1963 gün ve E. 62/343, K. 63/1061 (İÜHF, C. XXVIII, S. 1, s. 311).

mamasından doğan zararları hizmet kusuru nedeniyle idarenin ödemesi gerekmektedir.<sup>175</sup>

### **b)Şahsi Kusur ye Memurun Sorumluluğu**

Şahsi kusur, hizmeti yürüten kamu görevlisinin, hizmetle ilgisi olmayan ve hizmete bağlanamayan kusurlarıdır. Ragıp Sarıca'nın ifadesi ile, "idare nam ve hesabına hareket eden bir idare ajan ve memurunun - idare fonksiyonunu ifa sırasında, amme hizmetini icra zımında, hülasa idari bir vazife münasebetiyle işlediği ve fakat idare fonksiyonuna, amme hizmetine, idari vazife kaide, icap ve şartlarına aykırı olduğu için idareye atıf ve izafe olunacak yerde, doğrudan doğruya kendi şahsına isnat olunan ve şahsi mesuliyetini intaç eden yolsuz bir harekettir".<sup>176</sup>

Gerek idarenin sorumluluğunu doğuran hizmet kusuru ve gerekse memurun sorumluluğunu doğuran şahsi kusur, şöyle ya da böyle mutlaka bir kamu görevlisinin davranışından doğduğu için, bu iki kusur türünü birbirinden ayırmak her zaman kolay olmamaktadır. Doktrin ve içtihatlarda ayırımı kolaylaştıran bazı ölçütler kabul edilmiştir. Bunlardan, doktrinde en fazla kabul edileni "hizmetten ayrılabilen kusur" ölçütüdür.<sup>177</sup> İçtihatlarda ise, "memurun davranışının aynı zamanda Ceza Kanunu'na göre suç sayılması",<sup>178</sup> "memurun zarar verme kasıt ve niyetinin bulunması",<sup>179</sup> "kusurun çok ağır ve açık olması",<sup>180</sup> şahsi kusuru hizmet kusurundan ayıran ölçütler olarak kullanılmaktadır.

### **SONUÇ**

1982 Anayasasının 125'inci maddesinde idarenin yargısal denetimine getirilen sınırlardan biri olan "takdir yetkisi'nin teorik temelleri, uygulanma alanı ve yargısal denetimi yönünden ele alınarak incelendiği bu çalışmada varılan sonuçlar şöyle özetlenebilir :

---

175 Duran, Meseleler, s. 416-417.

176 Sanca, idari Kaza, s. 389.

177 Onar, idare Hukuku, C. III, s. 1699; Sarıca, idari Kaza, s. 400 vd.; Ali Fuat Başgil, "Devlet ve Diğer Amme Hükmi Şahıslarının Mesuliyeti Meselesi" Adalet Dergisinden ayrı bası, Ankara 1940, s. 19.

178 U.M., 5.3.1966 gün ve E. 65/64, K. 66/1 (5.5.1966 gün ve 12291 Sayılı R.G.);

D 12 D, E. 68/777, K. 68/952 (Esin, age, s. 78)

179 Y4 HD, 15.5.1970 gün ve E. 69/5644, K. 70/4549 (Gözübüyük, idari Yargı, s. 289'dan).

180 D 12 D, 17.6.1963 gün ve (E sayısız), K. 63/140 (Esin, age, s. 144).

1. Takdir yetkisi hukukun her türlü uygulamasının mahiyetinden gelen ve sadece idare için değil, yasama ve yargı organları için de gerekli olan doğal bir yetkidir. Tamamen hukuk kurallarından kaynaklanan bu yetki idareye, yargı denetimi dışında kalan istisnai otoriteler sağlamaz. Fakat sınırları iyi belirlenemez ise hükümet tasarruflarına dönüşebilir. Gerçi hükümet tasarrufları ile takdir yetkisi arasında, idareye belli ölçülerde hareket serbestisi sağlamaları yönünden bir benzerlik bulunmakta ise de, mahiyetleri ve hukuki dayanakları açısından bu iki kavram tamamen birbirinden farklıdır. Özellikle yargı denetimi yönünden tam bir zıtlık gösteren bu iki kavramdan "idarenin takdir yetkisi", hukuka bağlı devlet yönetiminde kamu hizmetlerinin düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin gereği olduğu halde, "hükümet tasarrufları" hukuka bağlılığın istisnasıdır.

2. Her türlü idari işlemin yapılmasında az - çok- bulunan takdir yetkisi, en fazla genel ve düzenleyici işlemlerde söz konusudur. Özellikle mevcut olan bir üst pozitif hukuk kuralına dayanılarak daha somut ve özel yeni bir alt derece düzenleyici işlemin yapıldığı durumlarda, Kelsen'in "normlar hiyerarşisi" tezinde belirtildiği gibi, idare için takdir yetkisi zorunlu hale gelmektedir. Buna karşılık, bireysel işlemlerde ve özellikle bunların temel hak ve özgürlükleri ihgilendirenlerinde idarenin takdir yetkisi ya hiç bulunmamakta ya da işlemin esasını etkilemeyecek önemsiz ayrıntıların belirlenmesiyle sınırlı kalmaktadır.

3. Takdir yetkisi idari işlemlerin daha çok "sebe" ve "konu" unsurlarında kullanılmakta, "yetki" ve "şekil" unsurlarında idareye takdir yetkisi tanınmamaktadır. "Amaç" unsuru bakımından ise, sadece özel amacın seçilmesine yönelik istisnai bir takdir söz konusu olabilmektedir. Ancak sübjektif bir durum olan amacın, kanunun amacına uygunluğu da yine konu ve sebe" unsurları üzerinde yapılan denetimle anlaşılabilir. Danıştay'ın en son tarihli bir kararında bu ilkenin benimsenmiş olmasının çok önemli bir gelişme olduğu kuşkusuzdur. Bu kararda özet olarak "Takdir yetkisine dayalı işlemlerde yetki unsuru öncelikle ele alınması gerekli olan mutlak bir iptal nedeni teşkil etmekte ise de, idarenin bağlı yetki içinde olduğu işlemlerde yetki yönünden sakatlık olsa dahi idari yargı yerince sebe" ve konu unsurundaki sakatlıkların da ortaya konulması ve iptal hükmünün bu gerekçeye dayandırılması gerekir" (D.5.D, E. 86/412, K. 87/394 Sayılı Kararı, DD, S. 68-69, s. 368) denilmektedir.

4. İdarenin her türlü eylem ve işlemi gibi, takdir yetkisinin de yargı denetimine tâbi tutulması gerekir. Yargı denetimi, temel hak ve özgürlüklerin güvenliği için zorunlu olduğu gibi, takdir yetkisi de kamu hizmetlerinin belli bir düzen ve süreklilik içerisinde yürütülebil-

mesi için zorunludur. İyi bir devlet idaresinde ne takdir yetkisinden ne de yargı denetiminden vazgeçilemez. Ancak takdir yetkisinin kullanılmasının sınırları olduğu gibi, onun yargı organınca denetlenmesinin de bazı sınırları bulunması gerekir. Doktrinde öteden beri gerekliliği kabul edilen bu sınır, Anayasa'nın 125/4. maddesi hükmü gereğince uygulamada dikkate alınmaya başlanmıştır.

Artık yargı organları kendi koydukları ilkelere aykırı buldukları gerekçesiyle takdir yetkisini sınırlama yoluna gidemeyecek ve böylece idareye kendi geleneğini oluşturma şansı verilmiş olacaktır.

5. Doktrindeki hakim görüşün aksine Danıştay, idarenin takdir yetkisini sadece hukuka uygunluk açısından değil, ihtiyaca uygunluk açısından da denetlemiştir. Yapılan bu denetimlerde kanunen geçerli olan çözüm yollarından birinin seçilip seçilmediğinin araştırılması ile yetinilmediğinden, verilen kararlar “idari işlem niteliğinde yargı kararı”na dönüşmüştür. Ayrıca Danıştay, takdir yetkisini denetlerken, işlemin sakat olan unsurunu belirtmeksizin “kamu güveni”, “genel ahlak”, “İyi idare” ve benzeri ilkelere dayanmayı genellikle yeğlemiştir. Şüphesiz bu ilkelere aykırılıkların da işlemleri hukuka aykırı hale getirmesi mümkündür. Ancak, sözü geçen bu ilkelere aykırılığın işlemleri hangi unsurlarından sakatladığının açıkça belirtilmesi gerekir.

6. İdarenin takdir yetkisinin uygulamadaki gerçek alanı ve sınırları konusunda son sözü yine Danıştay söylemektedir. Geçtiğimiz yıllarda, tek idari yargı kuruluşu olarak Danıştay, Özellikle 1961 Anayasasının yargı fonksiyonuna idare karşısında tanımış olduğu üstünlükten yararlanarak, Türkiye’de idarenin takdir yetkisini, Laubadere’nin deyiimi ile “hakimin denetlemeyi kabul etmediği alan” olarak görmüştür. Başka bir deyişle, “kanun karşısında takdir yetkisi” değil, “hakim karşısında takdir yetkisi” geçerli olmuştur. Bu nedenle 1982 Anayasasının 125/4. maddesi ile İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2/2. maddesinde yer alan yargı denetiminin sınırlanmasına ilişkin hükümlerin, Danıştay’ın bu konudaki tutumuna tepki olarak doğduğu söylenebilir.

## KAYNAKÇA

- Alan, Nuri; "Konu Unsuru Bakımından Takdir Yetkisi ve Kanuna Aykırılık", İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I, Danıştay Yayını, Ankara 1976.
- Aral, Vecdi; Kelsenin Saf Hukuk Teorisinin Metodu ve Değeri, İÜHF Yayını, İstanbul 1978.
- Ataay, Aytekin; Medeni Hukukun Genel Teorisi, İÜHF Yayını, İstanbul 1980.



- Azrak, Ülkü; "İdari Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi", İHİD, S. 1-3, İstanbul 1985.
- Balta, Tahsin Bekir; İdare Hukukuna Giriş, TODAİE Yayını, Ankara 1968/1970 (Giriş).
- Balta, Tahsin Bekir; Kısa İdare Hukuku, TODAİE Yayını, Ankara (1970 (Kısa).
- Başpınar, Recep; "İdarenin Takdir Yetkisinin Yargı Denetimine Tabi Tutulması", DD, S. 3.
- Balkar, Kemal Galip; "Takdir Selahiyeti Kanunun Maksadına ve Amme Hizmetinin Nef'ine Kullanılmak Lazımdır", SBFD, C. XIV, No. 4.
- Balkar, Kemal Galip; "İdarenin Takdir Yetkisi", SBFD, C. X, No 4.
- Başgil, Ali Fuad "Devlet ve Diğer Amme Hükmi Şahıslarının Mesuliyeti Meselesi", AD, Ankara 1940.
- Bilgen, Pertev; 1961 Anayasasına Göre Sıkıyönetim, İÜHF Yayını, İstanbul 1976 (Sıkıyönetim).
- Bonnard Roger; Contole Juridictionnel de L'administration, Paris 1949 (Controle).
- Daver, Bülent; Fevkâlede Hâl Rejimleri, SBF Yayını, Ankara 1961 (Fevkâlade Hâl).
- Derbil, Süheyy; İdare Hukuku, AÜHF Yayını, Ankara 1959.
- Duran, Lütfi; "İdare Alanının Düzenlenmesinde Teşrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları, İÜHF Mecmuası, C. XXX, S. 3-4.
- Duran, Lütfi; İdare Hukuku Ders Notları, İÜHF Yayını, İstanbul 1977 (Ders Notları).
- Duran, Lütfi; İdare Hukuku Meseleleri, İÜHF Yayını, İstanbul 1964 (Meseleler).
- Duran, Lütfi; Türkiye İdaresinin Sorumluluğu, TODAİE Yayını, Ankara 1974 (İdarenin Sorumluluğu).
- Ediz, Seyfullah; Medeni Hukuka Giriş ve Başlangıç Hükümleri, AÜHF Yayını, Ankara 1987.
- Eisenmen, M.; Cours de Droit Administratif, Paris 1949-1950 (Droit Administratif).
- Eroğlu, Hamza; İdare Hukuku, Turhan Kitabevi,- Ankara 1985.
- Esin, Yüksel; Danıştayda Açılacak Tazminat Davaları, 2. Kitap: Esas, Ankara 1973.
- Freedeman, Charles; Modern Fransada Danıştay, Çev. Işık Göktürk, Danıştay Yayını, Ankara 1971.
- Gözübüyük, A. Şeref; "Kamu Yönetimi ve Hukuku", Tahsin Bekir Baltaya Armağan, TODAİE Yayını, Ankara 1974.
- Gözübüyük, A. Şeref; Yönetim Hukuku, S. Yayınları, Ankara 1988 (Yönetim Hukuku).
- Gözübüyük, A. Şeref; Yönetimsel Yargı, S. Yayınları, Ankara 1983 (Yönetimsel Yargı).

- Giritli, İsmet; Hükümet Tasarrufları, İÜHF Yayını, İstanbul 1958 (Hükümet Tasarrufları).
- Giritli, İsmet; İdarenin Yetkisini Saptırması, İÜHF Yayını, İstanbul 1957 (Yetki Saptırması).
- Giritli, İsmet - Bilgen, Pertev; İdare Hukuku Dersleri, Filiz Kitabevi, İstanbul 1979 (İdare Hukuku).
- Güneş, Turan; Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri, SBF Yayını, Ankara 1965.
- Hauriou, M.; "Le Pouvoir Discretionnaire et sa Justification", Melanges Carre de Malberg (Le Pouvoir).
- Hauriou, M.; *Precis de Droit Administratif et de Droit Public*, Paris 1967 (Droit Administratif).
- İmre, Zahit; Medeni Hukuka Giriş, İÜHF Yayını, İstanbul 1976.
- Kapani, Münici; Kamu Hürriyetleri, AÜHF Yayını, Ankara 1970.
- Karatepe, Şükrü; İdare Hukuku, Anadolu Matbaacılık Yayını, İzmir 1988.
- Kıratlı, Metin; "Danıştayın İdarenin Takdir Yetkisini Denetlemesi ve Bağlaması", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, S. 6.
- Kırath, Metin; Koruyucu İdari Hizmetler, TODAİE Yayını, Ankara 1973.
- Laubadere, Andre de; *Traite Elementaire de Droit Administratif* Paris 1971 (Elementaire).
- Merkel, Adolf; Umumi İdare Hukuku, Çev. Bedri Tahir Şaman, SBF Yayını, Ankara 1942.
- Michoud, L.; "Etüde Sur Le Pouvoir Discretionnaire de L'administration", *Revue Generale de L'administration*.
- Onar, Sıddık Sami; İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Kitabevi, İstanbul 1966 (İdare Hukuku).
- Özay, İl Han; Devlet İdari Rejim ve Yargısal Koruma, Filiz Kitabevi, İstanbul 1986.
- Özay, İl Han; "Türkiye'de İdari Yargının İşlevi ve Kapsamı", İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Danıştay Yayını, Ankara 1982, s. 11-30.
- Özyörük, Mukbil; İdare Hukuku - İdari Yargı - AÜHF Yayını, Ankara 1975.
- Phillips, O. H.; *Constitutional and Administrative Law*, Londra 1976.
- Sarıca, Ragıp. "Hizmet Kuşum ve Karakteri", İÜHF Mecmuası, C. XV, S. 4.
- Sarıca, Ragıp; "İdare Hukukunda Yokluk ve Butlan", Ebul'ula Mardin'e Armağan, İÜHF Yayını.
- Sarıca, Ragıp; İdare Hukuku —Medhal—, İÜHF Yayını, İstanbul 1950-1951 (Medhal).
- Teziç, Erdoğan; Anayasa Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul 1986

- Tuncay, Aydın H.; İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları, Danıştay Yayını, Ankara 1972.
- Waline, Marcel; Droit Administratif, Paris 1969 (Droit Administratif).
- Waline, Marcel; "Le Pouvoir Discretionnaire de L'administration et Sa Limitation Par le Controle Juridictionnel", Revue de Droit Public 1930 (Controle).
- Vedel, George; Droit Administratif, Presses Universitaire de France, Paris 1973 (Droit Administratif).
- Yayla, Yıldızhan; "İdarenin Takdir Yetkisi" İÜHF Mecmuası, C. XXX, S. 1-2.
- Tayla, Yıldızhan; "Maksat Unsuru Takdir Yetkisi ve Anayasa Mahkemesi", İÜHF Mecmuası, C. XXX, S. 3-4.
- Yüce, Turhan Tûfan; "Cumhuriyetin Hukuk Düzeninde İdarenin Hukuka Bağlılığı ve Danıştay", DD, Cumhuriyetin 50. Yılı Özel Sayısı, Ankara 1973.



## **3628 SAYILI MAL BİLDİRİMİNDE BULUNULMASI, RÜŞVET VE YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE KANUNU VE UYGULAMASI HAKKINDA İNCELEME**

**Halil ULUSOY**  
**Mülkiye Başmüfettişi**

### **I — GİRİŞ**

3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, 19.4.1990 tarihinde T.B.M.M.'ce kabul edilmiş ve

4.5.1990 gün ve 20508 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulmuştur.

Bu Kanunun özelliği, daha önce iki ayrı kanunla düzenlenen hususları aynı kanunda birleştirmesidir. Kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunması usul ve esasları, 9.8.1983 gün ve 2871 sayılı Kanunla ve yine bazı suçlardan dolayı memurların takip ve muhakemesi usul ve esasları, 15.5.1930 gün ve 1609 sayılı Kanunla düzenlenmiş iken, 3628 sayılı Kanun, bu iki kanunu yürürlükten kaldırmış ve yürürlükten kaldırılan kanunlarla hüküm altına alınan hususlar 3628 sayılı Kanunda birleştirilmiş ve bazı ilâve hükümlerle yeni bir takım düzenlemelere de yer verilmiştir.

Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanun teklifini veren Kırşehir Milletvekili Gökhan MARAŞ ve 4 arkadaşı bu kanun teklifinin genel gerekçesini şu şekilde belirtmişlerdir.

"Rüşvet ve yolsuzluk fiilleri Devleti zaafiyete uğratan sosyal yarıdır. Bunlarla mücadele için getirilen kanunlar cümlesinden olarak 9.8.1983 tarih ve 2871 sayılı Kamu Görevlileri İle İlgili Mal Bildirimi Kanunu uygulamada istenen sonucu sağlayamamıştır. Ayrıca zimmet, ihtilâsın zimmet, irtikâp, rüşvet alıp verme, resmen vukubulan müzayede ve münakaşalara ve alım satıma fesat karıştırma, Devlet Hâriciyesine ait mahrem evrakı veya şifreleri ifşa ve ifşasına sebebiyet verme, gerek doğrudan doğruya, gerekse memuriyet vazifesini suistimal suretiyle kaçakçılık ve bu cürümlere iştiraktan dolayı yapılacak takibatlarda Memurun Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümlerinin uygulanmasını kaldıran 15.5.1930 tarih ve 1609 sayılı Bazı Cürümlerden Dolayı Memurlar ve Şerikleri Hakkında Takip ve Muhakeme

Usulüne Dair Kanun, mezkûr suçların faileri hakkında Cumhuriyet Savcılarınca doğrudan takibata geçilmesi imkânı getirmekle beraber, takibatı memurun atama merciinden izin alınması koşuluna bağlayan hükmü muvacehesinde, bu iznin verilmemesi halinde takibat yapılamaması sebebiyle, Kanunun etkinliği ve istisnai özelliği kalmamış bulunmaktadır.

Bu itibarla, kamu görevlilerinin mal bildiriminde bulunmaları işlemlerine ve bununla ilgili müeyyidelere işlerlik kazandırmak, 1609 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırarak, Cumhuriyet Savcısına izin almadan takibat yetkisi vermek, rüşvet ve yolsuzlukla mücadele olaylarının aydınlatılmasına yardımcı olanlara ikramiye vermek ve bu suretle rüşvet ve yolsuzluklarla daha etkin mücadele edebilmek için bu Kanun teklifi hazırlanmış bulunmaktadır.”

Bu genel gerekçe ile 16.6.1989 tarihinde T.B.M.M.’ne sunulan kanun teklifi üzerinde Adalet Komisyonunda yapılan görüşmeler sonucu, bir kısım maddeleri aynen benimsenmiş, bir kısım ilâveler yapılmış ve bir kısım maddeleri de teklif metninden çıkarılarak 25.1.1990 gün ve 17 sayılı Komisyon kararıyla T.B.M.M. Genel Kuruluna sunulmuştur. T.B.M.M. Genel Kurulunun 19.4.1990 tarihli oturumunda görüşülerek kanun teklifi kabul edilmiştir.

3628 sayılı Kanun ve uygulaması mal bildirimini ile ilgili hükümler ve kanunda sayılan suçlarla ilgili soruşturma usulü ile ilgili hükümler olarak iki ana başlık altında incelenecektir. Bu incelemede, uygulayıcılara yol gösterici olmak amacıyla kanun hakkında genel açıklama yapılacak, Yargıtayın konu ile ilgili kararlarına yer verilecek ve kanunun uygulamada tereddüt yaratması ihtimal dahilinde olan bazı maddeleri üzerinde görüş belirtilecektir.

## **II— MAL BİLDİRİMİNDE BULUNMA ESAS VE USULLERİ**

### **A. GENEL OLARAK**

Ülkemizde, kamu hizmetinde bulunanların mal bildirimine tâbi tutulmaları Anayasamızın 71. maddesinin gereğidir. 1982 Anayasasının 71. maddesinde "Kamu hizmetine girenlerin mal bildiriminde bulunmaları ve bu bildirimlerin tekrarlanma süreleri kanunla düzenlenir. Yasama ve yürütme organlarında görev alanlar, bundan istisna edilemezler." hükmü yer almıştır. Buna benzer bir hüküm 1961 Anayasasının 59. maddesinde de mevcuttu. Ancak 1982 Anayasası mal bildiriminde bulunulması hususunu daha kapsamlı biçimde hükme bağlamış ve 1961 Anayasa-

sından farklı olarak kamu hizmeti devam ederken belirli süreler içinde bu bildirimlerin tekrarlanması öngörülmüştür.

Geçmişe yönelik olarak inceleme yaptığımızda kamu hizmetinde bulunanların mal bildirimini vermelerine yönelik çeşitli yasal düzenlemelerin mevcut olduğu görülmektedir. Bunlardan 3.11.1947 gün ve 4237 sayılı Fevkalade Hallerde Haksız Olarak Mal İktisap Edenler Hakkında Kanun, fevkalade hallerde uygulanmış, 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu ile 19.2.1940 tarihinde ilân edilen fevkalade hal 16.9.1960 tarihinden itibaren kaldırılınca, bu Kanun 16.9.1960 tarihinden sonra fiilen yürürlükte olmamıştır. Bu nedenle 16.9.1960 tarihinden 2871 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 11.8.1983 tarihine kadar, kamu görevlilerinden mal bildirimini alınmasına dair uygulamalar, 19.6.1949 gün ve 5440 sayılı Memur ve Hizmetlilerden Mal Beyannamesi Alınması Hakkındaki Kanun hükümlerine göre yapılmıştır. 5440 sayılı Kanun kapsamlı düzenlenmemiştir.

4237 ve 5440 sayılı Kanunlar, 11.8.1983 tarihinde yürürlüğe giren 9.8.1983 gün ve 2871 sayılı Kamu Görevlileri ile İlgili Mal Bildirimi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 2871 sayılı Kanun, seçimle gelenler ve ekonomik nitelikli kurum ve kuruluşlarda çalışanlar dahil hemen hemen bütün kamu görevlilerini kapsamına almış, mal bildirimlerinin verilmesi gereken zaman ve verileceği mercileri her görevli itibarıyla ayrı ayrı göstermiş, bildirim konusuna girecek malları belirtmiş ve haksız edinilen malın anahatları ile ölçüsünü belirlemiş, yetkili merciler için bildirimleri inceleme ve öncekilerle karşılaştırma zorunluluğu getirmiş, yargı aşamasından önce ve yargı aşamasında inceleme, soruşturma ve kovuşturma usullerini ve bunları yapanların yetkilerini, haksız mal edinmenin kesinleşmesi halinde verilecek cezaları düzenlemiş ve böylelikle genel çatı oluşturulmuştur. Ancak bu Kanunun da bir takım eksikliklerinin olduğu uygulamalar sonucu görülmüştür.

Mal bildirimini konusunda hükümler ihtiva eden bir diğer kanun 1609 sayılı Kanundur. 1609 sayılı Kanun, bu kanun kapsamındaki suçlarla ilgili yapılacak soruşturmalarda sanıklardan bildirim alınmasını ve bu bildirimlerin gerçek dışı olması halinde uygulanacak ceza hükmünü belirlemekte idi.

2871 sayılı Kanun ile 1609 sayılı Kanun konumuz olan 3628 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

Bundan sonraki bölümlerde 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ve bu Kanunun 22. maddesi uyarınca 15.11.1990 tarih ve 20696 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe konulan "Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkın-

da Yönetmelik”in getirdiği esas hükümler hakkında ana çizgileriyle açıklamalara yer verilecektir.

## **B. MAL BİLDİRİMİNDE BULUNMASI GEREKENLER**

Mal bildiriminde bulunması gerekenler;

a. Her tür seçimle iş başına gelen kamu görevlileri ve dışarıdan atanan Bakanlar Kurulu üyeleri (Muhtarlar ve ihtiyar heyeti üyeleri hariç),

b. Noterler,

c. Türk Hava Kurumunun genel yönetim ve merkez denetleme kurulu üyeleri ile genel merkez teşkilatında ve Türk Kuşu Genel Müdürlüğünde, T. Kızılay Derneğinin merkez kurullarında ve Genel Müdürlük teşkilatında görev alanlar ve bunların şube başkanları,

d. Genel ve katma bütçeli daireler, il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluş ve alt kuruluşlarda, kamu iktisadi teşekkülleri (iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları) ile bunlara bağlı müessese, bağlı ortaklık ve işletmelerde, özel kanunlarla veya özel kanunların verdiği yetkiye dayanarak kurulan ve kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşlar ile bunların alt kuruluşlarında veya komisyonlarında aylık, ücret ve ödenek almak suretiyle kamu hizmeti gören memurları, işçi niteliği taşımayan diğer kamu görevlileri ile yönetim ve denetim kurulu üyeleri,

e. Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarında görevli olanlar ile bunların yönetim ve denetim kurulu üyeleri, (5590 sayılı Kanuna göre kurulan oda ve borsaların oda ve borsa meclisi ile yönetim kurulu üyeleri dahil),

9.5.1991 gün ve 3741 sayılı Kanunun Ek 12. maddesi ile, 3628 sayılı Kanunun 2. maddesinin (e) bendi hükmünün 507 sayılı Kanuna göre kurulmuş ve kurulacak mesleki teşekküllerden dernek, birlik, federasyon, konfederasyon ve vakıfların personeli ile yönetim, denetim ve disiplin kurulu başkan ve üyeleri hakkında uygulanmayacağı ve daha önce alınmış bulunan mal bildirimlerinin ilgililerine iade edileceği kabul edilmiştir.

f. Siyasi parti genel başkanları, vakıfların idare organlarında görev alanlar, kooperatiflerin ve birliklerin başkanları, yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürleri, yeminli mali müşavirler, kamuya yararlı dernek yönetici ve deneticileri,

g. Gazete sahibi gerçek kişiler ile gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları,



h. Özel kanunlarına göre mal bildiriminde bulunmak zorunda olanlar (konfederasyon, sendika ve sendika şubesi başkan ve yöneticileri dahil),

Şeklinde belirlenmiştir. (Kanun 2. md. Yönetmelik 3. md.)

Kanunun (d) fıkrasında belirtilen kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan işçilerin mal bildiriminde bulunması gerekmemektedir.

Her ikisi de bildirimde bulunması gereken eşlerin ayrı ayrı mal bildiriminde bulunmaları zorunluluğu vardır. Bu takdirde, eşlerden her biri, eşi ile velâyeti altındaki çocuklarının da mallarını bildirmek durumundadır. (Yönetmelik 4. md.)

Kamu görevlilerinden asli görevleri uhdelerinde kalmak kaydıyla ikinci bir görevi yürütenler (yönetim kurulu veya danışma kurulu üyeliği gibi) ya da vekaleten tedvir edenler, sadece asli görevlerinden dolayı tek mal bildiriminde bulunacaklardır. Kamu görevlisi olmayıp da 3628 sayılı Kanuna göre birden fazla mal bildiriminde bulunması gerekenler, bu mercilerden yalnız birine mal bildirimini vereceklerdir. Ancak, mal bildiriminde bulunulan merciin, diğer kuruma da bilgi vermek yükümlülüğü vardır. (Yönetmelik 5. md.)

### **C. MAL BİLDİRİMİNİN KONUSU**

3628 sayılı Kanun kapsamına giren yukarıda sayılan görevlilerin kendilerine, eşlerine ve velâyetleri altındaki çocuklarına ait bulunan;

a. Taşınmaz malları, (Taşınmaz mallar, yurt içinde veya dışında bulunan bina, arsa, arazi ve madenlerle Medeni Kanun gereğince taşınmaz mal hükmünde bulunan aynî haklarla arsa ve yapı kooperatif hisselerini kapsamaktadır.)

b. Kendilerine aylık ödenenler, net aylık tutarının beş katından; aylık ödenmeyenler ise Genel İdare Hizmetleri sınıfında 1. derecenin 1. kademesindeki şube müdürüne ödenen net aylığın beş katından fazla değer ve tutarındaki;

1. Para ve para hükmündeki kıymetli kâğıtları, (Yabancı kâğıt paralar, bunların bildirim tarihindeki borsa kıymetlerine göre Türk parası değeri ve cinsleri üzerinden belirtilir.)

2. Hisse senedi ve tahvilleri,

3. Altın ve mücevheratı,

4. Diğer taşınır malları, (Her türlü kara, deniz ve hava taşıt araçları, traktör, biçer-döver, harman makinası ve diğer ziraat makinaları,

inşaat ve iş makinaları, hayvanlar, koleksiyonlar, ev eşyaları, antika ve kıymetli tablolar),

2871 sayılı Kanunda yer alan “diğer değerli taşınır mallar” ibaresindeki “değerli” deyimini 3628 sayılı Kanunla kaldırılmıştır. Böylelikle yukarıda belirtilen oranlardaki taşınır mallar da bildirim konusu olacaktır.

5. Hakları, (Taşınmaz mallara ait aynî haklar hariç olmak üzere taşınır mallara ait ihtira beratı, telif hakkı gibi haklar)

6. Alacakları,

7. Borçları ve sebepleri,

8. Gelirleri ve bunların kaynakları,

Mal bildirimine konu teşkil etmektedir. (Kanun 5. md. Yönetmelik 8. md.)

Burada dikkat edilmesi gereken husus, bildirimde bulunacak kişi sadece kendisine, eşine ve velâyeti altındaki çocuklarına ait taşınmaz ve taşınır mal ve kıymetler için bildirim verecek olmasıdır. Velâyeti altında olmayan çocuklarına, ana, baba, kardeş ve diğer yakın akrabasına ait mallarla ilgili bildirimde bulunulması gerekmemektedir.

Taşınmaz mallar değeri ne olursa olsun bildirim konusudur. Para, altın, hisse senedi, tahvil, altın, mücevher ve diğer taşınır malları, hakları, alacakları ve gelirleriyle borçlarının tutarı görevliye yapılan aylık net ödemenin beş katından fazla olduğu taktirde bildirim konusudur. Aylık ödenmeyenlerde ise Genel İdare Hizmetleri sınıfında 1. derecenin 1. kademesindeki şube müdürüne ödenen net aylığın beş katından fazla değer ve tutarındaki mal, hak, alacak, borç ve gelirler bildirimin konusunu teşkil edecektir. Şube müdürüne ödenen her türlü zam ve tazminatlar dahil net aylık miktarı, aylıklara uygulanan katsayının belirlenmesine müteakip Maliye ve Gümrük Bakanlığınca tespit ve ilân olunacaktır.

Bildirime konu mal, hak, alacak, borç ve gelirlerin ayrı ayrı toplam değerlerinin tek kalem halinde gösterilmesi ve malların bildirim tarihindeki değerleri esas alınmak suretiyle beyan olunması gerekmektedir.

## **D — MAL BİLDİRİMİNİN VERİLME ZAMANI**

Mal bildirimlerinin;

a. Bu kanun kapsamındaki göreve atanmada, göreve giriş için gerekli belgelerle birlikte,

- b. Bakanlar Kurulu üyeleri için, atanmayı izleyen bir ay içinde,
- c. Seçimle gelinen görevlerde, seçimin kesinleşme tarihini izleyen iki ay içinde,
- d. Yönetim ve denetim kurulları ile komisyon üyeliklerine seçilen veya atananlar için, göreve başlama tarihini izleyen bir ay içinde,
- e. Görevi sona erenler ayrılma tarihini izleyen bir ay içinde,
- f. Gazete sahibi gerçek kişiler ile, gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri faaliyete geçme tarihini, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları bu işe veya görevlerine başlama tarihini izleyen bir ay içinde,
- g. Özel kanunlarına göre mal bildiriminde bulunması gerekenler için kanunlarında öngörülen süre içinde,

Verilmesi gerekmektedir. (Kanun 6. md. - Yönetmelik 9, 10, 11, md.ler)

Kanun göreve ilk atamalarda mal bildiriminde bulunulmadığı takdirde atama işleminin yapılamıyacağı öngörülmüştür.

Mal bildiriminde bulunması gerekenlerin, eşleri, velâyeti altındaki çocukları ve kendilerinin şahsî mal varlıklarında önemli bir değişiklik olduğunda değişikliği izleyen bir ay içinde yeni edindikleri mal, hak, gelir, alacak ve borçlara münhasır olmak üzere ek mal bildirimini vermek zorunluluğu vardır. Kanunun 5. ve Yönetmeliğin 8. maddesinde gösterilen mahiyet ve miktardaki malın iktisabı ile hak, alacak veya gelir sağlanması veya borçlanması, mal varlığında önemli değişiklik sayılmaktadır.

Bu kanun kapsamındaki görevlere devam edenlerin, sonu (0) ve (5) ile biten yılların en geç Şubat ayı sonuna kadar mal bildirimlerini yenilemesi gerekmektedir. (Kanun 7. md.)

Yeni ve ek bildirimlerin mal bildirimini almakla yetkili merciler tarafından daha önceki bildirimlerle karşılaştırılması, yapılan karşılaştırma sonucunda gerçeğe aykırı bildirimde bulundukları veya haksız mal edindikleri, kaçırdıkları veya gizledikleri anlaşılanlar hakkında bu mercilerce, yetkili C. Başsavcılığına suç duyurusunda bulunulması zorunluluğu getirilmiştir. (Kanun 7. md. - Yönetmelik 18. md.)

## **E — MAL BİLDİRİMİNİN VERİLECEĞİ MERCİLER**

Mal bildirimlerinin;

- a. T.B.M.M. ve Bakanlar Kurulu üyeleri için T.B.M.M. Başkanlığına

b. Kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personel için, özlük işleri ile ilgili birime,

c. Kurum, teşebbüs, teşekkül ve kuruluşların Genel Müdürleri, yönetim ve denetim kurulu için ilgili bakanlıklara,

d. Yüksek mahkemelerin daire başkan ve üyeleri için, ilgili mahkemenin başkanına,

e. Noterler için Adalet Bakanlığına,

f. Diğer kurum ve kuruluşların memur ve hizmetlileri için atamaya yetkili makama,

g. T.H.K. ve Kızılay Derneğinde görev alanlar için kurum ve dernek başkanlığına,

h. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında görevli olanlar için kurum başkanlığına, bunların yönetim ve denetim kurulu üyeleri için ilgili bulundukları bakanlıklara,

i. Görevlerinden ayrılanlar için bu görevlerinde iken bildirimlerini vermeleri gereken makama,

j. Siyasi parti genel başkanları için Yargıtay C. Başsavcılığına,

k. Kooperatif ve birliklerin başkanları, yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürleri için, kooperatiflerin ve birliklerin denetiminin yapıldığı kuruluşlara,

l. Yeminli mali müşavirler için Maliye ve Gümrük Bakanlığına,

m. T.H.K.'nun, T. Kızılay Derneğinin ve kamu yararına sayılan derneklerin genel yönetim ve merkez denetleme kurulu üyeleri için İçişleri Bakanlığına, bunların şube başkanları için bulundukları İl Valiliklerine,

n. İl Genel Meclisi Üyeleri için ilgili Valiliğe, Belediye meclis üyeleri için ilgili Belediye Başkanlarına, Belediye Başkanları için İçişleri Bakanlığına,

o. Mal bildirimi verecek son merciler için, kendi kuruluşlarının özlük işleri ile ilgili birimine,

p. Gazete sahibi gerçek kişiler ile gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri, sorumlu müdürleri, basyazarları ve fıkra yazarları için bulundukları yer en büyük mülki amirliğine,

r. Vakıfların idare organlarında görev alanlar için Vakıflar Genel Müdürlüğüne,

Verilmesi gerekmektedir. (Kanun 8. md. - Yönetmelik 6. md.)

Yukarıda belirtilen merciler mal bildirimlerinin süresi içinde verilmesini sağlamakla sorumlu kılınmıştır. Bu mercilerin, mal bildirimlerinin verilmesini izlemek için birim veya personel görevlendirmeleri gerekmektedir.

Mal bildirimleri, verildiği makam veya mercilerin ilgili birimlerinde, ilgililerin varsa sicil yoksa özel dosyalarında saklanması, mal bildiriminin içeriği hakkında, soruşturma ve kovuşturmayaya yetkili kişi ve merciler dışında hiç kimseye bilgi verilmemesi, hiç bir şekilde açıklama yapılmaması Kanunun 9. maddesinde hükme bağlanmıştır. Ayrıca mal bildirimindeki bilgiler ve kayıtlar esas alınarak içeriği hakkında yayında bulunulmayacaktır.

Bildirimi açıklamak, bilgi vermek ve yayınlamak Kanunun 11. maddesi ile cezalandırılacak fiiller arasında sayılmıştır.

## **F — HEDİYE VE HİBELER VE BUNLARLA İLGİLİ YAPILACAK İŞLEMLER**

Bu Kanunda belirtilen kamu görevlilerinin, milletlerarası protokol, mücaeme veya nezaket kaideleri uyarınca veya diğer herhangi bir sebeple, yabancı devletlerden, milletlerarası kuruluşlardan, sair milletlerarası hukuk tüzelkişiliklerinden, Türk uyuğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzelkişi veya kuruluştan; aldıkları tarihteki değeri on aylık net asgari ücret toplamını aşan her hediye veya hibe niteliğindeki eşyayı, aldıkları tarihten itibaren bir ay içinde kendi kurumlarına teslim etmeleri öngörülmüştür. (Kanun 3. md.)

Ancak, yabancı devlet adamları ve milletlerarası kuruluş temsilcileri tarafından verilen imzalı hatıra fotoğraflarının çerçeveleri bu madde hükmüne tâbi tutulmamıştır.

Yukarıda belirtildiği şekilde kendisine veya eşine verilen hediye veya hibe niteliğindeki eşyayı alan kamu görevlisi, bu eşya değerinin on aylık net asgari ücret toplamını aşan değerde olduğunu belirlemesi halinde; yurt içinde aldıkları tarihten, yurt dışında yurda dönüşleri tarihinden itibaren on gün içinde, bulundukları İl Defterdarlığına (takdir komisyonu başkanlığına) değer takdiri için kurumları vasıtasıyla göndereceklerdir.

Hediye veya hibe niteliğindeki bu eşyanın (yabancı devlet adamları ve milletlerarası kuruluş temsilcileri tarafından verilen imzalı hatıra fotoğraflarının çerçeveleri hariç) gerçek değerinin takdiri ile net asgari ücretin on aylık toplamını aşmış aşmamış, 213 sayılı Vergi Usul Kanu-

nunun değişik 72. maddesine göre kurulan takdir komisyonunca en geç on gün içinde tespit olunarak ilgiliye ve bağlı bulunduğu kuruma bildirilecektir.

Kıymet takdirini müteakip, takdir komisyonu tarafından ilgisine geri verilen hediye veya hibe niteliğindeki eşyadan değeri net asgari ücretin on aylık toplamını aşanlar, ilgilisi tarafından en geç on gün içinde Rendi Kumrularına verilecektir. Bu eşyalar, kurumca sergilenmek veya başka bir şekilde muhafaza edilmek suretiyle değerlendirilebileceği gibi ilgisi sebebiyle diğer bir kuruma tevdi de edilebilecektir. (Yönetmelik 14. md.)

Kanunun 3. maddesi ile, milletlerarası protokol ve nezaket kaideleri gereği yabancı devletlerden ve kuruluşlardan kamu görevlilerine verilen hediye veya hibe eşyalara açıklık getirilmekte ve bunlardan hangilerinin Hzineye intikâl ettirileceği gösterilmektedir. Bu maddeden kamu görevlilerinin her zaman hediye alabilecekleri anlamı' çıkarılmamalıdır. Devlet Memurları Kanununun 29. maddesi, devlet memurlarının doğrudan doğruya veya aracı eliyle hediye istemeleri ve görevleri sırasında olmasa dahi menfaat sağlama amacıyla hediye kabul etmelerini yasaklamıştır. Ayrıca, Türk Ceza Kanununun 211. maddesi de kanunen yapmaya veya yapmamaya mecbur oldukları şeyi yapmak veya yapmamak için alınan veya başkalarına aldırılan hediye ruşvet saymıştır. Milletlerarası protokol ve nezaket kaideleri gereği olan dışında kamu görevlilerinin hediye kabul etmeleri mümkün görülmemektedir. Bu hediyelerin de belirli tutarı geçeni kurumlarına teslim edilmesi zorunludur.

Değeri asgari ücretin on katından çok olmasına rağmen kendisine milletlerarası protokol gereği verilen hediye veya hibe eşyayı kurumuna bildirmeyen kamu görevlisi hakkında yapılacak işlem, Kanunun ceza hükümlerinde açıkça belirtilmemiştir. Ancak, teslim edilmeyen hediye veya hibe eşyanın haksız mal edinme sayılması gerektiği kanaatindeyim. Çünkü, Kanunun 3. maddesi bu tür eşyanın teslim edilmesini zorunlu kılmıştır. Kanunun bu hükmüne rağmen teslim edilmemesi haksız bir mal edinme olacaktır.

## **G. HAKSIZ MAL EDİNME KAVRAMI**

Kanuna veya genel ahlaka uygun olarak sağlandığı ispat edilemeyen mallar veya ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilmeyecek harcamalar şeklinde ortaya çıkan artışlar, bu kanunun uygulanmasında haksız mal edinme sayılmaktadır. (Kanun 4.md). Kanunun 4. maddesinde yer alan "...ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilmeyecek harcamalar..." iba-

resindeki sosyal yaşantının üst sınırı ne olacaktır? Bu, zaman ve mekan itibariyle değişen bir görünümüdür. Gerçekten, rüşvet ve yolsuzluklarla haksız mal edinme yolunu seçmiş bir kimse ne kadar dikkatli davranırsa davranırsın, kendisi ve yakınlarının harcama biçiminde bir değişiklik mutlaka kendini hissettirecektir. Gerek kendi, gerekse ailesinin geliriyle uyuşmayacak tarzda iç ve dış geziler, lüks arabalar, yazlık ve kışlık evler, kürk, takı ve diğer mücevherler, bölgenin özelliğine göre herkesin gidemeyeceği lüks yerlerde süren eğlence hayatı, kişi için haksız mal edindiği intibayı uyandıran unsurlardan sayılabilir. Bunlar kişinin üzerine gidilmesi gereken ipuçları, emareler olabilecektir. Ancak bu emareler aranırken sosyal yaşantısı ile bağdaşmayacak harcamaların yetkililerce takdirinde aşırıya kaçılmasını önleyecek kriterlerin belirlenmemiş olması, Kanunun uygulamada aksaklık doğurabilecek noktalarından birisi olarak görülmektedir.

Maddedeki "...genel ahlaka uygun olarak sağlandığı ispat edilemeyen mallar..." ibaresi de benzeri durumdadır. Ahlak, toplumda önemli bir düzen sağlama vasıtasıdır. Ancak temelde bireylerin takdir biçimine bağlı olmakta ve sınırları kişiden kişiye ve toplumlara göre değişmektedir. Bu nedenle, konuya daha açıklık getirecek kriterlerin en azından Yönetmelikte belirlenmesi yerinde olacaktır.

## **H — MAL BİLDİRİMİ İLE İLGİLİ CEZA HÜKÜMLERİ**

a. Kanunda belirtilen sürelerde mal bildiriminde bulunmayana bildirimin verileceği merci tarafından Tebligat Kanunu hükümlerine göre ihtarda bulunulduktan sonra, bu ihtarın kendisine tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde mazeretsiz olarak bildirimde bulunmayana üç aya kadar hapis cezası verilmesi Kanunun 10. maddesinde hükme bağlanmıştır.

Yapılan tebligata rağmen mal bildiriminde bulunmayan hakkında yetkili Cumhuriyet Başsavcılığına bu madde hükmüne göre cezai işlem yapılmak üzere suç duyurusunda bulunulması gerekmektedir.

Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise, soruşturma nedeniyle verilen süre zarfında mal bildiriminde bulunmayana üç aydan bir yıla kadar hapis cezası verilmesi hüküm altına alınmıştır.

Soruşturma nedeniyle mal bildirimini istenmesi Kanunun 19. maddesi uyarınca Cumhuriyet Savcısı ve soruşturma ile görevli müfettiş veya muhakkikçe yapılabilmektedir. Soruşturmaya başlandığında ihbarı doğrulayan emareler bulunduğu takdirde sanıktan, haksız edinilen malın kaçırıldığı yolunda delil ve emare elde edildiği takdirde sanığın ikinci dereceye kadar kan ve sihrî hısımları ile gelini ve damadından mal bil-

diliminde bulunmaları istenebilecektir. İkinci dereceye kadar kan ve sihrî hısımlar kapsamına eş, çocuklar, ana, baba, kayınpeder, kayınvalide, kardeş, kayınbirader, baldız, büyükbaba, büyükanne, torun girmektedir.

Bu kişilerden müfettiş veya muhakkik tarafından mal bildiriminde bulunulması istenildiği takdirde, ilgililer 7 gün içinde mal bildiriminde bulunmazlar ise, bunlar hakkında yetkili C. Başsavcılığına suç duyurusunda bulunulması ve Kanunun 10. maddesinin 2. fıkrası uyarınca cezai işlem yapılmasının talep edilmesi gerekecektir.

Mal varlığında önemli bir değişiklik olduğunda mal bildiriminde bulunmama halinde uygulanacak cezai işlem belirtilmemiştir. Kanunun 10. maddesindeki ceza hükmü, değişiklikten ilgili idarenin bilgisi olması halinde yapacağı tebligata rağmen görevlinin bildirimde bulunmaması halinde uygulanabilecektir. Halbuki mal varlığındaki olabilecek değişikliği idarenin her zaman bilmesi veya takip etmesi mümkün değildir. Mal bildiriminde bulunması gerekenlerin değişiklikleri kendiliğinden yetkili merciye bildirmesi zorunlu kılan hükmü fiilen uygulatabilmek için bu konuda cezai yaptırıma ihtiyaç vardır. Mal varlığında önemli değişiklik olmasına rağmen kendiliğinden değişiklikten itibaren bir ay içinde bildirimde bulunmayan hakkında tebligat şartı aranmaksızın ceza hükmü getirilmelidir.

b. Kanunun İl. maddesi ile, mal bildiriminin içeriği hakkında hiç bir şekilde açıklama yapılmaması ve bilgi verilmemesi (soruşturma nedeniyle yetkili kişi veya mercilerce istenmesi hali hariç), ayrıca bildirimdeki bilgi'ye kayıtlar esas alınarak içeriği hakkında yayın yapılmaması esasını getiren Kanunun 9. maddesine aykırı davranışlar için üç aydan bir yıla kadar hapis cezası getirilmiştir. Bu fiil basın yoluyla işlenmesi halinde verilecek ceza yarı oranında arttırılacaktır.

Bu madde, mal bildirimlerinin gizliliğinin sağlanması amacıyla getirilmiştir.

Kanunun bu maddesinin başlığı ile madde içeriği arasında bir çelişki mevcuttur. Madde başlığı "gerçeğe aykırı açıklama"dır. Halbuki madde içeriği ise, bildirimlerin gizliliğine uymayan hakkında ceza verilmesini öngörmektedir. Bu madde içeriğine göre, madde başlığının "Gizliliğe uymama" olması gerektiği kanısına varılmıştır.

c. Kanunun 12. maddesi uyarınca, kanunen daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde gerçeğe aykırı bildirimde bulunduğu tespit edilene altı aydan üç yıla kadar hapis cezası verilecektir.

Gerçeğe aykırı bildirim ya bir ihbar sonucu yapılan soruşturma sonucu tespit edilebileceği gibi, önceki bildirimlerin Kanunun 7. Mad-



desi uyarınca yapılacak karşılaştırılması sonucunda da anlaşılması mümkündür.

d. Kanunun 13. maddesi ile haksız mal edinene üç yıldan beş yıla kadar hapis ve beş milyon liradan on milyon liraya kadar ağır para cezası verilmesi, haksız edinilen malı kaçıran veya gizleyene de aynı cezanın verilmesi hükmüne bağlanmıştır. Haksız mal edinme kavramı daha önce açıklandığından burada ayrıca açıklanmamıştır.

Yukarıda yer alan ceza hükümlerinden ayrı olarak, haksız edinilmiş olan malların zorulmasına karar verileceği, (madde 14) mal bildiriminin gizliliğini ihlâl edenlerle gerçeğe aykırı bildirimde bulunanlara ceza süresi kadar, haksız mal edinene müebbeten kamu hizmetlerinden yasaklanma cezası verileceği, (madde 15) kanunun hükümlerine aykırı davranıştan dolayı (mal bildiriminde bulunmayanlara uygulanacak 10/1, madde hükmü hariç) verilen cezaların tecil edilemeyeceği, para veya tedbire çevrilemeyeceği, ön ödeme usulünün uygulanamayacağı (madde 16) hükümleri de yer almıştır.

Ayrıca, bu Kanuna göre soruşturma ve kovuşturmayaya yetkili kişi ve mercilerce istenen bilgileri, özel kanunlarında aksine bir hüküm mevcut olsa bile eksiksiz vermek zorunluluğuna uymayan kişiler hakkında, üç aydan altı aya kadar hapis cezası verileceği, Kanunun 20. maddesi ile hüküm altına alınmıştır.

## **İ — MAL BİLDİRİMİ İLE İLGİLİ HÜKÜMLERİN GENEL DEĞERLENDİRMESİ**

Kamu görevlilerinin haksız mal edinmelerini önlemeye yönelik olarak uygulamaya konulmuş olan 3628 sayılı Kanunun mal bildirimi ile ilgili hükümleri, 2871 sayılı Kanunla getirilen bazı hükümleri korumuş, bazı maddelerde değişiklik ve ilaveler getirmiştir.

Mal bildiriminde bulunması gerekenlerin kapsamı biraz daha genişletilmiş, 2871 sayılı Kanundan ayrı olarak her türlü seçimle gelen kamu görevlileri, muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri hariç), kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında görevli olanlar, siyasi parti genel başkanları, vakıflar, kooperatifler ve birlikler başkan ve yönetim kurulu üyeleri, yeminli mali müşavirler, kamu yararına sayılan dernek yöneticileri ve deneticileri, gazete sahipleri, sorumlu müdürleri, başyazar ve fıkra yazarları ile konfederasyon, sendika başkan ve yöneticileri kanun kapsamına alınmıştır.

3628 sayılı Kanun, 2871 sayılı Kanunda olduğu gibi mal bildirimlerinin verilmesi gereken zamanı ve verileceği mercileri her görevli iti-

barıyla ayrı ayrı göstermiş, bildirim konusuna girecek malları belirtmiş ve haksız edinilen malın ana hatları ile ölçüsünü belirlemiş, yetkili merciler için bildirimleri inceleme ve öncekilerle karşılaştırma zorunluluğu getirmiş, bildirimlerin içeriği hakkında açıklama, bilgi verme ve yayında bulunma yasağı getirilmiş, haksız mal edinmenin kesinleşmesi halinde verilecek cezaları düzenlemiştir.

Bu Kanunda 2871 sayılı Kanundan farklı olarak, soruşturma açılan kamu görevlisinden mal bildirimini alınması uygulaması, sanığın 2. derece kan ve sihri hisımlarıyla gelin ve damatları kapsama alınarak genişletilmiş, Kanunda belirtilen süreler içinde yapılacak tebligata rağmen mal bildiriminde bulunmayanlara hapis cezası verileceği, haksız mal edindiği kesinleşmiş olanların kamu görevinde istihdam edilemeyeceği, bu Kanuna aykırı hareket edenler hakkında (10/1. madde uygulaması hariç) verilecek cezalara tecil, paraya çevirme ve ön ödeme usullerinin uygulanamayacağı hususları düzenlenmiş, hediye veya hibe eşyanın tanımı yapılarak belirli değeri aşan bu tür eşyanın kuruma teslim edilme zorunluluğu getirilmiş, bu Kanuna aykırı hareket edilmesi halinde soruşturmanın doğrudan Cumhuriyet Başsavcılığınca yapılması esası benimsenmiştir. Bu hükümler Kanunla yeni getirilen düzenlemelerdir.

Mevcut haliyle Kanunun mal bildirimini ile ilgili hükümlerinde bazı eleştirilebilecek yönler ve eksiklikler olduğu göze çarpmaktadır.

— Mal bildirimini vermesi gerekenler kapsamına kamu hizmetinde bulunmayan ve kamu görevlisi sayılmayanlar da dahil edilmiştir. Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarında görevli olanlar ile bunların yönetim ve denetim kurulu üyeleri ve gazete sahipleri ile sorumlu müdürleri, başyazarları, fıkra yazarlarının mal bildirimini vermesinin rüşvet ve yolsuzluklarla mücadelede sağlayacağı yarar ne olacaktır? Özellikle sanayici olan veya ticaretle uğraşan bir kişinin sanayi veya ticaret odasında yönetim kurulu üyesi seçildiği düşünüldüğünde, her gün ticaret ve sanayi işi nedeniyle mal varlığında olumlu veya olumsuz önemli değişiklikler olması normaldir. Bu yönetim kurulu üyesinin her ay mal bildiriminde bulunması gerekecektir. Aynı şey büyük gazete sahipleri için de geçerlidir. Ayrıca meslek kuruluşlarının yönetim kurulu başkan ve üyeleri ve gazete sahipleri başyazarları, fıkra yazarları ile sorumlu müdürleri kamu görevlisi değildirler. Türk Ceza Kanunu açısından irtikâp, rüşvet alma, zimmet gibi memur suçlarını fiilen işleyemezler. 3628 sayılı Kanunun ana amacı rüşvet ve yolsuzluklarla mücadeledir. Kamu görevlisi olmayanların mal bildirimini vermelerinin rüşvet ve yolsuzlukla mücadelede hiç bir pratik yararı olmadığı düşüncesindeyim. Nitekim, bu husus görülmüş olmalıdır ki,

9.5.1991 gün ve 3471 sayılı Kanunun Ek 12. maddesi ile, 507 sayılı Kanuna göre kurulmuş kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar görevlileri ile yönetim, denetim ve disiplin kurulu başkan ve üyeleri 3628 sayılı Kanun uygulamasından muaf tutulmuşlardır.

Kanunda yapılacak değişikliklerle diğer kamu kurumu niteliğindeki mesleki kuruluşlar ile gazete sahipleri, sorumlu müdürleri, başyazarları ile fıkra yazarları mal bildirimi vermesi gerekenler kapsamında çıkarılmalıdır.

— İnceleme sırasında ilgili bölümde açıklandığı üzere, Kanunun

4. maddesinde yer alan haksız mal edinmenin tanımında kullanılan "genel ahlaka uygun olarak sağlandığı ispat edilemeyen mallar" ve "ilgilinin sosyal yaşantısı bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalar" konusuna açıklık getirecek kriterlerin Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkındaki Yönetmelikte belirlenmesi, bu kavramların yetkililerce yapılacak takdirinde aşırıya kaçılmasını ve farklı uygulamaları önleyecektir.

— Mal varlığında önemli değişiklik olduğunda mal bildiriminde bulunmamanın cezai yaptırımı fiilen bulunmamaktadır. Çünkü Kanunun 10. maddesi tebligata rağmen mazeretsiz olarak bildirimde bulunmamayı cezalandırmıştır. Değişiklikten idarenin haberi olun, tebligat yaptıktan sonra bildirimde bulunulmadığı takdirde 10. madde uygulanabilecektir. Mal varlığındaki önemli değişiklikleri yetkili mercive süresi içinde kendiliğinden bildirme, Kanunun etkin uygulanabilmesi için gereklidir. Değişiklikleri kendiliğinden yetkili mercie bildirmeyi zorunlu kılan hükmü fiilen uygulatabilmek için bu konuda da cezai yaptırıma ihtiyaç bulunmaktadır. Mal varlığında önemli değişiklik olmasına rağmen tebligat şartı aranmaksızın kendiliğinden değişiklikten itibaren bir ay içinde bildirimde bulunmayan hakkında ceza hükmü getirilmelidir.

— Milletlerarası protokol ve nezaket kaideleri uyarınca kendisine verilen hediye veya hibe eşyayı bildirmeyen kamu görevlisi hakkında uygulanacak cezai işlem açıkça belirtilmemiştir. Hediye veya hibe eşyayı bildirmeye zorlayacak ceza hükmü konulmalı veya bunun haksız mal edinme sayılarak 13. maddenin uygulanacağı Kanunda belirtilmelidir.

— Kanunun 11. maddesinin madde başlığı ile madde içeriği çelişmektedir. 11. maddenin başlığı "gerçeğe aykırı açıklama"dır. Halbuki madde içeriği ise bildirimlerin gizliliğine uymayan hakkında ceza verilmesini öngörmektedir. Bu madde içeriğine göre kanun teklifinde olduğu gibi madde başlığının "gizliliğe uymama" olması gerekmektedir.

Bunlar dışında 3628 sayılı Kanunun mal bildirimi ile ilgili hükümleri ihtiyaca cevap verecek ve titizlikle uygulandığı takdirde amacına varabilecek genel çatıya sahiptir. Her kanun gibi bu Kanunun da iyi uygulayıcılar elinde amacına ulaşabileceği açıktır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### III— 3628 SAYILI KANUNA GÖRE SORUŞTURULACAK MEMUR SUÇLARI VE BU SUÇLARIN TESPİT YÖNTEMİ İLE

#### SORUŞTURMA USULLERİ

##### A — KANUNUN MAHİYETİ

Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun, memurların memuriyet görevlerinden doğan veya görevlerin yapılması sırasında meydana gelen cürümlerden dolayı özel bir kovuşturma usulü getirirken, memurlar için bir teminat ve aynı zamanda kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamayı amaç edinmiştir. Bununla birlikte, bu Kanun kapsamındaki memurların bir kısım suçlarının kovuşturulması, başka kanunların düzenlemesine bırakılmış bulunmaktadır.

Memurin Muhakematı Hakkında Kanun kapsamının daraltılması olarak da niteleyebileceğimiz bu durumlar, kuşkusuz çeşitli tercih ve zorunlulukların tabii bir sonucu olarak tezahür etmiştir. Yasa koyucu, memur tarafından işlenen suçun haksız mal edinme isteğine ve benzeri kişisel yararını temine yönelik olduğu durumlarda, kamu hizmetinin görülmesinde memura teminat verme prensibi sınırını daraltmış ve genel hükümlere göre kovuşturma usulünü tercih etmiştir.

Nitekim, 15.5.1930 tarihinde yürürlüğe giren ve yürürlükten kaldırıldığı 4.5.1990 tarihine kadar uygulanan 1609 sayılı Bazı Cürümlerden Dolayı Memurlar ve Şerikleri Hakkında Takip ve Muhakeme Usulüne Dair Kanun ile M.M.H.K. kapsamına giren memurların bazı suçlarının kovuşturulması özel düzenlemeye tâbi tutulmuştur.

Konumuzu teşkil eden ve 4.5.1990 tarihinde yürürlüğe giren 19.4.1990 günlü ve 3628 sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ile 1609 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

3628 sayılı Kanunun 4. bölümüyle bu Kanunda yazılı suçlar ile bazı suçlardan dolayı soruşturma usul ve esasları yeniden düzenlenmiştir.

## **B— KANUNUN SORUŞTURMA USULLERİ İLE İLGİLİ HÜKÜMLERİNİN UYGULAMA ALANI**

### **a. KANUN KAPSAMINA GİRENLER**

Kanunun 17. maddesinde, bu Kanunun kapsamındaki suçlar sayılmış, ancak hangi kamu görevlileri hakkında uygulanacağı konusunda açık bir belirleme yapılmamıştır.

Anılan maddenin birinci fıkrasının "...suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümleri uygulanmaz." hükmünden, anılan Kanuna tâbi memurların kimler olduğunun dolaylı olarak da olsa belirlenmiş olduğunu söylemek mümkündür. Buna göre, 3628 sayılı Kanun hükümlerinin, Bu Kanunda yazılı suçları işleyen M.M.H.K.'a tâbi kamu görevlilerine uygulanacağını söyleyebiliriz.

### **b. KANUNUN KAPSAMI DIŞINDA TUTULANLAR**

Kanunun 17. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar 17. maddenin 1. fıkrası kapsamı dışında tutulmuşlardır.

Bu hükme göre işledikleri suç, 3628 sayılı Kanunun 17. maddesinde sayılan suçlardan olsa dahi, müsteşarlar valiler ve kaymakamlar hakkında M.M.H.K. hükümlerine göre soruşturma yapılacaktır.

Kanunun 17. maddesinin 3. fıkrası ile, görevleri veya sıfatları sebebi ile, özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tâbi olan sanıklarla ilgili kanun hükümlerinin saklı olduğu kabul edilmiştir. Bu hüküm uyarınca, işledikleri suç 3628 sayılı Kanun kapsamı içinde dahi olsa, yasama organı mensupları, hakimler ve savcılar, YÖK Başkanı ve rektörler kendi kanunlarında belirtilen özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tâbi olacaklardır.

### **c. 3628 SAYILI KANUNA GÖRE SORUŞTURMASI YAPILACAK SUÇLAR**

Kanunun kapsamına giren suçlar, Kanunun 17. maddesinde aşağıdaki şekilde sayılmıştır. Sözkonusu madde hükmüne göre;

1. 3628 sayılı Kanunun 10, 11, 12, 13 ve 20. maddelerinde yazılı suçlar.
2. İrtikâp; (T.C.K. 209. md.)
3. Rüşvet; (T.C.K. 211-219. md. leri)

4. İhtilâs ve zimmet; (T.C.K. 202. md.)
5. Görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık; (1918 sayılı Kanunun 1, 20, Ek 2. md. leri)
6. Resmi ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırmak; (T.C.K. 205. m d.)
7. Devlet sırlarının açıklanması ve açıklanmasına sebebiyet vermek; (T.C.K.132. ve 136. md. leri)

Suçların işleyen veya bu suçlara iştirak eden kamu görevlileri hakkında M.M.H.K. hükümleri uygulanmayıp, haklarında 3628 sayılı Kanunun 17. ve müteakip maddelerine göre soruşturma yapılması gerekmektedir.

### **C — 3628 SAYILI KANUNA GÖRE SORUŞTURMASI YAPILACAK SUÇLARIN TESPİT YÖNTEMİ**

Yukarıda belirtilen suçların unsurları ve suçun tespitinde ortaya konulması gereken özel nitelikleri bu bölümde ayrı ayrı incelenecek ve açıklanacaktır.

#### **1 — 3628 SAYILI KANUNUN MAL BİLDİRİMİ İLE İLGİLİ HÜKÜMLERİNE AYKIRI HAREKET**

3628 sayılı Kanunun 17. maddesi ile getirilen hükümle, bu Kanunda yazılı suçları işleyen kamu görevlileri hakkında işlemin Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun hükümlerine göre yapılmayacağı esası benimsenmiştir.

3628 sayılı Kanunda yazılı suçlar, Kanunun 10, 11, 12, 13. maddelerinde belirtilenlerdir. Bu suçlar, tebligata rağmen mazeretsiz mal bildiriminde bulunmamak (md. 10/1), soruşturma ile ilgili olarak verilen 7 günlük süre zarfında mal bildiriminde bulunmamak (md. 10/2), mal bildiriminin içeriğini açıklamak, bilgi vermek (md. 11), gerçeğe aykırı mal bildiriminde bulunmak (md. 12), haksız mal edinmek, haksız edinilen malı kaçırmak veya gizlemek (md. 13), istenen bilgiyi vermemektir, (md. 20).

Bu suçların oluşumu ile ilgili gerekli bilgiler daha önceki bölümlerde belirtildiğinden ayrıca açıklama yapılmamıştır.

Kanunun bu maddelerinin uygulanması ile birlikte bir takım hukuki sorunların çıkacağı ihtimaldir. Bu hukuki sorunların çözümü diğer ceza uygulamalarında olduğu gibi Yargıtayın içtihadları ile sağlanacaktır.

## 2— İRTİKÂP (YIYİCİLİK)

İrtikâp suçu, daha önce Türk Ceza Kanununun 209 ve 210. maddelerinde yer almış iken, T.C.K.'da 21.11.1990 günlü ve 3679 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle 209. madde içerisinde yeniden düzenlenmiş ve 210. madde yürürlükten kaldırılmıştır.

İrtikâp (yiyicilik) suçu, geniş anlamda memuriyet sıfatını veya görevini kötüye kullanarak, memurun kendisine veya başkasına haksız çıkar sağlamasıdır. Bu suç Türk Ceza Kanununa göre üç ayrı şekilde oluşmaktadır.

a. Memurun bir kimseyi “icbar” etmek suretiyle çıkar sağlaması; (açık irtikâp) (manevi zorla yiyicilik) (TCK. Md. 209/1)

b. Memurun bir kimseyi “ikna” yolu ile çıkar sağlaması; (kapalı irtikâp) (TCK. Md. 209/2)

c. Memurun mağdurun hatasından yararlanarak çıkar sağlaması; (dolaylı irtikâp) (TCK. Md. 209/3)

### a. CEBİR YOLUYLA İRTİKÂP (Manevi Zorla Yiyicilik)

T.C.K.'nın 209. maddesinin 1. fıkrasına göre, memurun memuriyet sıfatını veya görevini kötüye kullanmak suretiyle bir kimseyi kendisine veya başkasına haksız olarak para verilmesine veya sair menfaatler sağlanmasına veya bu yolda vaatte bulunulmasına icbar etmesi (zorlaması) dır.

Manevi zorla yiyicilik suçunun unsurları şunlardır :

**aa. Suçun faili memur olmalıdır.** Bu suçun önşartıdır. Yiyicilik suçu, halkın devlet memurlarına olan güvenini azaltan suçlardandır. Devlet memurlarına olan güveni sarsan suçlardan olması nedeniyle devleti temsil etmeyen kurum ve kuruluşlarda çalışanların, devlete olan itimatı sarsmalarından bahsedilemeyeceği için bu kişilerin eylemleri yiyicilik suçunu oluşturmamaktadır. Yargıtay 5.CD. 20.3.1985 gün ve 757/1074 sayılı ve 17.10.1985 gün ve 2885/3905 sayılı kararıyla T.S.E. ve T.E.K.'de çalışanların eylemlerinin yiyicilik suçunu oluşturmayacağı hükme bağlanmıştır.

Memurun görev yaparken vazife yerinde yiyicilik suçunu işlemesi şart olmayıp, memurluk sıfatını kötüye kullanarak yer itibarıyla yetkisiz olduğu bölgede de bu suçu işlemesi mümkündür. (Y.5.C.D. 13.12.1984 gün ve 4206/4824 sayılı k.)

Failin suç tarihinde memur olması gerekmektedir. Daha önce istifa etmiş olması veya işine son verilmesi, suç işlendikten sonra memuriyete atanması hallerinde yiyicilik suçundan bahsedilmeyecektir.

Memur olmadıkları halde, memur olduğunu söyleyerek çıkar sağlanması halinde, yiyicilik suçunun unsurları oluşmadığından memuriyet görev ve Unvanının gasbı suçu meydana gelmektedir. (Y.5.C.D. 22.9.1949 gün ve 2676/4063 s. kararı)

Memur olmayanlar bizatihi yiyicilik suçunu işleyemezler ise de, memurun işlediği bu suça katılmaları veya teşvik etmeleri halinde bu suçtan cezalandırılmaları mümkündür.

**ab. Memuriyet sıfatının veya görevinin kötüye kullanılması söz konusu olmalıdır.**

Memuriyet görevinin kötüye kullanılması: Memurun kendisine ait görevi yerine getirirken, yasa ve yönetmeliklere aykırı olarak çıkar sağlaması, görevi gereği yapması gereken işi bireye baskı yaparak çıkar teminine zorlayarak yerine getirmesidir.

Vergi yoklama memurunun işyerini kontrol için geldiğinde, bir takım eksikliklerden bahsedip, tutanak yaptığında daha çok zarara uğrayacağını belirtip para istemesi (Y.5.C.D. 28.6.1984 - 2059/3026 s. karar), bekçinin yolda gördüğü ve suç işlemediğini bildiği şikâyetçiye karakola götürceğini söyleyerek menfaat sağlaması (Y.5.C.D. 12.1.1987 - 7144/1 s. karar) görevi kötüye kullanmak suretiyle yiyiciliktir.

Memuriyet sıfatının kötüye kullanılması : Memurun görevine giren işler dışında memuriyet nüfuzunu kullanarak çıkar sağlamasıdır. Memuriyet ünvan ve sıfatını suistimal ederek kendi görevine dahil olmayan bir işi yerine getireceğinden bahisle menfaat elde etmesidir.

Sıfatın kötüye kullanılması yoluyla yiyicilik suçu görev sırasında, görevin yapıldığı yerde veya herhangi bir yerde ve zamanda işlenebilmektedir. Tapu fen memurunun kendisine havale edilmeyen ifraz işlemi nedeniyle menfaat sağlaması (Y.5.C.D. 31.1.1985 - 4538/305 s. kararı), vergi dairesinde tahsildar ve icra memurunun vergi borcunu ve buna ait dosyayı ortadan kaldıracaklarından bahisle şikâyetçiden menfaat sağlaması (Y.5.C.D. 5.3.1987 - 8010/1324 s. kararı) memuriyet sıfatının kötüye kullanılmasıdır.

**ac. Çıkar sağlanmalıdır.** Memurun baskı yoluyla sağladığı çıkarın, para veya para hükmünde senet, belge, taşınır ya da taşınmaz mal olması mümkündür. Otosunu onartmak, ücretsiz seyahat etmek, kira bedelini vermemek, borcunu ödememek, vadesini uzatmak, çek almak gibi me-



mur açısından kıymet taşıyan her şey menfaat kavramına dahildir. Maddede belirtilen "sair menfaatler" maddi ve manevi menfaatler olarak kabul edilmelidir.

**ad. Sağlanan çıkar haksız olmalıdır.** Memur tarafından, kendisine veya üçüncü bir kişiye sağlanan menfaatin verilmesi gerekmeyen haksız, yasalara aykırı ve haksız zenginleşmeye neden olması gerekmektedir. Sağlanan çıkarda haksızlık yoksa yiyicilik suçundan bahsedilmeyecektir. Memurun kendi alacağını veya yakınlarının haklı isteklerini görevini veya sıfatını kötüye kullanarak elde etmesi hali, yiyicilik olmayıp görevini kötüye kullanma veya kendiliğinden hak alma suçunu teşkil edebilecektir.

**ae. Mağdur haksız çıkar temin ve vaadine icbar edilmelidir.** İcbar yoluyla irtikâbın en önemli unsuru mağdurun manevi açıdan zorlanmasıdır. İcbar yoluyla irtikâp, memurun nüfuz ve kudretini kötüye kullanmak suretiyle ferdi zorlayarak ve bu zorlama sonucu ferdin de memurun haksız muamelesini ölemek zorunda kalarak ona çıkar temin veya vaad etmesi ile oluşur. Fert burada mağdur durumundadır. Onun rızası yoktur. Kişi, memur tarafından yok edilmek istenen hakkını elde etmek için ödemede bulunmaktadır.

Maddede yer alan zorlama, manevi zorlamadır. Maddi zorlamaya dönüşmesi kuvvet kullanılması halinde eylem yağma suçuna dönüşecektir.

Zorlama, kişinin haklı ve yasal çıkarından yoksun bırakılmasına yönelik olmalıdır. Ferdin yasal bir çıkarı yoksa bundan yoksun kalması düşünülemediğinden, icbar ve dolayısıyla irtikâptan söz edilemeyecektir. Vergi kaçırın yükümlünün işlem yapılmaması için görevlinin önerisini kabul ederek para vermesi rüşvet suçunu oluşturacaktır.

**af. Suçta kasıt olmalıdır.** Yiyicilik suçu, kasten işlenen suçlardan olduğu için manevi unsuru genel kasıttır. Taksirle İşlenemeyen bu suçta fail, kendisine veya başkalarına haksız, yasa dışı menfaat sağlama amacıyla hareket etmeli, bilerek isteyerek çıkar sağlamalıdır.

## KONU İLE İLGİLİ ÖRNEK YARGITAY KARARLARI

Nüfus Müdürü olan sanığın nüfusa kayıtlı olmayan çocuklarını kayıt ettirmek için kendisine başvuran müştekiden işlemlerini yapmak için para istemiş ve para verilmediği takdirde kayıt işlemlerinin yapılmayacağını bildirmiş olması karşısında müştekinin de kanunen verilmemesi gerektiğini bildiği bu parayı işinin biran önce bitirilmesi için ver-

mek zorunda kalmış olduğu anlaşılmasına göre eylemin T.C.K.'nun 209. maddesine uygun icbar yoluyla irtikâp suçunu teşkil ettiği... (Y.5.C.D.18.6.1987- 5340/3474 sayılı kararı)

Vergi dairesinde yoklama memuru olan sanıkların müştekinin karton rulo imalathanesine gelip eksiklikten bahisle zabıt tuttuklarında 80 bin lira zarara uğrayacağını söyleyip 50 bin liraya anlaşmalarında, işin zabıtaya intikali üzerine yakalanmalarında eylem TCK.'nun 209. maddesine uygun zorla yiyicilik suçunu teşkil etmektedir. (Y.5.C.D. 28.6.1984 - 2059/3026 s. kararı)

Çocuk hastanesi müdürü olup aynı zamanda ihale komisyonunda üye bulunan sanığın hastanenin döner sermayeli binası onaranını yapan müteahhit müştekiden hakediş raporlarını hazırladığı ve imza işlemini tamamladığı sırada zorluk çıkararak para istediği ve bu suretle görevini kötüye kullanmak suretiyle kendisine haksız para verilmesine icbar ettiği, olay günü de ihbar üzerine müştekinin verdiği 400.000 liranın sanığın cebinde elde edildiği anlaşılmasına ve böylece eylemin TCK.'nun 209. md. ne uygun cebri irtikâp niteliğinde bulunduğu gözetilmeden dosya içeriğine uygun düşmeyen gerekçelerle eylemin görevi suistimal olarak kabulünün mümkün olmadığı... (Y.5.C.D. 19.11.1987 - 8747/6517 s. kararı)

Trafik polis memuru olan sanıkların sürücülerden para aldıklarının söylenmesi üzerine, numarası saptanan paralar jandarma eri F.E.'ye verilerek olay yerine gönderilmiştir. Yapılan trafik kontrolünde ehliyetinin olmadığını beyan eden F.E.'ye cezasının 4500 lira olduğu söylenmiş, asker olup parası olmadığını ileri sürmesi üzerine 1000 lira alınarak serbest bırakılmıştır. Yapılan aramada para ekip otosunda bulunmuştur.

Tanık F.E. seri numarası alınan paraları görevlilerin talimatı üzerine sanıklara vermek üzere gittiğinden ve sanıkların yakalanacağını da bildiğinden üzerinde etkili olabilecek manevi bir baskıdan sözedilemeyeceği gibi, verdiği paranın yasal olmadığını bildiği için kandırma ya da yanıltma yoluyla irtikâp suçlarının unsurları bulunmadığı, tanığın serbest iradesine dayalı rüşvet sözleşmesi de bulunmadığından sanıkların eylemlerinin görevi kötüye kullanma suçunu oluşturduğundan... (Y.5.C.D. 6.10.1987 - 2364/5153 s. kararı)

Sanık polislerin girdikleri dükkânlardaki eşyalara ait belgelerin yeterli olmadığı, kaçak olduklarının anlaşılması halinde büyük ceza göreceklerini ve eşyalar için herhangi bir tutanak da düzenlemedikleri halde onları toplayıp emniyete götüreceklerini söyleyip korkutmak suretiyle memuriyet görev ve sıfatını bu biçimde kötüye kullanarak müştekiler-

den para almaktan ibaret olan eylemleri cebri irtikâp suçunu meydana getirir. (Y.5.C.D. 14.2.1979 - 3955/300 s. kararı)

Olayda polis memuru, ehliyetsiz araç kullanan şoförden hakkında işlem yapılmaması için para alıp onu serbest bırakmıştır. Polis, trafik polisi değildir. Bu işle de görevlendirilmemiştir. Bu nedenle, ortada rüşvet veya irtikâp suçu değil, görevi kötüye kullanma suçu mevcuttur. (Y.5.C.D. 27.8.1980 - 2599/2721 s. kararı)

## **b. İKNA YOLUYLA İRTİKÂP**

Türk Ceza Kanununun 3679 sayılı Kanunla değişik 209/2. maddesine göre, memurun, memuriyet sıfatını veya görevini kötüye kullanmak suretiyle bir kimseyi kendisine veya başkasına haksız olarak çıkar sağlamaya ikna etmesidir.

İkna yoluyla yiyicilikte, manevi zorla yiyiciliğin suç unsurları aynen mevcuttur. Bilindiği gibi, bu unsurlar, memuriyet sıfatının veya memuriyet görevinin kötüye kullanılması, kendisine veya başkasına haksız çıkar sağlanmasıdır. Aradaki fark, irtikâp suçunun ikna ile işlenmesidir.

İkna etmek, kandırmak, razı etmek, söylenenin doğruluğuna inandırmaktır. Yiyicilik suçunda ikna, bireye ödemeğe mecbur olmadığı bir parayı ödemek zorunda olduğunu anlatmaktır. Mağdur yaptığı ödemenin yasa ve yönetmelikler gereğince yapılması gerektiğini zannetmektedir. Hemşirenin hastane masrafı, giriş ve taburcu ücreti adı altında hastadan para alması (Y.5.C.D. 21.5.1985 - 1655/2208 s. kararı), icra memurunun dosyada eksiklikler olduğunu söyleyip tamamlamak için para alması (Y.5.C.D. 15.4.1977 - 752/1298 s. kararı), maliye tahsilat şefinin, makbuzlara rakamlar ilave ederek ve yalan beyanlarla mükellefi fazla vergi borcu olduğuna inandırıp aradaki farkı alması (Y.C.G.K. 28.2.1972 - 475/116 s. kararı) ikna yoluyla yiyiciliktir.

Suçtan zarar gören sağladığı çıkarın haksız olduğunu biliyorsa, iknadan ve dolayısıyla bu suçtan bahsedilemeyecektir. Tapu sicil muhafızının ödenek gelmediğinden bahisle para alması, dosya aldırması, dairenin borcunu ödetmesi (Y.5.C.D. 2.2.1983 - 4353/3132 s. kararı), doktorun sağlık ocağı için bazı eşyalar alınmasında yardımda bulunabileceklerini söyleyip hastalardan yardım sağlaması (Y.5.C.D. 20.11.1979 - 2948/ 3300 s. kararı) hallerinde kandırma olmadığından sanıkların eylemi 240. maddeye uygun görevi kötüye kullanma suçudur. Ancak, bireyin haksız olduğunu bilerek memurun lehine çıkar sağlaması, memurun buna karşılık şahsın işini yapması rüşvet suçunu meydana getirecektir. Doktorun ameliyatta kullanacağını söyleyerek ilaç, protez, çivi parası isteyip hastayı aldatması görevin kötüye kullanılarak ikna yoluyla

yiyciliktir. (Y.5.C.D. 27.11.1986 - 5003/4943 s. kararı) Narkoz teknisyeninin doktora vereceğinden bahisle para alması memuriyet sıfatını kötüye kullanarak ikna yoluyla yiyciliktir. (Y.5.C.D. 3.7.1986 - 6310/3278 s. kararı)

### **ÖRNEK KARARLAR**

Motoruna denize elverişlilik belgesi isteyen motor sahibinden motorunu bağlatma tehdidi ile para alan memurun bu fiili cebri irtikâp suçunu; gene aynı memurun miço belgesi almak için başvuran kişiden, olayda ... liralık harç gerektiği halde ... lira harç parası almak suretiyle oluşan fiil ise, ikna suretiyle yiycilik suçunu oluşturur. (Y.5.C.D. 257 - 1985/1325 s. kararı)

Belediyede görevli memurun, vatandaşın görevine girmeyen bu nedenle de yetkili olmadığı bir konuda görevli ve yetkiliymiş gibi söz ve davranışlarda bulunarak kendisine çıkar sağlaması TCK. nun 227/1. md. ne uyan suç oluştururken 210/1. md. ne göre ceza tayini isabetsizdir. (Y.5.C.D. 2.4.1985 - 924/1330 s. karar)

### **c. HATADAN YARARLANARAK İRTİKÂP**

T.C.K.'nun 3679 sayılı Kanunla değişik 209/3. maddesine göre, memurun kanunen almaması gereken bir şeyi diğerinin hatasından yararlanarak alması, hatadan yararlanmak suretiyle irtikâp (dolaylı yiycilik) suçunu oluşturmaktadır.

Bu tür yiycilikte memur olan fail, bireyi yanıltacak herhangi bir harekette bulunmamaktadır. Mağdur, bilgisizlik, dalgınlık veya bir başka nedenle hataya düşmekte, fail ise bu durumu bilerek ve memuriyet görevini veya sıfatını kullanarak verilen para veya benzeri değerli eşyayı almaktadır. Burada hata memurun fiilinden değil, ferdin kendisinden gelmektedir.

Mağdurun cezalı durumda olduğunu zannederek vergi borcu ile birlikte verdiği fazla paranın durumu bilen memur tarafından alınması, ödenmiş verginin yeniden ödenmesinde parayı memurun mal edinmesi bu suç meydana getirmektedir.

### **d. İRTİKÂP İLE RÜŞVET SUÇU ARASINDAKİ FARKLAR**

İrtikâp ile rüşvet suçları birbirine yakın olan ve ayrımı zor olan suçlardır. Bilhassa basit rüşvet ile yiycilik suçunu ayırmak güç olmaktadır.

Yiycilik suçu tek yanlı olduğu halde, rüşvet suçu iki yanlı suçlardandır. Yani yiycilikte sadece parayı alan suçludur. Rüşvette hem çıkarı sağlayan hem de çıkarı veren suçludur. Çünkü, yiycilik suçunda birey, baskı veya ikna sonucu suç kastı olmadan faile çıkar sağladığı için suçlu değildir. Rüşvette ise, rüşvet veren serbest iradesi ile rüşvet anlaşması yapıp memura çıkar sağladığından kendisi de suçludur.

Yiycilikte memuriyet görevi ve sıfatı kötüye kullanılmaktadır. Rüşvet suçunda ise fail memuriyet görevini kötüye kullanmaktadır.

Yiycilikte görev veya sıfat kötüye kullanılıp çıkar sağlanırken, rüşvette çıkar sağlandıktan sonra görev kötüye kullanılmaktadır.

Yiycilik suçunu sadece memurlar işlerken, rüşvet suçunu memurlarla birlikte 211/2. maddesinde yazılı kamu hizmeti ile görevli olanlar da işlemektedir.

Yiycilikte birey yasal ortamda olduğu halde, rüşvette ise birey yani rüşvet veren yasa dışı ortamda bulunmaktadır.

#### **e. İRTİKÂP İLE DOLANDIRICILIK ARASINDAKİ FARKLAR**

Yiycilik suçu devlet yönetimine ilişkin varlıkları korurken, dolandırıcılık suçu mal varlığına ilişkin çıkarı korumaktır. Yani yiycilik devlet idaresi aleyhinde dolandırıcılık mal varlığı aleyhinde işlenen suçlardandır.

Yiycilik suçunu sadece memur işlediği halde, dolandırıcılık suçunda herkes fail olabilmektedir.

Fail memuriyet sıfatını veya görevini kötüye kullanarak yiycilik suçunu işlerken, dolandırıcılıkta mağdurun saflığından yararlanmaktadır.

Dolandırıcılık suçunda, mağdurun mal varlığında azalma olmalı, zarar doğmalıdır. Yiycilik suçu ise çıkarın sağlandığı veya vadin alındığı anda tamamlanmaktadır.

### **3 — RÜŞVET**

Rüşvet suçu daha önce T.C.K.'nun 211 ile 227. maddelerinde düzenlenmiş iken, 21.11.1990 günlü ve 3679 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile rüşvet suçu 211 ve 219. maddelerde yeniden düzenlenmiş, T.C.K.'nun 220-227. maddeleri ise yürürlükten kaldırılmıştır.

T.C.K.'nun değişik 211. maddesine göre, rüşvet, memurun, görevine giren yetkili olduğu konuda yapmaya veya yapmamaya mecbur olduğu şeyi yapmak veya yapmamak için karşı tarafla aralarında serbest irade-

lerinin ürünü olan karşılıklı rızaya dayalı yapılan bir anlaşma (rüşvet sözleşmesi) sonucunda çıkar elde etmesidir.

Rüşvet suçu T.C.K.'da iki şekilde düzenlenmiştir. Bunlar, basit rüşvet ve görevini kötüye kullanmak suretiyle rüşvettir.

#### **a. BASİT RÜŞVET**

T.C.K.'nın değişik 212/1. maddesine göre, memurun yasalara göre yapmak zorunda olduğu görevini yapmak veya yapmaması gereken şeyi yapmamak için rüşvet alması veya vaadi kabul etmesi basit rüşvet suçunu oluşturmaktadır.

Memur yapması gereken işi yapmak veya yapmaması gerekeni yapmamak için menfaat sağladığından görevi kötüye kullanmadan bahsedilemeyecektir. Yani memurun aldığı rüşvet, esasen yapması yasa gereği görevi olan iş içindir.

#### **Basit rüşvet suçunun unsurlarını şöyle sıralayabiliriz :**

**aa. Suçun faili memurdur.** Memur, Ceza Kanununun tatbikinde memur sayılandır. T.C.K.'nın 279. maddesinde genel olarak memur tanımı yapılmıştır. Değişik 211. maddede yeni getirilen hükümle, Ceza Kanunundaki memur tanımı dışında kalsalar dahi özel kanunlarında belirli hallerde devlet memuru sayıldıkları açıklananlar ile bazı yükümlülük ve sorumlulukları bakımından devlet memurları gibi cezalandırılacakları belirtilenler de rüşvet uygulaması içine alınmışlardır.

**ab. Olay failin görevine girmeli ve fail o konuda yetkili bulunmalıdır.** Suç konusu iş memurun görevine doğrudan doğruya girmelidir. Çünkü maddede yapılması gerekenin yapılması veya yapılmaması gerekenin yapılmamasından bahsedilmektedir. Bunu gerçekleştirmek de göreve dahil olduğundan mümkündür. Memurun görevine girmeyen işlerden sağladığı çıkar rüşvet suçunu oluşturmamaktadır.

**ac. Memur, bireyle anlaşmak suretiyle yapmağa mecbur olduğu şeyi yapmalı veya yapmaması gereken bir işi yapmamalıdır.**

Tapu kaydını düzenlemekle görevli olan tapu sicil memurunun, tapuyu düzenlemek için para alması, ruhsat vermekle görevli olan imar müdürünün inşaat ruhsatı düzenlemek için para alması T.C.K.'nın 212/1. maddesi uyarınca rüşvettir.

**ad. Memurla birey arasında serbest iradeye bağlı rüşvet anlaşması yapılmalıdır.** İşin yapılması veya yapılmaması için bireyle memur arasında serbest irade ile rüşvet anlaşması yapılması gerektiğinden, memurun rüşvet

suçu işlediğinin öğrenilmesi üzerine görevliler tarafından temin olunan şahsın memura gönderilmesi ve onun tarafından para verilmesi halinde rüşvet suçundan bahsedilemeyecektir. Çünkü, fert verdiği paranın failin yakalanması için verildiğini bilmektedir. Faille arasında, serbest iradeyle oluşmuş bir anlaşma mevcut değildir.

Rüşvet anlaşmasının yazılı olması şart olmayıp sadece fikir birliğine varılıp varılmadığının araştırılması yeterli olacaktır.

Rüşvet teklifinin memur veya bireyden gelmesi arasında fark yoktur. Rüşvet sözleşmesinin konusunu oluşturan işin yerine getirilmiş olması da aranmayacaktır.

**ae. Para, vaad veya taahhüt kabulü ve sair menfaatler sağlanmalıdır.**

Para, para hükmünde senet ve belge, taşınır, taşınmaz mal ve ekonomik değeri olan herşey menfaat kavramına dahil olup, sanık veya başkasına verilebilir.

Çıkar sağlayan memurun, daha sonra vadettiği yapma veya yapmama eylemlerini gerçekleştirmemesi rüşvet suçunun oluşumunu etkilemez. Paranın alınması ve çıkarın sağlanması ile suç tekemmül etmiş sayılır.

**af. Kasıt. Suçun manevi unsuru kasıttır.** Fail, kendisi veya bir başkası çıkarma yasa gereği yapması gereken işi yapmak veya yapmaması gerekeni yapmamak için rüşvet sözleşmesi yapmalıdır. Fail, bu fiili bilerek ve isteyerek gerçekleştirmektedir.

**ÖRNEK KARARLAR**

Sanık Sayıştay uzman denetçisinin olayda tespit ettiği usulsüzlükler hakkında gereğinin yapılmasını sağlayan yazıyı ilgili mercilere dayanakları ile birlikte iletmış, böylece yapılması gerekeni yapmış, sorumlulukları hakkında cezai kovuşturma dahil tüm yasal işlemlerin yapılmasını sağlamıştır. Bundan sonra yapacağı soruşturma ve düzenleyeceği raporun sonuca etkisi bulunmamaktadır. Sorumluları ve müdahili kurtarma yönünde vaatle bulunması, rapor müsveddesini müdahile vermesi, raporu geciktirmesi ve bunların karşılığı müdahilden para müzik seti ve çanta alması yapmamaya mecbur olduğu şeyi yapmamak için rüşvet almak olmayıp, TCK.'nın 240. md. de düzenlenen görevi kötüye kullanma suçunu oluşturur. (Y.C.G.K. 9.11.1987 - 265/538 s. kararı)

Yiyicilik, memurun mağdura karşı manevi baskı uygulayarak veya kandırarak kendisine veya başkasına ya da yanlıgisından yararlanarak kendisine yasal olmayan çıkar sağlamasıdır.

Yiyicilikte, suçun yapıcı davranışlarını gerçekleştiren, müteaddi (saldıran) durumunda olan memurdur. Karşı taraf ise, mağdur ve rızası manevi zor ya da hile ile elde edilmiştir. Mağdur manevi zora dayalı yiyicilikte memura sağladığı çıkarın yasal olmadığını bildiği halde, inandırarak ve yanılgıdan yararlanmak sureti ile yiyicilikte yasal olmadığını bilmez.

Rüşvet, memur (rüşvet alan)m karşı taraf (rüşvet veren) ile aralarında serbest iradelerinin ürünü olan ve karşılıklı rızaya dayanan bir anlaşma (rüşvet sözleşmesi) sonucunda yasa dışı çıkar elde etmesidir.

Rüşvet suçunun konu olabilmesi için kişi tarafından memura veya memur tarafından kişiye doğrudan ya da dolaylı bir öneri yapılması şarttır. Tarafların serbest iradeleriyle rüşvet konusunda anlaşmalarıyla suç tamam olur. Çıkar sağlanacağına dair söz verilmesi (vaat) suçun oluşumu için yeterlidir.

Kamu davasına konu olaya gelince;

Belediye Fen İşleri Müdürlüğü İnşaat Şube Şefi ve müteahhit vekili sıfatıyla şikâyetçi tarafından sürdürülen belediye otobüs işletmesi idare binaları inşaat kontrol amiri olan sanığın, şikâyetçi istihkak almaya geldiğinde devamlı biçimde "aldığı aylığın yetmediğini, geçim sıkıntısı çektiğini" söyleyerek dolaylı olarak rüşvet istediği, şikâyetçinin de "bizim işleri bitir, biz de seni memnun ederiz" diyerek çıkar sağlama sözü verdiği, böylece TCK.'nun 212/1. maddesinde tanımlanan rüşvet suçunun tüm öğeleriyle oluştuğu ve şikâyetçinin daha sonra pişmanlık duyarak kolluk kuvvetlerine başvurusu üzerine seri numaraları saptanan ... lirayı sanığa vermesi tüm öğeleriyle oluşmuş bulunan rüşvet suçunu, görevi kötüye kullanmak veya yiyicilik suçuna dönüştürmeyeceğinden, tebliğnamedeki sanığın eyleminin görevi kötüye kullanmak niteliğinde bulunduğu görüşüne iştirak edilmemiştir. (Y.5.C.D. 16.2.1983 - 4902/475 sayılı kararı)

(Sanık tapu fen memuru olup, alım satım üzerinde düzenlediği tapuyu verirken para istemiş, şikâyetçinin mal sahibine söyleyeyim demesi üzerine tapuyu verip sonra getirirsin demiştir. Olay emniyete bildirilmiş para verildikten sonra sanık yakalanmış, hakkında TCK.'nun 212. maddesi uygulanmıştır.)

Rüşvet suçunun oluşması için rüşvet veren ile alan arasında rüşvet anlaşması yapıldıktan sonra, anlaşma konusu işin yerine getirilmesi gerektiğine göre sanığın görev gereği düzenlediği tapu senedini verdikten sonra para istemesinden ibaret eyleminin görevi kötüye kullanma suçunu oluşturacağı gözetilmeden rüşvet suçundan hüküm kurulması isabetsizdir. (Y.5.C.D. 21.1.1988 - 5152/127 s. kararı)



Polis hafta sonu izninde bulunsa bile, bir suç işlendiğini öğrenir öğrenmez el koymak, gerekli önlemleri alıp, işlemleri yapmakla görevli ve yükümlüdür.

Umumi yolda alkollü olarak kişilerin ve eşyaların güvenliğini tehlikeye düşürecek biçimde otomobil kullanan arkadaşının hafta izninde bulunan polis tarafından karakola götürülmemesi için polise rüşvet vermeye kalkışan sanığın cezalandırılması gerekirken beraatına karar verilmesi isabetsizdir. (Y.5.C.D. 20.3.1985 - 313/1080 s. kararı)

## **b. GÖREVİ KÖTÜYE KULLANMAK SURETİYLE RÜŞVET**

### **(Ağır Rüşvet)**

T.C.K.'nın değişik 212/2. maddesine göre memurun yapmaya zorunlu olduğu şeyi yapmamak veya yapmamaya zorunlu olduğu şeyi yapmak için kişiyle haksız bir yararlanma karşılığında anlaşmaya varmasıyla ağır rüşvet suçu oluşmaktadır.

Basit rüşvette memurun görevini kötüye kullanması söz konusu olmadığı halde, ağır rüşvette sanık görevini kötüye kullanarak yapması gereken işi yapmamakta veya yapmaması gerekeni yapmaktadır.

### **Suçun unsurları:**

Görevi kötüye kullanmak suretiyle rüşvette, basit rüşvetin suç unsurları aynen mevcuttur. Aradaki fark, ağır rüşvet görevi kötüye kullanmak suretiyle işlenmektedir.

Fail, yasa gereği yapmağa mecbur olduğu işi yapmamak veya yapmamağa mecbur olduğu şeyi yapmak için rüşvet almalıdır.

Polis memurunun yakaladığı ruhsatsız tabancayı para karşılığı iade edip yasal işlem yapmaması (Y.5.C.D. 27.12.1977 - 3783/3769 s. kararı), doktorun hasta olmayanlara para karşılığı istirahat vermesi (Y.5.C.D. 27.3.1985 - 220/1265 s. kararı), vergi yoklama memurunun açtıkları işyerini vergi dairesine bildirmeyenler hakkında işlem yapmamak için para alması (Y.5.C.D. 29.1.1987 - 7382/373 s. kararı) TCK. 212/2. maddeye uygun rüşvet suçunu teşkil etmektedir.

Uygulamada rüşvet aldığı iddia olunan failin yakalanması için, görevliler tarafından temin olunan şahıslar, faille gönderilip parayı vermesi istenmektedir. Para karşılığı hasta olmayanlara istirahat raporu veren doktorun, kaçak eşyayı yakalayıp serbest bırakan polis memurunun yakalanması için görevlilerce bulunan şahıs, parayı sanığın yakalanması için verdiğini bilmekte, serbest iradesiyle rüşvet sözleşmesi yapma-

makta, gerçekte yasa dışı ortamda bulunmamaktadır. Bu nedenle, Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 4.5.1987 gün ve 600/245 sayılı kararında belirtildiği gibi ortada özgür iradeyle yapılmış rüşvet anlaşması olmadığından rüşvet suçu meydana gelmemektedir. Eylem bu şekliyle görevi kötüye kullanma suçunu oluşturmaktadır.

### ÖRNEK KARARLAR

.Dava konusu olayda müştekilerle sanıklar, tahakkuk eden 1985 yılı işgal harcını daha az ödemek hususunda anlaşmaya varmakla gayrimeşru zemin üzerindedirler. Anlaşmadan sonra sanıkların müştekinin işyerine gelmeleri ve bizi sallama demeleri oluşan rüşvet suçunun vasfını değiştirmez.

Belediye Gelirleri Kanunu işgal harcının konusunu, işgal harcının belediyelerin yetkili kılacakları memur veya kişilerce makbuz karşılığında tahsil edileceğini düzenlemiştir. Açıklanan bu durum ve bilgilere göre sanıkların para tahsiline yetkileri bulunduğu ve yüklenen rüşvet suçunun oluştuğu sonucuna ulaşılmıştır. (Y.C.G.K. 19.10.1987 - 205/462 s. kararı)

Sanığın görevli bulunduğu kavşaktan kamyoneti ile geçmekte olan müştekiyi durdurarak yaptığı denetleme sonucunda trafik yasa ve tüzüğünde öngörülen sürede aranan fenni muayenesinin yaptırılmadığını, yükün de tonajından fazla olduğunu saptaması üzerine ruhsatını alıp hakkında yapmak zorunda olduğu yasal işlemi yapmamak için ... lira getir ruhsatını geri al önerisinde bulunduğu, onun da vermeyi kabul ettiği ve bu suretle rüşvet anlaşması meydana geldikten ve suç oluştuğundan sonra bu anlaşmadan cayan şikâyetçinin C. Savcılığına başvurması nedeniyle yürütülen operasyonda sanığın aldığı numaralan tesbitli ... lira ile birlikte yakalandığı oluştaya uygun biçimde kabul edildiğine göre eylemin TCK.'nun 213. maddesinde tanımlanan rüşvet suçu oluşturduğundan... (Y.5.C.D. 21.3.1986 - 890/1399 s. kararı)

Belediye Zabıta Amir vekili olan sanığın şikâyetçiden müteselsil surette rüşvet olarak onun izinsiz lahmacun satmasına gözyumduğu ve bu suretle belediyenin cezalandırma hakkını ihlâl eden ve zarar veren halin meydana geldiği anlaşıldığından TCK. nun 213/1. maddesinin uygulanması gerektiği.. (Y.5.C.D. 7.3.1984 - 241/924 s. kararı)

... İnşaat ustası olup ruhsatsız olarak inşaat yapan şikâyetçinin, inşaatın devamı için Belediye Zabıta Memuru olan sanıklar tarafından istenen paranın yasa dışı olduğunu bilmesi nedeniyle irtikâp suçunun oluşmadığı, 20.000 lira istedikleri şikâyetçinin ise inşaat sahibinin fakir

olup ancak 10.000 lira verebileceğini söylemesi üzerine sanıkların bu miktarı kabul etmeleri nedeniyle rüşvet sözleşmesinin ve suçunun oluştuğu... (Y.5.C.D. 8.12.1983 - 3682/4231 s. Kararı)

...Belediyesinde yıkım amiri olarak çalışan sanığın müşteki tarafından yapılmak istenen kömürlüğün yapımına göz yummak ve yapıldıktan sonra yıktırmamak için anlaşarak ondan ... lira para aldığının anlaşılmasına göre, bu eylemin rüşvet almak niteliğinde bulunduğ... (Y.5.C.D. 8.10.1987 - 1324/5174 s. kararı)

Pastanedeki şeker miktarını tespit etmeye giden sanıklar, yapmak zorunda oldukları bu görevi yapmamak için şikâyetçiden para istemişlerdir. Sanıkların eylemi rüşvet almaya kalkışmaktır. (Y.C.G.K. 13.12.1982- 251/991 s. Kararı)

#### 4 — ZİMMET

Zimmet suçu T.C.K.'nun 3679 sayılı Kanunla değişik 202. maddesi ile yeniden düzenlenmiş ve madde başlığı ile basit ve nitelikli zimmet olarak tanımlanmıştır. Biz de zimmet suçunu basit ve nitelikli zimmet (ihtilâs) olmak üzere iki ayrı bölümde inceleyeceğiz.

##### a. BASİT ZİMMET

T.C.K.'nun değişik 202/1. maddesine göre, memurun görevi sebebiyle kendisine tevdi olunan veya muhafaza, denetim veya sorumluluğu altında bulunan para veya para yerine geçen evrak veya senetleri veya diğer malları mal edinmesi basit zimmet suçunu oluşturmaktadır.

##### **Basit zimmet suçunun unsurları:**

**aa. Fail memur olmalıdır.** Zimmet suçunun oluşumu için, failin memur veya kamu hizmeti görmesinden dolayı memur sayılanlardan bulunması şarttır. Çünkü zimmet memur suçudur. Bunun yanında, memur olmadıkları halde, özel yasaları gereğince malları devlet malı olarak kabul edilip bu mallar aleyhine işlenen suçlarda failin devlet memuru gibi cezalandırılacağı kabul edilen bazı kurumlar mevcuttur.

233 sayılı K.H.K.'ye tâbi iktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşları ile müesseseleri ve bağlı ortaklıkları çalışanları, 308 sayılı K.H.K. ile değişik 47/1-b bendi uyarınca kurumunun malları ve belgeleri üzerinde T.C.K.'daki Devlet İdaresi aleyhine işlenen cürümleri (Md. 202-281) ve ammenin itimatı aleyhinde cürümleri (Md. 316-368) işlediği takdirde devlet memurları gibi cezalandırılırlar.

Ayrıca memur olmamakla beraber, memurların işlediği zimmet suçuna iştirak edenler de sıfatlarına bakılmaksızın memur gibi cezalandırılırlar.

**ab. Zimmetin konusu, para, para hükmünde kâğıtlar, senet veya sair mallar olmalıdır.** Zimmet suçunun konusunu, genel olarak nakit ve taşınabilir mallar oluşturmaktadır. Para kavramı, tedavülde bulunan milli para ile yabancı paraları ifade etmektedir. Tedavülden kaldırılmış olan paralar para kavramı dışında kalmaktadır. Ancak antika olarak bir değeri mevcutsa "sair mallar" kategorisine girmektedir.

Para hükmünde evrak ve senetler kapsamına para gibi elden ele geçebilen hamiline yazılı hisse senetleri, pay ortakları, bono, çek, poliçe girmektedir.

Ekonomik değeri olan her türlü taşınır eşya sair mallar kavramına dahildir. Taşınmazların zimmet suçunun konusu olamayacağı kabul edilmiştir.

Zimmet konusu para veya sair malın devlete veya bireye ait olması arasında fark yoktur. Önemli olan fail tarafından mal edinilen para veya eşyanın görevi nedeniyle kendisine teslim edilmiş olması veya görevi gereği sorumluluğu altında bulunması gerektirir. (Y.C.G.K. 31.5.1965 gün ve 232/228 s. kararı)

**ac. Suç konusu şeyler, memura görevi dolayısıyla verilmiş veya görevi nedeniyle memurun denetim, muhafaza veya sorumluluğu altında bulunmalıdır.**

Sanığın zimmetine geçirdiği mal veya eşyanın kendisine görev nedeniyle verilmiş ya da görev nedeniyle bunların denetim, koruma ve sorumluluğu altında bulunması zorunludur.

Görevin yasa gereği olmasının şart olmadığı, idari işlem veya tasarrufla veya adli kararlarla da memura görev verilebileceği fikrine karşılık, yasayla yetki verilmeyen memura idari muamelelerle verilen yetkinin kanunun kabul ettiği görev anlamını taşımayacağı fikri de mevcuttur. Kanaatinca görevin kanun gereğince verilmesi gerekmektedir.

Resmen teslim ve tesellüm işleminin mevcut olmaması tevdiin bulunmadığı anlamına gelmemektedir. Yargıtay 5.C.D. 16.3.1982 tarih ve 485/791 sayılı kararında resmi dairedeki eşyalar resmen verilmiş sayılacağından, devlet malının sürekli kişisel işlerde kullanmak için götürülmesinde zimmet suçunun oluştuğunu kabul etmiştir. Geçici süre kullanma ise görevi kötüye kullanma suçunu oluşturduğu kabul edilmektedir.

Faile görevi ile ilgili olmayarak teslim edilen para veya eşyanın mal edinilmesi hali zimmet suçunu oluşturmamaktadır. Hesabına yatırılmak üzere banka memuruna verilen paranın mudi hesabına yatırılmaması zimmet değildir. (Y.5.C.D. 18.9.1984 - 2171/3344 s. kararı)

Memur görevi nedeniyle verilen zilyedliğinde bulunan para ve eşyaları saklamak zorundadır. Yasa gereğince zimmet konusu para veya eşya failin denetim, koruma ve sorumluluğu altında bulunmalıdır.

Gümrük kaçak eşya anbar memuru olan failin, görevi nedeniyle saklama, denetim sorumluluğu bulunan eşyaları satması, piyasaya sürmesi kaçakçılık olmayıp zimmettir. (Y.5.C.D. 5.6.1986 - 1628/2904 sayılı kararı)

Bir daire mutemetinin zimmet suçu için, kendisine görevi gereği verilen ve koruması altında bulunan, saklaması gereken parayı mal edinmesi gerekmektedir. Gerçek olmayan belgelerle yasal olmayan biçimde elde ettiği paraları saklama, kontrol gibi sorumluluğu yoktur. Mutemedin gerçek dışı bordrolarla başka göreve atanan memurları bordroya dahil ederek aldığı parayı saklama yükümlülüğünden bahsedilemeyeceği için zimmet suçu oluşmayıp, bordronun aldatıcılık yeteneği taşıması halinde sahtecilik sözkonusu olacaktır. (Y.5.C.D. 5.3.1987 - 6963/1275 s. Kararı)

Mutemetin bordro üzerindeki toplamaları fazla göstererek aldığı parayı saklama sorumluluğu bulunmadığından eylemi zimmet olmayıp, basit bir kontrolle saptandığı için aldatıcılık yeteneği bulunmadığından görevi kötüye kullanma olarak kabul edilmektedir. (Y.5.C.D. 8.6.1987 - 2506/3283 s. Kararı)

**ad. Suça konu teşkil eden şeyler memur tarafından aşırılmalı veya mal edinilmiş olmalıdır.**

Memurun görevi gereği ve yasal olarak kendine verilmiş, koruması ve denetimiyle sorumlu olduğu para ve diğer malları, amaç dışında kendisi veya başkaları için kullanması, kendisine veya başkalarına mal edinmesi ile zimmet suçu tamamlanmaktadır. Suç, anbar memurunun depodaki malları evine götürmesi, yakınlarına vermesi, satması, veznedarın ve tahsildarın sorumluluğu altındaki paraları alması şeklinde gerçekleştirilebilir.

Memurun idareye ait olan eşyayı geçici olarak kullanmasının zimmet olup olmadığı tartışmalıdır. İdareye ait yazı makinasının, otunun kişisel işlerde kullanılmasının görevi kötüye kullanma suçunu oluşturduğu doktrinde kabul edilmektedir.

Yargıtay, tahsildarın, mutemetlerin idareye ait parayı yönetmeliklerinde belirtilen sürede banka veya vezneye yatırmayarak uzun süre üzerinde taşıdıktan sonra kendiliğinden yatırmasını zimmet olarak kabul etmektedir. Ancak bu süre paranın yatırılması gereken tarihten sonra hata ve unutkanlığın ortaya çıkabileceği zaman dilimini geçen, paranın faizinden yararlanılabilecek bir süre olmalıdır.

Avans alan memurun, avansın kapatılması zamanı geldiğinde sarf belgelerini sunamaması ve parayı iade edememesi halinde mal edinme sözkonusu olacaktır.

Basit zimmet suçunda, failin eylemi çalıştığı kurumun kayıtları ile ortaya çıkarılmalıdır. Anbar memurunun kendisine teslim edilen taşınır mallan mal edinmesi sayım sonucu, topladığı paraları harcayan tahsildarın eylemi makbuz tutarının banka veya vezneye yatırdığı paradan çok olması ile anlaşılacaktır. Eğer sanığın eylemi dairedaki belgelerin incelenmesi ile ortaya çıkarılamıyorsa, tahsildarın kestiği makbuzun aslı gerekiyorsa bu suç basit zimmet değil ihtilâstır.

**ae. Suça konu teşkil eden şeyler, faydalanmak, mal edinmek kastıyla edinilmiş olmalıdır.** Zimmet suçu, bilgisizlik, acemilik veya ihmal ile işlenemez. Failde mal edinme kastı bulunmalıdır. Kusura dayalı fiillerde zimmet suçu teşekkül etmez. Fiilin bilerek ve isteyerek işlenmesi şarttır.

Maddede sağlanan çıkarın başkaları lehine olabileceğine ilişkin hüküm yoksa da, suç konusunun fail veya başkaları tarafından alınması arasında fark yoktur. Banka şefinin imzasız çekle banka parasını ödemesi provizyon sormadan hesabın karşılıksız olduğunu bilerek ödemede bulunup banka aleyhine, 3. şahıs lehine hareket etmesi (Y.C.G.K. 15.12.1990 - 381/442 s. kararı) zimmet suçunu teşkil etmektedir.

Yargıtayca, failin bilgisizliği veya mesleki yetersizliği veya yanılma ve yanlışlıkla verilecek açık, suç kastı olmadığı için zimmet olarak kabul edilmemektedir. (Y.5.C.D. 16.9.1987 - 6829/4562 s. kararı)

### ÖRNEK KARARLAR

Oluş, toplanan kanıtlar ve dosya içeriğine göre sanığın belediyeye ait üç adet elektrik sayacını diğer sanıklara muhtelif tarihlerde satıp bedelini nakten aldıktan sonra olayın duyulması üzerine, belediye başkanı tarafından araştırma yapıldığını öğrenince sattığı kişilerden geri alıp yerine koymaktan ibaret eylemi mal edinme kastıyla hareket ettiğinin anlaşılması nedeniyle müteselsil zimmet niteliğinde bulunduğu... (Y.5.C.D. 11.4.1985 - 1026/1531 s. kararı)

... Her iki sanığın işbirliği içerisinde olduğu da anlaşılmadığına göre, ikramiye parasını işçilere dağıtmak görevi olduğu halde, bunun yerine getirmeyerek yazılı emirle dahi vermesi mümkün olmayan parayı sözlü emre dayalı olarak Belediye Başkanına teslim etmesi görevi kötüye kullanmak niteliğinde bulunduğu gözetilmeden TCK'nun 202/1. maddesine göre zimmetten hüküm kurulması isabetsizdir. (Y.5.C.D. 8.10.1987 - 3233/5161 s. Kararı)

Dava konusu olayda, köy ilkokulları öğretmenlerinin maaş mutemeti bulunan sanık, öğretmenlere ait maaş bordrolarının tahakkuk ve ele geçen sütunlarındaki gerçek miktarları değiştirip fazla göstererek bu sahte bordrolarla ... lirayı zincirleme biçimde mal edinmiştir.

Yukarıda da açıklandığı üzere, sanığın fazladan aldığı suç konusu paralar üzerinde denetim ve koruma sorumluluğu bulunmamaktadır. Sayıştay uzman denetçileri tarafından tanzim kılman raporlarda da belirtildiği gibi eylem basit bir kontrol sonucu ortaya çıkarılmış olduğundan sahtecilik suçunun kandırıcılık yeteneğinin varlığından söz edilemez.

Bu durumda sanığın eylemi TCK'nun 240. maddesinde tanımlanan zincirleme biçimde görevi kötüye kullanma niteliğinde olduğu halde yazılı şekilde adiyen zimmetten hüküm kurulması isabetsizdir. (Y.5.C.D. 28.5.1987 - 5878/3149 s. kararı)

Yargıtay C. G. Kurulunun 5.2.1968 gün ve 112/27 sayılı görüşleri veçhile hile ve hüdaya başvurularak işlenen zimmete para geçirme fiillerinin ortaya çıkarılması için sanığın kendi kayıtları yeterli olmayıp daire dışında başkaca araştırmayı gerektiren hallerde ihtilâsa yer verebileceğine, olayımızda Belediye Tanzim Satış Müdürü olan sanığın, gelir gider ve avans defterini usulüne uygun tutmayarak aldığı avansları kapatmamak ve mutemetlerce verilen belgeleri saklamamak suretiyle zimmetine para geçirdiği, eyleminin muhakkikler tarafından, Belediyede mevcut evrak üzerinde yapılan araştırmada ortaya çıkarıldığı bu nedenle adiyen zimmet suçunu oluşturduğu... (Y.5.C.D. 8.10.1986 - 4443/3899 s. kararı)

Zimmet suçu, memurun kendisine teslim edilen veya görevinden ötürü saklama, denetim yahut sorumluluğu altında bulunan para, para hükmünde senet, evrak ve taşınabilir malları aşırmasıyla ya da her ne suretle olursa olsun haksız temellükleri ile veya başka suretle kullanılmasıyla oluşur. Bu cürümde sahip olma kastı asıldır. Ancak bu suç memurun hesap vermeye zorunlu olduğu anda parayı vermek iktidarında bulunmadığı hallerde işlenmiş olur.

Olayda ... savunma ve tanık anlatımlarıyla da anlaşılacağı üzere Belediye tahsildarı olan sanığın, görevi gereği elektrik ve su paralarını abonelerden topladığı halde yönetmelikte öngörülen süre içinde vezneye yatırmadığı ve tanık Belediye Başkanının ikazı üzerine o anda, topladığı parayı teslim ettiği ve paranın emanete alındığı, 25 gün sürelik gecikme sırasında paranın sanık tarafından kişisel çıkarma sarfedildiği hususunda hiç bir kanıt bulunmadığı, böylece haksız temellükün saptanamadığı anlaşılmıştır. Bu itibarla eylemin görevi savsaklamak yerine zimmet biçiminde nitelendirilerek hükme varılması isabetsizdir. (Y.5.C.D. 27.5.1986 - 5622/2698 s. kararı)

Sanığın görevi gereği kendisine teslim edilen otobüs biletlerinin satışından elde ettiği saklamak ve korumakla yükümlü bulunduğu paradan 120.580 lira haksız çıkar sağladığı, oluğa uygun biçimde mahkemece de kabul edildiği ve 1580 sayılı Yasanın 102. maddesinde belediye memur ve hizmetlilerinin görevden doğan cürümlerden ötürü memur sayılacağı gösterildiği halde ve TCK.'nun 279. maddesi açıklığı karşısında eylemin aynı Yasanın 202. maddesinde tanımlanan zimmet suçunu oluşturduğu, gözetilmeyerek sigortalı işçi olarak çalıştığından bahisle emniyeti suistimal suçundan hükme varılması isabetsizdir. (Y.5.C.D. - 20.5.1986 - 5921/2564 s. kararı)

Resmi dairededeki eşyalar resmen tevdi edilmese bile zilyed olunması nedeniyle resmen verilmiş sayılır. Devlet malını sürekli kişisel işlerde kullanmak için götürme zimmet, geçici süre kullanma görevi kötüye kullanmadır. (Y.5.C.D. 16.3.1982 - 485/791 s. kararı)

Belediye muhasebecisinin belediyeye ait tahvillerin faizlerini, belediyeden alacağı olan ve yardım yapılması gerekenlere gelişigüzel verme fiili; kendisine veya başkasına haksız menfaat teminine matuf olmayıp, gerekli işlemler yapılmadan ve ita amirinin onayı alınmadan yapılan usulsüz tediye mahiyetindedir. Bu nedenle, anılan fiil zimmet suçunu oluşturmaz. (Y.5.C.D. 21.5.1986 - 904/1676 s. kararı)

## **b. İHTİLAS (NİTELİKLİ ZİMMET)**

Türk Ceza Kanununun değişik 202/2. maddesine göre, zimmet suçunun dairesini aldatacak ve fiilin açığa çıkmamasını sağlayacak her türlü hileli faaliyette bulunmak suretiyle işlenmesi hali nitelikli zimmet (ihtilas) tır.



### **Suçun unsurları:**

Nitelikli zimmetin basit zimmet suçundan farklılığı, suçun her türlü hileli faaliyetle işlenmesidir. Diğer suç unsurları aynıdır.

Zimmete geçirilenler, faile görevi nedeniyle teslim edilmiş olmalı veya failin denetim, koruma ve sorumluluğu altında bulunmalıdır. Fail tarafından zimmete geçirilenler görev nedeniyle teslim edilmemiş ve koruma, denetim sorumluluğu da mevcut değilse eylem, hile kullanılmış olması nedeniyle aldatıcılık yeteneğinin bulunması halinde sahtecilik, aksi takdirde görevi kötüye kullanmadır.

Failin yaptığı hilenin daireyi aldatacak nitelikte olması şarttır. Yapılan hile ile suçun ortaya çıkışı zorlaştırılmaktadır. Yapılan hile her olaya göre değişebilmektedir. Bu nedenle neyin hile olduğu hususunda bir kural koymak veya hileli durumları saymak imkânsızdır.

Memurun haksız mal edinmesi dairenin dışındaki kayıtların incelenmesi veya memurun eyleminden zarar görenlerin başvuruları üzerine yürütülen soruşturma ile ya da başka kişilerin dinlenmeleri sonucunda meydana çıkarılmış ise eylem nitelikli zimmettir. Failin evrak üzerinde yaptığı değiştirme, bozma, kalem oynatmalarının ilk bakışta anlaşılmayacak biçimde bulunması, olayın ihbar veya daire dışındaki kayıtların incelenmesi sonucunda saptanabilmiş olması suçun başlıca unsurunu oluşturmaktadır. (Y.5.C.D. 20.3.1985 - 313/1080 s. kararı)

Tahrifat dairedaki belgelerle anlaşılabilir fakat suçun varlığı ve zimmet miktarı, daire dışı kayıtlarla belli oluyorsa eylem, yine nitelikli zimmettir. Tahsil ettiği paralara karşılık makbuz veren tahsildarın elinde bulunan dip koçanları kontrol edildiğinde bir takım tahrifatlar hemen belli olsa bile basit zimmetten bahsedilmeyecektir. Çünkü, suçun kanıtlanması için dip koçanları yeterli değildir. Makbuz aslının bulunup dip koçanla karşılaştırılması makbuz aslı ile dip koçan arasındaki uyumsuzluğun tespiti gerekmektedir. Bu da daire dışı araştırmayı gerektirdiğinden nitelikli zimmet suçu oluşturmaktadır.

Dip koçandaki tahrifatın makbuz aslında da bulunması ve para verenin dip koçanda yazılı miktarı verdiğini söylemesi halinde zimmet bulunmamaktadır.

Muhtar olan sanığın köy adına yaptırmadığı halde iş yaptırmış gibi sarf makbuzu düzenleyerek kasadan para alması, sarf senetinde ismi yazılanların dinlenmesi ve imzalan kabul etmemeleri üzerine yapılacak imza karşılaştırılması ile ortaya çıktığından (Y.5.C.D. 12.3.1987 - 8640/ 1427), mutemetin halen çalışan memur ve işçilerin haklarını sahte imza

atarak mal edinmesi hak sahibinin müracaatı ile ortaya çıkacağından (Y.5.C.D. 24.2.1982 - 118/575) nitelikli zimmettir.

### **ZİMMET SUÇUNUN CEZASINI AZALTAN HALLER**

Türk Ceza Kanununun değişik 202/3. maddesi uyarınca zimmete geçirilen para ve malın (zararın) kovuşturma yapılmadan önce tamamıyla ödenmiş olması halinde cezanın yarısı, ödeme hükümden önce gerçekleştirilmiş ise cezanın üçte biri indirilir.

### **ÖRNEK KARARLAR**

... Belediyesinde tahsildar olarak görev yapan sanığın, mükelleflerden aldığı paraların karşılığı olarak düzenlediği makbuzla rakamları doğru yazdığı halde, dip koçanları ile makbuzlar arasında karbon kâğıdı koymayarak dipkoçanına miktarları noksan yazmak suretiyle aradaki farkı oluşturan ... lirayı zimmetine geçirdiği kabul edildiği, böylece fiilin dairesindeki kayıtlarla belirlenmesi mümkün olmayıp mükelleflerden alınan makbuz asıllarının dipkoçanlar ile karşılaştırılması sonucu ortaya çıkarıldığı cihetle, oluşan eyleminin ihtilâsen zimmet suçu niteliğinde bulunduğu... (Y.5.C.D. 16.9.1986 - 6180/3542 s. kararı)

... Belediye muhasibi olan sanığın ilçenin ihtiyacı olan odunu getirip tevzi etmekle görevlendirilmesi üzerine, getirdiği odunun ... kilosunu satarak parasını temellük etmesinin fillen görevli olması nedeniyle adiyen zimmet, ihale yoluyla garajı kiralayan H.A/dan ... lira alarak belediye hesaplarına intikâl ettirmemesi ve satın alınan halı bedeli ... lirayı ödemeyerek mal edinmesinin de belediyenin gelirleri üzerinde denetim, koruma ve sorumluluğu bulunması, suçun dairedeki mevcut kayıtlarla ispatlanamayıp daire dışı belgelerle kanıtlanabilmesi nedeniyle zincirleme biçimde ihtilâsen zimmet suçunu oluşturduğu... (Y.5.C.D. 31.12.1985 - 6516/5643 s. kararı)

### **5 — GÖREVİ SIRASINDA VEYA GÖREVİNDEN DOLAYI KAÇAKÇILIK**

1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanunun kapsamına giren suçlar, bu Kanunun 1, 20 ve Ek 2. maddelerinde düzenlenmiş olup, bu suçları görevi sırasında veya görevinden dolayı işleyen memurlar hakkında soruşturma Memurin Muhakematı Hakkında Kanun hükümlerine göre yapılmayacaktır.

Bu husus, 1918 sayılı Kanunun 58. maddesinin gereği olmakla birlikte 3628 sayılı Kanunun 17. maddesinde de yer almıştır. Ayrıca 2845

sayılı Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunun 9. maddesine giren kaçakçılık suçları ile 29 ve 30. maddede yazılı suçların memurlarca görevi sırasında veya görevinden dolayı işlenmesi halinde de Devlet Güvenlik Mahkemelerinde yargılanmaları nedeniyle de M.M.H.K.'na tâbi değildir.

Görevi sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık suçunu işleyen memur hakkında 3628 sayılı Kanunun 19. maddesi uyarınca Cumhuriyet Başsavcısı doğrudan doğruya ve bizzat soruşturmaya başlayacak ve yürütecektir.

## **6 — RESMÎ İHALE VE ALIM VE SATIMLARA FESAT KARIŞTIRMA**

Bu suç, T.C.K.'nın 205. maddesinde düzenlenmiş bulunmaktadır. 205. maddeye göre, Türkiye Devleti hesabına olarak almaya veya satmaya yahut yapmaya memur olduğu her nevi eşyanın alım veya satımında veya pahasında ve miktarında ve yapmasında fesat karıştırarak, her ne suretle olursa olsun irtikâp eylerse bu suç işlenmiş olacaktır.

Bu suçta kamu hizmetlerine hile karıştırma sözkonusudur. Kanunun cezalandırdığı fiil, memurun korumakla ödevli olduğu kamu menfaatlerine yaptığı hukuki işlemle zarar vermesidir.

Suçun unsurları:

a. Suçun faili devlet memurudur. Zira devlet alım satımına fesat karıştırma bir vazife suçudur. Bu itibarla ancak memurlar tarafından işlenebilir.

b. Memurun 205. madde gereğince cezalandırılabilmesi için Türkiye Devleti hesabına belli eşyanın alım, satım ve yapımı ile görevlendirilmiş olması gerekmektedir.

c. Devlet hesabına her nevi eşyanın alım, satım, fiyat, miktar veya yapımına hile karıştırarak haksız menfaat temini için kullanılacak hile her türlü nitelikte olabilecektir. Ayrıca temin edilecek haksız menfaat failin şahsına ait olması gerekmemektedir.

d. Fail bilerek ve isteyerek her türlü hile ile menfaat temini kastıyla hareket etmelidir. Fiilin taksir ile işlenmesi halinde 205. maddeye göre suç meydana gelmeyecektir.

T.C.K.'nın 366. maddesinde, resmi arttırma ve eksiltmeye hile karıştırma suçu değişik unsurları ile ayrıca düzenlenmiş ise de bu suçta fail herhangi bir kimse olabilmekte, failin memur olması halinde ceza arttırılmaktadır.

## 7 — DEVLET SIRLARININ AÇIKLANMASI VEYA AÇIKLANMASINA SEBEBİYET VERME

Türk Hukuk lûgatında göre devlet sırrı; devletin güvenliğine, iç ya da uluslararası siyasi menfaatlerine ilişkin ve gizli kalması gereken ve yetkili makamların yayın ve açıklanmasını yasakladığı bilgilerdir.

Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına vasıta olan memurlar hakkında uygulanacak cezalar T.C.K.'nın 136. maddesinde aynı Kanunun 132. maddesine atıfta bulunmak suretiyle belirlenmiştir.

Devletçe gizli kalması gereken bilgiler, askeri, diplomatik veya ekonomik nitelikte olabilir. Ancak, bunları kesin olarak belirleyip kapsam çizmek mümkün değildir. Bilgilerin gizlilik derecesini ve bunların devletin siyasi çıkarları ile bağlantısını takdir yetkisi yargıca aittir.

İfşadan devlet sırrının bir veya daha fazla kişilere bildirilmesinin anlaşılması gerekir. Sırların karşı tarafın bilgisine ulaştırılmış olması zorunludur.

## D — 3628 SAYILI KANUNA GÖRE SORUŞTURMA USULÜ

### a. Cumhuriyet Savcısının Yetkileri

1. 3628 sayılı Kanun, bu Kanunda belirtilen daha önce açıklanan suçları işleyen memur sanıklar hakkında soruşturma yapma yetkisini C. Savcısına tanımıştır. C. Savcısı kendisine intikâl eden bu suçlarla ilgili doğrudan doğruya ve bizzat soruşturmaya başlamak zorundadır. Ancak durumu sanığın atamaya yetkili amirine bildirecektir.

1609 sayılı Kanunda yeralan C. Savcısına memur hakkında soruşturmaya başlamak için idari mercilerin izninin alınması esası, 3628 sayılı Kanunla kaldırılmıştır.

2. Cumhuriyet Başsavcılığı müfettiş ve muhakkikler tarafından kendisine tevdiine lüzum görmediği halde dahi evrakın taallük ettiği iş hakkında soruşturma yapmak üzere gerekçe göstererek evrakı ait olduğu merciden isteme yetkisine sahiptir. Bu hükmün benzeri 1609 sayılı Kanunun 2. maddesinin son fıkrasında da yer almıştır. Ancak, 1609 sayılı Kanunda C. Savcısı soruşturma için ilgili Bakandan izin isteyebilecek iken 3628 sayılı Kanunla evrakın verildiği Bakanlık veya ilgili makamdan evrakı isteme yetkisi tanınmıştır.

3. Cumhuriyet Savcısı soruşturmaya başlayıp ihbarı doğrulayan deliller bulunduğu sanıktan, haksız edinilen malın kaçırıldığı yolunda delil elde edildiği takdirde sanığın ikinci dereceye kadar kan ve sıhrı

hısımları ile gelini ve damadından mal bildiriminde bulunmalarını isteyecektir. Bu istemin sanığa ve diğer ilgililere ulaştığı tarihten itibaren 7 gün içinde C. Savcısına mal bildirimini verilmesi zorunludur.

4. Cumhuriyet Savcısı kamu davası açılmadan önce haksız edinildiği yolunda delil elde edilen para veya mal ile ilgili tedbirin alınmasını görevli mahkemeden veya para veya malın bulunduğu yer hukuk mahkemesinden isteyebilecektir.

5. Bu Kanuna göre soruşturma yapan C. Savcısınca istenen bilgiler özel kanunlarında aksine bir hüküm mevcut olsa bile, ilgili kişiler ile özel ve kamu kuruluşlarınca eksiksiz verilmek zorundadır. Aksine davranış 20. maddeye göre cezalandırılacaktır.

### **b. Suçun İhbarı**

3628 sayılı Kanunun 18. maddesi ile, bu Kanunda yazılı suçlara ilişkin ihbarların doğrudan Cumhuriyet Başsavcılıklarına yapılması hükmü getirilmiştir.

Bu madde hükmünü diğer kanunlarda belirtilen yetkili makam ve mercilere bu suçlarla ilgili ihbarın yapılamıyacağı, yapılsa geçersiz olacağı şeklinde değerlendirmek gerektiği kanaatindeyim. Çünkü, Ceza Muhakemeleri Usul Kanununun 151. maddesinde belirtilen zabıta makam ve memurlarına, vali, kaymakam ve nahiye müdürlerine de suç ihbarı yapılabileceği belirtilmiştir. Ayrıca 3628 sayılı Kanunun 18 ve 19. maddeleri incelendiğinde, bu suçlarla ilgili müfettiş ve muhakkiklerin soruşturmasından (incelemesinden) bahsedilmesi de, ihbarın yetkili mercilere de yapılabileceğini ortaya koymaktadır. Çünkü, uygulamada genellikle muhakkikler bir ihbar üzerine yetkili idari merci tarafından inceleme ve soruşturma ile görevlendirilen soruşturmacılardır.

Kanunda ihbar üzerine yapılacak işlemler ayrıca belirtilmiş ve ihbarda bulunanların kimlikleri rızası olmadıkça açıklanmayacağı hükme bağlanmıştır. Ancak, memurları haksız ithamlardan korumak için, soruşturma sonucu ihbar asılsız çıktığı takdirde, aleyhine takibat yapılanın istemi halinde muhbirin kimliğinin açıklanması hükmü getirilmiştir.

### **c. Müfettiş ve Muhakkiklerin Bu Kanuna Göre Görev, Yetki ve Sorumlulukları**

1. 3628 sayılı Kanunun 17/1. maddesinde sayılan suçlardan dolayı, müfettiş ve muhakkikler, soruşturma neticesinde delil veya emare elde ettikleri takdirde, işi yetkili ve görevli C. Başsavcılığına ihbar ve evrakı tevdi edeceklerdir.

Bu hüküm, 1609 sayılı Kanunun 2. maddesinde aynen yer almıştır. Bu nedenle uygulamanın eskiden olduğu gibi yürütülmesi gerekmektedir.

Bu hükümle, idarenin işlemlerini teftiş ve kontrolü sırasında söz konusu suçlardan herhangi birisinin işlendiğini öğrenmesi veya ihbar ve şikâyetlerin incelenmesi yoluyla sözkonusu suç teşkil eden fiili ortaya çıkarması hali düzenlenmiştir. Teftiş veya inceleme ve soruşturma ile görevli müfettiş veya muhakkikler gerekli incelemeyi yapıp suçla ilgili belgeleri toplayacaklar, soruşturma açılması için yeterli delil varsa, düzenleyecekleri bir inceleme raporu ile dosyayı itibaren yetkili C. Başsavcılığına tevdi edeceklerdir. Yapılan inceleme sonucunda soruşturma açılması için yeterli delil yoksa, düzenlenecek inceleme raporu ile bağlı olduğu idari makama durum intikâl ettirilecektir.

Burada müfettiş ve muhakkiklerin yaptığı iş, her ne kadar Kanunda soruşturma olarak belirtilmekte ise de gerçekte bir idari incelemedir. Nitekim, Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü'nün 64 ve 67. maddeleri ve Mülkiye Teftiş Kurulu Çalışma Yönetmeliğinin 49 ve 83/a maddeleri inceleme ve soruşturma işlemlerine açıklık getirmiş ve 1609 (3628) sayılı Kanununa göre ceza kovuşturması yapılmasının gerekip gerekmediğinin tespit işlemleri inceleme olarak tanımlanmıştır.

2. Bu Kanun kapsamındaki suçlardan dolayı delil veya emare elde eden müfettiş ve muhakkikler, durumu yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığına ihbar ve evrakı tevdi etmedikleri takdirde, bunlar hakkında da yapılacak soruşturma dolayısıyla Memurin Muhakematı Hakkında Kanun hükümleri uygulanmayacak ve C. Başsavcılığınca doğrudan soruşturma yapılacaktır. (Madde 18/3)

Bu madde hükmü, her türlü 3628 sayılı Kanun ile ilgili iddiaların C. Başsavcılığına tevdi edilmesi sonucunu doğurabilecek şekilde düzenlenmiştir. Müfettiş ve muhakkikler, böyle bir soruşturma ile karşı karşıya kalmamak için 3628 sayılı Kanun kapsamına girdiği iddia edilen konuyu C. Başsavcılığına tevdi edebileceklerdir. Bu da gereksiz yere ilgili Savcılığın işlerini arttıracaktır.

Bir kamu görevlisinin zimmetine para geçirdiği iddiası üzerine yapılan incelemede sadece iddia zimmet olduğu için dosya C. Başsavcılığına tevdi edilmeli midir? Kanaatimca müfettiş veya muhakkik konuyu tüm bilgi ve belgelerle birlikte inceleyip değerlendirmeli, yeterli delil bulunduğu takdirde T.C.K.'da belirlenen zimmet suçunun unsurları varsa dosyayı C. Başsavcılığına tevdi etmeli, Memurin Muhakematı Hakkında Kanuna göre yargılanacak bir suç ise fezleke düzenlenerek ilgili Memurin Muhakemat Komisyonuna göndermeli, suç oluşmamış ise in-

celeme raporu ile bağılı olduğu İdari Makama dosyayı tevdi etmelidir. Tereddütleri gidermek üzere bu husus yeniden düzenlenmelidir.

3. Müfettiş ve muhakkikler gerekli gördüğünde sanık ve haksız edinilen malın kaçırıldığı yolunda delil elde edildiği takdirde ikinci dereceye kadar kan ve sihiri hisımları ile gelin ve damadından mal bildiriminde bulunmalarını isteme yetkisi mevcuttur. (Md. 19/2)

4. Müfettiş ve muhakkiklerce istenen bilgileri, özel kanunlarında aksine bir hüküm mevcut olsa bile ilgili kişiler, özel veya kamu kuruluşları eksiksiz vermek zorundadırlar. Aksine davranış 20. maddeye göre cezalandırılacaktır.

#### **d. Kanunda Yeralan Delil ve Emare Kavramları**

3628 sayılı Kanunun 18 ve 19. maddelerinde geçen delil ve emare kavramlarının ceza muhakemesi hukukundaki yerinin açıklanmasında, uygulamadaki tereddütleri gidermek bakımından yarar görülmektedir.

Ceza muhakemesinde ispat için kullanılan vasıtalarla "delil" denilmektedir. Delillerin sınıflandırılması doktrinde farklı şekillerde yapılmıştır.

Debiler değerleri bakımından ikiye ayrılmıştır. Bir kısmına doğrudan doğruya delil denilmiştir. Bunlar tek başlarına bir hususu ispat edebilecek kuvvette sayılmışlardır. Çünkü ispat edilecek olayı doğrudan doğruya gösterirler. Mesela tanık olayı anlatır. Bir kısım delillere de dolayısıyla delil veya emare (belirti) adı verilmiştir. Bunlar, ispat edilecek olayı dolayısıyla gösterirler. Bunların tek başına ispat kuvvetini haiz olmadığı, birlikte birbirlerini tamamladıkları takdirde delil sayılabileceği kabul edilmiştir.

Diğer sınıflandırma delillerin kanuni olup olmamaları bakımından yapılmıştır. Kanunun gösterdiği ve çok defa hakimi bağlayacağını kabul ettiği ispat vasıtaları delil sayılmakta, bunların haricinde kalanlara emare denilmekte ve bunlar ancak birbirini takviye ettikleri takdirde hepsi kanuni debi mahiyetini almakta idi.

Ceza muhakemesinde her şey delil olabilmeli ve bunun ispat değerini hakim serbestçe tayin edebilmelidir şeklinde tanımlanan "vicdani delil sisteminde" bu sınıflandırmaların kıymeti azalmıştır.

Hakim, bugün bir tanığın beyanını kabule mecbur olmayıp tanık itimat telkin etmiyorsa, yahut tanık beyanı diğer delillerle takviye edilmiyorsa bunu bir delil saymamaktadır. Diğer taraftan bugün emare, tanık beyanından farklı bir şey değildir. Delilin bir çeşitidir. Yalnız

emare, genel mahiyette olduğundan bundan yararlanmak için sağlamlıkları araştırılmalı, müşahhas temsil kabiliyeti diğer delillerle desteklenmelidir.

Doktrinde emareyi delil kabul etmeyen görüşler de mevcuttur. Nitekim, Prof. Dr. Erem emareleri delil saymamaktadır. Delilin sadece tarihi delillerden (belge ve beyandan) ibaret olduğunu kabul etmektedir.

Genel olarak bu açıklamalardan çıkan sonuç şudur. Bütün ispat vasıtaları delildir ve delilin üç çeşiti vardır. 1. Beyan 2. Belge 3. Belirti (emare) delil çeşitlerinden beyan ve belgeyi burada ayrıca incelemeye gerek görülmemiştir. Ancak 3628 sayılı Kanunda adı geçen emarenin ayrıca incelenmesinde yarar görülmüştür.

Emareler tabii ve suni olmak üzere ikiye ayrılırlar.

Tabii emare : Bir olayın parçalarından biridir. Bu parça suçu işleyenin iradesi dışında hatta ona rağmen o olayı tabii bir şekilde temsil eder. Tabii emare adı verilen delillerin tek başına ispat kuvveti yoktur. Mesela olay yerinde bulunan parmak izi suçtan önce veya sonra da meydana gelmiş olabilir. Bunun araştırılması gerekir.

Tabii emareler eşya ve şahsa ait olarak iki grupta toplanır. Eşyaya ait emareler, tabanca, bıçak gibi suçta kullanılan eşyalar, sahte para gibi suçtan hasıl olan eşya, fren izi gibi suçun meydana getirdiği izler vardır. Şahsa ait emareler, sanığın kan grubu, parmak izi, suçtan önceki ve sonraki ruhi durumu örnektir.

Tabii emareler, insan iradesi dışında olduklarından objektifdirler. Bu itibarla insan eseri olan beyan ve belgelere göre daha önemli olabilirler. Bunun için bu emarelerin sonradan değişmesinin önlenmesi gerekir.

Suni emare : Bir olayı tabii olarak değil suni olarak bir anlaşma ile temsil eden insan yapısı işarettir. Giyilen üniforma, takılan nişan, eşyanın evsafını gösteren damga, eşyanın markası suni emarelerdir. Suni emarelerde temsil genel mahiyettir. Bunların tek başlarına ispat kuvveti yoktur.

Bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere, ceza muhakemesi hukukunda emare delilin bir çeşiti olarak tanımlanmakta, ancak tek başına ispat kuvvetini haiz olmadığı, diğer delil çeşitleri beyan ve belge ile desteklendiği takdirde ispat vasıtası olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle emarenin delilden ayrı bir kavram olarak tanımlanmaması gerektiği düşünülmektedir. 3628 sayılı Kanun uygulamasında yeterli delil (belge,



beyan ve emare) bulunduğu takdirde gerekli ihbar inceleme raporu ile Cumhuriyet Başsavcılığına yapılacaktır.

#### **e. Yargılama Sırasında Suçun Vasfının Değişmesi**

1609 sayılı Kanuna göre sanık hakkında açılan kamu davasının yargılaması sırasında suçun vasfının değişmesi halinde yapılacak işlem Yargıtay İçtihatları ile belirlenmişti. Örneğin, zimmet suçunun yargılaması sırasında fiilin sahte evrak tanzimi suçunu oluşturduğu anlaşıldığı takdirde, M.M.H.K.'a tâbi sanık hakkında yetkili Memurin Muhakemat Komisyonundan ayrıca lüzumu muhakeme kararı alınmadan C.M.U.K.'nın 258. md. si gereğince ek savunma hakkı verilerek hüküm kurulmasının mümkün olabileceği Yargıtay İçtihatları'nca kabul edilmişti. Yargıtay 5.C.D. 21.1.1987 gün ve 6980/185 sayılı kararı ile Y.C.G.K. 29.5.1989 gün ve 5-150/212 sayılı kararı bu hususa örnektir. Yargıtay içtihatları, 1609 sayılı Kanuna göre atanma şekline göre ilgili bakanlıktan veya Validen alınan izni, suçun vasfının değişmesi halinde yargılama şartı olarak yeterli görmekte ve ayrıca lüzumu muhakeme kararı alınmasına gerek görmemektedir. Uygulama 3628 sayılı Kanun yürürlüğe girinceye kadar bu şekilde yürütülmüştür.

3628 sayılı Kanunla C. Savcısının soruşturmaya başlamak için yetkili merciden izin alması şartı kaldırıldığına göre, yargılama sırasında suçun vasfının değişmesi halinde uygulanacak usul ne olacaktır? 3628 sayılı Kanunda suçun vasfının yargılama sırasında değişmesi halinde hangi usulün uygulanacağı belirtilmemiştir. Bu konuya yine Yargıtay içtihatı ile açıklık getirilmiştir.

Yargıtay 5.C.D. 11.4.1991 gün ve 1102/2087 sayılı kararı ile, irtikâptan sanık Komiserin yargılaması sonucunda eylemi görevi kötüye kullanma niteliğinde görüldüğünden T.C.K. 240/1. md. sine göre cezalandırılmak üzere yerel mahkemece verilen karar bozularak, sözkonusu kamu davası 1609 sayılı Yasanın 3628 sayılı Yasa ile yürürlükten kaldırılmasından sonra açılması nedeniyle Valilikten izin alınmadığının anlaşılmasına ve yargılama sırasında suçun belirlenen niteliğine göre, M.M.H.K. gereğince lüzumu muhakeme kararı alınması yargılama şartı olduğu, aksine uygulamanın sözkonusu kanun hükümlerinin tatbikat dışı kalması sonucunu getireceğinden C.M.U.K.'nın 253/4. md. si uyarınca bu şartın gerçekleşmesini beklemek üzere yargılamanın durdurulması gerektiği kararı verilmiştir.

3628 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte, artık bu kanuna göre soruşturması yapılan suçun yargılama sırasında vasfının değişmesi halinde, sanık M.M.H.K. tâbi bir kamu görevlisi ise yetkili Memurin Muhakemat Komisyonundan lüzumu muhakeme kararı alınmadan yargılanamayacaktır.

Bu durumda özellikle müfettiş ve muhakkiklerce yapılacak bu Kanun kapsamındaki suçlarla ilgili inceleme ve soruşturmada, mevcut eyleme göre suçun unsurlarının çok iyi irdelenmesi ve Yargıtay içtihatları gözönüne alınarak değerlendirme yapılması gerekecektir. M.M.H.K.'na göre soruşturulması gereken bir eylemin, 3628 sayılı Kanuna göre soruşturulması yargılamanın uzaması sonucunu doğurabilecektir.

### **3628 SAYILI KANUNUN SORUŞTURMA USULÜ İLE İLGİLİ HÜKÜMLERİNİN GENEL DEĞERLENDİRMESİ**

Kamu görevlilerinin memuriyet görevlerinden doğan veya memuriyetine ait görevlerin yapılması sırasında işledikleri suçlardan dolayı soruşturma ve dava açma hakkı, 4.2.1914 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunan Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat ile idari makamlara verilmiştir. Ancak 3628 sayılı Kanunun 17. maddesinde sayılan 3628 sayılı Kanunda yazılı suçlarla, irtikâp, rüşvet, ihtilâl ve zimmete para geçirme, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmi ihale ve alım ve satıma fesat karıştırma, Devlet sırlarının açıklanmasına veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olan kamu görevlilerinin soruşturması M.M.H.K.'a göre değil, 3628 sayılı Kanuna göre yapılacaktır.

Yukarıda belirtilen suçların soruşturma usul ve esasları yönünden 1609 sayılı Kanundan farklı olarak 3628 sayılı Kanunla yeni bir takım düzenlemeler getirilmiştir. Bunlar, bu Kanun kapsamındaki suçlarla ilgili olarak C. Başsavcısınca idari mercilerden herhangi bir izin almaksızın doğrudan doğruya ve bizzat soruşturmaya başlama yetkisi, suçun ihbarının şekli ve esasları, müfettiş ve muhakkiklerin tevdi etmedikleri evrakı gerekçe göstererek merciinden isteme yetkisi, yeterli delil elde ettiği halde C. Başsavcılığına ihbar ve evrakı tevdi etmeyen müfettiş ve muhakkikler hakkında yapılacak takibatta M.M.H.K. hükümlerinin uygulanmayacağı, ihbar konusu suç hakkında dava açılıncaya kadar bilgi verilemeyeceği, yayın yapılamayacağı, hakkında soruşturma açılan sanığın atamaya yetkili amirine veya Kanunun 8. maddesinde sayılan mercilere bildirileceği, soruşturma nedeniyle istenecek bilgilerin özel kanunlarında aksine bir hüküm mevcut olsa bile ilgili kişi ve kuruluşlarca eksiksiz verileceği ve bu bilgiyi vermeyenler hakkında ceza uygulanacağı hususlardır.

Ayrıca, bu Kanunun soruşturma usulüne tâbi tutulan suçlara 1609 sayılı Kanundan farklı olarak Kanunun 10-13 ve 20. maddelerinde belirtilen hükümlere aykırı davranışlar da dahil edilmiştir. Mal bildirimi ile ilgili esaslara uymayan kamu görevlilerinin yargılanmaları M.M.H.K.'a tâbi olmayacaktır.

1609 sayılı Kanunla müsteşar ve valiler bu Kanunun soruşturma usulü dışında bırakılmış iken, 3628 sayılı Kanunla bunlara kaymakamlar da dahil edilmiştir. Görevleri ve sıfatları sebebi ile özel soruşturma ve kovuşturma usulüne tâbi olan sanıklarla ilgili kanun hükümlerinin saklı olduğu hükmü getirilmiştir. Özel soruşturmaya tâbi sanıkların yargılanmaları kendi kanunlarındaki usule göre, Müsteşarlar, Valiler ve Kaymakamların bu Kanunda belirtilen suçları işleseler bile yargılanmaları M.M.H.K. hükümlerine göre yapılacaktır.

1609 sayılı Kanunda hakim tarafından sanık ve eşinden istenebilen mal bildirimini, 3628 sayılı Kanunda C. Başsavcısı veya müfettiş ve muhakkiklerce istenebileceği esası getirilmiş, sanıktan ayrı olarak, haksız edinilen malın kaçırıldığına ilişkin delil elde edildiği takdirde sanığın

2. dereceye kadar kan ve sihri hısımları ile gelin ve damatlarından da mal bildirimini isteme yetkisi tanınmıştır. C. Savcısı kamu davası açılmadan önce haksız edinildiği yolunda delil elde edilen para veya mal ile ilgili tedbirin alınmasını görevli mahkemeden veya para veya malın bulunduğu yer hukuk mahkemesinde isteyebilecektir.

Kanunun 18 ve 19. maddelerinde delil ve emare kavramları yer almıştır. İlgili bölümde ayrıntılı olarak açıklandığı üzere, ceza muhakemesinde emare delilin bir çeşiti olarak tanımlanmakta, ancak diğer delil çeşitleri beyan ve belge ile desteklendiği takdirde ispat vasıtası olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle emarenin delilden ayrı bir kavram olarak görülmemesi ve 3628 sayılı Kanun uygulamasında yeterli delil (belge, beyan ve emare) bulunduğu takdirde gerekli ihbarın inceleme raporu ile ilgili C. Başsavcılığına yapılması gerekmektedir.

Yürürlükten kaldırılmış bulunan 1609 sayılı Kanun, M.M.H.K.'nin uygulama alanını daraltmış olmakla beraber, memuru yine de korumuş, memurların işledikleri Kanun kapsamındaki suçlardan dolayı haklarında soruşturma yapılmasını doğrudan C. Savcısına bırakmamış ve soruşturmaya başlanılması için atanma şekline göre ilgili bakanlıktan veya Validen izin alınması öngörülüyordu. C. Savcısı Vali tarafından soruşturma izni verilmediği takdirde memurun bağlı olduğu bakanlıktan Adalet Bakanlığı vasıtasıyla soruşturma izni isteyebilirdi. 3628 sayılı Kanun, 1609 sayılı Kanundan farklı olarak bu Kanunda yazılı suçlardan dolayı C. Başsavcısının soruşturmaya başlanması için idari mercilerin izninin alınması esasını kaldırmıştır. Bu izin isteme usulünün kaldırılması tabii ki T.B.M.M.'nin tercihidir. Ancak, 3628 sayılı Kanunun genel gerekçesinde yeralan "1609 sayılı Kanunun bu suçlardan dolayı memur hakkında takibati atama merciinden izin alınmasına bağlayan hükmü muvacehesinde, izin verilmemesi halinde takibat yapılamaması sebebiyle kanunun etkinliği ve istisnai özelliği kalmamıştır." şeklindeki

gerekeçeye katılmak mümkün değildir. Çünkü, rüşvet ve yolsuzluklarla mücadelede geçmişte etkin olamamanın nedeni, bu bakanlık veya Validen alınan izin sistemi gösterilemez. Elimizde herhangi bir istatistiki bilgi olmamakla beraber bugüne kadar izin verilmediği için hakkında takibat yapılamamış kamu görevlisi sayısının pek çok olduğunu sanmıyorum. Bu durum çok istisnadır. Bunun tespiti yapılmadan kanunun etkin uygulanmadığından bahsetmek mümkün değildir. Ayrıca Vali tarafından izin verilmediği takdirde ilgili bakanlıktan izin isteme her zaman mümkündür.

Ayrıca, rüşvet ve yolsuzluklarla mücadelede önemli olan bu suçları öncelikle tespit etmektir. Suçu tespit ettikten sonraki aşama olan soruşturmanın yapılış şekli ikinci planda kalmaktadır. Kanun teklifinde rüşvet ve yolsuzlukların aydınlatılmasına yardımcı olanlara ikramiye vermek esaslı teklif edilmiş iken, bu husus Adalet Komisyonunca doğrulayabileceği sonuçlar gözönüne alınarak teklif metninden çıkarılmıştır. Ancak, kanun teklifindeki gibi rüşvet ve yolsuzlukları tespit eden veya ihbar edenlere ikramiye verilmesi rüşvet ve yolsuzlukları tespit ve dolayısıyla mücadelede etkin rol oynayacağı inancındayım. Bunun doğrulayabileceği sakıncaları giderecek tedbirlere Kanunda yer vermek mümkündür.

3628 sayılı Kanunun her kesimden insanımızı haklı olarak rahatsız eden rüşvet ve yolsuzlukların önlenmesinde, en aza indirilmesinde etkili bir vasıta olması içten temennimizdir. Ancak, rüşvet ve yolsuzluklarla mücadelede yalnızca yeni soruşturma usul ve esasları ihdası ve cezaları arttırmak yeterli olamayacaktır. Bu suçların işlenmesinin temelinde yatan ekonomik ve sosyal etkenlerin gözden geçirilmesi ve bu etkenleri ortadan kaldıracak tedbirleri almak yanında, Türk Ceza Kanununda bu suçlarla ilgili suç unsurlarını gerçeklere uygun hale getirecek ve basitleştirecek ceza hükümleri ile daha etkin mücadele yapılabilecektir.

#### KAYNAKÇA

1. Prof. Dr. Nurullah Kunter. **Ceza Muhakemesi Hukuku.**
2. Sedat Bakıcı. **Açıklamalı Zimmet - İrtikâp - Rüşvet Suçları.**
3. K. Alikashioglu. - E. Doğu. Türk Ceza Kanunu - CMUK ve Polis Mevzuatı.
4. Ali Pıtırılı. Kamu Görevi ve Mal Bildirimi, **T. İdare Dergisi**, 1989-Aralık.
5. Dr. A. Pulat Gözübüyük. **T.C.K. Açıklaması.**
6. Ö. Erdal Tüzün. **1609 Sayılı Kanımda Yeralan Suçlar, Bunların Tespiti, Yöntemi ve Soruşturma Yapılması.**
7. Ahmet Özer. **1609 Sayılı Kanunun Uygulanması Hakkında Bir İnceleme.**

## KAMU YÖNETİCİLERİNİN EĞİTİM VE YETİŞTİRİLMESİ SORUNU

Dr. Rafet ÇEVİKBAŞ

### I — GİRİŞ

Çağımızda sosyal devlet ilkesi uyarınca kamu yönetimi işlevlerinin, kapsamca çok daha genişlediği ve uzmanlaştığı görülmektedir.<sup>1</sup> Bu nedenle sevk ve idare mevkiilerine gelecek olan yöneticilerin yetiştirilmesi, idarenin hayatî değer ve önem taşıyan bir sorunu haline gelmiş bulunmaktadır. Ayrıca “siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel yapıda olumlu değişme ve gelişmelere yol açacak temel reform plânlarını hazırlamada, uygulamada ve modern çağa yakışır bir idare örgütünü kurmada ve işletmede gerekli yeni tip memur yetiştirme ve eğitme, devlet için ön planda gelen görevler arasında yer almaktadır.”<sup>2</sup>

Yöneticilerin yetiştirilmesinin gerekliliği ve önemi üzerinde görüş birliğine varılmakla beraber, yöneticilerin eğitiminin mahiyeti, metodu ve ne zaman, nerede, kim tarafından yapılması gerektiği konusunda farklı görüşler bulunmaktadır.<sup>3</sup>

Ayrıca çağdaş yönetim, nitelik ve formasyonları çok değişik olan kamu görevlilerinin ortak bir potada eritilmesi sorunuyla karşı karşıya gelmiştir. Çünkü herbiri ayrı bir eğitim kökeninden gelen bir kaymakam, bir öğretmen, bir güvenlik görevlisi, bir ziraat mühendisi, bir jeolog, bir sağlık personelinin birer kamu görevlisi olarak, kamu yönetimi alanında, ortak bilgi ve beceriler geliştirmeleri gerekli olmuştur. Bu nedenle, kamu yönetiminin hem yetişkin personele sahip olabilmesi, hem de hizmet gereklerine ve değişen koşullara göre bilgilendirilmesi için, yöneticilik görevlerine, özellikle de orta ve üst kademe yöneticilik mevkiilerine atanacak personelin, hizmete alınmadan önce yetiştirilmelerine ihtiyaç olduğu gibi, devlet hizmetine girdikten sonra da kamu yönetimi konusunda eğitimlerine gereksinme duyulmuştur.<sup>4</sup>

---

1 Muzafer Sencer, "Kamu Görevlilerinin Eğitimi ve Kamu Yönetimi Akademisi," **Amme İdaresi Dergisi**, XV, (Haziran, 1982), s. 3.

2 Bülent Daver, Kamu Personelinin Hizmet İçi Eğitimi ve Üniversite, Ankara: **Kamu Personelinin Eğitimi Konferansı**, s. 360.

3 Kenan Sürgit, "Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Yüksek Memurlar Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, III, (Mart, 1970), s. 21.

4 A. Hayrettin Kalkandelen, "Yöneticilerin Yetiştirilmesi - Geliştirilmesi," **Amme İdaresi Dergisi**, XVIII, (Haziran, 1985), s. 84.

## II — YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ KONUSUNDAKİ GÖRÜŞLER

Yöneticilerin yetiştirilmesi ilkesi benimsenince bunun nasıl yapılacağı sorusu ortaya çıkmakta olup, bunun için genellikle iki değişik yol izlenmektedir. Bunlardan birisi, yöneticinin ancak hizmet içinde ve usta - çırak ilişkisi çerçevesinde deneme - yanılma yoluyla meslek gereklerine uyumlu bir şekilde kendiliğinden yetişeceği görüşünün hakim olduğu yöntemdir. Yöneticilerin bu şekildeki hizmet içinde kendiliğinden yetişeceği düşüncesi artık batılı gelişmiş ülkelerde bırakılmış bulunmasına karşılık, çok sayıdaki az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde yaygın bir uygulama alanı bulmaktadır. Bu tür uygulamanın dayandığı ilke ise; yükseköğretime dayalı iyi bir temel öğrenim görmüş olan elemanların, meslekte edindikleri bilgi, beceri, deneyim ve davranışlarının başarı düzeyleri oranında giderek üst derece yöneticilik kadrolarına yükseltilmeleri şeklinde olmaktadır.<sup>5</sup>

Yöneticilerin yetiştirilmesinde ikinci bir görüş ve yol ise; yöneticilerin eğitiminin sürekli bir süreç olduğu ilkesinden hareket ederek, yöneticinin sistemli bir biçimde yetiştirilmesi esasına dayanmaktadır. Buna göre; yönetici personel ihtiyacının tespitinden sonra, üniversite ve yüksekokulların öğrencilerini kamu hizmetlerinin gereklerine uygun bir şekilde yetiştirerek, kamu yönetiminde yöneticilik pozisyonlarına atanacaklarda ortak bir formasyon vermek suretiyle kamu yöneticiliği hizmetine hazırlanmalarına ve nihayet, yöneticilerin hizmet içinde şimdiki görevlerini daha iyi yapacak ve gelecekteki görevlerine hazırlanacak şekilde geliştirilmelerine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu ihtiyaca paralel olarak yönetici personelin yetiştirilmesi; hizmet öncesi öğrenim, hizmete hazırlık eğitimi ve hizmet içi eğitim olarak üç safhada uygulanmaktadır. Devlet memurluğuna alınan ve yöneticilik görevlerine aday olması muhtemel bulunan personelin üniversite ve yüksekokullarda görmüş bulunduğu hizmet öncesi öğrenim, özel bir yöneticilik eğitimi programı niteliğini taşımamaktadır.<sup>6</sup> "Üniversite öğrenimi, çoğunlukla, idareci yetistirmeye yeterli sayılmamaktadır. Çünkü üniversitelerin görevi; yalnız belirli bir meslek için adam verişirmek değil, aynı zamanda öğrencilerine geniş bir kültür, düşünce ve eleştirme yetenekleri kazandırmaktır. Bu yüzden öğretim, kuramsal ve soyut kalmaktadır. Ayrıca idarecilik yetenekleri, daha çok işte çalışarak geliştirilebilmektedir. Devlet hizmetlerinin genişlemesi, karmaşılaşması, tonlunun farklılaşması ile hizmete hazırlık döneminden geçmek ihtiyacı da belirmiştir. Bu yüzden çeşitli ülkelerde idarecilerin yetiştirilmesi için çeşitli eğitim ku-

5 Kalkandelen, a.g.m., s. 84.

6 Sürgit, a.g.m., s. 21-22.

rumları ve programları kurulmuştur. Özellikle az gelişmiş ülkelerde üniversitelerin geleneksel öğrenim programları, dinamik ve yeni görevler yüklenmiş idareye yetmemektedir.<sup>7</sup>

Ayrıca ".....bir üniversite ya da yüksekokuldan çıkan bir genç, öğrenimine kadar iyi olursa olsun, öğrendiği ilkelerin ve kuramların uygulamasını görmeden yöneticiliğe başlayamaz... Bu yüzden ortada bir hizmete hazırlık döneminden geçmek ihtiyacı vardır."<sup>8</sup> Bu yüzden hizmete giriş ile bir yöneticilik pozisyonuna atanma arasındaki dönemde, hizmete hazırlık eğitiminin zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Hangi kaynaktan gelirse gelsin ve hangi kurumda görev alırsa alsın, tüm yüksek yönetici adaylarına ortak yöneticilik formasyonu kazandırmak amacını güden böyle bir eğitim, üniversiteler ya da kurumlar tarafından yapılamaz. Bu nedenle bu görevin devlet merkezi bir kurum tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Hizmete hazırlık eğitimi tamamlayan adayların, yüksek yöneticilik pozisyonlarına atanmaya kadar, düzenli ve kişisel ihtiyaçlarına uygun bir programla iş başında öğrenme, görevler arasında rotasyon, kurumsal ve kurum dışı kurslarla hizmet içinde yetiştirilmesine devam edilmelidir.<sup>9</sup>

### III — BAZI ÜLKELERDE YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ

Yukarıda anlatılan ilkeler çerçevesinde çeşitli ülkelerde uygulanan kamu yüksek yöneticilerinin yetiştirilmesi durumunu inceleyecek olursak, genellikle yöneticilerin yetiştirildikleri belirli yöneticilik okullarının varlığını görmekteyiz. Bunlar :

**A.B.D.** : Yöneticilik; A.B.D.'de genellikle hizmete girdikten sonra ve işbaşındaki deneylerle elde edilebilecek bir yetenek olarak kabul edilmekte olup, ayrıca bir üst yöneticiler sınıfı kurulması fikri de kabul görmemiştir.<sup>10</sup> A.B.D.'de Federal Yönetimde yöneticilik kadrolarına atamada yükseköğrenim görmüş olma koşulu aranmamasına rağmen, yine de anılan kadroların, Devlet Personel Dairesi (Civil Service Commission) tarafından açılan yarışma sınavları aracılığı ile ve yükseköğrenim görmüş başarılı kişilerin devlet kadrolarına alınmaları yoluyla doldurulduğu görülmektedir. A.B.D.'de yöneticilerin hizmet içinde geliştirilmeleri ihtiyacını gidermek için, merkezi nitelikte enstitü, dernek ve şirketler

7 Seha Meray, Kamu Personelinin Yetiştirilmesi ve Üniversite Programları, **Kamu Personelinin Eğitimi Konferansı**, Ankara: A.Ü.S.B.F. Yayını, No. 213-195, (1967), s. 83.

8 Oğuz Onaran, Yönetici Sınıfın Eğitimi, (Ankara: TODAİE, 1967), s. 32.

9 Sürgit, a.g.m., s. 27-29.

10 Onaran, a.g.e., s. 10-11.

kurulmuştur. Bunların en tanınmışı Virginia'da 1968 Ekiminde faaliyete başlayan Federal Yönetim Enstitüsü (Federal Executive Institute) olup, Devlet Personel Dairesine bağlı olarak çalışmakta ve tüm federal yönetimin GS-16 ve daha üst dereceleri ile bunlara eşdeğerdeki kadrolarda görevli yöneticilerin eğitimlerini üstlenmiş bulunmaktadır.<sup>11</sup>

**Fransa** : Bu ülkede kamu yüksek yöneticiliği mevkilerine atanmak için, Ulusal Yöneticilik Okulunu (ENA) başarıyla tamamlamak gerekmektedir. ENA'ya giriş, iki tür yarışma kanalı ile olmaktadır. Birinci yarışma kanalı, yüksek öğrenim görmüş gençlere açık olup, okula alınacak öğrencilerin 2/3'si bu yolla girmektedirler. İkinci yarışma kanalı ise, devlet görevlilerine açık olup, okula alınacak öğrencilerin 1/3'i bu yolla alınmaktadır. ENA'nın öğretim süresi 28 ay olup, giriş sınavları gayet ciddi ve bağımsız olarak yapılmakta olan, özerk bir kuruluştur. Öğrenciler, okulda bulundukları süre içinde aldıkları notlara, başarı derecelerine göre, okulu bitirirken kurumunu ve mesleğini seçme şansına ve hakkına sahip bulunmaktadır.<sup>12</sup>

**İngiltere** : İngiltere ve sömürgelerinde, yöneticilik kadrolarının eleman ihtiyacının % 80'i Devlet Personel Dairesi (Civil Service Commission) tarafından açılan yarışma sınavları aracılığıyla ve giriş yoluyla, geriye kalan % 20'si ise, bir yan sınıf olan İcra Hizmetleri Sınıfı (executive class) mensupları arasında yapılan yarışma sınavları aracılığı ile ve geçiş yoluyla sağlanmaktadır. İngiltere'de yöneticiliğin yalnız işbaşında sınama - yanılma yoluyla elde edilebileceği ve geliştirilebileceği görüşünün terk edilerek, hizmet öncesi bir öğrenim ve eğitim ihtiyacının gerekli olduğu görüşü hakimiyet kazanmıştır.<sup>13</sup>

İngiltere'de yöneticilerin hizmet öncesinde yetiştirilmesi ile görevli bir yöneticilik okulu yoktur. Daha önce de belirtildiği gibi yönetici sınıfın (administrative class'ın) eleman ihtiyacı, üniversitelerin (özellikle Cambridge ve Oxford) mezunlarından sağlanmaktadır. Yalnızca hizmet öncesinde, Hazine Bakanlığı ve Bakanlıkların yetiştirme programları ile kamu kesimi yöneticilerinin ilk kademelerdeki elemanlarının eğitimleri sürdürülmektedir. İngiltere'de değişik sınıf mensuplarının ve bu arada yönetim elemanlarının, hizmet içinde geliştirilmeleri veya eğitilmelerini üstlenmiş bulunan akademik kuruluşlar dışında, değişik statüler içinde kurulu örgütler bulunmaktadır. Bunlar, kolej, enstitü, şirket, dernek, kurul, merkez gibi adlar altında organize edilmişlerdir. Bunlar içerisinde; Oxfordshire'da Henleyon, Thames'te bulunan İngiliz İdare

---

11 Kalkandelen, a.g.m., s. 85-86.

12 Kalkandelen, a.g.m., s. 87-96.

13 Kalkandelen, a.g.m., s. 87-96.



Personeli Koleji (The British Administrative Staff College) 1944'te başlayan üst yönetici pozisyonlarına özel hazırlık tecrübesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmış olup, akademik tesisle ilişkisi olmayan ve kâr amacı gütmeyen bir kuruluş olarak kolej, endüstri, ticaret, hükümet, sendikalar ve üniversitelerden seçilmiş kişilerden kurulu bir idare meclisi tarafından idare edilmektedir. Bu kolej, kabiliyeti görülen ve ilerisi için vaadkâr sayılan erkek ve kadınlara, kendi işlerinde görüşlere sahip oldukları, fakat bu görüşleri henüz sabit bir hal almadığı yaşlarda fikir ve tecrübe teatisinde bulunmak fırsatı veren on haftalık bir kurs teklif etmektedir. On hafta olan her kurs için, yaşları takriben 39 civarında 66 kursiyer alınmaktadır. Kurslarda teori değil pratik üzerinde durulmaktadır. İngiltere'deki bu İngiliz İdare Personeli Koleji metodu; Avusturalya, Filipinler ve Pakistan'da da aynı tipte ve isimde kolejlerin geliştirilmesi fikrini etkilemiştir.<sup>14</sup>

**İtalya :** İtalya'da kamu hizmetine giriş esas olarak sınavla olup, sınavı kazanan memurlar "Hizmet Öncesi - Hazırlama Kursları"na katılırlar. Kamu kurumlarının yöneticilerinin yönetim mevkielelerine gelmeden ya da geldikten sonra yönetim eğitimi görmeleri yasal zorunluluk olarak kabul edilmektedir. İtalya'da kamu görevlilerinin eğitimi için; kamu kurumu niteliğindeki eğitim örgütleri, Kamu Yönetimi Yüksek Okulu ile bazı bakanlıkların kendi personeli için kurdukları eğitim okulları ve üniversiteler vardır. İtalya'da kamu personelinin yükselmesi ve yüksek yönetici olabilmesi için sicil ve kıdemin esas alınmasının yanında, terfi ve atamalarda kamu yönetimi yüksekokulu mezunu olmak avantaj sağlamaktadır.<sup>15</sup>

#### IV — TÜRKİYE'DE YÖNETİCİLERİN YETİŞTİRİLMESİ

Türkiye, geçmişte yöneticilik bakımından en şanslı deneyimlere sahip bir ülkedir. Çünkü Osmanlı Devleti, toplum varlığının devamı ve toplum ihtiyaçlarının etkililikle giderilmesi için, yönetimi, en etkili bir üretim aracı olarak görmüş ve bu sebeple de yöneticileri yetiştirmek, sürekli etkin halde tutabilmek için medreseler dışında "Underun'u Hümayun" adı altında Dünyanın Milâttan sonraki ilk yüksek yöneticilik okulunu kurmuştur. 1426-1824 yılları arasında, 398 yıl Devlete değişik düzeylerde yönetici yetiştiren Enderun (Yüksek Yöneticilik Okulu), kendini sürekli ve hızlı bir şekilde yenileyerek batıda özellikle Fransa,

14 Anwar Oureshi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Amerika, İngiltere ve Pakistan'da Yönetici Yetiştirme Programları, Çev. Cemil Cem, **Amme İdaresi Dergisi**, III, (Ocak 1970), s. 103-105.

15 Fikret Ar, "İtalya'da Kamu Görevlilerinin Yetiştirilmesi," **Amme İdaresi Dergisi**, XVIII, (Mart, 1985), s. 71-74.

İngiltere ve A.B.D.'ne bu alanda örnek ve kaynak olmuştur. Cumhuriyet Türkiye'sinin her ülkeden daha çok yönetime ihtiyacı olduğu bir gerçekken, konuya gereken önem ve hassasiyet gösterilmediği gibi, geçmişteki deneyimden de yararlanılmadığı görülmektedir.<sup>16</sup>

Türk kamu yönetimi; genellikle yöneticilerin, özellikle de kamu yüksek yöneticilerinin yetiştirilmesi sorunu üzerinde açık ve belirli bir politika izliyelememiş ve geliştirememiştir. Oysa kamu yöneticilerinin modern yönetim tekniklerine göre eğitilmeleri, insan gücü politikasının uygulanabilmesi ya da kaynakların rasyonel kullanımı açısından gerekli olmaktadır. Bugünkü personel düzeni içinde yüksek yöneticilik düzeylerine atanacak kimselerden, belirli bir öğrenim düzeyi üstünde, mezuniyet sonrası yeterlik ve yöneticilik eğitiminde başarıya ulaştığını gösteren yetenek aranmamaktadır. Fakat yönetici atama ve görevden alma işlemlerinin nesnel temellere göre yürütülmesinde, en etkili yol olarak eğitim ölçütü ele alınabilir. Bunun için de yüksek yönetici yetiştirmek amacıyla yönetimle işbirliği yapan, uzmanlaşmış fakat yönetimden belli ölçüde özerk kalabilen eğitim kurumuna ihtiyaç vardır.<sup>17</sup>

Ancak, Türkiye'de kamu yönetiminin ihtiyacı olan yönetici personeli, esas olarak yüksek öğrenim kurumları karşılamaktadır. Sayın O. Onaran'ın ifade ettiği gibi, "Türkiye'de yüksek yöneticiler bir sınıf içinde toplanmadığından, yöneticilik görevlerine alınanlar için gerekli olan eğitim, devlet memurluğuna girmek için gerekli olan eğitimle ve memur alırken ayrı ayrı kurumların isteyecekleri eğitim şartıyla belirlenir. Bununla birlikte, yöneticilik görevlerinde bulunanların büyük bir çoğunluğu yüksek öğrenim görmüş kimseler... dir."<sup>18</sup>

Buna karşılık Devlet memurluğuna alınan ve yöneticilik görevlerine aday olması muhtemel bulunan bu kimselerin, üniversite ve yüksek okullarda görmüş bulunduğu hizmet öncesi öğrenim, özel bir yöneticilik eğitimi programı özelliğini taşımamaktadır. Kısaca üniversite öğrenimi, genel olarak yönetici yetiştirmeye yeterli sayılmamaktadır.<sup>19</sup>

Bu yüzden, kamu yüksek yöneticilerine hizmete hazırlık eğitimi vermek amacıyla, 7163 sayılı Kanunla 1958 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) kurulmuş, ancak bu kurum da sorunu çözmede bugüne kadar etkili olamamıştır.

16 Hayrettin Kalkandelen, **Sevk ve İdare**, (Ankara: 1986), s. 48, 66, 67.

17 Turgay Ergun, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, XVI, (Haziran, 1983), s. 23.

18 Kenan Sürgit, "Yüksek Yöneticilerin Yetiştirilmesi," **Amme İdaresi Dergisi**, III, Mart, 1970), s. 22.

19 Oğuz Onaran, **Yönetici Sınıfın Eğitimi**, (Ankara: TODAİE, 1967), s. 32.

Ülkemizde yönetim sınıfının bulunmaması, yönetim hizmetlerine eleman yetiştireceği siyasal iktidarlarca kabul edilmiş bir kurumun bulunmaması ve yöneticilerin hizmet öncesinde yetiştirilememesi, yönetim kademelerinde bulunan elemanların hizmet içinde eğitimini gerekli kılıyor gözükmektedir.<sup>20</sup>

Bunun yanında, Türkiye’de yöneticilerin hizmet başında bir eğitim görmemeleri ve yöneticilerin yetişmesinin sürekli bir süreç olması, hizmet içi eğitime önem vermemizi gerektirmekte olup, yönetici sınıfın öncelikle hazırlık eğitiminden geçmesi fikri savunulsa bile, bu sebeplerle hizmet içi eğitim ihtiyacını ortadan kaldıramamaktadır.<sup>21</sup>

Türkiye’de yöneticileri hizmet içinde eğiten bir kuruluş bulunmamaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 214 üncü ve onu izleyen maddeleri gereğince hizmet içi eğitimin etkin bir şekilde planlanmadığı, koordine edilmediği ve kuramların yönlendirildiği bir gerçektir.<sup>22</sup>

Yapılan bir araştırmada da; yöneticilerin hizmet içi eğitimleri, sayısal olarak mesleki ve teknik konularda daha iyi olmasına karşılık yönetsel konularda yeterli olmadığı ortaya çıkmıştır. Bugün Türkiye’de genel yönetim kuruluşlarındaki görevlilerin eğitiminden iki kurumun sorumlu olduğu söylenebilir. Bunlar TODAİE ve Devlet Personel Başkanlığıdır.<sup>23</sup>

Kamu yüksek yöneticilerinin belirli bir eğitimden geçirilmeleri konusunda 1982 yılına gelinceye kadar yasal bir zorunluluk bulunmamaktaydı. Ancak 1982 Anayasası, “üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları kanunla Özel olarak düzenlenir” (Madde 128/3) hükmüyle, bu konuda siyasal iktidarcı yasal bir düzenlemenin yapılması ilk kez zorunlu hale getirilmiştir.<sup>24</sup>

Nihayet 1982 Anayasasının 128/3. maddesinin amir hükmüne göre, “10.1.1985 tarih ve 3194 sayılı Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında Kanun” 19.1.1985 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak bu kanun Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilmiş ve günümüze kadar bu konuda yeni bir düzenleme yapılmamıştır..

Böylece 1982 Anayasası’nın, kamu yüksek yöneticilerinin yetiştirilmesi ve sonucunda da atanması sorununa getirmek istediği “eğitim te-

---

20 Kalkandelen, a.g.e., s. 71.

21 Onaran, Yönetici Sınıfın Eğitimi, s. 76-77.

22 Kalkandelen, a.g.e., s. 72.

23 Onaran, Yönetici Sınıfın Eğitimi, s. 76-77.

24 Ergun, a.g.e., s. 25.

meli” üzerine kurulu ve kalıcı olabilecek çözüm şekli, bugüne kadar gerçekleşmemiştir. Eğer sözkonusu düzenleme amacına uygun bir şekilde yapılırsa, kamu üst kademelerine atanacak olan kamu yüksek yöneticilerinin, ancak özel bir yönetsel eğitimden geçtikten sonra bu mevkilere atanmaları mümkün olacağından, bir bakıma siyasal amaçlı atamaların önüne geçilmiş ya da bu sorun çözümlenmiş olabilecektir. Eğer yine de siyasal iktidarlar kendi görüş ve tutumları doğrultusunda bir kimseyi siyasal amaçlarla atayacaklarsa, bu kimseyi özel yöneticilik eğitimi görmüş olanlar arasından bulup seçmeleri de sağlanmış olacağından, siyasal iktidarlara karşı da bir esneklik gösterilmiş olacaktır. Böylece yönetimde yetersiz ve yeteneksiz kimseler, siyasal amaçlı atamalara konu olamayacaklardır.

## V — SONUÇ

Kamu yüksek yöneticilerinin özel bir yöneticilik eğitimine tâbi tutularak sorunun çözümlenmesi yönündeki bir uygulamadın başarısı, bu çözümü benimsemiş ve inanmış bir kamuoyu ile siyasal kadroların veya partilerin varlığına bağlıdır. Aksi takdirde, bu kanun amacına uygun bir şekilde çıkarılsa bile, gelecek başka iktidarlarca her zaman değiştirilebilir ya da farklılaştırılabilir. Bu da diğer gelişmiş batılı ülkelerde görüldüğü gibi, demokrasi ya da yönetsel demokrasi geleneğinin yerleşmesine bağlı bir tutum olmaktadır.

## “DOĞU AVRUPA ÜLKELERİNDE ÖZELLEŞTİRME” KONFERANSINA AİT KISA NOTLAR

**Muammer KUTLU**  
**İller Bankası Gn. Md. Yrd.**

Doğu Avrupa Ülkelerinde Özelleştirme konulu bir konferans tertiplenmiş ve tiler Bankası Genel Müdürlüğü adına bu konferansa katılmıştır. Konferansı düzenleyen kurum, Euromoney Dergisi’dir. Yer ve tarih, Duna Intercontinental Hotel-Budapeşte, 18-19-20-21 Haziran 1991’dir. Oturum başkanı, Viyana Enstitüsünün Karşılaştırmalı Ekonomik Çalışmalar Bölüm Başkan Yardımcısı Peter HAVLÍK, Doğu Avrupa’daki Dönüşüm, Problemler ve Bakış Açılarından bahseden açış konuşmasından sonra sözü diğer konuşmacılara bırakmıştır.

Macaristan Maliye Bakanı Dr. Mihaly KUPA, Macaristan’ın özelleştirme sürecine yönelik Hükümet stratejisini özetleyerek, modeller arasında arayış içinde olduklarını söylemiş ve üç yöntemden bahsetmiştir.

— “Yeniden özelleştirme : Eskiden şahıs veya firmalara ait olan işletmelerin komünist rejimle devletleştirilmesinden sonra yeniden özelleştirilmesi.

— Yatırımcı firmalara dağıtım : Devletin zararına olacağı için Macaristan bunu reddediyor.

— Yatırımcı firmalara satış : Yabancı sermaye ağırlıklı ancak devlet kontrolünde.

Pazar ekonomisi olmadan demokrasi olamayacak prensibini kabul ediyoruz. Ancak mevcut sistemden pazar ekonomisine geçiş kolay olmayacak. Süreci hızlandırmak için işletmelere talebin doğması gerekir. Firmalara satış yerel yönetimlerce yapılacak ancak merkezi idarenin denetiminde olacak, bu arada yabancı sermaye reddedilmeyecek ama ihtiyatlı davranılacak. Özelleştirilecek işletmeler küçük ölçekli olmalı ki devlet yapısını değiştirecek nitelikte olmalıdır. Güçlü firmalar devleti daha kolay yönlendirebilirler ve buna fırsat verilmeyecektir. Büyük yatırımcılara fırsat verilmesi düşünülüyorsa da hisselerin çoğunluğunun devlet elinde olması amaçtır. Bu arada karşılıklı güven ortamının sağlanması şarttır.

Devletin elindeki firmaların önem derecesine göre en fazla % 30'u satılacaktır. Bazı işletmelerin yatırımcı firmalara, bazılarının da halka açılabilmesi için formüller aranmaktadır. Macaristan'daki bu dönüşüm başarılı olursa bir çok ülkeye örnek olacaktır.”

Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası Başkan Yardımcısı Miklos NEMETH, konuşmalarında ”... Özelleştirmede esas olan ekonomi ile politikaların bütünleştirilmesidir. Komünist sisteme geçmek için okunacak çok kaynak var, ancak komünist sistemden liberal sisteme geçmek için fazla bir şey okuma şansınız yok... Eskiden merkezi planlamayla yönetilen ekonomilerin özel ve kamu sektörlerinde, önümüzdeki yıllarda Batı kaynaklı sermaye ve uzmanlık çok büyük önem taşıyacak. Doğu Avrupa ülkeleri ekonomilerinde 1989'dan itibaren görülen belirgin yavaşlama eğilimi, ülkeden ülkeye farklı ölçülerde ortaya çıktı. Çekoslovakya, Macaristan ve Sovyetler Birliği'nde % 3 ile % 5,5 arasında düşen üretim, Bulgaristan, Polonya ve Romanya'da % 10 oranında azaldı. Bu düşüşler söz konusu ekonomilerin tüm alanlarını etkilerken, planlı ekonomiden, piyasa ekonomisine geçmek için harcanan çabanın ve işletme yönetimine ilişkin sorunların büyük payı oldu. Alt yapı bakımından uygun bir ortamın bulunmayışı da Doğu Avrupa'ya yönelen batılı yatırımcıları etkileyen bir sorun olmaya devam ediyor.”

Uluslararası Finans Kurumu Portföy ve Danışmanlık Hizmetleri Başkan Yardımcısı: Wilfried KAFFENBERGER'de konuşmalarında, ”... IFC Orta Avrupa'daki en önemli yatırımcı kuruluşlardan biridir. Özelleştirme konusunda en aktif ekiplere sahip olan kurum, dış yardımlar konusunda ülkelerin yasal çerçevelerine göre yönlendirilmekte ve proje hazırlamakta uzmandır.

Dünya Bankası grubunun bağımsız bir üyesi olan IFC geliştirmekte olan ülkelerde özel yatırımcılar için direk proje finansmanında en büyük kaynaktır. Ayrıca devlet elindeki girişimleri özelleştirmek isteyen hükümetlere danışmanlık ve teknik yardım sunar. Bunun yanında devlet elindeki girişimler sektörüne girmek isteyen özel yatırım firmalarına çok geniş servis desteği sağlamaktadır.

Bunları toparlayacak olursak :

- İşletme kapasitelerinin ve verimliliğin değerlendirilmesi,
- Mali analizler ve pazar payının araştırılması,
- Teknik ve mali rehberlik,
- Kredi sağlanması,
- Müşavirlik hizmetleri sunulmaktadır.”

Uluslararası Hukuk Müşavirliği Firması Başkan Yardımcısı: Michael Von CLENN konuşmalarında düşüncelerini şu şekilde ifade ettiler:

“...Özelleştirme sadece serbest piyasa mekanizmasının iyi çalıştığı ortamlarda başarılı olur. Doğu Avrupa'daki politik yapısı değişen ülkelerde ilk etapta tümüyle özelleştirme yerine adım adım ve küçük işletmelerden başlayarak özelleştirmeye yönelmeleri daha uygundur. Bunun yanısıra özelleştirme politikalarında saydamlık karşılıklı güven açısından mutlaka gereklidir. Küçük ve orta ölçekli işletmelerin özelleştirilmesine öncelik tanınması, sürecin hızlanmasını sağlayacak ve daha çabuk sonuç alınabilecektir. Bu arada nakit sıkıntısına düşülmemesi için, ticari kredi veren firmalar sınırlarını aşıp yurtdışı ilişkilere girmek üzere kendilerini yenilemelidirler...”

Polonya Dış Yatırımlar İdaresi Başkanı: Dr. Zbigniew PIOTROWSKI, "... Polonya Hükümeti özelleştirme olayına olumlu ve yenilikçi bir yaklaşımla bakıyor. Bu konudaki veriler yeterli olmamasına rağmen model arayışları sürüyor. Sermaye pazarına yabancıların girebilmesi için bütün engeller kaldırılmaya çalışılıyor. Bu aşamada Polonya ihracatının % 6'sını yabancı sermayeli konsorsiyumlar üstlenmiş durumdadırlar. Telekomünikasyon ve bilgisayar alanında özel teşebbüsler hükümetle beraber girişimlerde bulunup ortak çalışmaktadırlar. Özelleştirme mekanizmasının çalışabilmesi için vergi oranlarında ayarlamalar yapıla çaktır. Bu da bütçe açıklarının kapanmasında önemli rol oynayacaktır.

Bürokrasinin azalması için hükümet organları arasında bilgi akışının sağlanması amacıyla yasal yapıda akışkan bir ortam yaratılmaya çalışılmaktadır.

Yatırımcı firmalar, Polonya'da özelleştirilecek işletmelerin yatırım programlarının hazırlanmasında söz sahibi olmak istiyorlar. Çünkü devletin kontrolünde yapılacak yatırım programları ve projeler kendi kararlılık politikalarına ters geliyor. Aslında özelleştirme hareketleri yalnız firmaların ve ilgili resmi kuruluşların hazırladıkları önerilere göre değil, uluslararası danışmanlık hizmeti veren kurumlarında görüşleri alınarak hazırlanmalıdır.

Yeraltı kaynaklarının çıkarılması ve işlenmesi konusunda Özelleştirme ve Maliye Bakanlığı ile Çevre Koruma Bakanlığı arasında çok uyumlu bir çalışma vardır. Bu alanda özelleştirmeye gidildiğinde kontrol mekanizması eğer bu bakanlıkların koordinesine olursa, hem yatırımların realize edilmesi, hem de ülke ekonomisi açısından çok başarılı bir çalışma olacaktır...”

Yugoslavya Hırvat Cumhuriyetinin İmar ve Kalkınma İdaresi Başkanı, Kabine Üyesi: Zdravko MRSIĆ, "... Hırvatistan özelleştirme yasa-

sı hazırlanmasında ne Doğunun ne de Batının geliştirdiği modellerin burada uygulanamayacağı çünkü burada devlet içinde devlet olduğu vurgulanıyor. Doğal olarak bu sistemin çarkına uyacak yeni bir model arayışlarının varlığı belirtiliyor. Düşünülen sistemin esasları şöyle sıralanıyor :

- Milli gelirin korunması,
- Yabancı sermayenin ülkeye çekilmesi,
- Özel girişimcilere teşvik verilmesi,
- Hakların korunması.

Özelleştirme süreci de şu aşamalardan oluşuyor :

- Otonom yönetim (kendi programını kendi seçen),
- Aktif işçi konseyinin önerileri,
- Kıymetlendirme,
- İşveren ile sürekli iletişim,
- Özelleştirme programı,
- Yatırım programı,
- Kontrat yapılması.

İmar ve Kalkınma Kurumunun Görevleri :

- Özelleştirme sürecinde danışmanlık,
- Yatırım programının onayı,
- İç yatırımlara teşvik,
- Tüm tarafların haklarının korunması..."

İsviçre Yatırım ve Kredi Bankası Başkanı: Lugman ARNOLD konuşmalarında "...Ticarileşmenin özelleştirmeyi gerektirmediği, özelleştirme olsa bile tam olarak ticarileşmenin gerçekleşemeyebileceğini belirtmektedir. Uzak Doğu'dan örnekler verirken, serbest pazar olma yolunda sadece Hong Kong'un başarılı olduğunu, Singapur, Güney Kore ve Japonya'nın ancak sıkı para politikalarını uygulayarak bugünlere gelebildiği..."

Çalışma Grubu B : Oturum Başkanı Coopers-Lybrandı Firması: Nick MORRİSS: Özelleştirme Süreçleri ve Girişimlerin Yeniden Yapılanması:

"...Özelleştirme sürecinin değerlendirilmesi için net olarak konuşulamayacağı, çünkü her ülkenin mali yapısı, ekonomik durumu ile siyasi politikalarının çok farklı olduğu belirtilmektedir. Ancak özelleştirmede şu hedefler ortak olarak belirlenebilir.



- Hükümetin hedefleri,
  - a) Devletin mâliyesi,
  - b) Bakanlığın desteklenmesi,
  - c) Özelleştirmeden sorumlu bakanlık kurulması,
- Girişimlerin yöneltilmesindeki hedefler,
- Girişimcilerin işverenlerinde aranacak özellikler,
- Bütün hedeflerin birleştirilmesi.

Süreçler ise şöyle sıralanabilir;

- Teşhis,
- Mali hesapların kontrolü,
- Yönetim stratejisinin geliştirilmesi (Gözlem, analiz ve uygulama planları),
- Organizasyonun geliştirilmesi (Yapı, halk katılımı, süreç),
- İşletmenin geliştirilmesi,
- Muhasebe ve yönetim bilgileri (Firmaların finans yapıları ve verilerin güncelleştirilmesi),
- İletişim ve gelişmiş teknoloji (Batı Bankaları ve müşavirlik firmalarıyla diyalog)..."

Çalışma Grubu C : Oturum Başkanı Creditanstalt Securities Ltd/Ca Yatırım Bankası Başkanı: Heinrich PECINA "...Özelleştirilecek işletmelerin sağlıklı bir gelecekle olması için know-how birikimine gereksinme olduğu belirtilmektedir. Özelleştirmenin başarıya ulaşması için kurumların adaptasyon süreçlerini minimuma indirmeleri gerekmektedir... Serbest piyasa mekanizmasında yeralacak firmaların, pazar paylarını yükseltmeleri için üretimlerini, kapasitelerini ve piyasanın talebini çok iyi analiz ederek, üretim planlamasını bu doğrultuda yapmaları istenmiştir.

Özelleştirilecek işletmelerin sağlıklı bir geleceğe sahip olabilmesi için :

- Özelleştirilmeye gerek duyulan işletmeleri de yapısal olarak maliyeti en aza, verimliliği en çoğa artırmaya çalışırken kaliteyi de geliştirecek değişikliklerin yapılması,
- Kalite kontrol mekanizmasının geliştirilmesi,
- Pazarlamanın yaygınlaştırılması,
- Temel iş alanlarında yoğunlaşarak kârlılığın artırılması, bakım maliyetinin düşürülmesi,

- Uluslararası danışmanlık ve denetleme kuramlarıyla işbirliği yaparak, uluslararası pazarda pay sahibi olunmaya çalışılması,
- Kuramlar arası bilgi akışı sağlanarak iyi bir koordinasyonun sağlanması gerekmektedir...
- ... Özelleştirilecek işletmelerde yapısal değişikliğe yol açacak bu dönüşümün psikolojik etkileri,
- Tecrübesizliği dayanan bir korku,
- İç güdüsel olarak yeni bir sisteme geçmenin verdiği muhalefet duygusu..."

Çalışma Grubu F : Oturum Başkanı Uluslararası Hukuk Müşavir Firması Başkanı: Huberts V. SULKOWSKI,

Macaristan'da Özelleştirme ve Yeni Gelişmeler :

"... Dr. Marton TARDOS Macaristan'da komünist rejimin sona erdiğini ve serbest pazar ekonomisine geçişin başladığını belirtmiştir. Merkezi yönetim, komünist rejimin -iflasından sonra kapitalist rejimde söz sahibi olabilmek için gerekli yenilenmeye başlamalıdır. Macar ekonomisinin dengeye kavuşabilmesi için özelleştirme mutlaka sonuçlandırılmalıdır.

Özelleştirme, Doğu Avrupa ülkelerinde geri dönüşü olmayan bir yola girdiği belirtilerek, ekonomik şoklardan korunmak için özelleştirmenin küçük işletmelerden başlaması gerektiği vurgulanmakta, artan enflasyonun durdurulması ve para politikalarının yenilenmesi istenmektedir. Devlet ve firmalar özelleştirme için gereken ortak yaşamı sürdürebilecek şekilde organize olmalıdırlar... Macaristan'ın özelleştirme politikasına çok önem ve hız verilmesi gerektiği, yoksa ekonomik erozyonun her geçen gün durumu kötüleştirdiği belirtilmektedir. Macaristan halkına parlak ufuklar sunulmak isteniyorsa, ekonomik yapıda radikal dönüşümler yapılmalı ve bunu parlamentoda benimsetmesi üzerinde durulmuştur..."

Dr. Tamas SARKOZY : "... Birçok firmanın serbest bir ortamda rekabet edebilmesi için politik rejimin yasal ve hukuksal dönüşüme hazırlanması gerekir. Hem devletin hem de firmaların haklarının korunabilmesi için mevcut yasaların bu dönüşüme olanak verecek şekilde toleranslı bir şekilde sokulması zorunludur..."

Dr. Anna HALUSTYİK : "...İşletmelerin özelleştirilmesi için gereken hukuksal işlemler ve kayıtlar sırasında gösterilen ilginin, ilerde doğan problemlerin çözümü sırasında devam etmediğini belirtmiştir. Çünkü yeterli bilgi düzeyinde hukukçu olmadığı için, kesin çözümler sunu-

lamamaktadır. Şirket hukuku ile ilgili işlemler yapılırken, bankacılık hukuku ve faiz oranları gibi konular da gözden geçirilmelidir.

Macaristan'da dört grup yönetici vardır.

1) Batılı yatırımcılarla yarışabilen yöneticiler (% 6). Bu sınıfa girenler tamamen uluslararası şirketlerle diyalog kurabilen en az 2 yabancı dil bilen ve ekonomi bilgisi yüksek kimselerdir.

2) Batılı yatırımcıların tecrübesine sahip olmayan, ancak açık fikirli ve yeniliğe açık yöneticiler (% 10),

3) Pazar ekonomisi hakkında doğru bilgisi olmayan yöneticiler (% 45),

4) Pazar ekonomisi hakkında hiç bilgisi olmayan yöneticiler (% 39)..."

Macaristan Devlet Mülkiyet İdaresi Genel Müdürü : Dr. Lojos CSEPİ:

"... Macaristan Devlet Mülkiyet İdaresi, 1 Mart 1990'da Macaristan'ın özelleştirme sürecinde motivasyonu sağlayacak, itici bir kuvvet olarak kurulmuştur. Fazla dışa açılmadan, yurt içindeki girişimcilere de ortam yaratmak için hazırlıklar yapıldığı belirtiliyor ve burada Macar Devleti ile Bankalarının yardımı bekleniyor. Özelleştirme sürecinde yatırımcılar, firmaların bugünkü kârsız ve durgun ekonomik yapı bu dönüşümden ne derece olumlu etkileneceğini merakla beklemektedirler..."

Macaristan'daki Creditanstalt Securities Ltd. Şirketinin Genel Müdürü Andres SİMOK :

"... Budapeşte Bankasının ortak girişimi olarak 2 yıl önce kurulan bu firmanın yardımıyla 7 işletme özelleştirilmiştir. Budapeşte'de bulunan 11 yatırım firmasından büyük kökenli olan 2 tanesinden birinin bu firma olduğu belirtilmektedir. Özelleştirmenin en büyük gereksinimi, özelleştirilecek firmaların etkin ve kârlı bir duruma getirileceğinin halka ve yatırımcılara benimsetilmesidir.

Bu süreç için öncelikle :

- Şirketlerin halka açılmasını sağlamak,
- İşletmenin kendi işçilerine de şirket hisselerini satabilmek için ortamın oluşturulması,
- Bu işlemleri bir an önce başlatmak gereklidir..."

Moskova Belediye Mülklerinin Özelleştirilmesi - Moskova Araştırma Komitesi Başkanı, Ludmilla POZNANSKAYA :

"... Sovyet ekonomik paketinin en önemli odaklarından biri özelleştirme. Özelleştirmede başlıca amaç, işletmelerin verimliliğini artırmak ve doğal kaynakların rasyonel kullanılmasını sağlamaktır. Komünist rejimde kurulan monopolistik işletmeler hiç bir zaman verimli olmamıştır.

Demokratikleşme süreci, Yeltsin'in 20 Haziran 1991'de kamuoyu desteğiyle federasyon başkanlığına seçilmesiyle tam olarak başlamıştır. Moskova Şehir Konseyi, Federasyon'a ekonomik paket önerileri hazırlayabilecektir. Henüz emlak mülkiyetinde dönüşüm başlamamıştır. Ancak en kısa sürede bu işlemler, akılcı bir sistem içinde başlatılacaktır!

Makro ekonomik düzeyde karşılaşılan kısıtlamalara rağmen, Moskova Araştırma Komitesi küçük ölçekli çözümler üretmektedir. Bu çözümlerde kamuoyunun istekleri gözönüne alınmaktadır. Moskova etrafındaki bölgelerin emlak organizasyonu için 5 aydır çalışmalar sürmektedir, ve uygulamalar adım adım gerçekleştirilecektir. Bunlar :

- Evlerin özelleştirilmesi,
- Ticaretin özelleştirilmesi,
- Ulaşımın özelleştirilmesi,

Bunlar şehir konseyi tarafından onaylanmış olup, ancak henüz üst yönetim tarafından benimsenmemiştir.

Ülke için ekonomik verimliliği, halk için de kaliteyi artırmak amacıyla özelleştirme süreci en kısa sürede başlamalıdır. Ancak önce ekonomik, kültürel ve sosyal yapının buna hazır olması gerekir.

Sermaye kadar yeni teknoloji ve işletme tecrübesi olan yöneticiler ve yatırımcılar gerekmektedir.

Özelleştirmenin, evrensel boyutta incelenmesi gereken, en üst kademedeki fabrikadaki işçiye kadar herkesi ilgilendiren bir konu olduğu belirtilmiş ve bu sürecin tüm topluma ve uluslara yarar getirmesi temenni edilmiştir..."

## SONUÇ

Özelleştirme, kamu mülkiyetinde bulunan teşebbüs ve malların gerçek veya tüzel kişilerin mülkiyetine intikali olayıdır. Özelleştirme politikası bütün dünya ülkelerinde uzun zamandır üzerinde durulan ve

planlı şekilde uygulanan bir politikadır. Her ülke kendi siyasi, ekonomik ve sosyal yapısına göre bir uygulamanın içindedir.

Lasswell'e göre, politika, "Kimin neyi, ne zaman, nasıl elde ettiği",

David Easton'a göre politika, "Bir toplumda değerlerin otoriteye dayanarak bölüştürülmesi",

Bernard Crick'de politikayı "Belli bir toplumda çatışma halinde olan çıkarların uzlaştırılması faaliyeti" şeklinde tanımlamıştır.

Kısaca politik bir uygulama olan özelleştirme bünyesinde ekonomik, sosyal ve siyasi amaçları taşımaktadır.

Ekonomik amaç, serbest piyasa ekonomi şartlarının yaygınlaştırılması,

Sosyal amaç, mülkiyetin geniş kitlelere yani tabana doğru yaygınlaştırılması,

Siyasal amaç ise özel mülkiyetin, hür teşebbüsün egemen kılınması olarak açık bir şekilde ifade etmek mümkündür.

Özelleştirmede asıl sorun :

- Üretkenliği ve verimliliği artırma,
- Mal ve hizmetlerin kalitesini, miktarını ve çeşidini artırma,
- Hisse sahipliğini yaygınlaştırma,
- Sermaye piyasasının gelişmesini hızlandırmadır.

"Doğu Avrupa ülkelerinde özelleştirme" konulu konferans yararlı geçmiştir. Bütün konuşmacılar sosyalist sistemin iflas ettiğini, serbest pazar ekonomisini tercih ettiklerini ve dönüşü olmayan bir yola girdiklerini açık bir şekilde ifade etmişlerdir. Ancak serbest pazar ekonomisinin gelişebilmesi için de demokrasinin de şart olduğu ileri sürülmüştür.

Doğu Avrupa ülkelerinin kendilerine özgü ekonomik, sosyal ve kültürel yapıları olması nedeniyle her ülkenin kendi hayat şartları çerçevesinde özelleştirme faaliyetlerini yürütmeleri gerektiği istenmiştir.

Her ülkenin siyasal otoritesi, ülkesinin siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel yapısına uygun özelleştirme sorumluluğunu üzerine alarak kanuni düzenlemeye gitmelidir. Değişik mal ve hizmet üreten kurumları genel bir kanunla özelleştirmek mümkün değildir.

Siyasal otorite, kamuoyu, özelleştirme olayına inanmalı ve kanun koyucu kanunun sınırlarını açık seçik bir şekilde ifade etmelidir...



## **THE CHARACTERISTICS OF DIESEL EMISSION: ENVIRONMENTAL AND HEALTH IMPACTS**

**Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ**

### **ABSTRACT**

Dieselization rate for light duty vehicles is assumed to be greater in the near future due to the fuel economy offered by diesel fuel energy content and higher efficiency of diesel engines. However, emission analyses of diesel exhaust have shown that while CO and HC emission are less than or comparable to gasoline engine emissions, diesel particulate matter, CO<sub>2</sub> and NO<sub>x</sub> emission are considerably higher. Laboratory analyses also showed that the diesel particulate matters have distinguishing characteristics in terms of molecular weight and size which is mostly in submicro-meter range. This property makes diesel particulate matter emission quite vulnerable to contribute to the environmental quality degradation and public health deterioration.

The study has been carried out in the USA and the analysis has been done for the City of New York. Most of the data have been collected directly from the research and development laboratories of the major automobile manufacturers.

### **I - INTRODUCTION: SETTING THE PROBLEM**

The difference between the regular gasoline engine and the diesel engine in terms of fuel efficiency and fuel economy encourages potential car owners to make a preferential decision to buy an economical one. Under the prevailing circumstances the diesel engine gives 25 to 35 per cent more mileage than a gasoline engine. Even under the assumption of having the same mileage for both types of engines, the diesel engine can be preferred since it presents the possibility of riding in a larger car compared to gasoline-powered small family cars at the same cost.

This bare fact encourages car buyers to purchase diesel-powered cars. It has been projected that nearly 25 per cent of total light duty vehicles will be diesel-powered in 1995. (Ref. No. 43 P. 10)

The tendency mentioned above will cause quite important economic and environmental considerations. In terms of economy, the attracti-

veness of dieselization of light-duty vehicles will result in a huge investment by car producers and considerable amount of money will be saved because of fuel efficiency and safer vehicles. Simply because energy content of diesel fuel enables car owners to have bigger cars which drastically reduce the possibility of having a car accident.

On the other hand, emissions from diesel engines are the source of environmental concern. Basically, the diesel engine emissions have both favorable and unfavorable characteristics. They are favorable in terms of CO and HC emissions because they are less than the emission standards. They are unfavorable in terms of SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, aldehydes and especially particulate matter. It has been observed that the particulate emissions of diesel engines are 30 to 100 times greater than gasoline engines and exceed emission standards. Additionally, it has been observed that diesel particulate matter is predominantly in the submicron range which worsens the overall situation.

The importance of the small size particules depends upon their deeper inhalation and accumulation into the lower parts of the respiratory system. (Ref. No. 8, 10, 11, 12, 14, 15, 20, 21, 23, 26, 27, 28, 29)

This finding makes the problem very significant for the City of New York where the tall skyscrapers create artificial canyons in which these submicron particulates can persist in the air with the possibility of inhalation of substantial amounts by the passer-bys.

This report analyzes and evaluates the very basic factors outlined above within the framework and characteristics of the City of New York. The study consists of two main parts. In the first part the characteristics of diesel fuel and diesel engines, the environmental and health impacts of diesel emission and the control technologies will be explained. In the second part, the problem will be discussed within the framework of New York City and several steps for control will be proposed. The utmost necessity of dieselization impacts analysis on NYC cannot be dealt within this research work. The scope and importance of such an analysis requires extensive amount of information gathering and model developing. Although it is not included in this work such a study should be carried out to understand the impacts of dieselization on NYC.

## **II. THE NATURE OF DIESEL FUEL**

A study done by the National Research Council describes the inherent characteristics of diesel fuel as follows: "Commercial diesel fuels are mixtures of hydrocarbons derived from crude oil. The



properties of diesel fuel depend on the types of crude oils used as raw material, the refinery process and the properties and mixtures of the refinery, stocks from which the fuel is blended. Variations in such factors affect the ignition quality, volatility, calorific values, hydrocarbons composition (e.g., paraffins, naphthenes, olefins or aromatics), sulfur content and other properties.

The specification of a minimum quality automotive diesel fuel would enable engine designers to optimize diesel engines which would ensure that the performance of existing engines would not degrade. Important specifications to be considered are a minimum cetane index, a minimum sulfur level, a maximum aromatic content, a maximum 90 per cent boiling point, and a seasonally adjusted cloud point. As the future quality of crude feedstocks falls, fuel with lower cetane numbers, higher aromatic and sulfur content, and higher endpoints may be expected... Thus, to optimize diesel fuel availability, efforts need to be made to improve the fuel tolerance of the diesel engine.

There is a wide variation in the properties of diesel fuels marketed in the United States. Improved analysis of the extent and importance of these variations is needed.

The oil industry now produces two grades of automotive diesel fuels-Nos 1 and 2, established under ASTM 975 specification. No. 1 diesel fuel is produced primarily for circumstances in which No. 2 causes cold weather handling and engine starting problems. No. 1 diesel fuel is also used in some city buses to reduce smoke emissions. The price of No. 1 fuel for passenger cars is expected to decrease in the future because of competing demands for its use as blending stock and jet aircraft fuel. Even now, No. 2 diesel fuel is most commonly used in trucks and passenger cars and in the future may be the only diesel fuel available in large quantities". (Ref. No. 17, P. 30)

### **III. THE DIESEL ENGINE**

The main difference between the gasoline engine and the diesel engine is the ignition system. The first one depends on four-stroke spark ignition while the other achieves ignition by pressuring the air in the piston. The compressed air produces the necessary amount of heat to ignite the fuel. This characteristic enables diesel engines to use less refined crude oil which means a cheaper fuel for commercial use. Additionally, since diesel fuel is less flammable it is also safer than gasoline.

Despite these factors, diesel engines are less developed compared to gasoline engine. Since, the diesel engine is relatively bigger and heavier than the gasoline engine, it is not preferred in passenger cars. There are so many technical areas being developed for diesel engine technology, including fuel injection systems, electronic engine Controls and sensors, exhaust gas recirculation, blowers or turbo chargers, transmissions, lubricant control, oil additives and emission control devices. These development will contribute to the overall efficiency of diesel cars in terms of economy and environment.

Another important characteristic for diesel engine is its lesser dependence on fuel-rich mixtures for initial operation of the engine. Consequently, for shorter trips, say less than 10 miles, diesel engines are much more efficient than gasoline engines. This contributes strongly to overall savings in fuel consumption.

#### **IV. DIESEL EMISSION CHARACTERISTICS**

The most important emission factor for diesel engines is the particulate matter. According to the EPA estimates for 1979 model cars, gasoline powered engines produced 0.02 g/mi of particulate matters as an average while diesel engines/particulate emission ranges from 0.23 to 0.84 g/mi. The amount and content of particulate matters in diesel engine exhaust depends on the Chemical properties of the diesel fuel burned. The particulates are carbonaceous in nature and easily adsorb organic compounds. The particles can be produced as a result of both lubricating oil and unburned fuel hydrocarbons. As mentioned earlier, the most striking characteristic of diesel particulate matter is its submicron size and the much lighter mass of particles compared to those from gasoline. Furthermore, their surface area is quite large. These properties cause diesel particulate emission to float in the air for long periods before settling on the ground. Consequently, diesel particles float in the atmosphere making possible the inhalation of particles in sizeable amounts.

Another concern about the diesel emissions are sulfates. The diesel fuel contains substantial amounts of sulfur and it has been found that after combustion sulfur is emitted in the form of hydrogen sulfide, sulfur oxides and sulfates as well as free sulfur. Obviously, the qualitative and quantitative characteristics largely depend on the fuel used, engine operations conditions and dilution factors.

**Table 1**  
**TSP and SO<sub>2</sub> emissions from gasoline and diesel cars**

| <b>Vehicle</b>                      | <b>TSP (ug/m<sup>3</sup>)</b> | <b>SO<sub>2</sub> (ug/m<sup>3</sup>)</b> |
|-------------------------------------|-------------------------------|------------------------------------------|
| Typical noncatalyst/leaded gasoline | 250 (80Pb)                    | —                                        |
| 1978 foreign car/gasoline           | 47 (14Pb)                     | 65                                       |
| 1973 noncatalyst/unleaded gasoline  | 26                            | 130                                      |
| 1977 oxidation catalyst/gasoline    | 9                             | —                                        |
| 1973 3-way catalyst/gasoline        | 10                            | —                                        |
| 1978 diesel 5.7 L                   | 710                           | 740                                      |
| 1979 diesel 4.3 L                   | 850                           | 1000                                     |

Source : Ref. No. 36, p. 2 (table is re-arranged)

According to Table 1 catalyst convertor equipped gasoline cars basically control TSP and SO<sub>2</sub> emission while typical gasoline engine without catalytic convertor and leaded gasoline engine emits considerable amount of TSP. Unfortunately, diesel engines emit much more particulate matter and SO<sub>2</sub> compared to both types of gasoline engines.

**Table 2**  
**Gaseous emissions from gasoline and diesel cars (g/mi)**

| <b>Vehicle</b>                                    | <b>HC</b> | <b>CO</b> | <b>NO<sub>x</sub></b> |
|---------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------------------|
| Gasoline noncatalyst                              |           |           |                       |
| 1. 1977 1.6 L, 4cyl, 2V, SEEC emission system     | 0.66      | 10.8      | 1.3                   |
| 2. 1978 1.5 L, 4cyl, fuel injected                | 1.79      | 26.8      | 1.3                   |
| 3. 1978 1.4 L, 4cyl, 2V                           | 1.45      | 12.8      | 1.7                   |
| 4. 1977 1.6 L, 4cyl, 2V, secondary air and EGR    | 1.02      | 14.9      | 1.7                   |
| 5. 1977 1.5 L, 4cyl, 3V, CVCC combustion system   | 1.24      | 8.9       | 1.7                   |
| 6. 1978 1.3 L, rotary engine with thermal reactor | 2.65      | 23.4      | 0.85                  |
| 7. 1974 5.7 L, 8cyl, 4V                           | 4.22      | 10.1      | 1.6                   |
| Gasoline catalyst                                 |           |           |                       |
| 8. 1977 5.7 L, 8cyl, 4V, oxid. cat., sec. air     | 0.53      | 3.6       | 1.5                   |
| 9. 1977 2.3 L, 4cyl, 2V, oxid. cat.               | 0.58      | 19.1      | 1.4                   |
| 10. 1978 2.5 L, 4cyl, 2V, c-4 cat.                | 0.40      | 5.8       | 1.6                   |
| 11. 1974 5.7 L, 8cyl, 4V, oxid. cat.              | 1.38      | 8.5       | 1.6                   |
| Diesel                                            |           |           |                       |
| 12. 1978 5.7 L, 8cyl.                             | 0.69      | 2.4       | 2.0                   |
| Diesel catalyst                                   |           |           |                       |
| 13. 1978 5.7 L, 8cyl, oxid. cat.                  | 0.38      | 1.6       | 2.4                   |

Source: Ref. No. 37, p. 2 (table is re-arranged)

**Table 3**  
**Standards**

| <b>Pollutant</b> | <b>AAQ Standards</b>            | <b>Emission Standards</b> |                                   |
|------------------|---------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| TSP              | 260 ug/m <sup>3</sup> daily     | Before 1982               | 0.6 g/mi                          |
|                  | 75 ug/m <sup>3</sup> annual     | After 1982                | 0.2 g/mi (LDC)<br>0.26 g/mi (LDT) |
| CO               | 40000 ug/m <sup>3</sup> 1 hour  | 1978-79                   | 15.0 g/mi                         |
|                  | 10000 ug/m <sup>3</sup> 8 hours | 1980                      | 7.0 g/mi                          |
| NO <sub>x</sub>  | 75ug/m <sup>3</sup> annual      | 1981-on                   | 3.4 g/mi                          |
|                  |                                 | 1978-79                   | 2.0 g/mi                          |
|                  |                                 | 1980                      | 7.0 g/mi                          |
| HC               | 160 ug/m <sup>3</sup> 3 hours   | 1981-on                   | 1.0 g/mi                          |
|                  |                                 | 1978-79                   | 1.5 g/mi                          |
|                  |                                 | 1980                      | 0.41 g/mi                         |
| SO <sub>2</sub>  | 365 ug/m <sup>3</sup> daily     | None                      | 0.41 g/mi                         |
|                  | 80 ug/m <sup>3</sup> annual     |                           |                                   |
| O <sub>3</sub>   | 160 ug/m <sup>3</sup> 1 hour    | None                      |                                   |

The particulate and gaseous emissions characteristics of gasoline and diesel engines are provided in Table 1 and 2. Table 3 provides information on national ambient air quality standards and, more importantly, federal emission standards.

Based upon these tables, one might easily point out the following conclusions:

1. Diesel engines emit more TSP, SO<sub>2</sub> and NO<sub>x</sub> than gasoline.
2. HC and CO emissions of diesel engines are less than gasoline engines without catalyst and almost equal to the gasoline engines with catalyst.
3. At the present moment, TSP emissions from diesel engines are much higher than the federal emission standards. NO<sub>x</sub> emission is also considerably higher.
4. CO and HC emissions from diesel engines are compatible with the federal emission standards.

Consequently, diesel engines create several problems for TSP, SO<sub>2</sub> and NO<sub>x</sub> emissions. These higher emission rates can cause environmental, ecological and health problems.

Explanations made up to this point should be adequate to show that the overall characteristics of diesel emissions are quite different from gasoline engine emission and hence create a concern for environmental and health quality degradation.

**Table 4**  
**Emission rates of diesel particulate material**

| <b>Driving mode</b> | <b>Material</b>   | <b>Emission (mg/mi)</b> |
|---------------------|-------------------|-------------------------|
| FTP                 | Total particulate | 649                     |
|                     | Elemental carbon  | 398                     |
|                     | Organic carbon    | 67.4                    |
|                     | Extractables      | 103                     |
|                     | B(a)P             | 0.00360                 |
|                     | Sulfate           | 30                      |
|                     | Copper            | 8.4                     |

Source : Ref. No. 31, p. 28.

Studies have shown that beyond the overall characteristics of diesel emissions, the emitted pollutants themselves are also the sources of health and environmental concerns. (Table 4). Since the diesel particulate matter emission substantially differs from gasoline engines, an extensive amount of scientific effort has been spent to understand the basic properties of diesel particles.

The diesel particulate matter differs from the gasoline engine particulate emissions in terms of size and molecular weight. As Ronald L. Williams pointed out (Ref. No. 31, P. 15 and on) "the mass median diameter of diesel particles have low settling rates and their deposition velocities are difficult to quantify."

This characteristic makes diesel particles very vulnerable to contribute to the visibility reduction in the polluted areas. The visibility reduction is basically due to the presence of black carbonic materials which have the capability of absorbing the sunlight.

The low vapor pressure of organic materials which cover the black carbon is assumed to be moderately less reactive and hence will not

contribute to the photochemical smog procedure. This also helps to explain that expected high level of NO<sub>x</sub> emission will not be environmentally significant.

**Table 5**

**B(a)P concentration in diesel particulate emission**

| <b>Sample number</b> | <b>(B(a)P concentration (ug/mg)</b> |
|----------------------|-------------------------------------|
| 1                    | 8.0                                 |
| 2                    | 9.4                                 |
| 3                    | 11.3                                |
| 4                    | 9.8                                 |
| 5                    | 9.9                                 |
| 6                    | 9.8                                 |
| 7                    | 11.4                                |
| 8                    | 10.8                                |
| 8                    | 11.2                                |
| Average              | 10.2 ± 1.1                          |

Source: Ref. No. 34, P. 304.

Besides the (B(a)P, another highly suspected mutagenic material is nitro-PNA derivatives found in diesel particulate matter. A study done by T.C. Pederson and J-S. Siak reveals that "mutagenic activity was decreased in nitroreductase-deficient bacteria and increased in the absence of oxygen, suggesting that bacterial enzymes activate the mutagens... The absorption spectra and reverse phase chromatographic properties indicate 1-nitrophenylene is a predominant component but not the only mutagens in these fractions. The remaining activity was in the more polar fractions, and mutagenicity assays using anaerobic conditions and nitro-reductase deficient bacteria suggest they contain other nitrosubstituted compounds." (Ref. No. 18, P. 54)

Another study done by Thomas L. Gibson provides Information on polyaromatic hydrocarbons and polyaromatic hydrocarbon derivatives in gasoline and diesel car emissions. (Ref. No. 39, P. 2039)

**Table 6**  
**Emission rates of PAH and PAH-derivatives from**  
**gasoline and diesel cars**

| Type                          | Particulate<br>(mg/mi) | 1 – NO2<br>Pyrene Pyrene<br>ug/mi | BabP  | 6-N02<br>BaP | Salmonelle<br>Ac |       |
|-------------------------------|------------------------|-----------------------------------|-------|--------------|------------------|-------|
| Unleaded non-<br>catalyst car | 23.2                   | 13.3                              | 0.10  | 4.17         | 0.40             | 24.2  |
| Catalyst car                  | 38.2                   | 1.0                               | 0.046 | 0.07         | 0.012            | 6.9   |
| Diesel car                    | 397.0                  | 24.7                              | 3.2   | 0.87         | 0.15             | 369.0 |

Source : Ref. No. 39, P. 2039.

As it is shown in Table 5, PAH and PAH-derivatives and mutagenic potentiality is much higher in diesel cars compared to catalyst equipped or non-catalyst gasoline cars.

## V. HEALTH IMPACTS OF DIESEL EMISSION

Since the particulate matter emission from diesel engines, is relatively greater in quantity and smaller in size compared to regular gasoline engines, a huge importance is attached to potential effects of mutagenesis and carcinogenesis on the impact of diesel particulate matter emissions.

Early theoretical studies based on the measurement of the size of particulate matters have shown that diesel particles are so fine and they can be inhaled to deeper parts of the lungs where they can stay longer, and, hence, can cause cell structure deformation.

The above mentioned theoretical findings have been backed up by in vitro studies. In vitro studies directed to the assessment of mutagenic effect of diesel particulates have proven that under laboratory conditions diesel exhaust extracts can cause mutagenesis. Furthermore, comparisons between diesel exhaust extracts and three other generally known carbonaceous materials, namely, cigarette smoking condensate, roofing tar and coke oven emission, have shown a striking similarity. Therefore, the expectations for diesel exhaust particulates are poorer.

Moreover, skin painting studies for rats under heavy and unrealistic concentrations have led to the initiation of skin tumor.

Consequently, *in vitro* studies are directed to the analyses of damage in mammalian cells, chromosomal alteration and oncogenic transformation.

Although, an enormous amount of effort is being spent by both public and private research institutes, the results obtained so far are much less than predicted and described.

The toxicological effects of diesel exhaust extracts are analyzed through several *in vivo* studies.

These studies are carried out by both research agencies and the automotive industry. Here, we will try to concentrate on two of these studies: the study done by the Inhalation Toxicology Research Institute in Albuquerque, New Mexico and the other study done by the General Motors Biomedical Research Laboratory in Warren, Michigan.

Although there are several conflicting points of view between those studies, which will be elaborated later on, a consensus has already been reached: diesel exhaust extracts can initiate cell transformation in mammalian Systems. Underlying and threshold conditions will be discussed later.

A study done by Cuddihy, Griffith, Clark and McClellan at the Inhalation Toxicology Research Institute is quoted below:

“Studies to date have focused on measurements of direct acting mutagens in diesel particulate extracts. They have shown that the mutagenic activity is due to many different Chemical compounds, but that the most mutagenic fractions contained substituted polycyclic aromatic hydrocarbon derivatives, including nitroaromatic compounds. Measurements of indirect acting mutagens in diesel particulate extracts have been difficult to interpret. In some cases, addition of metabolic enzymes decreased the observed mutagenicity of the samples indicating a deactivation of direct acting mutagens. High concentrations of diesel particulate extracts may also inhibit metabolic enzymes. But, in other cases, addition of microsomal enzymes increased the mutagenicity of diesel particulate extracts. This would be expected because polycyclic aromatic hydrocarbons are present, some of which are known indirect acting mutagens... Several studies have compared the mutagenicity of extracts of exhaust particles from heavy duty and light duty diesel engines. A... report estimated that extracts from light duty diesel vehicle particles were 5 times more mutagenic than those from heavy duty vehicles per mg of particles. More recent studies reported in-use heavy duty diesel trucks have greater particulate emission rates than diesel



passenger cars, both have similar emission rates of mutagenic compounds per unit distance traveled... Other studies have compared the mutagenicity of exhausts from gasoline engine and diesel engine light duty vehicles. Thus, lower concentrations of mutagenic compounds have been measured in exhaust from gasoline engine vehicles compared to diesel engine vehicles." (Ref. No. 8, P. 58 and on) This conclusion is in line with the previously given data on the subject.

Although the above mentioned prediction based mainly on AMES studies results are generally adopted by private automotive manufacturers, their interpretation is drastically different.

Studies done at the GM's Research Laboratories are summarized below: first of all, the AMES studies are done on diesel exhaust extracts. Those extractions are performed through very effective extractant which is not included in mammalian enzyme systems. On the contrary, extractions done with the solvents similar to the human enzyme system were not adequate to extract the same amount of material. (Ref. No. 10, 11, 12, 14, 19)

Secondly, studies done by the Biomedical Research Laboratory of GM has shown that living organisms have a body defense system against inhaled diesel particulates. According to these studies, although diesel particles are inhaled by the deeper parts of the lung, they tend to cluster there. At that stage, the body defense system intervenes. There are two main defense mechanisms: mucociliary and lymphatic. (Ref. No. 23, 24, 28) After the particulates are deposited in the lung, alveolar macrophages begin to surround the inhaled particulate materials in the lung. Later, they are transported by two different pathways. One of the pathways transports the particles to lymphnodes where they have been found to stay there for a long period without causing any cell transformation. The second pathway is the GI tract as a result of the mucociliary system. (Ref. No. 20, 23, 25)

Thirdly, the amount of concentration has to be elaborated. Another study done at the GM Biomedical Research Laboratory has attempted to measure the deposition and clearance rates of diesel particulates. (Ref. No. 28) The results have shown that most of the inhaled particulates are exhaled. The remaining particles are generally discharged through the tract and most predominantly the urinary system. Consequently, the deposition rate in the lung is infinitesimal.

Fourthly, it has been found that diesel extracts are not either a cancer promoter or a co-carcinogen but a possible low cancer initiator under extremely heavy and somewhat unrealistic concentrations.

Consequently, studies done at the GM's Biomedical Research Laboratory indicate that although diesel exhaust extracts are potentially mutagenic the body defense system effectively deals with the inhaled particles, and, furthermore, under the known and projected ambient concentration level, diesel particles can not cause or activate any mutagenic response in human bodies. (Ref. No. 8, 9, 13, 18, 19, 27, 28, 35, 37, 39, 40, 41, 42)

However, the epidemiological studies of interest are somewhat limited. One of the most widely known studies done by the British Medical Council on London Transit workers revealed that there is not a significant difference of lung cancer occurrence among transit workers compared to the general incidence of lung cancer in the society. (Ref. No. 10, 11)

Despite the detailed analysis of the body defense system, we have found that other related studies which have to be done to evaluate the health parameters in a more comprehensive way such as the chromosomal alteration effect, teratogenicity effect and the effects on reproductive system, are not dealt with satisfactorily. At this point lack of information and knowledge on these areas creates a handicap to evaluate the overall health impacts of diesel particulate matters. (Ref. No. 40)

## **VI. ENVIRONMENTAL IMPACTS OF DIESEL EMISSION**

Environmental impacts of any transformation system mainly depends on the characteristics of the emission. As we have pointed out earlier, diesel engine emission is comprised of both gaseous pollutants and particulate matters. According to the test results, diesel engines emit less CO and HC but more SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> and particulate matter.

Since diesel particulate matters are fine and light particles, their potential impact on the environment is important. Furthermore, the surface area of the diesel particulate matter is quite large so that the particles can absorb more sunlight. Thus, environmental impacts of diesel particulate matters can be analyzed with these qualifications.

### **a. Visibility reduction**

One of the serious environmental impact of the diesel engine is the reduction of visibility. Several studies done on this issue had reached a consensus that depending on the concentration of pollutants and the amount of emission, visibility is reduced. Visibility reduction is mainly due to the carbonaceous particles in the atmosphere and the absorption of sunlight by the high surface area of particles. Results

are differing from study to study. From the most optimistic approach to the least pessimistic approach, the visibility reduction rate changes from 10 per cent to 50 per cent at several locations, in the USA.

A study done by the GM Environmental Science Laboratory, (Ref. No. 30) which has to be verified, has shown that the visibility will be reduced by 10 per cent in the Manhattan area under some optimistic constraining features by the year 2000. This study assumes that there will be no growth in the total number of vehicles and only 10 per cent of the total light duty diesel vehicles will be diesel powered engines. Furthermore, this study has used the 1975 ambient lead concentration as a tracer to forecast the ambient concentration of diesel particulate matters in the year 2000. Moreover, this study has treated the Manhattan area as a homogeneous space which can be misleading since traffic volumes and structural characteristics of buildings change from Street to Street and from avenue to avenue. All the basic assumptions mentioned above should be verified and adjusted. Furthermore, this study has to be controlled through another approach namely air modelling in the Manhattan area which can give the annual total emissions of pollutants into the Manhattan environment and dispersion rates of the emitted pollutants. The difference between the pollutant and the dispersed pollutant will reveal the deterioration factor in the area.

#### **b. Contribution to acid rain**

Since it is known that the SO<sub>2</sub> emission level is higher in diesel engines than gasoline engines, the amount of SO<sub>2</sub> in the ambient air will be increased. To avoid the tautology, we should say that in SO<sub>2</sub> increase can lead to the transformation to H<sub>2</sub>SO<sub>3</sub> or H<sub>2</sub>SO<sub>4</sub> under some certain humidity constraints. In this case, the diesel engines can contribute to total amount of sulfuroxides in the ambient air and hence contribute to the acid rain phenomenon. Naturally, the impacted area will be affected by overall meteorological parameters.

#### **c. Contribution to photochemical oxidation**

At the first glance, one might assume that since the NO<sub>x</sub> level is higher in diesel engine emissions, diesel emission can contribute to the formation of photochemical oxidation or smog. It is known that NO<sub>x</sub> and HCs internet under the catalyzing effect of sunlight to produce photochemical oxidation. However, it has been found that the HCs associated with diesel emission are not reactive enough to activate such an oxidation process. Consequently, the contribution of diesel emission to photochemical oxidants is negligible.

#### **d. Odor and noise**

It is generally accepted that the diesel engine is noisier than the gasoline engine and emits more odorous material. The odorous characteristic of the diesel engine is mainly due to the fuel burned. The content of fuel is the main determinant of the level of odor in diesel emission. Consequently, the impact of odor can be controlled through chemical content of the fuel.

Parallely, the noise level is directly related to engine and muffler characteristics. Environmental and health impacts of odor and noise is somewhat commandable and therefore negligible.

### **VII. CONTROL TECHNOLOGIES**

Controlling the adverse impact of diesel emission lies within three main fields: aftertreatment, fuel modification and engine modification.

As a matter of fact, the technology related to diesel engine is definitely backward compared to gasoline engine. Especially during the last decade of rise in environmental protection, gasoline engine technology has been improved a great deal, and fortunately, the pollution problems for gasoline engines are satisfactorily ameliorated. On the contrary, the technology for diesel engine is still developing. Additionally, public pressures to use fuel efficiently force manufacturers to spend more money and time for diesel engine improvement. Consequently, the diesel engine is already greatly improved, still is improving, and definitely will be more improved in the near future.

Based upon the above mentioned postulation relevant issues of control technologies are summarized below.

#### **a. Aftertreatment**

Studies on aftertreatment technologies have developed enormously, but nothing promising has yet come out. Aftertreatment studies basically try to trap the particulate material through regenerative filtering systems. Simply stated, the particulate matter are so fine that trapping them is very hard and cumbersome.

Electrostatic precipitators are not dependable and secure trapping systems. They can collect only 18-20 per cent of the total emitted particulate matters.

Other types of filters such as metals, paper, and cotton fibers are either incapable of trapping or tend to melt easily.

One of the most promising materials for aftertreatment is ceramic fiber filters. They are capable of capturing 80-83 per cent of total emitted particles.

As a matter of fact, ceramic filters have disadvantages. Firstly, they are expensive and cost roughly around 1000 U.S. dollars. Secondly, they are breakable. And, thirdly, after each 5000 miles they have to be replaced.

To prevent the replacement problem, afterburner technology is developed. But it also has some problems. Firstly, threshold heat requirement for afterburning is low in diesel exhausts. Secondly, a micro-processor is needed to control the afterburning procedure.

To sum, under the above described conditions, aftertreatment technology for the present time is both technologically and economically infeasible. This conclusion is also admitted and endorsed by the GM experts at the interviews held at Warren, Michigan. These experts reached to the consensus that the future of diesel engine is mainly dependent upon a breakthrough in aftertreatment technology.

#### **b. Fuel modification**

Another important aspect of improving diesel emissions is the modification of the fuel burned. Several studies have been carried out in this respect and some degree of success have been achieved. Modified diesel fuels are used in the existing engine types and less adverse results are obtained. However, the new types of fuels and additives, such as copper, have to be analyzed and assessed carefully from an environmental and health point of view.

#### **c. Engine modifications**

Naturally, the main source of improvement is engine modification. Turbo-charging, direct or indirect injection, prechamber combustion, cylinder structure and many other engine improvements are bound to be made. Although most of them result in better emission characteristics, nothing promising or definitive has yet been achieved.

### **VIII. DIESELIZATION IN NEW YORK CITY**

#### **a. Analysis of present trends**

##### **aa. General projections**

Although a new attempt has been launched to collect relatively recent and accurate data on the number of vehicles, engine types and

transportation modes and frequencies as data for an effective stimulation model to forecast and predict the future dieselization in New York City, we would like to elaborate on overall dieselization tendencies in the U.S.A.

The recent projections mostly financed by public agencies have insisted that the dieselization rate among light duty vehicles and trucks would be important as from 1985 and onwards. According to the projections 25 per cent of the total light duty vehicles will be diesel powered in the year 2000 in the USA. Therefore, a minimum of a 5 per cent saving will be secured through fuel efficiency in diesel engines. (Ref. No. 43)

Another relevant and important projection was related to the prices of diesel fuels. Again, according to the projections, traditionally lower level diesel fuel price will be equal to the price of gasoline fuel.

#### **ab. Industry's projections**

Despite the fact that these projections have been accepted and confirmed by the automotive industry, until very recent years the latest sales figures and sale projections based on these figures have not affirmed those previous expectations.

Most of the car manufacturers, especially GM, indicate that diesel light duty car sale represents only a minor fraction of total car sales presently in the USA. GM is predicting that, contrary to the earlier projections, only 10 per cent of the total light duty vehicles will have diesel engines. Consequently, all outlines describing the potential economic and environmental impacts of dieselization have to be re-adjusted.

Industry attributes this latest situation to the higher initial purchase cost and maintenance cost as well as stricter environmental quality standards. According to the cost analysis studies done by GM analysts, car owners will be in a better position after 100.000 miles which is the breakeven point where the gain from the fuel efficiency will begin to exceed the overall cost of the car.

Another fact which is contrary to the recent projections is the price of diesel fuel, which is effectively higher than gasoline. This is also an unexpected situation. Although there should be several explanatory reasons, the most convincing ones are the reasons developed by the oil industry. The oil industry basically claims that they have the right to price the unit amount of energy sold rather than the unit amount of fuel. So, they intend to price the diesel fuel according to

its energy content which is higher than gasoline although the diesel fuel is less refined.

## **b. Analysis of City's spatial characteristics**

### **ba. Boroughs**

New York City has five boroughs: Manhattan, the Bronx, Queens, Brooklyn and Staten Island. The last four boroughs have identical and similar spatial characteristics for themselves and for the rest of the country. Only Manhattan represents a different spatial characteristic due to its tall skyscrapers.

Consequently, the impact of dieselization on the four boroughs other than Manhattan will be the same as the other localities and can be explained through a general model. Unfortunately, but understandably, the Manhattan area should be analysed within its own characteristics. Long arterial streets surrounded by very tall buildings which act as permanent walls over the streets create a canyon effect.

This characteristic makes Manhattan more vulnerable to the adverse impacts of dieselization. Particulate material will hang over the streets for longer time periods and atmospheric dilution mechanisms will be different.

Manhattan's special spatial characteristics can be understood by a different air modelling for the area which can give a better understanding of air flow patterns under different wind structure patterns and pollutant dispersion.

### **bb. Industry's findings**

A research study done by the GM's Environmental Science Laboratory attempted to measure the potential impacts of dieselization for New York City, but more specifically for Manhattan. (Ref. No. 30) The study assumes that there will be no increase in total number of cars in the year 2000 and only 10 per cent of total light duty vehicles will have diesel engine including the taxicabs. The study used lead concentration level as a tracer for total suspended particles since both of them are non-reactive elemental emissions from the tail pipe and they presumably act simultaneously and similarly. Consequently **“under similar dispersion conditions, the constant of proportionality between the ambient concentration and the emission rate of a nonreactive air-borne species is the same for all species.”** By using the ratio of effective emission rates of diesel particulate and lead for each

unit weight of fuel burned, the study shows that for low NO<sub>x</sub> emission standards the overall air quality should be comparable to the air quality in 1979 at the end of the projection period which is the year 2000. For high NO<sub>x</sub> emission Standard TSP concentrations will be slightly higher but will not create an unacceptable result.

The significant impact, according to the study, will be on the visibility. Even for low MO<sub>x</sub> emission standards visibility will be reduced at least by 10 per cent in the Manhattan area.

This study initially attempts to calculate the diesel particulate matter emission rate (DPE, g/mi). The basic product of fuel economy (FE, mpg), emission index (EI, gram per unit weight of fuel) and density of diesel fuel (D, 3.1 kg/gal) will produce DPE. This product is adjusted by the multiplication of fuel economy penalty factor (FEP) which "describes how fuel consumption is affected by different brake-specific NO<sub>x</sub> emission rates." NO<sub>x</sub> rates is particularly important because federal emission Standard of 1.0 g/mi NO<sub>x</sub> emission will greatly increase the amount of TSP emission. Studies have shown that exhaust gas recirculation (EGR) system which is an effective way to control the NO<sub>x</sub> emission leads to an important increase in particulate matter emission. Consequently, NO<sub>x</sub> emission control and TSP control is somehow mutually exclusive.

The second stage is the estimation of diesel VMT distribution. This has been done through field studies carried out in the Federal and municipal organizations. 1972 car registration and class distribution values are used for VMT frequency distribution. For Manhattan the VMT fraction for light duty cars is found to be 0.879 which also includes a taxi VMT fraction of 0.201.

The third stage is the determination of a tracer material which has been monitored in the Manhattan area. Study used lead concentration in 1975 where it has been measured at 121 st Street.

Using the values obtained in the first and second stage, the lead concentration in 1975 is projected to 2000. And it is assumed that the same rate of increase will apply to particulate matter emission increase. This result is also adjusted through three different level of NO<sub>x</sub> control scenarios.



The following results are obtained:

**Table 7**

**Diesel particulate contributions to annual mean TSP concentration (in ug/m<sup>3</sup>) and their corresponding visibility (in km) in Manhattan**

|               | <b>Year 1979<br/>High NOx<br/>Emission<br/>(2.0 g/mi, LDC)</b> | <b>Year 2000<br/>Intermediate NOx<br/>Emission<br/>(1.5 g/mi, LDC)</b> | <b>Low NOx<br/>Emission<br/>(1.0 g/mi, LDC)</b> |
|---------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Concentration | 1.9                                                            | 1.8                                                                    | 2.3                                             |
| Visibility    | 20                                                             | 20                                                                     | 19.6                                            |
|               |                                                                |                                                                        | 18.6                                            |

Source : Ref. No. 30, (Table is simplified).

According to the table, if high NOx emission rate is adopted there will be no difference in TSP concentration in Manhattan under the above described dieselization parameters. If an intermediate NOx emission Standard is adopted, TSP concentration will increase 2.3 ug/m<sup>3</sup> and visibility will be slightly reduced. If a low NOx Standard is adopted (which is the existing NOx Standard of 1.0 g/mi) TSP increase will be 3.7 ug/m<sup>3</sup> and the visibility will be reduced from 20 km to 18.6 km.

However, another study mentioned in NAS Diesel Car Study gives a different set of estimates:

**Table 8**

**Increase in TSP loading (ug/m<sup>3</sup>) as a function of dieselization for the 1975 fleet in Manhattan**

| <b>Dieselization rate (°/o)</b> | <b>Typical</b> | <b>High</b> | <b>Higher</b> |
|---------------------------------|----------------|-------------|---------------|
| 10                              | 2.4            | 6.1         | 13.3          |
| 15                              | 3.6            | 9.1         | 20.0          |
| 20                              | 6.0            | 15.2        | 33.3          |

Source : Ref. No. 17, P. 46. (Table is re-arranged)

This study uses CO as a tracer material and typical increase "represents CO levels obtained from monitoring sites representative of the urban area", high increase "represents highest annual average CO concentration reported from a monitoring site in each urban area", and, the highest increase "due to extreme variability in CO levels in Manhattan the two highest annual averages for 1975 were used".

Table 8 indicates that the ambient TSP concentration of 67 ug/m<sup>3</sup> will be increased by 2.4 ug/m<sup>3</sup> to 33.3 ug/m<sup>3</sup> depending on the dieselization rate.

Another study (Ref. No. 34, P. 208) done by the GM researchers indicates that in Manhattan "the light duty diesels contribution to the roadside 24-h maximum concentration to be 40 ug/m<sup>3</sup>." This study assumes a high rate of dieselization (60 %) among light duty cars and low level of NO<sub>x</sub> emission Standard (0.7 g/mi) and also APRAC Street Canyon Model.

The discrepancy among these three studies should (be further elaborated and verified. This can be done through extensive field and modelling studies on the subject. Despite the discrepancies among the studies a consensus over the adverse impacts of dieselization is unanimously reached by all studies mentioned above.

## **IX. POLICY AND RESEARCH PROPOSALS**

Ali the related technological, economic and environmental characteristics of light duty vehicle dieselization has been described briefly. It is hoped that the information supplied above will provide sufficient understanding to deal with the problem.

At this point we would like to indicate several research needs and policy measures. Each of them will enable the decision makers and planners to keep in touch with the problem and to adopt incremental decisions to effectively deal with the adverse impact of dieselization.

As it is indicated earlier, some research studies have to be completed for the impact of diesel particulate matters on chromosomal alteration, reproductive behavior and teratogenicity. These investigations will give a more detailed but helpful understanding of the health impacts of the diesel particulate matters.

The City of New York should be analyzed in terms of measuring the air pollution burden. Although several studies have been done on a periodical basis to measure the pollutant emission in the area, an air modelling or stimulation model should be developed. This model should include the impact of tall skyscrapers, wind structures, pollutant emissions, the amount of pollutants and the dispersion mechanism. Such a model will enable the planners to forecast and predict the future potential environmental mode of air pollution. Another study for the City of New York which will aim at the analysis of a transportation mode should be completed. Both urban

transportation planners and environmental planners can utilize the model to forecast and predict the structural changes in ambient air quality and the transportation problems.

It will also be a good idea to propose some monitoring and criteria setting policies for NYC since all the related phenomena are continuously under investigation and miting hazardous has presently been observed.

First of all, dieselization trends in the City of New York should be monitored through the vehicle registration procedure. This will enable the environmental planners to set up a sort of contingency planning in the case of heavy rate of light duty vehicle dieselization. Needless to say, to monitor the dieselization in the Manhattan area, the taxicabs should also be monitored very closely.

Secondly, technological developments in diesel engine modification, fuel modification and aftertreatment processes should be continously investigated. Any breakthrough in these areas will totally alter the outline set above.

Thirdly, diesel prices should be monitored. A drastic reduction in diesel fuel prices will stimulate a sharp increase in dieselization.

Fourthly, TSP monitoring stations should be increased in the New York City and especially in Manhattan. This will enable the environmental planners to control the level of TSP in the area. Furthermore, actual TSP measurement by a mobile van should be reorganized to enable information to be gathered Street by Street or avenue by avenue.

And, lastly, some criteria should be developed for new public bus purchases for the public transportation in the City of New York. The buses which are found to be cleaner should be preferred to minimize the impact of heavy duty diesel vehicles.

## **X. SUMMARY**

The diesel emission is definitely different from gasoline engine emission, and, particularly, TSP, SO<sub>2</sub> and NO<sub>x</sub> emission is greatly higher. Especially, the diesel particulate matter which is in submicrometer size range creates several potentialities which may be harmful for human health as well as environmental quality.

Studies done on the possible impacts indicate potential adverse impacts. However, the human health risk involved with the problem causes a wide variation of opinion among the scientists. A group of

scientists mostly associated with the environmental organizations put a lot of emphasis on adverse health impacts. Another group of scientists mostly associated with car producers tries to take the attention to the minimum required exposure level which is very high to initiate health problems and to the defensive capabilities of the human body.

Besides the health effects, the most expected result of dieselization will be a reduction in the visibility due to carbonaceous materials. Additionally, odor, noise, global heat alteration and contribution to acid rain are the other forms of environmental problems associated with the diesel emissions.

Controlling technology, although it is developing, is not adequate to cope with the problem for the time being.

Consequently, the City of New York should approach to the problem in a detailed way to create an effective environmental management model for the adverse impacts of light duty vehicle dieselization.

## **XI. TÜRKÇE ÖZET (TURKISH SUMMARY) :**

### **DİZEL EMİSYONUNUN ÇEVRE VE SAĞLIK ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

Dizel motorlu araçların ulaşım araçları filosu içindeki yeri giderek artmaktadır. Dizel yakıtının öteki yakıt türlerine göre taşıdığı ekonomik üstünlük tüketicinin bilinçli bir şekilde bu tür yakıt kullanan taşıt araçlarını seçmesi ile sonuçlanmaktadır.

Dizel yakıtı benzine oranla çok daha fazla enerji üretmektedir. Ayrıca, dizel motorlarındaki yüksek yanma verimliliği de bir sonuç ürün olarak daha ucuz ve ekonomik bir ulaşım seçeneği oluşturmaktadır.

Ancak, dizel eksozlarından çıkan emisyonun çözümlenmesi, insan sağlığı ve çevresel nitelikler açısından, çok dikkat çekici özellikler ortaya koymaktadır. Yapılan incelemeler dizelli motor emisyonlarının benzinli motor emisyonundan çok farklı olduğunu göstermektedir. Araştırmalara göre, dizel motoru emisyonu içinde CO (karbonmonoksit) ve HC (hidrokarbon) benzinli motorlardan daha az ya da onlarla aynı düzeyde olmasına rağmen parçacık, SO<sub>2</sub> (sülfürdioksit) ve NO<sub>x</sub> (nitrojenoksitler) çok daha fazla düzeyde bulunmaktadır. Laboratuvar incelemeleri de dizel motorlarından çıkan parçacıkların molekül ağırlığı ve boyutları açısından benzinli motorlara oranla önemli bir farklılık gösterdiğini ortaya koymuştur. Mikrometre düzeyinde ölçülebilen bu parçacıkların hafiflikleri ve küçüklükleri çevresel niteliklerin korunması ve

kamu sağlığı açılarından sorunu son derece önemli bir konuma getirmektedir.

Belirlenen bu sorunun yaratabileceği olumsuz etkilerin belirlenmesi amacıyla çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bununla birlikte, dizel emisyonu içinde yeralan parçacıkların insan sağlığı açısından taşıdığı tehlike bilim adamları arasında birbirinden çok değişik değerlendirmelere konu olmuştur.

evre örgütleriyle ilişkili bilim adamları sorunun insan sağlığı açısından çok büyük bir tehlike oluşturduğunu vurgulamaktadırlar.

Buna karşılık, otomobil üreticileriyle ilişkili bilim adamları ise bir sağlık sorununun ortaya çıkabilmesi ve insan vücudunun doğal savunma yeterliklerinin ortadan kalkabilmesi için gereken minimum ilişki düzeyinin çok yüksek olması gerektiğine dikkati çekmektedirler.

Bu tartışmalara rağmen, gerek laboratuvarda yapay koşullarda ve gerekse hayvanlar üzerinde yapılan denemeler parçacıkların hücrelerde yapısal değişime yol aabildiğim, çok küçük boyutlarda olması nedeniyle solunum yollarındaki savunma engellerini aşabildiklerini, akciğer hücrelerinde toplandıklarını, ter ve idrar yoluyla dışarı atılmalarının sınırlı kaldığını göstermektedir.

Sorunu giderek daha kritik duruma getiren iki unsur ise parçacıkların ağırlığının çok az olması ve henüz bu parçacıkları etkili bir şekilde tutabilecek filtre teknolojisinin, ekonomik geçerliliği de olabilecek şekilde, yığınsal üretime uygun bir durumda olmamasıdır.

Bu iki nedenden birincisinin sonucu parçacıkların havada asılı kalma süresinin son derece uzaması ve böylelikle de parçacıkların daha fazla solunabilir bir nitelik kazanmasıdır. İkinci nedenin sonucu ise, dizel parçacıklarının hemen tümünün, benzinli motor emisyonundan daha farklı ve fazla olarak, çevreye denetimsiz şekilde verilmekte olmasıdır.

Söz konusu bu durum dizel motorlarını insan sağlığı açısından son derece duyarlı bir niteliğe ulaştırmaktadır.

Sağlık açısından ortaya çıkan olumsuz etkiler yanısıra çevresel nitelikler açısından da önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Çevresel sorunların en başta geleni karbonlu parçacıkların görüş uzaklığını yapay olarak azaltmasıdır. Buna ek olarak, ortaya çıkan kötü koku, gürültü, çevresel ısının yükselmesi ve değişmesi ve asid yağmuruna katkı dizel motorlarının öteki çevresel sakıncaların oluşturmaktadır.

Parçacık tutma ve denetleme teknolojisinin yeteri kadar gelişmemiş olması da sorunun boyutlarını büyötmektedir.

Bu boyutlara ulaşmış bir sorunun etkili bir biçimde önlenmesi için, incelemenin yapıldığı New York kentinde dahi, daha gelişmiş bir çevre yönetimi modelinin uygulama alanına sokulması gerektiği bu çalışma ile saptanmış bulunmaktadır.

## XII. REFERENCES

1. "Mobile sources research plan of the mobile sources research committee", October 11, 1978, p. 20.
2. "Department of Energy, Diesel particulates research plan: final draft", January 8, 1979, p. 17.
3. "Statement of General Motors Corporation at the EPA light-duty diesel particulate NPRM hearing", March 19, p. 15.
4. "GMR diesel health effects study objectives".
5. "Carcinogen assesment groups initial review on potential carcinogenic impact of diesel engine exhaust", June 11, 1979, p. 12.
6. "Air quality assessment of particulate emissions from diesel-powered vehicles", March 1978, EPA.
7. "Status report on diesel studies", Health effects research laboratory, Cincinnati, p.23.
8. "Potential health and environmental effects of light duty diesel vehicles", 11, October 1981, R. G. Cuddihy, W. C. Griffith, C. E. Clark and R. O. McClellan, Inhalation Toxicology Research Institute, Albuquerque, p. 107.
9. "Mutagenicity of diesel exhaust partide extracts", Charles R. Clark, April 1982, Inhalation Toxicology Research Institute, Albuquerque, p. 30.
10. "Response of the pulmonary defense system to diesel particulate exposure", Jaroslav J. Vostal, Harold J. White, Kenneth A. Strom, June-Sang Siak, Ke Chang and Deniel Dziedzic, ed. in Toxicological effects of emissions from diesel engines, 1982, p. 201-221.
11. "Deposition and clearance of diesel particles from the lung", Jaroslav, J. Vostal, Richard M. Schreck, Peter S. Lee, Tai L. Chan and Sidney C. Soderholm, ed. in Toxicological effects of emissions from diesel engine, Elsevier 1982, p. 143-159.
12. "Health aspects of diesel exhaust particulate emissions", Jaroslav J. Vostal, Reprinted from Bulletin of the New York Academy of Medicine, November-December 1988, p. 914-934.

13. "Bioavailability and biotransformation of the mutagenic component of particulate emissions present in motor exhaust samples", J. J. Vostal, January 27, 1982, GM Research Laboratories, Warren, p. 18.
14. "Lipids in the lung lavage fluid of animals exposed to diesel particulates", K. A. Strom, J. J. Vostal, C. D. Eskelson, R. L. Lisicrowski, and M. Chvapil, March 1, 1981, GM Research Laboratories Warren.
15. "Health effects associated with diesel exhaust emission" EPA, November 1978, J. Santodonato, Dipak Bau and Philip Howard.
16. "Nitrogen oxides", National Research Council, 1977.
17. "Diesel Cars", Final report of the diesel impacts study committee, Assembly of engineering, National Research Council, 1982, Wash, D. C., p. 142.
18. "The role of nitroaromatic compounds in the direct-acting mutagenicity of diesel particulate extracts", T. C. Pederson and J. S. Siak, *Journal of Applied Toxicology*, Vol. 1, number 2, April 1981, p. 54-60.
19. "The activation of mutagens in diesel particulate extract with rat liver enzymes", T. C. Pederson and J-S. Siak, *JAT*, *ibid*, p. 61-66.
20. "Deposition and clearance of inhaled diesel exhaust particles in the respiratory tract of Fisher rats", T. L. Chan, P. S. Lee, and W. E. Hering, *JAT*, *ibid*, p. 77-82.
21. "A spectrophotometric method for the quantitative of diesel particles in Guinea pig lung", C. J. Rudd and K. A. Strom, *JAT*, *ibid*, p. 83-87.
22. "Ultrastructure and morphometry of the alveolar lung of Guinea pigs chronically exposed to diesel engine exhaust: six months experience", M. I. Barnhart, S - T. Chen, S. O. Salley and H. Furo, *JAT*, *ibid*, p. 80-103.
23. "Early pulmonary response of the rat lung to inhalation of high concentration of diesel particles", H.J. White and B.D. Garg, p. 10-110.
24. "Differential counts of B and T lymphocytes in the lymphnodes, circulating blood and spleen after inhalation of high concentration of diesel exhaust", D. Dziedzic, *JAT*, *ibid*, p. 111-103.
25. "Pulmonary function testing of animals chronically exposed to diluted diesel exhaust", K. B. Gross, *JAT*, *ibid*, p. 116-123.
26. "The effect in vivo exposure to diesel exhaust on rats hepatic and pulmonary microsomal activities", C. Navarro, J. Charboneau and R. McCauley, *JAT*, *ibid*, p. 125-126.
27. "Aryl hydrocarbon hydroxylase activity induced by injected diesel particulate exhaust vs inhalation of diluted diesel exhaust", K. C. Chen and J. J. Vostal, *ibid*, p. 127-131.
28. "Effect of exposure to diesel exhaust on pulmonary prostaglandin dehydrogenase (PGDH) activity", A Chaudhari, R. G. Ferrer and S. Dutta, *JAT*, *ibid*, p. 132-134.
29. "Effect of diesel particulate exposure on adenylate and guanylate cyclase of rat and Guinea pig liver and lung", D. R. Schneider and B. T. Fell, *JAT*, *ibid*, p. 135-139.

30. "Estimates of diesel particulate concentration for four urban areas under different NO<sub>x</sub> emission scenarios", D. P. Chock, Alan M. Dunker and Sudarshan Kumar, GM research study, p. 19.
31. "Diesel particulate emissions: Composition, concentration and control", Ronald L. Williams, 1982, from Toxicological effects of emission from diesel engines. Elsevier, p. 15-32.
32. "A simple line-source model for dispersion near roadways", David Chock, Atmospheric Environment, April 1978, p. 823-829.
33. "Pollutant dispersion near roadways-experiments and modelling", David F. Chock, The Science of total environment, 25, 1982, p. 111-132.
34. "Characterization of diesel particulate exposure", Ronald L. Williams and David P. Chock, Environmental International, Vol. 5, pp. 199-209, 1981.
35. "Sources of direct-acting nitroarene mutagens in airborne particulate matter", Thomas L. Gibson, GM Research Study, 1982, p. 146.
36. "Measurements of unregulated emissions from General Motors Light Duty vehicles", Steven H. Cadle, George J. Nebel and Ronald, Williams, SAE Technical paper series, 1979, p. 21.
37. "Benzo (a) pyrene emissions from gasoline and diesel automobiles", R. L. Williams and S. J. Swarin, SAE technicap paper series, 1979, p. 6.
38. "Control of automotive emissions", Steven H. Cadle and George J. Nebel, GM research study, 1978, p. 21.
39. "Nitro derivatives of polynuclear aromatic hydrocarbons in airborne and source particulate matter", Thomas L. Gibson, Atmospheric Environment, vol. 16, No. 8, pp. 2037-2040, 1982.
40. "Teratologic effects of long term exposure to diesel exhaust emissions (rats)", Kathleen M. Werchowski, Vincent W. Chafles and G. Bruce Briggs, January 1980, p. 41, EPA.
41. "Proceedings of the scientific review meeting on the US Environmental Protection Agency Diesel Emission Health Effects Research Program at the Pentagon City Ouality Inn", EPA, February 1979, p. 232.
42. "Workshop on unregulated diesel emissions and their potential health effects", April 1978, p. 685, DOE and EPA.



**JAPONYA'DA PERSONEL SİSTEMİ**  
**VE**  
**MİLLİ PERSONEL TEŞKİLATI \***

**Yaz. : Kiyooki TSUJI**  
**Çev. : Osman GÜNEŞ**  
**Daire Başkanı**

Milli Kamu Hizmeti Kanunu, kamu görevlileri ile ilgili Japonya'da uygulanan temel kanundur. Bu kanuna göre amaç, halka, kamu hizmetlerinin sunulabilmesi için, demokratik ve uygun bir idare sistemi temin etmektir. Demokratik ve uygun bir idari sistemi tesis ve temin edebilmek için, iki temel esas getirilmiştir : Birisi; kamu görevlilerinin refah ve menfaatlerini geliştirmek için uygun prensipler dahil tüm kamu görevlilerine uygulanabilecek ana standartların tesisi, diğeri ise kamu görevlerinin ifasından en fazla verim ve uygunluğa ulaşabilmek için personel seçimi ve idaresinin demokratik uygulamalarla yapılmasıdır.

Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için kanun, personel idaresi ile ilgili aşağıdaki ana konuları ihtiva etmektedir :

1. Kamu personel idaresinde tarafsızlığı sağlamak ve aynı zamanda çalışanların refah ve menfaatlerini korumak amacıyla, Milli Personel Teşkilatının kurulması,

2. "Kabiliyet ve liyakat" esasına dayalı atama ve yükselme,

3. Çalışanların statülerinin garanti altına alınması,

4. Ücret ve diğer çalışma şartlarının, toplumdaki genel şartlara göre düzenlenmesi,

5. Kamu görevlilerinin eğitimi,

6. Kamu görevlilerinin çeşitli görevleri.

Kamu görevlisi, kamu görevlerini ifa ile yükümlü, devlet tarafından seçilerek atanan ve devlet tarafından ücret ödenen kişidir.

---

\* Bu konu, **Public Administration in Japan**, 1988, p. 53-68'den tercüme edilmiştir.

Yürütülen hizmetin çeşidine göre milli kamu görevlileri iki gruba ayrılmaktadır : Birisi düzenli kamu görevleri (ve bu görevlerde çalışanlar) Diğeri ise, özel kamu görevleri (ve bu görevlerde çalışanlar). Başbakan, devlet bakanları, Milli Personel Teşkilatının (Komisyon) üyeleri, hakimler ve diğer mahkeme (adliye) görevlileri, parlamento personeli ve savunma teşkilatının çoğu personeli, özel kamu personeli statüsündedirler. Bunların dışında kalanların tamamı ise düzenli kamu görevleri ifa eden personeldir.

Milli Kamu Hizmeti Kanunu (Bundan sonra sadece kanun denilecektir) yalnız düzenli kamu görevleri ve bunları ifa eden kamu personeli için uygulanmaktadır.

Çalışma saatlerine göre de kamu görevlileri part-time çalışanlar ve full-time çalışanlar olmak üzere iki ana kategoride mütalaa edilmektedir. Part-time çalışanlar kendi içinde yine iki gruba ayrılmaktadır. 1 — Kurul üyeleri, müşavirler gibi danışma görevi ifa edenler, 2 — Personel kavramı dışında kalan, ayrı bir hizmet disiplinine tabi ve kanunla öngörülmüş olan diğerleri.

## **II. MERKEZİ PERSONEL KURULUŞLARI**

"Milli Personel Teşkilatı" Japon Devletinin merkez personel kuruluşudur. Ayrıca 1965 yılından bu yana Başbakanlık Dairesi de yine merkezi personel kuruluşu olarak görev yapmaktadır.

"Milli Personel Teşkilatı" komisyon şeklinde bir kuruluş olup, üç komisyon üyesinden müteşekkildir. Bu kuruluş, merkezi bir teşkilat olarak, ilmi prensiplere davalı, adil ve düzenli bir personel idaresi gerçekleştirmeye çalışır. Bu teşkilat, çalışanların, ücretleri, diğer çalışma şartları, sınavları, atanmaları, işten çıkarılmaları gibi personel idaresi ile ilgili tüm sahalarda, yasama ve yargı fonksiyonlarına benzer nitelikte ve kanun gücünde görüş bildirme yetkisine sahiptir.

Başbakanlık Dairesi de, Milli (Merkezi) hükümete bağlı Bakanlıklar ve diğer kuruluşlarca geliştirilen personel politika ve programları konusunda, birleştirici ve koordine edici bir rol oynar. Öncelikle, verimlilik, refah, hizmet disiplini gibi konularda verdiği kararlar itibarıyla kanun gücünde bir fonksiyon icra eder.

## **III. PERSONEL ALIM, YÜKSELME VE EMEKLİLİK**

### **A — Atama Prensibi**

Atama işleminin hukuki yapısı hakkında, "Kamu yararı" ve "Kişi hürriyeti" arasındaki ilişkinin nasıl olduğu konusundaki anlayışa bağlı

olarak bir çok görüşler bulunmaktadır. Fakat, bunu, kamu hizmetine talip olan kişinin de rızasını gerektiren "Özel bir anlaşma" olarak izah etmek en uygun olanıdır.

"Eşit muamele" prensibi kanunun 27 nci maddesi ile düzenlenmiş olup, bu husus, Japon Anayasasındaki "Tüm insanlar kanun karşısında eşittir" hükmünden kaynaklanmaktadır. Bu maddeyi ihlal etmenin karşılığı olarak cezai müeyyideler getirilmiştir.

Kanunun 33 üncü maddesinin birinci paragrafı, atama ve görevden çıkarmayı, liyakat prensibine bağlamıştır. Bu konuda kanunu ihlal etmenin karşılığı olarak cezai müeyyideler öngörülmüştür.

Atama yapmada gözönüne alınan temel kaide, politikadan ayrı olarak çeşitli idari sahalarda istenilen, özel bilgi, kabiliyet, hüner gibi vasıfların tespiti ve bunların ispatı ve sergilenmesidir. Kişisel saygınlık ve kayırma söz konusu değildir : Ortaya konulan kabiliyetlerin belirlenmesinde kullanılan metod ise, sınav, vasıfların değerlendirilmesi ve/ veya tecrübesidir. Bu prensip aynı zamanda çalışanların statülerinin garanti altına alınmasını sağlayan bir sistemdir.

Atama (İlk defa atama, terfî, tenzil veya nakil) gibi işlemler boş bir pozisyon (Kadro) mevcut olduğu zaman yapılır.

Kanunun 38 inci maddesi memuriyete atanmaya mani olan ehliyetsizlikleri liste halinde sıralamış olup bu kategorilerden birine giren kişinin bir pozisyona atanması mümkün değildir.

Japon vatandaşı olmayan bir kişi kamu hizmetine giriş imtihanına kabul edilmez.

## **B — Personel Alımı**

İlk defa atama yarışma sınavı veya istisnai hallerde değerlendirme esasına dayandırılmıştır.

Sınavlar, yazılı sınav, tecrübe, beceri, sözlü sınav, fiziki sınav ve kamu görevlerini icra etmek için gerekli olan kabiliyeti objektif bir biçimde değerlendirilebilecek diğer metodları ihtiva eder. Sınavlar, Kanunun 42 nci maddesi ışığında, "Milli Personel Teşkilatı"nın kurallarına göre idare edilir.

Sınavlara girebilmek için aranan yeterlilik şartları ile, ehliyetsizlikleri belirleyen maddeler, Kanunun 44 üncü maddesinde düzenlenen "Açık kapı" ve "Eşit imkan" kaidesine uyularak en aza indirilmiştir. Sınavın zamanı ve yeri, tahmini olarak gerekli vasıfları taşıyan herkesin kabul edebileceği şekilde makul ölçüler içinde kararlaştırılır.

Bir giriş sınavını idare etmenin prensibi ve kaidesi, Kanunda belirtildiği gibi bu tür bir sınavın eşit şartlarda tüm vatandaşlara açık olması ve sınavla ilgili önemli konularda yeterli aleniyet sağlanmasıdır.

Sınavı başarı ile geçenler sınavda alınan notlara göre sıralanarak, isimleri ve aldıkları notlarıyla listeye alınır. Bu liste asgari bir yıl için geçerlidir.

Atama yetkisi, bakanlık veya kuruluşun en yüksek amirine verilmiş olmakla birlikte bu yetki bakanlık veya kuruluştaki yüksek derecede bir görevliye devredilebilir. Geçici emekliliğe sevk etme, göreve tekrar iade, emeklilik, göreve son verme ve disiplin cezası verme yetkisi de yukarıda işaret edilen görevlilere aittir.

Atama yetkisi, kesin düzenlemelere bağlanmıştır. Kanunda belirtilen şartları taşımayan hiç kimse, yetkili amirlerce bir göreve atanamaz. Atama işlemi, yerleşmiş prensip ve kurallara uygun olarak, sınavı kazanan, uygun kişiler için gerçekleştirilir.

Bir kişi yeniden (İlk defa) atanır veya terfi ederse, o, altı aydan aşağı olmamak üzere şartlı bir süre, hizmet verir. İlk defa atamada, atanan görevlinin, bu süre içinde statü garantisi bulunmamaktadır.

### **C — Yükselme**

Kanuna göre, personelin yükselmesi iki şekilde olmaktadır. Birisi, daha aşağı görevlerde bulunan kamu görevlileri arasında, yukarıda bulunan bir görev için yarışma sınavı yapılarak, diğeri ise, belirtilen görevlilerin hizmetle ilgili geçmiş sicillerine bakılarak yapılan değerlendirmelerle gerçekleştirilmektedir. En çok yükselme ise bu ikinci yol ile olmaktadır.

### **D — Emeklilik**

Halen her bakanlık ve teşkilat genel olarak, kendi görevlilerine her meslek ve pozisyon için tespit edilmiş, standart bir yaşa geldiğinde emekli olmayı tavsiye eder. Bu uygulama, yasal zorlayıcı gücün yetersizliği sebebiyle kaçınılmaz kısıtlamalara rağmen, kamu sektörüne yeniden personel alımını kolaylaştırmaktadır. Ancak, emekli olanların son yıllarda yetişmiş iş gücü pazarının mahdud olması sebebiyle büyük ölçüde özel sektörde yeniden iş bulmalarına rağmen, artık "Emekliliği tavsiye etme" sisteminin uygun fonksiyonunu ifa etmesinin oldukça zor olduğu düşünülüyor. Bu sebeple, pek çok çalışan için prensip olarak kararlaştırılmış emeklilik yaşının 60 olmasını öngören bir kanun çıkarılmış ve 31 Mart 1985 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. Kanuna göre,

bu tarihten sonra emeklilik yaşına ulaşan görevliler, ilk 31 Mart tarihi itibarıyla veya emeklilik yaşını anılan tarihten önce dolduran görevliler ise atamaya yetkili amirin uygun bulacağı tarihte emekli olmaktadır.

Planlı ve sabit bir personel idaresi ve emekli olanların yerine uygun bir yeniden istihdam sağlamayı amaç edinen "Belirlenmiş emeklilik yaşı" sistemi, belirli bir süre için istihdam edilenlerle geçici görevliler dışında kalan düzenli kamu hizmeti ifa eden tüm görevlilere uygulanmaktadır. Savcılar ve Üniversite öğretim görevlileri, emeklilikleri ile ilgili olarak başka hükümlere tabidirler. Nitekim "Savcılık Dairesi Kanunu" ve "Kamu Eğitimi Görevlilerinin Özel Durumları İle İlgili Kanun" da bu konuda hükümler bulunmaktadır.

Kamu sektöründe pek çok çeşit meslek ve ünvan bulunmaktadır. Bunlardan bazıları için özellikleri sebebiyle 60 yaşın dışında bir emeklilik yaşı daha uygun düşmektedir. Bu hususta yetkili makamların tespit ettiği başka düzenlemeler bulunmaktadır.

#### **IV. ÜCRET**

##### **A — Ücretin Kanuni Dayanağı**

Savcılar ile posta kuruluşu gibi kamu teşebbüslerinde çalışanlar, hariç, düzenli kamu hizmetlerinde çalışanların ücreti, "Düzenli Kamu Hizmetleri Çalışanlarının Ücreti İle İlgili Kanun" düzenlenmiştir. (Bundan sonra sadece Ücret Kanunu denilecektir) Savcıların ücreti, ayrı bir kanunla düzenlenmiş olup, kamu teşebbüslerinde çalışanların ücretleri ise, "Hükümet İdaresi Altındaki Teşebbüslerde Çalışanların Ücretlerine Dair Özel Durumlar Kanunu" hükümleri doğrultusunda toplu sözleşmelerle kararlaştırılır. Ayrıca, denizaşırı devlet kuruluşlarına tayin edilen personelin ücretleri için de ayrı bir istisna sözkonusudur.

Özel görevlerde çalışan kamu görevlilerinin ücretleri ayrı bir takım kanunlarla düzenlenmiştir. Örnek olarak, "Özel Hizmetlerde Çalışanların Ücretleri ile İlgili Kanun", "Savunma Teşkilatında Çalışanların Ücreti İle İlgili Kanun" gibi.

##### **B — Ücretin Temel Esası**

Ücret alma, kamu görevlisinin hakkıdır. Bir görevli, ücret hususunda, ırk, din, inanç gibi sebeplerle ayrıma tabi tutulamaz. Kanunla konulan prensibe göre ücretin miktarı, işin mahiyetine, yapılan işin miktarına ve çalışma saatlerine göre tespit edilmektedir.

Ücret miktarı hayat pahalılığı gibi değişen şartlara göre yeniden gözden geçirilerek düzenlenmektedir.

### **C — Milli Personel Teşkilatının Ücretlerle İlgili Tavsiye Fonksiyonu**

Ücret Kanununun 28 inci maddesi şu şekildedir. "Bu kanunla öngörülen ücretle ilgili standartlar, çalışma saatleri ve diğer çalışma şartlarını, toplumun genel şartlarına uygun hale getirmek için meclis, her zaman yeni düzenleme yapabilir. Bu tür yeniden düzenlemeleri tavsiye etme, milli personel teşkilatının görevlerindendir. Bu teşkilat haftalık ve aylık ücretlerin uygunluğu ile ilgili olarak, yılda en az bir defa, aynı anda Meclise ve hükümete rapor sunar. Eğer ücret, düzenlemesine etki eden faktörler sebebiyle, % 5 nispetinde yukarı veya aşağı doğru ücretlerle ilgili yeni düzenleme gerekiyorsa bu takdirde teşkilat yine, hem Meclise hem de kabineye uygun tavsiyelerde bulunur."

Devlet memurlarına yapılacak uygun ödeme miktarının yapısını tespit etmek için adı geçen Teşkilat, özel sektörde, her mesleğe göre ve devletin ödediği ücretlerle mukayese yaparak bir araştırma yapar. Devlet memurlarının ana ücretleri ile özel sektörde aynı görevleri yapanların ücretleri karşılaştırıldıktan sonra, Teşkilat yıllık esaslara göre hazırladığı ücret düzenlemesi ile ilgili raporunu meclise ve kabineye sunar. Ücret Kanunu ile düzenlenen ücret nispetleri bu tavsiyeler doğrultusunda kararlaştırılır.

### **D — Ücret Çeşitleri**

Burada söz konusu olan ücret, resmi görevler sebebiyle maruz kalınan masrafların iadesini ihtiva etmemektedir. Tam gün çalışan görevlilere aşağıdaki ücretler ödenmektedir.

1 — Aylık maaş : Normal çalışma saatleri içerisinde verilen hizmetlerin karşılığıdır. Maaşlar, maaş cetvelinde derecelere göre tespit edilmiş olup, kaide olarak şu şekilde belirlenmektedir.

a) Önce, görev çeşitlerine göre uygulanabilir bir maaş cetveli düzenlenir.

b) Maaş cetvelinde görevin zorluğu ve karışıklığına, sorumluluk durumuna göre, A derecesinden başlamak üzere, diğer dereceler aynı ölçüler nazara alınarak tespit edilir.

c) A ödeme basamağı, eğitim durumu, tecrübe, kazanılmış belgelerle tespitli özel nitelikler, gibi ölçülere göre tespit edilen son maaş derecesidir.

2 — Ücretle ilgili kesintilerin ayarlanması: Bu ayarlanmalar şunları ihtiva eder.

a) Prim ödemesi, b) İdari personele ödenebilen özel prim, c) İşte bulunulmayan zamanlar için, ücretin düşürülmesi.

3 — Giriş primi,

4 — Aile yardımı,

5 — Düzenleme tahsisatları, (Şehirde çalışanlar için)

6 — Konut tahsisatı,

7 — Ulaşım yardımı, (Ev ile iş arasında)

8 — Özel iş tahsisatı, (Özelliği olan işlerde çalışanlar için)

9 — Özel yerlerde çalışanlara yapılan ödeme, (Yaşamanın çok zor olduğu uzak yerlerde çalışanlar için)

10 — Tsukuba Akademik Kasaba için nakil yardımı,

11 — Fazla çalışma ücreti,

12 — Tatil yardımı,

13 — Gece görevi yardımı,

14 — Gece ve gündüz gözetleme tahsisatı,

15 — Dönem sonu ödemesi,

16 — Üstün başarı ödemesi,

17 — Mecburi öğretimde görevli öğretmenler için özel ödeme,

18 — Soğuk bölge tahsisatı.

### **E —Ücretin Ödenmesi**

Ücret ödeme, Devlet için bir mecburiyet olup, kanun ve yönetmeliklere göre bu ücret, görevlilere doğrudan ve nakit olarak tediye edilir.

### **V. RESMİ GÖREVLERİN SINIRLARI VE ÇALIŞMA SAATLERİ**

Kanunla kararlaştırılan emir, kaide ve direktiflerin dışında bir resmi görevli hiç bir şekilde başka yerden emir almaz.

Normal çalışma saatleri, dinlenme süreleri hariç, Personel Teşkilâtınca haftalık 40 saatten az, 48 saatten çok olmayacak şekilde tespit edilir. Memurların çoğunun çalışma saati, haftalık 44 saat olarak belirlenmiştir. Çalışma saatleri, bir engel olmadığı müddetçe, Pazartesi - Cumartesi arasında altı gün olarak programlanmaktadır. Son zamanlarda, Personel Teşkilatının tavsiyesi üzerine, dört haftada bir Cumartesi günü tatil olarak düzenlenmiştir.

Çalışma saatleri esnasında, kural olarak, 4 saat için 15 dakikalık dinlenme imkanı verilir. Memurların, yıllık izin, özel izin, hastalık izni gibi hakları, Personel Teşkilatının koyduğu kural ile sağlanmıştır.

## **VI. VERİMLİLİK VE EĞİTİM**

İşte verimliliği artırmak ve iş icraatını değerlendirmek için, personel teşkilatı eğitim, dinlenme, refah gibi konularda temel standartlar koymuştur.

İcraat değerlendirme sistemi, memurun iş yürütümü esnasında gözlenen kabiliyeti, mahareti, özelliği ile beraber, tespit edilmiş sorumlulukları çerçevesinde, işini ifası ve başarı derecesinin tespiti ve bunun değerlendirilmesini gerektirmektedir.

Bu sistem, zorunlu rehberlik anlayışıyla memurun kontrolü için etkili bir yol olup, personel idaresinde memurların verimliliğini artırmak ve geliştirilmesine yardımcı olmak hususunda makul esasları ihtiva etmektedir.

Çalışanların eğitimi, mevcut ve gelecekteki görevler için zaruri olan bilgi ve maharetleri artırmak, kaliteyi yükseltmek, iş ahlakını geliştirmek, kamu yönetiminde etkili icraata yardımcı olmak üzere, sistemli bir eğitim şeklinde planlanır ve düzenlenir.

Uygun ve iyi bir personel eğitiminin sağlanmasından ilgili kanun hükümleri ve kendi kuralları çerçevesinde Personel Teşkilatı sorumludur. Bu Teşkilatın sorumluluğunda icra edilen personel eğitimi, bakanlıklar ve kuruluşlarca idare edilen tüm programların ve doğrudan doğruya kendisi tarafından idare edilen programların planlanması ve koordinasyonunu ihtiva etmektedir.

Çalışanların sağlık ve güvenliklerinin temini için, Personel Teşkilatı temel standartlar belirlemiş ve hastalıklardan korunma, kamu hizmetlerinde kazaların azaltılması için ilgili kuruluşlarla koordinasyon, soruşturma, denetleme ve rehberlik gibi konularda sorumluluğu üstlenmiştir.

## **VII. MEMURLARIN GÖREVLERİ**

### **A — Resmi Görevler İçin Tam Bir Dikkat Sarfetme**

Her bir görevli tüm insanlara hizmet vermek durumunda olup, kamu yararı çerçevesinde ve görevini ifa etmek için tüm kabiliyet ve bilgilerini kullanarak hizmet sunmak zorundadır.



Personel Teşkilatının tespit ettiği prensiplerle belirtilen durumlar hariç, her bir görevli çalışma saatleri içinde görevini yerine getirmek hususunda tam bir dikkat gösterecek ve sadece Devletin sorumluluğunu üstlendiği görevleri yapacaktır. Bu görev, kamu yararını mutlaka gözetme görevini de ihtiva etmektedir.

Bir görevlinin tam bir dikkat sarfedeceği iş, nicelik itibarıyla kesin olarak belirlenmiştir.

İki durumda, kamu görevlisinin tam bir dikkatle işini yapma mükellefiyeti ortadan kalkmaktadır :

1 — Görevlinin, özel bir sebeple görevinden ayrı bulunduğu durumlar: Geçici emeklilik, görevden uzaklaştırma, sağlık sebebiyle göreve tekrar başlamanın yasaklanması gibi.

2 — Görevlinin tam bir dikkat sarfetme görevinden muaf tutulduğu durumlar veya, kanunun özel bir hükmü sebebiyle bu görevden muaf sayıldığı haller: Resmi izinler, tatiller, adli usul sebebiyle görevlinin duruşmaya katıldığı zamanlar, çalışanların teşkilatını temsilen, görevlinin yetkili makamlar nezdinde müzakerelerde bulunduğu süreler ve dinlenme vakitleri gibi.

### **B — Resmi Görevlerin İfası Hususunda Verilen Emirlere Uyuma**

Her görevli, vazifesini yaparken kanunlara ve bu husustaki düzenlemelere uymalı, görevin yapılışı ile ilgili olarak amirlerinin verdiği emirleri dikkate almalıdır. Burada, "Amirler" tabiri ile alt derecedeki memurların yaptığı işleri denetleme ve yönlendirme yetkisini taşıyan yüksek derecedeki personel kastedilmektedir.

Bu kaide resmi görevlerin mahiyetinden gelmektedir. Açıklanan bu görev sadece esasları önceden belirlenen durumlar için değil aynı zamanda geçici olarak ortaya çıkan hallerde, zamana ve duruma göre yazılı ya da sözlü olarak verilen emirleri de ihtiva etmektedir.

Bahsedilen ve uyulması gereken emirler, resmi görevlerin ifası ile ilgili emirlerdir. Fakat günden güne konu ile ilgili problemler çoğalmaktadır. Resmi görevle ilgili olarak verilen emirler, açıkça kanunsuz olmadıkları müddetçe geri çevrilemez. Bu emirler, görevlilerin fikirlerini açıklamalarına veya idari işlemlerle ilgili tavsiyelerde bulunmalarına engel değildir.

### **C — Resmi Daire Dışında Uyulacak Kurallar**

Kamu görevlileri, özel hayatla ilgili hürriyet sınırlarına dokunulmamak şartıyla hem iş saatleri içinde hem de iş saatleri dışında belirli davranış biçimlerinde bulunmak zorundadır.

Görevin ifası sırasında edinilen gizli bilgiler ile görevin yerine getirilmesi ile ilgili olarak elde edilen ve grup dışına çıkmaması gereken idari sırları muhafaza etmek gerekir. Bu sonuncu gruba her görevlinin tabii olarak saklaması icap eden sırlar (tabii sırlar) ile bir devlet kuruluşu açısından bulunulan yere göre veya yürütülen idari faaliyetlerle ilgili olarak gizli kalması uygun görülen sırlar da (kararlaştırılmış sırlar) girmektedir.

Bir kamu görevlisi öncelikle kendi görevini ifa etmeye uygun bir kişi olmalıdır. “Güven”, sosyal bir kavram olup, görevin yerine getirilmesinde dikkat ve sır saklama işinin keyfiyeti, mesleğe ve memurun derecesine göre değişebilir.

Dernek kurma (ve üye olma) hakkı ile toplu pazarlık hakları, kamu yararı mülâhazası ile sınırlıdır. Kamu görevlilerinin tüm halkın hizmetinde olduğu görüşünün hakim kılındığı zamandan bu yana, bunlar görevlerini kamu yararı muvaceshinde yaparlar. Ayrıca görevlerini ifa ederken tüm bilgi ve becerilerini kullanırlar. Tabii olarak, özel sektördeki uygulama farklıdır.

Kamu görevlilerini sabotaj veya benzer davranışlarda bulunmaya teşvik etmek, bölgenin tüm sakinlerine veya tüm halka hizmet etmek durumunda olan bu görevlileri işi yavaşlatmaya, savsaklamaya iknaya çalışmak, kamu yararına hem ters hem de Japon Anayasasıyla garanti altına alınan düşünceleri açıklama hürriyetinin sınırlarının dışına çıkmaktadır.

Yine kamu görevlileri ile ilgili olarak, siyasi yardımlar, seçimle iş başına gelinen kamu görevlerine aday olma, bir siyasi parti veya siyasi bir kuruluşta görev alma konularında sınırlamalar ve yasaklar bulunmaktadır. Yine kamu görevlilerinin, özel bir siyasi amaç için siyasi bir takım faaliyetlerde bulunması yasaklanmıştır. Bu kurallar uygulanırken, kamu görevlilerinin temel hakları ve hürriyetleri esas alınarak yasakların muhtevası iyice daraltılmıştır.

Diğer taraftan, özel sektörde görev almak, parasal bir amacı olan teşebbüsü idare etmek, görev yaptığı devlet kuruluşu ile yakın ilişkiler içinde olan özel bir teşebbüste, kamu görevinden ayrıldıktan sonra iki yıl içinde bir görev kabul etmek ve hisse senedi almak kamu görevlileri için diğer yasaklamalardır.

Kamu görevlilerin, kâr gayesi gütmeyen kuruluşlara veya emeğinin karşılığının verildiği benzer teşebbüslere katılması izne bağlıdır.

## **VIII. ÇALIŞANLARIN STATÜLERİNİN GARANTİ ALTINA ALINMASI, DISİPLİN CEZALARI VE KAZA TAZMİNATI**

Bir memurun görevlerinin ve üzerine yüklenen mükellefiyetlerin önemini belirtmek üzere Kanun, özel olarak "Statüler, disiplin cezaları ve garanti başlığı altında, bir taraftan görevlilerin statülerini garanti altına almakta, diğer taraftan da sorumluluklarını açıkça belirten bir sistem kurmaktadır.

Nerede bir garanti varsa, ona uygun olarak bir sorumluluk ta vardır. Eşitlik prensibi, statü, disiplin uygulamaları ve garanti konulan temel standartlara oturtulmuştur.

Kamu görevlileri, kendi istekleri dışında kanun veya yetkili organlarca önceden belirlenen haller haricinde bulundukları görevlerden daha alt görevlere atanamazlar, geçici olarak emekli edilemezler, işlerinden atılamazlar.

### **A — Statü Değişikliğine Cevaz Veren Haller**

Görevlerin statülerinde değişiklik yapmaya cevaz veren haller, statülerin garanti altına alınmasını öngören sistemin tabii bir sonucu olarak önceden belirlenmiştir.

Atanma ile göreve gelen devlet memurları, aşağıda belirtilen hallerin gerçekleşmesi durumunda kendi isteği dışında işten çıkarılabilir ya da tenzil-i rütbeye maruz kalabilir.

1 — Görevini yerine getirmedeki başarısı memnuniyet verici olmazsa,

2 — Fiziki veya sıhhi yetersizliği sebebiyle, resmi görevlerini ifa için yeterli değilse ya da çok zorlanıyorsa,

3 — Bulunduğu göreve uygun olabilmesi için başka yeteneklere ihtiyaç duyuluyorsa,

Bu durum, ilgili görevlilerin daimi olarak, iyi olmaz, düzelmez derecede, kabiliyetleri ile ilgili problemleri, kamu görevlisi olmaya engel sayılacak kötü karakteri gibi ahlaki sorumluluklarını da ihtiva etmektedir.

4 — Eğer görevli ihtiyaçtan fazla olursa veya pozisyonu kanuni düzenleme ile görevli sayısında kesin bir sınırlama ya da bütçede azaltma sebebiyle ortadan kaldırılırsa.

Yukarıda sıralanan şartlardan birinin gerçekleşmesi halinde, kamu görevlisi, işteki başarı durumu, hizmet süresi ve diğer uygun gerçekler

adil bir şekilde gözönünde bulundurularak, atamaya yetkili amir tarafından tenzili rütbeye maruz bırakılabilir veya işten çıkarılabilir. Atamaya yetkili amirin bu kararı hakkaniyet esaslarına karşı ve ters bir karar olamaz.

### **B — Geçici Emeklilik**

Aşağıda belirtilen hallerden birinin gerçekleşmesi halinde, devlet memuru isteği dışında geçici emekliliğe tabi tutulabilir :

1 — Fiziki veya sıhhi yetersizliği sebebiyle memurun bir süre dinlenmeye ihtiyacı olursa,

2 — Bir ceza davasında davalı olarak yargılanıyorsa,

3 — Yetkili makamların kararı ile aşağıdaki durumlardan birisi söz konusu olursa. Bunlar :

a) Akademik bir araştırma veya çalışma yapıyorsa, ya da bir okulda, araştırma enstitüsünde veya diğer kamu kuruluşlarında rehberlik görevi üstlenmişse,

b) Devletin kanunla yardım yapılmasını öngördüğü hallerde, gerek kuruluş döneminde geçici olarak duyulan ihtiyaç sebebiyle, gerekse diğer konularda, memuriyeti ve pozisyonu itibarıyla; yardımcı olunması gereken bir kamu kuruluşuna geçmek amacıyla, Devlet memurluğundan ayrılması gerekirse,

c) Devlet memurunun, fırtına, deniz kazası, yangın veya diğer felâketler sebebiyle nerede olduğu bilinmiyorsa,

d) Bir görevlinin, geçici emekliliği sonunda yeniden görevine iade edileceği zaman, boş yer yoksa.

Geçici emeklilik süresi üç yıldan fazla olamaz ve memur, sürenin bitiminde tekrar eski görevine iade edilir. Eğer geçici emekliliğe sevk edilme sebebi ortadan kalkmışsa, üç yıllık azami süre dolmadan da geri dönebilir. Bir ceza davası sebebiyle geçici olarak emekli edilen bir görevlinin bu durumu, dava sona erinceye kadar devam eder.

Geçici olarak emekliye sevk edilen bir görevli statüsünü muhafaza eder ancak resmi görevlerini yapamaz. Kural olarak, geçici emekli olanlar, bu süre içinde ücret alamazlar. "Ücret Kanunu" bu kişilerin ancak özel durumlarda ve kanunda sayılan hallerde ücret almalarına izin verir.

Bir görevlinin statülerdeki sayı sınırlamaları sebebiyle pozisyonunu otomatik olarak kaybedebileceği şartlar vardır. Fakat bu bir cezalandırma olayı değildir.

### **C — Disiplin Uygulaması**

Devletin verdiği görevlerini yerine getirmeyen bir memura, disiplin cezası uygulamasından amaç, işverenin, kamu hizmetlerinin sunulmasında bir düzen sağlanmasına matuftur.

En büyük disiplin cezası kamu hizmetinden çıkarmadır. Disiplin cezası uygulaması, kanuni bir hakkın ihlâl edilmesi karşılığı olarak uygulanan cezadan (adli ceza) her iki fiil aynı zamanda vuku bulsa dahi farklıdır. Yani aynı fiilden dolayı hem cezai takibat hem de disiplin soruşturması yapılabilir.

“Soruşturması yapılmış, aynı olay için yeniden takibat yapılmaz” prensibi disiplin uygulamaları için de geçerlidir. Disiplin cezalarını uygulayacak makam yerine göre atamaya yetkili amir veya Milli Personel Teşkilatıdır.

Disiplin cezası verilmesi için üç sebep bulunmaktadır :

1 — Memur, kanun veya yetkili mercilerce konulan kurallara ters davranırsa,

2 — Memur pozisyonunun gerektirdiği görevlerinin aksini yapar veya görevini ihmal ederse,

3 — Memur, kendisi tüm halkın hizmetinde olması gerektiği halde, kötü yönetimi ile bunu yapmaz ve böylece suç işlerse,

Memura disiplin cezası uygulanır. Disiplin cezaları dört çeşit olup, bunların dışında genel bir disiplin cezası yoktur. Başlıca disiplin cezaları şunlardır:

1 — Kamu hizmetinden çıkarma.

2 — Görevden uzaklaştırma: Bir gün veya en fazla bir yıl devam eder.

3 — Maaş kesimi : Bir gün için, aylık ücretin üçte birinin kesilmesidir. Azami sınır ise bir yıldır.

4 — Uyarma : Yazılı olarak, bundan sonra daha dikkatli davranılması konusunda dikkat çekilmesidir.

Kural olarak, görevden uzaklaştırılan memur, görevinden ayrı kaldığı süre için maaş alamaz. Bu bekleme süresinin kademe - derece terfiinde esas alınması veya benzer hususlar farklı prosedüre tabidir.

### **D — Kaza Tazminatı**

Bir memur, görevi ile ilgili bir sebeple ölür, yaralanır veya hastalanırsa, bu memura veya varislerine karşılaşılan bu zarardan dolayı tazminat ödenir.

Kaza tazminatı ile ilgili temel kurallar kanunla düzenlenmiş olup, sistemin esası “Devlet Memurlarının Kaza Tazminatlarına Dair Kanun” ile belirlenmiştir. Kaza Tazminatı hakkındaki Kanunda, ' İşçi Standartları Kanunu” ve özel sektörde aynı tür tazminatı düzenleyen “İşçilerin Kaza Tazminatı Sigortası Kanunu” arasında denge sağlayıcı hükümler getirilmiştir.

Başlıca kaza tazminatı türleri şunlardır : a) Tıbbi tedavi tazminatı, b) Dinlenme tazminatı, c) İşsizlik (İş görememe) tazminatı (Yapılan toptan ödeme ve yıllık ödemeyi de içine almaktadır), d) Sağ kalan varislere ödenen tazminat (Toptan ve yıllık olarak yapılan ödeme dahil),

e) Cenaze hizmetleri tazminatı.

İlgililerin refahını sağlamak için zaruri olan tamamlayıcı nitelikte tazminat ödemeleri de sağlanmaktadır.

## **X. MEMUR KURULUŞLARI**

Devletin yönetimi altında bulunan dört kuruluş hariç, düzenli kamu hizmetlerinde görev yapan tüm memurların dernek kurma hakları garanti altına alınmıştır. Ancak toplu sözleşmeler yapmak, greve gitmek ve benzeri mücadele taktiklerine başvurmak yasaktır.

Polis Teşkilatı, Deniz Güvenliği Kuruluşu ve Ceza Kuruluşlarında çalışan personelin herhangi bir memur teşkilatı kurmaları ya da böyle bir teşkilata katılmaları yasak olup, dernek kurma hakları, toplu pazarlık hakları, grev hakları ve benzeri mücadele taktiklerine başvurma hakları yoktur.

Düzenli kamu hizmetlerinde çalışanların haricinde, Devlet yönetimi altında bulunan dört kuruluştaki çalışan memurların hem dernek kurma hem de toplu pazarlık hakları (Toplu sözleşme dahil) vardır. Buna mukabil, grev yapma ve benzeri mücadele taktiklerine başvurmaları yasaktır.

Bazı memurların çalışanlarla ilgili bir teşkilat kurmaları veya katılmaları mümkün iken bazıları için bu hak bulunmayabilir. Örnek olarak idari kademelerde bulunan personel ve benzerleri böyle bir teşkilatlanmaya gidemezler.

Memurlar, bir memur teşkilatına katıldıkları için, kötü ve ters bir muameleye maruz bırakılamazlar. Yine memurlar, bir teşkilata katılmamaları sebebiyle, düşüncelerini açıklama ve şikayet haklarından mahrum edilemezler.

Memur kuruluşlarının temel gayesi, yetkili makamlarla çalışma şartları ve sosyal ihtiyaçlar ile refah durumları dahil kanuni konuların

müzakere edilmesidir. Bu müzakere kavramına toplu sözleşme hakkı girmemektedir. Bu müzakerelerin yapılmasında, tarafların, kanunda ön görülen şekilde hareket etmeleri şarttır.

Bir memur teşkilatı kurulur kurulmaz, yetkili makamlarca tescil edilir. Tescil işleminden sonra yetkili makamca verilen bir belge ile, bu teşkilat tüzel kişilik kazanır. Bu teşkilatta çalışan (görev yapan) memurlar görevleri süresince memur olarak çalıştıkları devlet kuruluşundaki statülerini muhafaza ederler.

Bir memur, çalıştığı kuruluşun amirinden izin alarak, tescil edilmiş bir memur teşkilatında yönetici olarak çalışabilir ve bu görevi süresince geçici olarak emekliye ayrılan personel muamelesi görür. Ancak bu süre ilgili memurun hizmeti boyunca beş yılı geçemez.

### **XI. KAMU GÖREVLİLERİNİN BAŞVURU USULÜ**

Bir memur, aylık maaşları, haftalık ücretleri veya diğer çalışma şartları ile ilgili olarak Personel Teşkilatı veya bağlı bulunduğu kurum amirince verilen kararlar konusunda başvuru hakkına sahiptir. Ancak, aynı konuda, mükerrer talepte bulunmaktan sakınması gerekmektedir.

Müracaat ve talepte bulunma usulü, memurun menfaatlerini ve haklarını korumak için düzenlenmiş şümüllü bir sistemdir. Milli Personel Teşkilatı veya ilgili kuruluşun üst amirinin, idari faaliyet olarak yetkili bulunduğu, mevzuat çalışmaları dahil tüm konularda memurlar tek- başlarına veya teşkilatları vasıtasıyla taleplerini bildirebilirler.

Personel Teşkilatı bu talepleri aldıktan sonra, konuyu inceler ve değerlendirir. Duruma göre ya doğrudan bir karara vararak gerekli teşebbüslerde bulunur. Ya da ilgili kurumun üst amirine lazım gelen idari tasarrufta bulunmasını tavsiye eder.

Haksız bir muameleye maruz kaldığını beyan ederek, Personel Teşkilatına başvuran bir memurun bu başvurusunu 60 gün içinde incelenerek kendisine açıklayıcı bir cevap verilir.

Bir memur aşağıda belirtilen idari tasarruflardan birine maruz bırakılırsa, kendisine, bu tasarrufun ve suçlamanın sebeplerini bildiren açıklayıcı bir yazı gönderilir.

1 — Kamu hizmetinden çıkarma, geçici olarak görevden uzaklaştırma, maaş kesimi veya uyarma niteliğinde bir disiplin cezası verilirse,

2 — Ücretin azaltılması, rütbe ve görev tenzili, geçici emeklilik veya işten çıkarılma gibi bir muameleye, memurun isteği dışında karar verilirse (Statü değişikliğini gerektiren tasarruflar dahil)

3 — Memurun isteği dışında gerçekleşen diğer önemli nitelikte, değişiklikler vukubulursa (Değişikliğin önemli nitelikte olup olmadığı hususu, ilgili memurun vereceği karara bağlıdır.)

Bu hallerde, memur Milli Personel Teşkilatı nezdinde hakkında yapılan işleme itiraz edebilir. Milli Personel Teşkilatı, memurun müracaatını değerlendirmek üzere bir komisyon kurar bu komisyon konuyu inceler, şahitleri dinler, debileri değerlendirir ve bir karara varır. Eğer ilgili memur isterse duruşma yapılabilir ve duruşmanın aleni olması sağlanır.

Memur hakkında uygulanan idari tasarrufun haklı sebeplere dayandığı kanaatine varılırsa, sözkonusu tasarruf kabul edilir ya da gerekiyorsa düzeltilir. Eğer idari tasarrufun haklı sebebe dayanmadığı anlaşılırsa işlem iptal edilir ve gerekiyorsa memurun haklarını korumak, zarara uğramasını engellemek için tavsiye niteliğinde karar alınır.

Memur hakkında, Personel Teşkilatının ilgili komisyonunca verilen karar nihai karardır. Ancak, memurun, verilen karar aleyhine mahkemeye başvurusu mümkündür. Bununla beraber, memurun mahkemeye başvurma yolu, hakkındaki işlemi tebellüğ eder etmez, bu hakkını kullanması halinde açıktır.

## **XII. YILLIK EMEKLİLİK MAAŞI**

Devlet memuruna emeklilik maaşı vermenin amacı, ilgili memur ile bakmakla mükellef olduğu kişilere, emekli olduğu veya öldüğü zaman cari olan şartlara ve standartlara göre uygun yaşama şartlarını temin etmektir.

Yıllık olarak ödenen emeklilik maaşı sistemi sadece devletin sorumluluğunda olan ve uygulanan bir konu olmayıp, memurun ve devletin müştereken katkıları ile gerçekleştirilen, sosyal güvenlik zincirinin bir halkasıdır.

Emeklilik maaşı 60 yaşına ulaşan ve "Milli Kamu Görevlileri Karşılıklı Yardımlaşma Kuruluşu"na 20 yıldır üye bulunan her memura ödenmektedir. Ödenecek paranın miktarı, kural olarak yıllık maaş tutarının % 40'ı ile, 20 yılın üzerindeki üyeliklerde ise fazladan her yıl için, yıllık maaş toplamının % 1,5 nispetinde ilâvesi ile bulunacak meblağdır.

Yıllık olarak ödenen emeklilik maaşı ile ilgili detaylı hususlar "Milli Kamu Görevlileri Karşılıklı Yardım Kuruluşu Kanunu" ile düzenlenmiş bulunmaktadır.

Emeklilik maaşı sisteminin dışında ayrıca bir de Emeklilik Tahsilatı Sistemi bulunmaktadır.



## MÜLKÎ İDAREDE İZ BIRAKANLAR /3

### KÂMİL PAŞA

**Mehmet ALDAN**

Kâmil Paşa, Birinci Meşrutiyetken sonra önemli görevlerde bulunmuş, idare ve devlet adamlarımızdandır.

Mutasarrıf, Vali ve Nâzır olarak hizmet görmüş, dört kez Sadrazamlık yapmıştır. Yeteneği ve güvenilir kişiliği ile bunalımlı dönemlerde ilk akla gelen ve göreve çağrılan kişi olmuştur.

#### **HAYATI**

Mehmet Kâmil 1832 yılında Lefkoşe’de doğdu. Babası Topçu Yüzbaşısı Salih Ağa’dır. Ailesi, vaktiyle Anadolu’dan göçmüştür.

Mehmet Kâmil, 1845 yılında Mısır’a giderek Elsine Medresesi’ne girdi. Medrese, sonradan Harbiye Mektebi’ne dönüştürüldüğünden buradan subay olarak mezun oldu. Arapça, Farsça, Fransızca, İngilizce ve Rumca öğrendi. Bu nedenle Mısır Hıdivi Abbas Paşaya yaver oldu. Rütbesi binbaşılığa yükseltildi. Hıdivin oğluna öğretmenlik yaptı. Onunla birlikte Avrupa’yı dolaştı.

1860 yılında, Kıbrıslı Sadrâzam Mehmet Emin Paşanın isteği üzerine Kıbrıs Evkaf Müdürlüğü’ne atandı. 1863 yılında Kıbrıs’ın Tuzla Kazası Kaymakamlığı’na tayin olundu. Daha sonra Kıbrıs, Sayda ve Şam Muhasebeciliklerinde bulundu. Bu görevleri, Suriye Vilâyeti Merkez Mutasarrıflığı ve Beyrut Mutasarrıflığı izledi. Kendisine Rumeli Beylerbeyi pâyesi verildi.

1869 yılında önce Trablusşam, sonra Halep Vilâyeti Merkez Mutasarrıflığına atandı. Sekiz ay sonra Kudüs Mutasarrıflığına aktarıldı. 1872 yılında Hersek ve Beyrut, 1873’de Kudüs, 1875’de Sakız, 1876’da Beyrut Mutasarrıflıklarına tayin olundu. 1877’de Vezâret rütbesiyle Kosova Valiliğine, 1878’de Halep Valiliğine atandı. Bu görevde iki yıl hizmet ettikten sonra azledildi. Azil nedeni, Paşanın, vilâyetinde çıkan bir Ermeni ayaklanmasına karşı önlem almış olmasıdır. Bu önlemden dolayı, İngiliz Konsolosu mason Henderson, yerli bir Ermeni olan ter-

cümanının teşvikine kapılarak, İstanbul'daki İngiliz Elçisine şikâyetle bulunmuş; Elçinin Bâbîâlî'de yaptığı girişimler sonucu Kâmil Paşa valilikten azledilmiştir.<sup>1</sup>

1879'da Dahiliye Nezâreti Müsteşarlığına, 1880'de Evkaf Nâzırlığına atandı ve İkinci Rütbeden Mecidi Nişanı verildi. Aynı yıl Maarif Nâzırı oldu ve Birinci Rütbeden Mecidi Nişanı ile taltif edildi. 1881'de Umur-ı Nafia Komisyonu üyeliğine, 1882'de yeniden Evkaf Nâzırlığına getirildi. Bu görevde iken, Manisa yöresinde ortaya çıkan bir eşkıyanın zararsız bir hâle getirilmesi amacıyla, merkezi İzmir'de bulunan Aydın Vilâyeti Vali Vekâletine atandı. Bu görev iki ay kadar sürdü. 25 Eylül 1885'de Said Paşa'nın istifasıyla boşalan Sadrazamlık makamına getirildi.

Sadrâzam Kâmil Paşayı, Bulgaristan'ın yarattığı Şarkî Rumeli sorunu ve Arabi Paşa'nın Mısır'da ortaya çıkardığı siyasî olaylar çok uğraştırdı. Evhamlı Padişahın güvenini kazanarak başarılı çalışmalar yaptı. Saray karşısında Bâbîâlî'nin gücünün artırılması görüşünü savundu ve jurnallerden yakındı. Sonunda kendisi de, yapılan jurnallerden etkilenen Padişah tarafından 4 Ekim 1891'de Sadrazamlıktan azledildi. Hareketleri bir süre takip edildi. Dört yıllık bir aradan sonra, 2 Ekim 1895'de ikinci kez Sadrazamlığa getirildi. Padişahın isteği üzerine, kendisine sunduğu bir raporda, Sadrâzama nâzırlarını seçme yetkisinin tanınmasını önerdi. Bundan kuşkulanan Abdülhamid, Kâmil Paşayı azletti. Sürgün olarak Halep'e atadı ise de, sağlık durumu dikkate alınarak Aydın Valiliğine verildi. Hünkâr Yaverlerinden Çerkez Mehmet Paşa'nın ve Bahriye Miralayı Rifat Beyin eşliğinde ve gözetiminde İzmir'e gönderildi.

Mithat Paşa Zâde Ali Haydar Bey hatıralarında bu konuya şöyle değiniyor:

"Kâmil Paşa, hür düşünceli olarak şöhret bulmuş olup, Ermeni meselesinden sonra ikinci defa Sadrâzam olarak iktidara geldiği zaman, Sultan Hamid'e reform projeleri vermiş, bunlar Bakanlar Kurulunda görüşülmüş olduğundan Padişahın gözünden düşmüştü. Fakat İngiliz Elçiliğinin aracılığı Onu, felâketten kurtarmış ve İzmir kravazörü ile Saray Yaverlerinden bir Miralayın muhafazası altında Vali olarak İzmir'e gelmişti. Abdülhamid Kâmil Paşaya karşı olan kuşkusunu bir türlü yenemediğinden Valinin hâl ve hareketini gözetmek, gereği hâlinde tutuklanmasına karar vermek üzere Ferik Tatar Şakir Paşayı da İzmir'e göndermişti. Fakat özellikle şurası dikkate şayandır ki, Kâmil

---

1 Orhan Koloğlu, **Abdülhamit Döneminde Masonluk**, Milliyet Gazetesi, 24 Nisan 1991 tarihli sayısı.

Paşa İzmir Valisi olur olmaz, Şakir Paşa dan evvel Sami Paşa Zâde Hasan Bey Vali Muavini tayin edilerek Kâmil Paşayı takibe memur edilmişti. Mamafih Hasan Beyi, bu vazifeye tayin edilmiş olmasından dolayı Sultan Hamid'in kafiyesi mertebesine indirmek de doğru olmaz. Daha ziyade, Basan Bey'in Kâmil Paşaya karşı beslediği şahsî husumetinden dolayı, Sultan Hamid'in bunu bilerek tayini yapmış olması keyfiyettir.”<sup>2</sup>

Kâmil Paşa, Aydın Valiliğinde uzunca süren bir hizmet döneminden sonra azledilerek Rodos'ta ikamete memur edildi. Fakat o, Padişahın, kendisi hakkındaki şüphelerinin devam ettiği ve her an tevkif edilebileceği düşüncesine sahip olduğundan İzmir İngiliz Konsolosluğuna sığındı. Ancak Padişahın verdiği güvence üzerine Konsolosluktan çıkarak İstanbul'a geldi. Mâbeyn Başkâtibi Tahsin Paşa, hatıratında Kâmil Paşa'nın İzmir Valiliğinden azli ile İngiliz Konsolosluğuna sığınması olayını şöyle anlatır:

"Sadrazam Ferit Paşa, bir taraftan İzmir Valisi Kâmil Paşa ile hasbîhâl yollu yazışmalarda bulunarak Saray'a dair bir takım imalarda bulunurken, diğer taraftan Kâmil Paşanın ahvâl ve harekâtının şüpheli olduğunu ve İzmir'de bırakılmasının münasip olamayacağını ikidebir arzeder dururdu. Aslında Hünkâr da bu fikirde idi. Kâmil Paşanın İngilizlere fazlaca meyilli oluşu, Sultan Hamid'in güvenini sarsıyordu. Ferit Paşa bu ciheti de bildiğinden, Kâmil Paşa aleyhindeki ihbarları ile Padişahın meylini büsbütün okşamakta idi. Nihayet Sultan Hamid, Kâmil Paşayı İzmir'den kaldırıp daha emin bir yerde ikamete memur etmeye karar verdi. Fakat bu kabil icraatını resen yapmayıp resmî makamların sorusu üzerine yapmak, yani mesuliyeti hiç üzerine almayıp icabında 'Bâbîâli öyle münasip görmüş, ben de tasdik ettim.' diyebilecek bir vaziyete çekilmek, Sultan Hamid'in öteden beri dikkatle takip ettiği bir siyaset olduğundan Kâmil Paşanın Rodos'ta ikamete memur edilmesi keyfiyeti Bâbîâli'den bir tezkere ile soruldu. Ferit Paşa, bu tezkere ile kendisine verilen emri derhâl yerine getirdi. İrade çıktı, Kâmil Paşaya duyuruldu. Fakat Kâmil Paşa, Rodos'a gitmemek için İzmir'deki İngiliz Konsoloshanesine kaçtı. Paşayı Konsolosluktan çıkarmak için birçok yazışmalar oldu. Kâmil Paşa, kuvvetli teminat verilmedikçe, Konsolosluktan çıkmaya muvafakat etmiyordu. Nihayet istediği teminat verildi. İstanbul'da oturması hakkında Padişah'tan aldığı teminat üzerine Konsolosluktan çıktı. 1906'da İstanbul'a geldi.”<sup>2</sup>

Kâmil Paşa artık, İstanbul'da köşesine çekilmiş; devlet işlerinden elini ve eteğini çekmişti. Fakat İkinci Meşrutiyetin ilânından sonra,

---

2 İçişleri Bakanlığı, **Meşhur Valiler**, Ankara 1969, s. 172-173.

3 İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 173-174.

5 Ağustos 1908'de yeniden Sadrazamdık makamına atandı. Yeni rejim de, eski Sadrazamı üçüncü kez işbaşına getirmişti. Ne var ki, Kâmil Paşa, doğası gereği parlamentolu sisteme yatkın ve istekli idi. Bu atama genellikle sempati ile karşılanmıştı. Özellikle, üniversite gençliği Paşa'nın lehinde gösteriler düzenliyordu.

İngiltere Kralı Edward, Kâmil Paşanın Sadrazamlığa getirilmiş olmasından dolayı, gönderdiği bir telgrafla, Sultan Abdülhamid'i kutladı.

Kâmil Paşa, Meclis-i Mebusân'ın toplanması için büyük çaba sarfetti. Bu dönemin iki önemli olayı; Bulgaristan Prensliğinin bağımsızlığını ilân etmesi ve Avusturya'nın Bosna - Hersek'i topraklarına katmasıdır. Bu olaylar karşısında fazla bir şey yapılamadı, protestolarla yetinildi. Az sonra da, Hükümetçe yapılan bir atama işlemi hakkında, Meclise verilen bir gensoru önergesi üzerine açılan müzakereler sonunda, Hükümete güvensizlik oyu verildiğinden istifa etti. Aslında Sadrazam, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin, devlet işlerine karışmasından huzursuz ve dertli idi.

Kâmil Paşa, 1911 yılında hava değişikliği için Mısır'a gitti. O sırada Hindistan gezisine çıkmış olan İngiltere Kralı V. Georges ile görüştü. Krala, Osmanlı Devleti hakkındaki düşüncelerini açıkladığı gerekçesiyle İttihat ve Terakki yanlısı gazetelerin ağır eleştirilerine uğradı.

"Halâskâr Zabitan Grubu" adıyla kurulan örgütün baskısıyla istifa eden Said Paşa'nın yerine Gazi Ahmet Muhtar Paşa tarafından oluşturulan ve aralarında eski Sadrazamlar bulunduğu için "Büyük Kabine" adını alan Hükümete Devlet Şûrası Reisi olarak katıldı. Balkan Savaşının yenilgisi ile sonuçlanmasından dolayı eleştirilen Ahmet Muhtar Paşa'nın çekilmesi üzerine, Kâmil Paşa 29 Ekim 1912'de dördüncü kez Sadrazamlığa getirildi. Bu atama, Balkanlara ait sorunların çözümünde İngiltere'den yardım sağlama ümit ve amacına dayanıyordu. Halbuki beklenen gerçekleşmedi.

Kâmil Paşa Hükümeti, Londra Konferansında kabul edilen Midye- Enez hattını sınır hattı olarak benimseme eğiliminde idi. Bu arada Osmanlı ordusu, Kırklareli ve Lüleburgaz'da Bulgarlara yenilmiş, kabinenin durumu daha da ağırlaşmıştı. İtilâf ve Hürriyet Fırkası yanlıları, hükümeti devirip Harbiye Nâzırı Nazım Paşa'yı Sadrazam yapmaya karar vermişlerdi. Fakat İttihat ve Terakki ileri gelenleri, bu durumu öğrenerek daha önce harekete geçtiler. Başlarında Enver ve Talât Beylerin (Paşaların) bulunduğu 30-40 kişilik bir grup, Kabinenin toplantı hâlinde bulunduğu bir sırada Bâbıâli'ye bir baskın yaptılar. Nâzım Paşa ile yaveri Kıbrıslı Tevfik Bey vurularak öldürüldü. Zor kullanılarak Kâmil Paşa'nın elinden bir istifa mektubu alındı. Paşa, bu mektupta

önce, "ordunun" isteğiyle Sadrazamlıktan ayrıldığını yazmışken, sonradan Binbaşı Enver Beyin baskısıyla "milletin" kelimesini de eklemek zorunda kaldı.

Enver Bey, Kâmil Paşanın baskın sırasında gösterdiği soğukkanlılığı hayranlıkla nakleder:

"Böyle muhataralı anda, bu kadar metin insan görmedim. Yüzüme karşı bizim de muvaffak olamayacağımızı söyledi."

Kâmil Paşa Sadrazamlıktan ayrıldıktan sonra, bir süre Mısır'da kaldı. İstanbul'a döndüğü zaman hükümetin telkinine uyarak tekrar ayrılmak zorunda kaldı; Lefkoşe'ye gitti. Kısa bir süre sonra hastalandı, 4 Kasım 1913 günü 81 yaşında olduğu hâlde öldü.

Ölümü üzerine iç ve dış basında övücü yayınlar yapıldı. "Taymis" Gazetesi'nde verilen ölüm haberinde şöyle deniyordu :

"... Kâmil Paşa, 'Türkiye'nin Büyük İhtiyarı Unvanına sahipti. Bugün yaşayan Osmanlı devlet büyükleri arasında Kâmil Paşa ile kıyaslanacak bir kimse yoktur, dense yalan değildir... Kâmil Paşanın dostları gibi, düşmanları da üstün gücünü teslim ederler."<sup>4</sup>

"İkdam" Gazetesi'nin haberi ise, şöyledir:

"...Bizim Şark siyaset adamlarında ender olarak tecelli eden bazı mânevi vasıfları Kâmil Paşa, kendinde bolca toplamıştı. Zira, o sima, bizim Şark'ımızda âdet olduğu üzere bir takım etkilerle vakit vakit değişiklik göstermiyordu. Vatanın hayrını ve selâmetini İngiltere'nin dostluğunda görüyordu."<sup>5</sup>

## NIŞANLARI

Murassa İmtiyaz, Osmanî, Birinci Rütbeden Mecidi, Altın ve Gümüş İmtiyaz, Altın Liyâkat Nişanları ve Girit Madalyaları; ayrıca, Almanya, Avusturya, Rusya, İran, Fransa, İtalya, Romanya, Yunanistan, İspanya, Portekiz, Felemenk, Japonya devletlerinden ve Papalık makamından alınan nişanlar.

## ESERLERİ

Kâmil Paşa, eser veren devlet adamlarımızdandır. Üç eseri vardır:

1. Tarih-i Siyasi-i Devlet-i Aliyye-i Osmaniye, İstanbul 1909. Eser üç cilttir.

---

4 İ.E.M.K. İnal, **Osmanlı Devrinde Son Sadrâzamlar**, İstanbul 1940, s. 1346.

5 İ.E.M.K. İnal, a.g.e., s. 1414.

2. Kâmil Paşanın Ayan Reisi Said Paşaya Cevapları, İstanbul 1910.
3. Hatırat-ı Sadr-ı Esbak Kâmil Paşa, İstanbul 1913, I. cildi yayınlanmıştır.

### **İDARECİLİĞİ**

Kâmil Paşa'nın Mutasarrıf ve Vali olarak yaptığı hizmetler ve ortaya koyduğu eserler hakkında yeterli bilgilerden yoksun bulunuyoruz. Ancak, yöneticiliği döneminde emniyet ve âsâyişin sağlanmasına büyük önem verdiği, haksızlık ve adaletsizliklerle yakından uğraştığı bilinmektedir.

Bu konudaki mevcut bilgilerimiz yalnız Aydın Vilâyeti'ne ilişkindir. Buna göre, Çakırcalı Mehmet adıyla ünlenen eşkiya, Vali Kâmil Paşayı bir hayli uğraştırmıştır. Paşa, 1898'de Girit muhacirlerinin İzmir ve yöresine yerleştirilmesi için büyük çaba gösterdi. Bu amaçla kurduğu komisyon, düzenli bir çalışma yaparak büyük miktarlarda yardım topladı.

Çukurçeşme mevkiini Hatay Caddesine bağlayan ve sonradan "Kâmil Paşa Caddesi" olarak adlandırılan caddeyi açtırdı. Alsancak — Darağacı — Karşıyaka sahil yolunu yaptırdı ve ön çalışmaları Mithat Paşanın valiliği döneminde başlatılan İzmir tramvaylarını hizmete koydu.

### **KİŞİLİĞİ**

Kâmil Paşa'nın kişiliğini aydınlatması yönünden bazı aktarmalar yapmayı gerekli buluyoruz. 6 Aralık 1912 tarihli "Tanzimat" adlı gazetede yayımlanan yazı şöyledir :

"Kâmil Paşa, nev'i şahsına münhasır (türü kendine özgü) ricaldendir. Sayın Sadrâzam doğuştan bir çok olumluluğu yanında, birçok da yaşantıdan meziyetler elde etmiştir. Son derece ölçülü ve ağırbaşlıdır. Dikkate şayan bir surette isabetli görüşlere sahiptir. Her hareketinde, davranış biçimini önceden düşünerek isabetle tayin eder. Bu sebeple hareketleri geliş güzel, yani anî tesirlerle ihtiyar olunan takımdan değil, kendi prensiplerinin, durumun icaplarına en iyi uygulanmasından ileri gelen bir düzen içindedir. Prensiplerine son derece bağlıdır. Hiçbir tesirle kararından caymaz. Zaten müstesna ve büyük meziyetlerinden biri, fikrinde ve kanaatındaki değişmezliğidir. Paşa, 60 bu kadar yıllık resmî hayatında Hükümet ve Devlet işleri namına ne görmüş ise, hepsini hafızasına yerleştirmiştir. Kâmil Paşa'da öyle bir tahlil fikri vardır ki, çözümü imkânsız sanılan karışık işlerde bile, onu kolaylıkla çözmeye hazırdır. Paşanın tak-

dirime sunulan en önemli İdarî ve siyasî işler çabukluk, kolaylık ve isabetle, mümkün olan en uygun çözüm yolunu bulur. Kâmil Paşanın sükûtiliği de meşhurdur. Yaradılıştan az söyler, her sözü mantık ve hikmetin beğenilen düsturlarından birini gösterirdi. Akılcı siyasetçilerin beğenilen prensibi olan: 'Her düşündüğümü söylemem, lâkin her söylediğimi düşünürüm.' belli düsturu Paşanın uyguladığı değişmez prensiplerden idi. Üzüntülerine o derece galip, duygularına o derece de hâkim kişilere az rastlanır. Paşanın yüzünden ne sevinci, ne de üzüntüsü belli olmazdı. Kızma, hiddet, telâş gibi noksanlıklar Onun yüzünde belirmez, sözünden dönmez, fikrinden caymaz, engellerden korkmaz; uygarlık, düşünce ve siyasî hak ve özgürlük davranışlarında baş eğmeyen bir kişi idi."<sup>6</sup>

Dahiliye Nâzırı Memduh Paşa, Kâmil Paşa için şöyle diyor :

"Akıllı, öngörür, eksizliği ile şöhretli ve değerli bir zattır. Devlet büyükleri arasında gördüğüm en seçkin ve büyük vezirlerden biridir. Dışişlerinde ve politikada bilgisi ziyade olup hele uzağı görme gücü pek ziyade idi. Mısır'dan Sultan Reşad'a gönderdiği lâyiha, âdeta geleceği keşfetme kabilinden olup, sonradan aleyhine zuhur etmesi kiyaset derecesinin ölçüsü sayılır. Paşa, öyle hiyleci, korkak, işkilli ve daima kendini düşünür takımından değildi. Hem de cesaret sahibi idi. Sultan Abdülhamit Onun önerdiği yolu tutmuş olsaydı, ne kendisinin, ne de Devlet ve Milletin başına bu kötülük ve belâlar gelmezdi."<sup>7</sup>

Ord. Profesör E. Ziya Karal "Osmanlı Tarihi" adlı eserinde Kâmil Paşa'nın; doğru, müstakil fikirli, rüşvet ve irtikâp düşmanı, ketum ve nazik olduğunu kaydettikten sonra II. Abdülhamid'in paşa hakkındaki şu görüşüne yer vermiştir: "İşgüzar idi, işi çabuk kavrayıverir ve keser atardı."<sup>8</sup>

\*

Yazılanlardan anlaşılacağı üzere Kâmil Paşa, ağırbaşlı, kibar, ölçülü, ilkelerine bağlı, tok sözlü, dürüst, cesur ve haksever bir kişiliğe sahiptir. Kamu düzeninde iyileşme ve yenileşmeye dönük özverili çalışmaları, Onun vatanseverliğinin doğal bir sonucudur.

Bu nitelikleri, iç ve dış politikadaki yetenek, deneyim ve birikimleri ile Kâmil Paşa, bunalımlı dönemlerin aranan ve hizmete koşulan Devlet adamlarından biri olmuştur.

---

6 İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 176.

7 İçişleri Bakanlığı, a.g.e., s. 178.

8 Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, C. 8, s. 295. Ankara, 1961.

Kendisine yüklenen tek kusur, oğlu Sait Paşa'nın görevi olmayan işlere karışmasını önleyememiş olmasıdır.

Az konuşması, karşısındakine renk vermemesi, nükteden hoşlanması, kendisi hakkındaki en ağır taşlamaları bile hoşgörüyle karşılaması, Onun olgunluğunun ve san'atseverliğinin bir kanıtı olarak gösterilebilir. Bu yüzden Aydın Valiliği sırasında, emri altında kaymakam olarak çalışan Şair Eşref'i, sürekli korumuş, onun kendisi hakkındaki ağır yergilerini dahi tebessümle karşılayabilmiştir.

Kâmil Paşa, Eşref hakkındaki sempatisini daha Sadrazamlığı sırasında açığa vurmuş ve kendisinin Yahudi asıllı olduğu söylentisine dayanarak dörtlükler yazan Eşref hakkında herhangi bir işlem yaptırmamıştır. Sözü edilen dörtlükler şöyledir :

*Hazır esvap satan kavmi Yahûd'dan birisi,  
Bana bir kaşkariko oynadı külliyyetle.  
S... im ecdâdını amma nideyim?  
Sadrazam gücenir gayreti milliyetle!\**

\*

*Agop Paşayı lütfet Pâdişâhım Sadrazam yap,  
Deninin üstüne varsın gelen de bir dem olsun.  
Sadâret mührünü memnu ise vermek bir müsülmane,  
Yahudiden usandık bir zaman da Ermeni olsun!\**

Kâmil Paşa'nın, Aydın Valisi olarak İzmir e gelmesinden sonra Kaymakam Eşrefle karşılaşması ilginç olmuştur. Eşref, vaktiyle yazdığından pişman, mahçup, elleri göbeğinde, başı önünde Vali Paşa'nın kendisini haşlamasını beklemektedir. Fakat Kâmil Paşa gülerek sorar :

- Karanızda kaç Ermeni var Kaymakam Bey?
- Saymadım amma, ikiyüz kadar var, Paşa Hazretleri.
- Yahudileri de saymadınız mı?
- Onlar ele avuca sığmazlar Paşa Hazretleri; ne gelişleri bellidir, ne gidişleri...

Bu konuşmadan sonra Eşref, daha önce hazırladığı istifa dilekçesini Vali Paşaya uzatır. Paşa, dilekçeye şöyle bir baktıktan sonra şunları söyler:

— Bu dilekçeyi çizmiş, çiziktirmiş, tellemişsin amma, pullamayı unutmuşsun Eşref Efendi. Hele bir pul sahibi oluncaya kadar sende kalsın...



Eşref mahçup ve minnettardır. Önce Paşa'nın ellerine sarılmak ister, çekince ayaklarına kapanır. Paşa kendisini ayağa kaldırır ve şöyle der:

— Başını kaldır, boynunu dik tut. İslâm, Allah'tan başkasının huzurunda secde etmez. Allah'ın yanında seninle benim yerimiz eşittir...

Vali Kâmil Paşa, kazalardan âşâr vergisi bakayâlarına ilişkin bilgi ister. Eşref istenen bilgiyi geciktirdiğinden Vilâyetten şöyle bir telgraf alır :

“Gönderilen tamime henüz cevap alınamadı. Livâ merkezine gidiyorum. Görülen işler hakkında bilgi vermek üzere hemen oraya gelmeniz tavsiye olunur.”

Buna karşılık Eşref'in cevabı şöyledir:

“Âşâr bakiyelerinin takibiyle pek ziyade meşgul olduğumdan Livâ merkezine gelemeyeceğim. Ancak, avdette Zâtı Devletlerinin kazaya uğramaları mütemennadır efendim.”

\*

Vali Kâmil Paşa, Kırkağaç'ta gayri müslim İdare Meclisi üyeleriyle bir konuda anlaşmazlığa düşen ve şikâyet edilen Eşref'in görevine son vermek zorunda kalır. Bir süre açıkta kalan Eşref şu dörtlüğü yazarak Vahye sunar:

*Tirilim öyle ki ey Vali-yi âlihimmet*

*Cep delik yok metelik kise bakırdan hâli*

*Yok kıyafetçe benim bitpazarından farkım*

*Sâyenizde olalı kaymakam istibdâli\**

“Türkiye'nin Büyük İhtiyarı" Kâmil Paşa bugün, Lefkoşe'de Arap Camii avlusundaki kabrinde sonsuza uzanan uykusundadır. Ne mutlu Ona ki, ölümünden seksen yıl sonra hâlâ saygıyla, rahmetle anılmaktadır.

---

\* Bazı kelimelerin anlamları: Kavmi Yahûd. Yahûdî kavmi. Denî-alçak, rezil. Valiyi âlihimmet-gayreti yüksek olan Vali. İstibdâl-eski, değiştirilmiş.

### KAYNAKÇA

İ.E.M.K. İnal, **Osmanlı Devrinde Son Sadrazamlar**, İstanbul 1940.

İ.E.M.K. İnal, **Son Asır Türk Şairleri**, s. 236, İstanbul 1930.

Cemal Kutay, **Türkiye İstiklâl ve Hürriyet Mücadeleleri Tarihi**, C. 15, s. 8836.

Ali Fuad Türkgeldi, **Görüp İşittiklerim**, T.T.K. Yayını, Ankara 1949.

İçişleri Bakanlığı, **Meşhur Valiler**, Ankara 1939.

Tarık Zafer Tunaya, **Hürriyetin İlânı**, İstanbul 1953.

Enver Ziya Karal, **Osmanlı Tarihi**, Ankara 1961.

Mehmet Aldan, İz **Bırakan Mülkî İdare Âmirleri, Şair Eşref**, Ankara 1990.

Orhan Koloğlu, **Abdülhamit Döneminde Masonluk**, Milliyet Gazetesi: 24 Nisan 1991.

Ansiklopediler

## HABERLER

Bu bölümde 1 Temmuz 1991 - 30 Eylül 1991 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

### 46. Dönem Polis Akademisi Mezunları Diploma Töreni

- 46. Dönem Polis Akademisi Mezunlarına, 8 Temmuz 1991 Pazartesi günü yapılan bir törenle diplomaları verilmiştir. Törene İçişleri Bakanı, Müsteşarı, Emniyet Genel Müdürü, mezunların aileleri ve konuklar katılmıştır.

Emniyet Genel Müdürü Ünal ERKAN, törende yapmış olduğu konuşmada, mezunları kutlayarak, polisin toplum içindeki önemli yerine değinmiş ve onları bekleyen görevleri şöyle dile getirmiştir :

"Dün olduğu gibi çalışacağız ama dünden daha fazla çalışacağız. Kendimizi yenilememiz gerektiğinde elbette yenileyeceğiz. En ileri hizmet için arayışlarımız süreklilik arzedecek. Tecrübeyi asla ihmal etmeyeceğiz. Ve geçmişten mutlaka dersler çıkaracağız. Güzel vatanımızın coğrafî konumu, ülkemizin güvenlik hizmetlerini öteden beri etkileyen faktörlerden biri olmaya devam ederken, son birkaç yıldır, dünyada ve sınır komşumuz olan ülkelerde cereyan eden olaylar, gerçekleşen değişimler güvenlik hizmetlerini hiç şüphesiz daha hassas hale getirmiştir. Bu sonuç güvenlik görevlilerinin daha bilgili, daha eğitilmiş, daha deneyimli, daha uyanık, daha çalışkan ve daha organize olmalarını zorunlu kılmaktadır. Hizmetimiz bellidir; vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğüne, Ulu önder ATATÜRK'ün kurduğu demokratik ve laik Cumhuriyete toz kondurmamak, asrımızın hastalığı terörü daha dikkatli, teşhis ve tedavi etmek, can, mal ve ırz güvenliğini korumaktır elbette. Büyük milletimize vermeye devam edeceğimiz bu son derece önemli hizmette en büyük dayanağımız Cumhuriyet yasaları olacaktır. Ya hizmet yeminimiz? Bu uğraşta polisin son yıllarda gelişen imkanların, polisin tecrübe birikimi yeterli olmasa da sayısal artışlar, üstün görev anlayışı, vatan ve millet sevgisi, birlik beraberlik ruhu elbette en büyük avantajımızdır. Ne var ki, avantajlarımızı artırmak ve geliştirmek mecburiyetindeyiz. Daha ileri hizmet için bu gerekli."

Konuşmasının bundan sonraki bölümünde polislerin eğitimine değinen Ünal ERKAN, yeni mezun olan ve Komiser Muavini olarak atanacak olan polislerle hitaben sözlerini şöyle bitirmiştir : “Yasalara bağlı olunuz, insanları çok seviniz, Cumhuriyete, vatanın ve milletin bölünmez bütünlüğüne bütün gücünüzle sahip çıkınız. Görevi bihakkın yaparken de müşfik davranılabileceğini unutmayınız. Sizler ümidimizsiniz. Sizler teşkilatımızın geleceğisiniz. Sizler i ailelerinizi ve yetişmenizde tüm emeği geçen öğretmen, idareci ve tüm yöneticileri, tüm büyüklerinizi kutluyorum. Bu duygularla tüm meslektaşlarıma sağlık sıhhat içerisinde daha başarılı çalışmalar diliyorum.”

İçişleri Bakanı Mustafa KALEMLİ de törende bir konuşma yapmıştır. Konuşmasında polislerle hitaben şunları söylemiştir :

“Çok iyi yetiştirildiğinizden en ufak bir şüphem yok. Devlet size en iyi imkanları, en iyi öğretmenleri sağlamış ve sizi bugünlere getirmiştir.

Kendi Kanunları içerisinde, kendi hükümleri içerisinde, kendi Tüzük ve Yönetmelikleri içerisinde hocalarınız ve amirleriniz size en son bilgileri en güzel şekliyle aktarmışlardır. Bundan en ufak bir şüphem yoktur ve siz bu bilgilerle bu donanımla mücehhez olarak şimdi sahaya çıkıyorsunuz. Ne için?

Vatandaşın canını, malını, ırz ve namusunu korumak için siz bugün sahaya çıkıyorsunuz ve inanınız sevgili polisler vatandaşın gözü sizin üzerinizdedir. Canını ve malını ırz ve namusunu size emanet eden vatandaş sizin üzerinizde titizlikle duracaktır. Ve sizi denetleyecektir. Sizden görev bekleyecektir. Görevinizi yaparken size buradan çok açık bir şekilde söylemek istiyorum.

- Kesinlikle müsamahakâr olmayın.
- Görevinizi çok ciddi yapınız. Ama çok adil olunuz.
- Kanunların ve hukukun size çizdiği çerçevenin dışına çıkmayınız.

Göreceksiniz ki, o zaman amirleriniz de vatandaşlar da sizin yanınızdadır. Ama adil olmazsanız, kanun ve tüzüklerin size çizdiği çerçevenin dışına taşarsanız yanınızda kimseyi bulamazsınız.”

Yeni mezun Komiser Muavinlerini kutlayarak sözlerini bitiren İçişleri Bakanı Mustafa KALEMLİ'nin konuşmasından sonra mezunlara diplomaları verilmiştir.

### **Trafik Şurası**

• İçişleri Bakanlığınca düzenlenen Trafik Şurası, 30-31 Temmuz 1991 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Trafik konusunda ilk kez düzenlenen şuraya, kendilerine Trafik Kanunu ve diğer kanunlarla görev verilen bakanlık ve kuruluşlar ile mesleki kuruluşların yanısıra üniversitelerimizin de ilgili bölümlerinden yetkili konuşmacılar ve temsilciler katılmıştır.

Şuranın 1. günü, saat 10.00 da Açılış Töreni yapılmıştır. Törenin açış konuşmasını İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Sebahattin ÇAKMAKOĞLU yapmış ve konuşmasında Şuranın amacını şöyle dile getirmiştir: "1960'lardan günümüze kadar artan bir seyir içerisinde trafik kazalarının ulaştığı boyutların getirdiği hassasiyet sonucu, yaptığımız hizmetlerin bir değerlendirmesini yapmak ve yasal düzenlemelerde eksik ve aksak yönlerimiz varsa onları belirlemek ve millet yapımızdan doğan eksiklerimizi, kusurlarımızı değerli bilim adamları, bu konuya gönül vermiş yetkililerin tebliğleriyle gün ışığına çıkarmak ve ileride alabileceğimiz tedbirlerin gerekçesini oluşturmak amacıyla bu şurayı tertip etmiş bulunuyoruz."

Şuranın amacını bu şekilde açıklayan Sayın ÇAKMAKOĞLU, gündemin ise özetle "trafik kazalarının azaltılması" olduğunu ifade etmiştir.

Daha sonra sözlerine, trafik eğitimi, trafik mevzuatı, alt yapı hizmetleri özellikle karayolları, koordinasyon ve işbirliği konularına değinerek devam eden Sebahattin ÇAKMAKOĞLU, şuraya başkanlık etmek üzere İçişleri Bakanı Mustafa KALEMLİ'yi kürsüye davet etmiştir.

Sayın KALEMLİ Şuranın açılışını yaparak sözlerine şöyle devam etmiştir ;

"Bu toplantıda trafik kazalarının önlenmesinde alt yapı ve mühendislik hizmetlerinin önemi, mahalli idarelerdeki trafik sorunları, şehir- içi trafiğinde belediyeler tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler, trafik eğitimi, trafik güvenliğinin sağlanmasında denetim hizmetlerinin rolü, ülkemizdeki genel ulaştırma ve karayolu ulaştırma sistemleri karayolu ulaştırmasıyla ilgili sorunlar, trafik kazalarında ilk yardım ve tedavi, trafik suçları ve cezalar gibi konular gözden geçirilecek.

Şurada ele alınacak konular itibariyle yapılacak olan eleştiriler bizlere yeni hedeflerimizin tesbitinde mutlaka ışık tutacaktır. Bu nedenle; şura üyelerinin müzakere konularına katkıda bulunmaları, gerçekçi değerlendirmelerin yapılabilmesi yönünden büyük önem taşıyacaktır diye düşünüyorum."

Daha sonra trafik kazaları, yaralanma ve ölüm sayıları hakkında istatistiki bilgiler vererek konuşmasını sürdüren Bakan, şura için hazırlık süresinin kısa olduğunu ama trafik kazalarındaki artışın beklemeye imkân vermediğini belirterek sözlerini şöyle bitirmiştir: "Çok kısa süre içerisinde, yaklaşık 20 günlük bir süre içinde biz bu şurayı hazırladık. O nedenle belki bu şurada birtakım eksikliklerimiz olacak, birtakım yanlışlıklarımız olacaktır. Biliyorum. Bunu şimdiden peşinen kabul ediyorum. Ama hoşgörülerinizi istiyorum. Ama sizin yapacağınız katkılar bu eksiklerimizi ortadan kaldıracaktır. Yanlışlıklarımızı da belki ortadan kaldıracaktır. Belki bundan sonra trafik alanında yapılacak şuralara bu şura bir ışık tutacaktır. Bir ışık olacaktır, diye düşünüyorum.

Niye acele ettiğimizi, belki o kadar geniş manada niye şura fikrine katılmadığımızı, ama bunun trafik alanında Türkiye’de yapılan ilk şura olduğunu altını çizerek vurgulamak istiyorum ve çok önemli olduğunu biliyorum, önemi şuradan geliyor. Bugün, burada davet ettiğimiz bütün kesimler bulunuyorlar. Kendilerine çok teşekkür ediyorum. Herkes ilgi gösterdi. Çünkü bırakın sorumlu kişiler olmayı, bırakın sorumlu kuruluşlar olmayı, her vatandaş olarak bu meselede sorumluluğumuz var. Bakanlık olarak sorumluluğumuz var. Bunu yerine getirmemiz lazım en azından diye düşünüyorum.

Sayın Başbakanım;

Şuramızın hazırlanması için emir vererek, bizzat katılarak verdiğiniz önem ve katkı için kalbi şükranlarımı ve teşekkürlerimi bir kere de ben arz ediyorum. Şuranın faydalı olması dileğiyle hepinize saygılarımı sunuyorum.”

Daha sonra kürsüye gelen Devlet Bakanı Ali Talip ÖZDEMİR; konuşmasında trafik konusunun özellikle çevre ile ilgisine dikkatleri çekmiş, dünya standartlarına uygun çevre koşulları yaratmak ve sürdürmek amacıyla gerek araç, gerekse araçlarda kullanılan yakıtın çevreye kirlilik vermeyecek şekilde her türlü tedbirin alınması, gürültü kirliliğinin önlenmesi konularında ilk kez bu şurada böylesine geniş bir tartışma ortamının yaratılmış olmasından dolayı memnuniyetini dile getirmiştir.

Turizm Bakanı Bülent AKARCALI da, Trafik Şurasında ülkemizin en önemli sorunlarından biri olan trafik konusuna kısa ve uzun vadeli çözümler bulunacağına inancını dile getirmiş, özellikle turizm ile trafik konusunun ne denli içiçe iki konu olduğuna dikkati çekmiştir. Güvenli bir trafik ortamı yaratılmasının, ülkemize gelen turistler açısın-

dan çok önemli olduğunu vurgulayan Bakan, bu konuda alınmış ve alınması gereken tedbirler üzerinde durmuştur.

Bayındırlık ve İskân Bakanı Hüsamettin ÖRÜÇ, Şuranın açılış toplantısında yapmış olduğu konuşmada; araç, yol ve insan üçlüsünün temel unsurlarını teşkil ettiği trafik düzeni ve sorunlarının yalnızca ulusal değil, uluslararası düzeyde bir sorun olduğunu belirterek, bu unsurlar üzerinde tek tek durmuştur. Ülkemizde özellikle karayolları trafiğine ağırlık verildiğini, ancak denizyolları ve demiryolları trafiğinin de, gereken tedbirler alındığında, araç sayısının artırılarak teknolojik gelişmelere ayak uydurulduğunda trafik sorununu çözmeye büyük katkıları olacağını vurgulamıştır.

Şurada Milli Eğitim Bakanı Avni AKYOL da bir konuşma yapmıştır. Konuşmasında, trafiğin en önemli unsurunun insan unsuru olduğunu dolayısıyla bu konuda yapılacak ilk ve en önemli yatırımın da insana olması gerektiğini vurgulayan Bakan, eğitimin ne denli önemli olduğuna dikkatleri çekmiştir. Bakanlık olarak bu konuda yapılan çalışmaları özetlemiş, bundan sonra yapılacak olanlara şuranın ışık tutacağını da sözlerine eklemiştir.

Daha sonra Başbakan Mesut YILMAZ kürsüye davet edilmiştir. Sayın Mesut YILMAZ'ın Şuranın açılış toplantısında yapmış olduğu konuşmanın tam metni, aşağıda verilmiştir :

"Sayın Başkan, değerli davetliler; medeniyetin gelişmesinin belki de en olumsuz sonuçlarından birisi trafik kazalarıdır. Gerçekten de bir yandan nüfus artışına, bir yandan ekonomik refaha, fertlerin satın alma gücündeki artışa bağlı olarak, öte yandan da ticaret ve turizmdeki gelişmelere bağlı olarak, trafik de giderek yoğunluk kazanmaktadır. Trafiğin kazandığı yoğunluk, giderek trafik kazalarının da artması sonucunu doğuruyor. Sadece bu şuranın toplanmasına tekaddüm eden günde - bir tek günde - 32 vatandaşımızın trafik kazalarında hayatını kaybetmiş olması, sanıyorum tek başına bu şuranın önemini belirlemeye yeterlidir.

Bu şuranın belki yeterli bir hazırlık süresine ihtiyaç gösterdiği, bu açıdan erken toplanmış olduğu ileri sürülebilir. Bu iddiada şüphesiz ki gerçek payı vardır. Ama trafik sorununun bir anarşi boyutuna ulaştığı günümüzde, sanıyorum ki kaybedecek günümüz değil, saatimiz bile yoktur. Onun için bu şuranın mümkün olan en kısa sürede toplanmasını ben de Sayın Bakandan rica ettim ve inanıyorum ki bu şura bundan sonra yapılacak olan ve bunun tamamlayıcısı ve gözden geçiricisi niteliğindeki periyodik şuralarla, bu sorunun sürekli denetim altında tutulmasına bir başlangıç olmalıdır.

Türkiye'de yapılan istatistikler değerlendirildiği zaman, trafik kazalarının yüzde 100'e yakın oranda - zannediyorum yüzde 96 oranında - sürücü, yolcu ve yaya olarak insan faktörüne bağlı şekilde meydana geldiğini ortaya koyuyor. Bu açıdan eğitim faktörünün önemini inkar etmek mümkün değildir. Trafik eğitimini - biraz evvel Milli Eğitim Bakanımızın da ifade ettiği gibi - belki önümüzdeki dönemde daha yoğun biçimde okullara sokmak, hatta halk eğitimine konu yapmak ve bu açıdan TRT'nin olanaklarından da daha geniş ölçüde yararlanmak durumundayız.

Trafik kazalarında ikinci önemli faktörün altyapı faktörü olduğu, yol faktörü olduğu malumunuzdur. Sayın Müsteşar da açık konuşmasında, çift yolların, yani otoyol tabir ettiğimiz gidiş ve geliş ayrılmış yolların yapımıyla birlikte, bu güzergâhlarda kazalarda çok önemli oranlarda - sanıyorum yüzde 90'a yakın oranda - azalma olduğunu ifade ettiler. 1983 senesinden bu yana otoyol yapımı alanında başlatılan hamle, bugün önemli bir noktaya ulaşmıştır. Sanıyorum şu anda 284 km'lik bir otoyol ağma sahibiz ama önümüzdeki birkaç ay içerisinde devreye girecek olan 600 küsur km'lik otoyol şebekemizle birlikte, sene sonunda 900 km'ye ulaşmış olacağız. 1992 sonu için hedeflediğimiz rakam 1.500 km'dir. 2000 yılında da 3 bin km'ye ulaşmayı planlıyoruz. Ama trafik kazalarının vuku bulunduğu güzergâhlar, sadece otoyol yapılan güzergâhlardan ibaret değildir. Bunun dışında diğer yollarımızda da iyileştirme çalışmalarını sürdürüyoruz; Dünya Bankasından aldığımız 300 milyon dolarlık bir kredi ile en yoğun güzergâhlarda asfaltlama iyileştirme çalışmaları, genişletme çalışmaları da bir yandan sürüyor.

Yolları daha iyi standartlara ulaştırmak, otoyollar inşa etmek yanında, bir önemli husus daha vardır; yani makro planlamada mutlaka dikkate almamız gereken bir önemli husus daha var. Aslında karayolu taşımacılığına oranla daha ekonomik olduğu halde, maalesef alternatif taşıma sistemleri Türkiye'de yeterince gelişmemiştir. Yani denizyolu taşımacılığından, demiryolu taşımacılığından yeterince istifade etmiyoruz. Bu noktada sadece karayollarımızın standartlarını iyileştirmeye değil aynı zamanda alternatif taşıma sistemlerini geliştirmeye yönelik çalışmalara da ağırlık vermemiz lazımdır. Sanıyorum Türkiye'de yük taşımacılığının 3/4'ü, yolcu taşımacılığının yüzde 90'dan fazlası karayolu taşıma sistemleriyle yapılmaktadır. Özellikle yük taşımacılığı trafik kazalarının önemli müsebbiplerinden biridir. Yük taşımacılığının karayollarında yoğunlaşmış olması, trafik kazalarının önemli nedenlerinden biridir. Bir yandan otoyol yapımının planlandığı şekilde sürdürülmesi, öte yanda da alternatif taşıma sistemlerinin güçlendirilmesi



- özellikle yük taşımacılığının diğer sistemlere kaydırılması - trafik kazalarıyla mücadelede en etkili tedbirlerden birisi olacaktır.

Trafik kazalarına neden olan üçüncü unsuru, araç unsurunu gözden kaçırmamamız lazımdır. Özellikle ömrünü doldurmuş, ekonomik ömrünü doldurmuş araçların trafikten men edilmesi, diğer araçların da fenni kontrollerinin etkili bir biçimde yapılması, bu alanda alınacak tedbirlerin belli başlıları olarak ortaya çıkıyor. Bütün bu tedbirlerin yanında, bu şuradan beklediğimiz başka önemli faydalar da var. Türkiye’de trafik anarşisinin ulaştığı boyut karşısında, bu işin ayrı bir bakanlık eliyle düzenlenmesi, ayrı bir bakanlığın sadece bu maksada matuf olarak kurulmasına ilişkin öneriler yapıldı. Bu öneriler yapılırken gözden kaçırılan husus şudur : Şu anda bugüne kadar, Türkiye’de trafik konusu Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesindeki bir daire başkanlığının sorumluluğundadır. Bir daire başkanlığının sorumluluğunda olan bir alanı, bu iş için kurulacak özel bir bakanlığa vermek yerine, zannediyorum ilk yapılması gereken, bu işin önemine mütenasip bir teşkilatlanmaya gitmek ve trafik hizmetlerinden sorumlu bir genel müdürlüğü ihdas etmektir. Sanıyorum bu şurada değerlendirilecek olan, Bakanlığın bundan sonraki değerlendirmesine de esas teşkil etmesi gereken önemli konulardan birisi de budur.

Diğer bir konu : Belediyelerle mahallî idarelerle, bu mücadelede daha etkili bir işbirliğinin ve altyapısı hazırlandıktan sonra imkânları ortaya konulduktan sonra, sınırları belirlendikten sonra, bir yetki devrinin bu şurada tartışılmasını istiyorum. Özellikle şehir içi trafiğinin düzenlenmesinde belediyelerimizin daha fazla sorumluluk üstlenebileceklerini, böylece daha çok trafik kazalarının vuku bulduğu şehirlerarası güzergâhlarda, polisimizin imkânlarının daha konsantre biçimde kullanılabileceğini düşünüyorum. Burada belediyelerin bazı haklı talepleri olabilir, bunların dikkate alınması lazımdır. Ama sanıyorum ki, böyle bir düzenleme topyekün mücadelede - trafik anarşisine karşı yürütülen mücadelede - gücümüzü artıran önemli bir faktör olacaktır.

Jandarmanın trafik sorumluluğunu üstlendiği bölgelerde, bu konuda yeniden polisin düzenleyici yetkisini öngören ve bunu 2 yıllık bir takvim içinde gerçekleştirmeyi öngören bir kanun değişikliği tasarısını bu hafta içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunacağız. Zannediyorum ki, polisimizin bu yeni öngörülen teşkilatlanma içerisinde artan imkânları ile, artacak olan imkânları ile, bu konu da önümüzdeki dönemde bu şekilde daha rasyonel bir biçimde çözümlenmiş olacaktır.

Bu şurada sanıyorum büyük kısmı arkadaşlarımızın, şura üyelerimizin mutabakatıyla, ittifakıyla alınacak olan ve kısa sürede uygulan-

bilir olan tedbirlerin hepsini en kısa sürede uygulamaya geçirmeye kararlıyız. Bu konuda hiçbir başka mülahaza bizim bu kararlılığımızı engellemeye yeterli olamaz. Çünkü hiçbir başka mülahaza, insan hayatından daha değerli olamaz. Onun için bu şuranın çalışmasına Hükümet olarak büyük önem attığımızı, bu çalışmanın bundan sonraki düzenlemelerde bize yol gösterici olacağını bir defa daha ifade ediyorum.

Bu şurayı böyle kısa bir süre içerisinde organize eden Sayın Bakanımıza, Bakanlık mensuplarımıza ve burada çok yararlı olacağına inandığını tebliğ sunacak şura üyelerine teşekkür ediyorum. Şuranın başarılı geçmesini ve en önemli sosyal dertlerimizden birisi olan bu meseleye kesin çözümler getirmesini diliyorum.”

Başbakanın yapmış olduğu bu konuşmadan sonra Şuranın çalışmalarına başlanmıştır.

1. gün, dört oturum tertiplenmiş ve her oturumdan sonra, yapılan konuşmalar değerlendirilmiştir.

2. gün beş oturum gerçekleştirilmiştir. Trafik konusuyla ilgili sorunlar ve çözüm önerilerinin tartışıldığı 1. Trafik Şurası, ikinci günü sonunda İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Sebahattin ÇAKMAKOĞLU'nun yaptığı kapanış konuşmasıyla sona ermiştir.

Konuşmasına, Şurayı hazırlamakta emeği geçenlere, şuraya katılarak tebliğ sunanlara ve büyük ilgiyle şurayı izleyenlere teşekkür ederek başlayan Sebahattin ÇAKMAKOĞLU; şurada 20 tebliğ sunulduğunu, her tebliğle çok önemli trafik sorunlarının gündeme getirildiğini ve önerilen çözüm yollarının Bakanlık olarak çalışmalarında dikkate alınacağını belirtmiştir. Trafik konusunu oluşturan üç unsur (insan - araç - yol) için, daha sağlıklı, güvenli bir trafik ortamı yaratılması amacıyla, konuyla ilgili diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyon içinde çalışmalara devam edileceğini, ilk hedefin de bu şurada tartışılan konuların ivedilikle değerlendirilmesi olduğunu belirten İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, kazasız, belasız bir ömür yaşanması dileğiyle şurayı kapatmıştır.

### **Valiler Toplantısı**

• 12-13 Eylül 1991 tarihlerinde Diyarbakır'da İçişleri Bakanı Sebahattin ÇAKMAKOĞLU başkanlığında genel güvenlik ve seçim güvenliği tedbirlerinin görüşülmesi amacıyla, Jandarma Genel Komutanı, Emniyet Genel Müdürü, İller İdaresi Genel Müdürü ile Olağanüstü Hal Bölge, Olağanüstü Hal Bölgesi ve Mücavir İl Valilerinin katıldığı bir toplantı düzenlenmiştir.

Toplantıya Valiler, İlleri Jandarma Komutanları ve İl Emniyet Müdürleri ile birlikte iştirak etmişlerdir.

Aynı amaçlı toplantılar 19-20 Eylül 1991 tarihlerinde Trabzon'da; Ağrı, Artvin, Bayburt, Erzurum, Erzincan, Giresun, Gümüşhane, Kars, Ordu, Rize ve Samsun Valileriyle;

26-27 Eylül 1991 tarihlerinde de Bolu'da; Ankara, Bilecik, Çankırı, Eskişehir, Kastamonu, Kırıkkale, Kocaeli, Sakarya, Sinop, Zonguldak, İstanbul, Kırklareli, Tekirdağ ve Edirne Valilerinin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

Bu toplantılara Ekim ayında da devam edilecektir.

### **Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri**

#### **Sivil Savunma Genel Müdürlüğü**

- Sivil Savunma Uzmanları Oryantasyon Kursu, Sivil Savunma Kolej inde yapılmış, kursa 81 kişi katılmıştır. Kurs, Sivil Savunma Genel Müdürünün de katıldığı bir panelle sona ermiştir.

#### **Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü**

- 19 - 23 Ağustos 1991 tarihleri arasında, Ankara Valiliği Özel İdare Müdürlüğü Kızılcahamam Eğitim Tesislerinde Adana, Burdur ve Manisa İlçe Nüfus Müdürlerinin katılımıyla, 30. Dönem İlçe Nüfus Müdürleri Semineri yapılmıştır.

#### **APK Kurulu Başkanlığı**

- Bakanlığımızca İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin görev ve çalışma esaslarını düzenlemek üzere ilgili yönetmelik gereği hazırlanmış olan "İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri Görev ve Çalışma Yönergesi" ile bu yönergenin eki durumundaki İl Envanter Modeli, Ankara'da 22-26 Temmuz 1991 tarihleri arasında iki grup halinde düzenlenen toplantılarla, İl Planlama personeline teslim edilmiş ve bu toplantılarda modelin uygulamaya konulmasına yönelik açıklayıcı bilgiler verilmiştir.

Envanterle ilgili uygulama çalışmaları 1 Ağustos 1991 tarihinden itibaren başlatılmıştır.

#### **Eğitim Dairesi Başkanlığı**

- 10 Haziran 1991 tarihinde başlayan 13. Dönem Yabancı Dil Kursu devam etmektedir. Kurs katılan 51 kişiden 33 kişi İngiltere'ye, 18 kişide A.B.D.'ne gönderileceklerdir.

- 3. Dönem İl Özel Kalem Müdürleri Semineri 2-11 Eylül 1991 tarihleri arasında yapılmış olup, Seminere 33 kişi katılmıştır.

- 9-27 Eylül 1991 tarihleri arasında 8. Dönem Yazı İşleri Müdürleri Semineri yapılmıştır. Kızılcahamam Eğitim Tesislerinde yapılan seminere 43 kişi katılmıştır.

- 52 kişinin katıldığı, I. Dönem Mahalli İdareler Müdürleri Semineri, 16 - 25 Eylül 1991 tarihleri arasında yapılmıştır.

- 19 Eylül 1991'de başlayan 9. Dönem İlçe Yazı İşleri Müdürleri Semineri 4 Ekim 1991 tarihinde sona erecektir. Balıkesir - Ayvalık'ta yapılmakta olan seminere 83 kişi katılmaktadır.

- 36. Dönem Doktilografi Kursu 23 Eylül 1991'de başlamıştır. 20 kişinin katıldığı kurs halen devam etmektedir.

#### Emniyet Genel Müdürlüğü

- 1 -12 Temmuz 1991 tarihleri arasında Haberleşme Daire Başkanlığı bünyesinde açılan 1. Dönem Kripto Operatörü Yetiştirme Kursu yapılmış, katılan 17 personel kursu başarı ile bitirmişlerdir.

- 1 Temmuz 1991 de Gölbaşı Özel Harekât tesislerinde başlayan İç-güvenlik ve Özel Harekât Kursu 23 Ağustos 1991 de sona ermiştir.

- Temmuz ayı içerisinde İstanbul'da bulunan bir firmanın düzenlediği Santral Teknisyenliği Kursuna 5 personel katılmış olup, kurs 14 gün sürmüştür.

- 8-14 Temmuz 1991 tarihleri arasında Eskişehir, Bursa ve Bornova Polis Okulu Öğrencilerine yıkıcı faaliyetler konulu konferans verilmiştir. 14-20 Temmuz 1991 tarihleri arasında da Samsun 19 Mayıs, Trabzon, Elazığ ve Gaziantep Polis Okulu öğrencilerine aynı konulu konferans verilmiştir.

- 22 Temmuz 1991 - 3 Ağustos 1991 tarihleri arasında Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nın koordinatörlüğünde düzenlenen Arama ve Sorgu Teknikleri, Gözetim ve Gözetleme, Zanlı Biyografisi konulu seminere iştirak edilmiştir.

- Polis Akademisi Gölbaşı Tesislerinde 29 Temmuz - 9 Ağustos 1991 tarihleri arasında gerçekleştirilen Bilgi Toplama Kursuna 47 personel katılmıştır.

- 29 Temmuz 1991 de başlayan Vip Devlet Büyüklerini Koruma Kursu, 16 Ağustos 1991 de sona ermiştir.

- 29 Temmuz 1991 - 16 Ağustos 1991 tarihleri arasında Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde Kaza Tahkik Görevlisi Yetiştirme Kursu açılmış, kursu 38 kişi başarı ile tamamlamıştır.

- 12 Kasım 1990 da ODTÜ'de açılan ve 32 kişinin başarılı olduğu Bilgisayar kursu, 12 Ağustos 1991 de sona ermiştir.

- 18 Ağustos 1991 - 8 Eylül 1991 tarihleri arasında gerçekleştirilen Video Kamera Bakım ve Onarım Kursu'nu; 19 Ağustos 1991 - 25 Ağustos 1991 ve 19 Ağustos 1991 - 8 Eylül 1991 tarihleri arasında gerçekleştirilen Renkli Video Kamera İşletme Kurslarını toplam 26 personel başarıyla bitirmiştir.

- 2 Ağustos 1991 - 13 Eylül 1991 tarihleri arasında Haberleşme Daire Başkanlığı bünyesinde Polis Radyosu Kursu yapılmıştır.

- 2-6 Eylül 1991 tarihleri arasında Kaçakçılık İstihbarat ve Harekât Daire Başkanlığı Eğitim Salonunda açılan Tarihi Eser Kaçakçılığı Kursuna katılarak başarılı olan 28 personele sertifikaları verilmiştir.

- 2 Eylül 1991 de Gölbaşı Özel Harekât Tesislerinde başlayan İç- güvenlik ve Özel Harekât Kursu 1 Kasım 1991 de sona erecektir.

### **Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları ve Çalışmaları**

- 1-5 Temmuz 1991 tarihleri arasında Belçika / Brüksel'de gerçekleştirilen seminerde, AT Komisyonu tarafından Türk Kamu görevlileri için, İç Pazar'a dair çalışmaların dünü, bugünü ve beklentiler, Sosyal Avrupa, Vatandaşlar Avrupası ve buna ilişkin olarak Avrupa Topluluğu bünyesinde yapılmakta olan çalışmalar, hazırlanan metinler Schengen ve Trevi düzenlemeleri, Topluluk içi serbest dolaşım ve benzeri konular işlenmiş; Seminere Bakanlığımızı temsilen APK Kurulu Başkanı Ali PITIRLI ile APK Çok Uluslu Kuruluşlar Dairesi Başkanı İsmet Gürbüz CİVELEK katılmışlardır.

- APK Çok Uluslu Kuruluşlar Dairesi Başkanı İsmet Gürbüz CİVELEK, Teftiş Kurulu Başkan Yardımcısı Başmüfettiş Taykan ATAMAN ve Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele Dairesi Başkanlığı Şube Müdürü Özdemir GÜRSU'dan oluşturulan bir komisyon, 15 - 28 Eylül 1991 tarihleri arasında İngiltere ve İspanya'ya giderek inceleme ve araştırmalarda bulunmuşlardır.

### **Sahil Güvenlik Komutanlığı**

- 8-12 Temmuz 1991 tarihleri arasında İngiltere / Londra’da yapılan IMO Radyokomünikasyon Alt Komitesi 37. Dönem Toplantısına, Gv. Yzb. Hasan TAŞÇI katılmıştır.

- 23-27 Eylül 1991 tarihleri arasında İngiltere / Londra’da gerçekleştirilen IMO Seyir Güvenliği Alt Komitesi Toplantısına Dz. Kur. Alb. Semih TOPTÜRK iştirak etmiştir.

### **Emniyet Genel Müdürlüğü**

- İngiltere’de yetkili Trafik Birimleri tarafından kullanılan "LİFT AWAY" yeni tip vasıta kurtarıcı araçlarının Londra ve diğer şehirlerindeki çalışma ve teknik özelliklerini yerinde görüp incelemek üzere Trafik Daire Başkanı Abdullah ALDOĞAN’ın 28 Haziran - 4 Temmuz 1991 tarihleri arasında İngiltere’ye gidişi sağlanmıştır.

- 8-19 Temmuz 1991 tarihleri arasında DE A tarafından Çekoslovakya / Prag’da düzenlenen Bölgesel İleri Derecedeki Uyuşturucu ile Mücadele Konulu Seminere Kaçakçılık İstihbarat Harekat Daire Başkanlığından Narkotik Şube Müdürü Şevki DİNÇAL ile Komiser Yardımcısı Selim ŞENTÜRK katılmışlardır.

- 9-10 Temmuz 1991 tarihleri arasında Fransa’nın Lyon Şehrinde, Balkan Yolunda Yapılan Uyuşturucu Madde Kaçakçılığına Karşı Ortak bir Strateji ve Bilgi Merkezi Tesbiti amacıyla yapılan toplantıya Interpol Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Süleyman İŞILDAR iştirak etmiştir.

- 10 -15 Temmuz 1991 tarihleri arasında Romanya’da yapılan "Balkan Polis Spor Birliği" kurulması ile ilgili Tüzük çalışmalarına, Dışişleri Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Tugay TURAN ile Güvenlik Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Ünal ÇOBAN’ın katılmaları sağlanmıştır.

- 12-17 Ağustos 1991 tarihleri arasında A.B.D. Dışişleri Bakanlığı Anti-Terörizm Yardımlaşması Dairesince Terörist olaylar tahkikatıyla ilgili II Emniyet Müdürleri, idareciler ve Üst düzey sorgulama yöneticileri için tertip edilen seminere içişleri Bakanlığı Müsteşarı Sebahattin ÇAKMAKOĞLU Başkanlığında; II Emniyet Müdürlerinden, M. Kemal AĞAR, Naci PARMAKSIZ, Ramazan ER, Şükrü YETİMOĞLU, Ertuğrul ÇAKIR, Behiç DEMİREL, Hasan ÖZDEMİR, Ahmet ERYÜKSEL, Muhittin YEGÜL, Necdet HAVALI, Aydın GENÇ, Orhan GÜLER, Daire Başkanlarından Nihat CAMADAN, Ersin YILMAZ, Yusuf Vehbi DALDA ve

İl Emniyet Müdür Yardımcıları Şakir KOÇ ile Kerem DURMUŞ eğitim maksadıyla anılan seminere gönderilmişlerdir.

- 12-17 Ağustos 1991 tarihleri arasında Arteiasia New-Mexico'da düzenlenen önemli olayların idaresi Kursuna; Şube Müdürleri A. Gani YILDIRIM, Fikri KOCA, Emniyet AmirlerindenERCÜMENT YILMAZ, Lütfi ERASLAN ile Abdullah KÖK un katılmaları sağlanmıştır.

- Fransa'daki Türkiye aleyhtarı çevrelerin Ülkemiz çıkarlarına yönelik tehdit ve eylemlerine karşı önleyici tedbirleri tespit etmek ve iki Ülke arasında işbirliği imkânlarını araştırmak amacıyla görüşmelerde bulunmak üzere 28-31 Ağustos 1991 tarihleri arasında gidecek heyete, İstihbarat Daire Başkanlığından Şube Müdürü Ülkü MERT in katılması sağlanmıştır.

- 16-17 Eylül 1991 tarihleri arasında İnterpol Genel Sekreterliğince Fransa'nın Lyon Şehrinde yapılacak olan 3 üncü Avrupa İrtibat Görevlileri Toplantısına Emniyet Amirlerinden Hülya OKAN'ın iştiraki sağlanmıştır.

- 16-17 Eylül 1991 tarihleri arasında Fransa / Strazburg'da yapılacak olan Sığınmanın Hukuki Veçheleri Ad Hoc Uzmanlar Komitesinin (CAHAR) 32 nci toplantısına katılmak üzere Şube Müdürlerinden M. Doğan KURT gönderilmiştir.

- 16-20 Eylül 1991 tarihleri arasında İngiltere / Londra'da yapılan, polisin kullanacağı malzemeler, soruşturma ve sorgulama teknikleri, patlayıcı ve uyuşturucu tarama sistemleri konularında düzenlenen IPEÇ - 91 toplantısına Genel Müdür Yardımcılarından Ertuğrul OĞAN, Teftiş Kurulu Başkanı Nuri ESİRGİN ile Bilgi İşlem Daire Başkanı Mehmet AKSU katılmışlardır.

- Avusturya / Viyana'da yapılacak olan Balkan Yolu ile ilgili bilgilerin toplanması ve değişimi hakkındaki farklı sistemlerin tek ve yaygın sistem haline dönüştürülmesi ile ilgili toplantıya Şube Müdürü İsmet TAHAN ile Şube Müdür Vekili Süleyman İŞILDAR 25-29 Eylül 1991 tarihleri arasında anılan toplantıya gönderilmişlerdir.

- Japonya'da yerleşik MARUBENİ Corporation Firmasıyla 3.4.1991 tarihinde yapılan sözleşmenin 13 üncü maddesi gereğince, Emniyet ve Asayiş Hizmetlerinde kullanılmak üzere satın alınan Honda Motosikletlerinin Kontrol ve Muayenelerini yapmak, Tesislerde incelemelerde bulunmak üzere Genel Müdür Yardımcısı Ertuğrul OĞAN, Ankara Emniyet Müdür Yardımcısı Ömer TÜZEL ile Makina Mühendisi Mustafa GÜL 23 Eylül - 5 Ekim 1991 tarihleri arasında Japonya'ya gitmişlerdir.

### **Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Diğer Çalışmalar**

• Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nce, Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri tarama çalışmaları bitirilmiştir.

Nüfus kütükleri kodlama çalışmaları 230 ilçede Haziran 1991 itibariyle % 52 oranında bitirilmiştir.

Halen 691 ilçede kayıtlı 36.444.070 vatandaşımızın kayıtları bilgi işlem ortamına geçirilmiştir.

Veri tabanına 11.464.989 kişi geçirilerek T.C. Kimlik Numaraları verilmiştir.

### **Resmi Gazete'de Yayımlanan Atama Kararları**

• 6 Temmuz 1991 tarih ve 20921 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/1958 sayılı Karar ile; Ekli listede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen yer valiliklerine ve görevlere atanmaları; İçişleri Bakanlığı'nın 5.7.1991 tarihli ve 611 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ve 2451 sayılı Kanuna göre, Bakanlar Kurulu'nca 5.7.1991 tarihinde kararlaştırılmıştır.

| <b>Adı ve Soyadı</b>  | <b>Eski Görevi</b>                         | <b>Yeni Görevi</b>              |
|-----------------------|--------------------------------------------|---------------------------------|
| Sebahattin Çakmakoglu | Başbakanlık Müsteşarı<br>(Vali)            | İçişleri Bakanlığı<br>Müsteşarı |
| Ünal Erkan            | Edirne Valisi                              | Emniyet Genel Md.<br>(Vali)     |
| Necati Bilican        | Emniyet Genel Müdürü<br>(Vali)             | Edirne Valisi                   |
| Lale Aytaman          | Boğaziçi Üniversitesi<br>Öğretim Görevlisi | Muğla Valisi                    |
| Erol Çakır            | Muğla Valisi                               | Bursa Valisi                    |
| Erdoğan Şahinoğlu     | Bursa Valisi                               | Ankara Valisi                   |
| Saffet Arıkan Bedük   | Ankara Valisi                              | Antalya Valisi                  |
| Erol Tezcan           | Antalya Valisi                             | Merkez Valisi                   |
| Baybars Sezerler      | İçişleri Bakanlığı<br>Müsteşar Yardımcısı  | Kırklareli Valisi               |
| Kenan Güven           | Kırklareli Valisi                          | Merkez Valisi                   |

•11 Temmuz 1991 tarih ve 20926 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/38092 sayılı Karar ile;



1 — Niğde Emniyet Müdürü Ertuğrul OĞAN'ın Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına,

2 — Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık İstihbarat Harekat Daire Başkanı Kamil TECİRLİOĞLU'nun Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına,

3 — Emniyet Genel Müdürlüğü 1. Derece kadrolu APK Uzmanı İsmail TAŞKAFA'nın Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına,

4 — Erzurum Emniyet Müdürü Halit KARABULUT'un Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına,

5 — Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ümit ERDAL'ın Polis Akademisi Başkanlığına,

6 — Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığında Başmüfettiş Nuri ESİRGİN'in Teftiş Kurulu Başkanlığına,

7 — Antalya Emniyet Müdürü Mehmet CANSEVEN'in Ankara Emniyet Müdürlüğüne,

8 — İçel Emniyet Müdürü Naci PARMAKSIZ'ın İzmir Emniyet Müdürlüğüne,

9 — Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Hüseyin ÇAPKIN'ın Antalya Emniyet Müdürlüğüne,

10 — Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Mehmet GÜNDOĞDU'nun İçel Emniyet Müdürlüğüne,

11 — Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Muharrem TOZÇÖKEN'in Niğde Emniyet Müdürlüğüne,

12 — Ankara Emniyet Müdürü Hasan ÖZDEMİR'in Samsun Emniyet Müdürlüğüne,

14 — Samsun Emniyet Müdürü İsmail KARAMAN'ın Emniyet Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı Başmüfettişliğine,

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gereğince atanmaları uygun görülmüştür.

• 23 Temmuz 1991 tarih ve 20938 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/38084 sayılı Karar ile;

1. Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına Tatvan Kaymakamı Behiç Çelik'in,

1. Derece Kadrolu Kestel Kaymakamlığına Bilecik Vali Yardımcısı H. Yılmaz Özen'in,

1. Derece kadrolu Kumluca Kaymakamlığına Erzurum Vali Yardımcısı Salih Keserin,

1. Derece kadrolu Bahşili Kaymakamlığına Bingöl Vali Yardımcısı Süleyman Kamçı'nın,

1. Derece kadrolu Sındırgı Kaymakamlığına Artvin Vali Yardımcısı Cafer Yıldız'ın,

1. Derece kadrolu Belen Kaymakamlığına Bayburt Vali Yardımcısı Adem Saçan'ın,

1. Derece kadrolu Ürgüp Kaymakamlığına Ağrı Vali Yardımcısı Mustafa Altıntaş'ın,

1. Derece kadrolu Çanakkale - Ayvacık Kaymakamlığına Erzincan Vali Yardımcısı Hikmet Çakmak'ın,

1. Derece kadrolu Akyurt Kaymakamlığına Bingöl Vali Yardımcısı A. Osman İşsen'in,

1. Derece kadrolu Gürsu Kaymakamlığına Çankırı Vali Yardımcısı Nevzat Ünsal'ın,

1. Derece kadrolu Niğde Vali Yardımcılığına Sındırgı Kaymakamı İsmail Kara'nın,

1. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına Suşehri Kaymakamı Ekrem Büyükkata'nın,

1. Derece kadrolu Ağrı Vali Yardımcılığına Ulukışla Kaymakamı Hüseyin Sezgin'in,

1. Derece kadrolu Erzincan Vali Yardımcılığına Sivrihisar Kaymakamı Fikret Çuhadaroğlu'nun,

1. Derece kadrolu Elazığ Vali Yardımcılığına Silvan Kaymakamı Dr. Tamer Çağdaş'ın,

1. Derece kadrolu Erzincan Vali Yardımcılığına Bor Kaymakamı Bekir Kayanın,

1. Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına Yerköy Kaymakamı Y. Dursun Yılmaz'ın,

1. Derece kadrolu Van Vali Yardımcılığına Vakfikebir Kaymakamı Hamza Duygun'un,

1. Derece kadrolu Bingöl Vali Yardımcılığına Tutak Kaymakamı Mustafa Işık'ın,

1. Derece kadrolu Hakkari Vali Yardımcılığına Çaldıran Kaymakamı Nahsen Badeli'nin,

1. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına Dicle Kaymakamı Osman Acar'ın,

1. Derece kadrolu Kars Vali Yardımcılığına Çıldır Kaymakamı Ömer Adar'ın,

1. Derece kadrolu Antalya - Kemer Kaymakamlığına Şehitkamil Kaymakamı M. Fahri Can'ın,

1. Derece kadrolu Çan Kaymakamlığına Sarıkamış Kaymakamı Hasan Bağcı'nın,

1. Derece kadrolu Sarıkamış Kaymakamlığına Beşikdüzü Kaymakamı İsmail Tezel'in,

1. Derece kadrolu Çayeli Kaymakamlığına Kocaali Kaymakamı Erdal Atanın,

1. Derece kadrolu Aydın - Yenihisar Kaymakamlığına Kumluca Kaymakamı Hüsni Akdeşir'in,

1. Derece kadrolu Banaz Kaymakamlığına Çan Kaymakamı Halit Güngör'ün,

1. Derece kadrolu Silvan Kaymakamlığına Sürmene Kaymakamı Mehmet Demirezer'in,

1. Derece kadrolu Alaca Kaymakamlığına Birecik Kaymakamı Ahmet Narinoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Altunhisar Kaymakamlığına Çayeli Kaymakamı Hıdır Kahvecinin,

1. Derece kadrolu Fatsa Kaymakamlığına Horasan Kaymakamı Fuat Arslan'ın,

1. Derece kadrolu İnönü Kaymakamlığına Ergani Kaymakamı Salih Karabulutun,

1. Derece kadrolu Kulu Kaymakamlığına Derik Kaymakamı Nazım Madenoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Akköy Kaymakamlığına Ahmetli Kaymakamı Erdem Kıyak'ın,

1. Derece kadrolu Söğütlü Kaymakamlığına Kandıra Kaymakamı Gündüz Beder'in,

1. Derece kadrolu Demirköy Kaymakamlığına Akçakale Kaymakamı Gürbüz Karakuş'un,

1. Derece kadrolu Divriği Kaymakamlığına Keban Kaymakamı Gazi Şimşek'in,

1. Derece kadrolu Buharkent Kaymakamlığına İdil Kaymakamı Kemal Kahraman'ın,

1. Derece kadrolu Gölyaka Kaymakamlığına Halfeti Kaymakamı Şefik Aytekin'in,

1. Derece kadrolu Birecik Kaymakamlığına Narman Kaymakamı Nihat Nalbantsın,

1. Derece kadrolu Köşk Kaymakamlığına Ömerli Kaymakamı Mehmet Başköy'un,

1. Derece kadrolu Tuzluca Kaymakamlığına Hasköy Kaymakamı Mehmet Çınar'ın,

1. Derece kadrolu Şırnak Vali Yardımcılığına Siirt Hukuk İşleri Müdürü Nurettin Güven'in,

2. Derece kadrolu Erzincan Vali Yardımcılığına Üzümlü Kaymakamı Mestan Deniz'in,

2. Derece kadrolu Ağrı Vali Yardımcılığına Oğuzeli Kaymakamı Niyazi Can'ın,

2. Derece kadrolu Gümüşhane Vali Yardımcılığına Diyadin Kaymakamı Nihat Yıldırım'ın,

2. Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına Akkuş Kaymakamı Mustafa Ergun'un,

2. Derece kadrolu Taşova Kaymakamlığına Kızıltepe Kaymakamı Melih Özey'in,

2. Derece kadrolu Yeşilova Kaymakamlığına Şemdinli Kaymakamı Erdoğan Ülker'in,

2. Derece kadrolu Viranşehir Kaymakamlığına Şenpazar Kaymakamı İsmail Kaya'nın,

3. Derece kadrolu Gördes Kaymakamlığına Yozgat Vali Yardımcısı Mehmet Denizlioğlu'nun,

3. Derece kadrolu Ceylanpınar Kaymakamlığına Sivas Vali Yardımcısı Gökhan Sözer'in,

3. Derece kadrolu Kars Vali Yardımcılığına Tuzluca Kaymakamı Arslan Özbey'in,

3. Derece kadrolu Bingöl Vali Yardımcılığına Hamur Kaymakamı Faruk Eraslan'ın,

3. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına Özalp Kaymakamı Yılmaz Aydoğan'ın,

3. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına Şirvan Kaymakamı H. Avni Coş'un,

3. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına Eleşkirt Kaymakamı Hüseyin Başkaya'nın,

3. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına Çemişgezek Kaymakamı Ahmet Ertürk'un,

3. Derece kadrolu Batman Vali Yardımcılığına Kozluk Kaymakamı Kamil Sarıaslan'ın,

3. Derece kadrolu Şanlıurfa Vali Yardımcılığına Çermik Kaymakamı Hasan Duruer'in,

3. Derece kadrolu Adıyaman Vali Yardımcılığına Sincik Kaymakamı Aydın Akkor'un,

3. Derece kadrolu Şanlıurfa Vali Yardımcılığına Çınar Kaymakamı Hidayet Ünal'ın,

3. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına Divriği Kaymakamı Mehmet Baygöl'ün,

3. Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına Doğanşehir Kaymakamı İsmail Aka'nın,

3. Derece kadrolu Aralık Kaymakamlığına Koyulhisar Kaymakamı Hasan İpek'in,

3. Derece kadrolu Ferizli Kaymakamlığına Ceylanpınar Kaymakamı Hüseyin Demirciler'in,

3. Derece kadrolu Göynük Kaymakamlığına Viranşehir Kaymakamı S.Saffet Karahisarlı'nın,

3. Derece kadrolu Mudurnu Kaymakamlığına Beytüşşebap Kaymakamı Mehmet Kurt'un,

3. Derece kadrolu İmamoğlu Kaymakamlığına Baskil Kaymakamı Mahmut Yıldırım'ın,

3. Derece kadrolu Beşiri Kaymakamlığına İpsala Kaymakamı İbrahim Türker'in,

3. Derece kadrolu Halfeti Kaymakamlığına Çardak Kaymakamı Muammer Muşmal'in,

Keşap Kaymakamlığına Yayladağı Kaymakamı Hasan Duran'ın,  
Hacılar Kaymakamlığına İskilip Kaymakamı A. Galip Şarabın,  
Dazkırı Kaymakamlığına Cizre Kaymakamı Mustafa Büyükn,   
Kuyucak Kaymakamlığına Adıyaman - Gölbaşı Kaymakamı Celalettin Yüksel'in,

Çarşıbaşı Kaymakamlığına Çumra Kaymakamı Ali Cergibozan'ın,  
Gömeç Kaymakamlığına Emirdağ Kaymakamı Ş. Ünal Ülkünün,  
Yahşıhan Kaymakamlığına Kuyucak Kaymakamı Ali Dursun'ın,  
Eleşkirt Kaymakamlığına Hizan Kaymakamı Caner Yıldız'ın,  
Gümüşhacıköy Kaymakamlığına Baykan Kaymakamı A. Serdar Polat'ın,  
Kuluncak Kaymakamlığına Kelkit Kaymakamı Abdülkadir Demir'in,  
Sarigöl Kaymakamlığına Çatak Kaymakamı Şükrü Çakır'ın,  
Doğanşehir Kaymakamlığına Olur Kaymakamı Ali Çetinkaya'nın,  
Bozkır Kaymakamlığına Karayazı Kaymakamı A. Taşkın Kocabaş'ın,  
Emet Kaymakamlığına Hanak Kaymakamı Abdullah Ateş'in,  
Horasan Kaymakamlığına Pazaryolu Kaymakamı Ö. Faruk Ateş'in,  
Karahallı Kaymakamlığına İspir Kaymakamı Hamdi Bolat'ın,

Sarıkaya Kaymakamlığına Palu Kaymakamı Hayri Sandıkçı'nın,  
Yüksekova Kaymakamlığına Susuz Kaymakamı Turgut Serimer'in,  
Derinkuyu Kaymakamlığına Pervari Kaymakamı Necmettin Yalınalp'in,  
Hassa Kaymakamlığına Çüngüş Kaymakamı Necmettin Kılıç'ın,  
Serinhisar Kaymakamlığına Sason Kaymakamı Ü. Şeref Kayacan'ın,  
Ergani Kaymakamlığına Tunceli - Ovacık Kaymakamı Amir Çiçek'in,  
İpsala Kaymakamlığına Göle Kaymakamı A. Muhittin Varol'un,  
Adıyaman - Gölbaşı Kaymakamlığına Çukurca Kaymakamı Candan Eren'in,

Çardak Kaymakamlığına Dargeçit Kaymakamı İ.Hakkı Cınarsoy'un,  
Dursunbey Kaymakamlığına Beşiri Kaymakamı Nurettin Yılmaz'ın,  
Cizre Kaymakamlığına Aralık Kaymakamı H. Cavit Erdoğan'ın,  
Derik Kaymakamlığına Hozat Kaymakamı Hakkı Ünal'ın,  
Enez Kaymakamlığına Hani Kaymakamı Orhan Mardinli'nin,  
Bayramören Kaymakamlığına Güroymak Kaymakamı Ş. Cengiz Kalkandelen'in,

Hanak Kaymakamlığına Uludere Kaymakamı Mustafa Taş'ın,  
 Van - Saray Kaymakamlığına Bahçesaray Kaymakamı Mustafa Canarslan'ın,

Şemdinli Kaymakamlığına Yüksekova Kaymakamı Şenol Bozacıoğlu'nun,  
 Tut Kaymakamlığına Doğanyurt Kaymakamı Şahin Demir'in,  
 Tunceli - Ovacık Kaymakamlığına Sarıyahşi Kaymakamı Abdülkadir Karataş'ın,

İspir Kaymakamlığına Gerze Kaymakamı Nihat Canpolat'ın,  
 Kemah Kaymakamlığına Darende Kaymakamı Abdülkadir Atalık'ın,  
 Çermik Kaymakamlığına Tercan Kaymakamı Adem Yılmaz'ın,  
 Şirvan Kaymakamlığına Maden Kaymakamı Hüseyin Ece'nin,  
 Sason Kaymakamlığına Çorum - Bayat Kaymakamı Ali Kazgan'ın,  
 Adaklı Kaymakamlığına Mazıdağı Kaymakamı Cemal Yıldız'ın,  
 Narman Kaymakamlığına Yunak Kaymakamı A. Selim Parlar'ın,  
 Ardanuç Kaymakamlığına Refahiye Kaymakamı Cumhur Çilesiz'in,  
 Çemişgezek Kaymakamlığına Ağaçören Kaymakamı Alp Aslanargun'un,  
 Hozat Kaymakamlığına Şaphane Kaymakamı M. Hulusi Gülşen'in,  
 Ömerli Kaymakamlığına Adilcevaz Kaymakamı Muhsin Çatmadım'ın,  
 Solhan Kaymakamlığına Gölpazarı Kaymakamı Hüseyin Erginin,  
 Hani Kaymakamlığına Dursunbey Kaymakamı Niyazi Ergut'un,  
 Kürtün Kaymakamlığına Akkışla Kaymakamı Abdülkadir Yazıcının,  
 Çınar Kaymakamlığına Antalya - Kale Kaymakamı A. Recai Akalan'ın,  
 Kozlu Kaymakamlığına Gülyalı Kaymakamı Mehmet Aydın'ın,  
 Hizan Kaymakamlığına Gököy Kaymakamı İbrahim Kapaklıkaya'nın,  
 Aydınlar Kaymakamlığına Atkaracalar Kaymakamı Tahir Demir'in,  
 Göle Kaymakamlığına Beydağ Kaymakamı Mete Gürbüz un,  
 Yedisu Kaymakamlığına Kızılırmak Kaymakamı Aslan Kütük un,  
 Susuz Kaymakamlığına Asarcık Kaymakamı Mehmet Çetin'in,  
 Kadişehri Kaymakamlığına Şalpazarı Kaymakamı H. İbrahim Türkoğlu'nun,

Ahırılı Kaymakamlığına Beylikova Kaymakamı E. Osman Bulgurlu'nun,  
 Tutak Kaymakamlığına Alpu Kaymakamı Can Direkçi'nin,  
 Eğil Kaymakamlığına Altınekin Kaymakamı Rıza Yılmaz'ın,  
 Çağlayancerit Kaymakamlığına Ayrancı Kaymakamı Ekrem Çalık'ın,  
 Hemşin Kaymakamlığına Aksu Kaymakamı Hüseyin Aksoy'un,

Dicle Kaymakamlığına Afyon - Bayat Kaymakamı Orhan Öztürk'ün,  
 Baykan Kaymakamlığına Maçka Kaymakamı 1. Aydın Erbul'un,  
 Çüngüş Kaymakamlığına Bekili Kaymakamı Sabit Kayanın,  
 Karayazı Kaymakamlığına Bilecik - Yenipazar Kaymakamı Mevlüt Bilicinin,

Çıldır Kaymakamlığına Tokat - Yeşilyurt Kaymakamı M. Hulusi Arat'ın,  
 Uludere Kaymakamlığına Piraziz Kaymakamı Hamit Yüksel'in,  
 Köprüköy Kaymakamlığına Hisarcık Kaymakamı Ali Ekicinin,  
 Özalp Kaymakamlığına Ordu - Ulubey Kaymakamı Osman Ekşinin,  
 Kocaköy Kaymakamlığına İncehisar Kaymakamı Selim Cebiroğlu'nun,  
 Hanönü Kaymakamlığına Dazkırı Kaymakamı Hulusi Doğan'ın,  
 Diyadin Kaymakamlığına Kazımkarabekir Kaymakamı Ahmet Göçerler'in,  
 Otlukbeli Kaymakamlığına Ahlat Kaymakamı K. Fikret Dayıoğlu'nun,  
 Çaldıran Kaymakamlığına Hüyük Kaymakamı Rıdvan Aydın'ın,  
 Hamur Kaymakamlığına Salıpazarı Kaymakamı Musa Küçükçukurt'un,  
 Olur Kaymakamlığına Uğurludağ Kaymakamı Hakkı Uzunun,  
 Çatalpınar Kaymakamlığına Sarız Kaymakamı Mehmet Atasay'ın,  
 Beytüşşebap Kaymakamlığına Altınözü Kaymakamı Celalettin Güvenç'in,  
 Çamaş Kaymakamlığına İhsaniye Kaymakamı Erkan Toprak'ın,  
 Alacakaya Kaymakamlığına Durağan Kaymakamı Osman Tural'ın,  
 Yazıhan Kaymakamlığına Babadağ Kaymakamı Ömer Karaman'ın,  
 Akkuş Kaymakamlığına Yapraklı Kaymakamı Hasan Karahan'ın,  
 Doğanyurt Kaymakamlığına Selendi Kaymakamı Ahmet Saraç'ın,  
 Doğanyol Kaymakamlığına Mecitözü Kaymakamı Cengiz Aydoğdu'nun,  
 Keban Kaymakamlığına Uluborlu Kaymakamı M. Hilmi Dülger'in,  
 Pervari Kaymakamlığına Çayıralan Kaymakamı Adnan Damar'ın,  
 Güroymak Kaymakamlığına Göynücek Kaymakamı Mehmet Erdoğan'ın,  
 Kabataş Kaymakamlığına Pehlivan köy Kaymakamı Osman Günaydın'ın,  
 Akçakale Kaymakamlığına Doğanhisar Kaymakamı M. Uğur Kılıç'ın,  
 Sincik Kaymakamlığına Şefaati Kaymakamı Hürrem Aksoy'un,  
 Kabadüz Kaymakamlığına Türkeli Kaymakamı Sadrettin Karahocagil'in,  
 Palu Kaymakamlığına Kofçaz Kaymakamı Ahmet Mailoğlu'nun,



Saraykent Kaymakamlığına Kepsut Kaymakamı Bülent Pekdemir'in,  
 Çatak Kaymakamlığına Mudurnu Kaymakamı Hakkı Loğoğlu'nun,  
 Nurhak Kaymakamlığına Sulakyurt Kaymakamı Nusret Şahin'in,  
 Çukurca Kaymakamlığına Göynük Kaymakamı Yüksel Karadağ'ın,  
 Baskil Kaymakamlığına Türkoğlu Kaymakamı H. Basri Güzeleğlu'nun,  
 Dargeçit Kaymakamlığına Kulu Kaymakamı Mehmet Polat'ın,  
 İdil Kaymakamlığına Kurucasıle Kaymakamı Hasan Kayhan'ın,  
 Ekinözü Kaymakamlığına Lalapaşa Kaymakamı M. Nazmi Sezgin'in,  
 Şenpazar Kaymakamlığına Balya Kaymakamı Mehmet Oduncu'nun,  
 Pazaryolu Kaymakamlığına Taşkent Kaymakamı Özdemir Çakacak'ın,  
 Hasköy Kaymakamlığına Sivaslı Kaymakamı Metin Yılmaz'ın,  
 Bahçesaray Kaymakamlığına Harmancık Kaymakamı Nuri Okutan'ın,  
 Çamoluk Kaymakamlığına Ulus Kaymakamı Sadettin Kalkan'ın,  
 Mazıdağı Kaymakamlığına Gördes Kaymakamı Cevdet Can'ın,  
 Bekilli Kaymakamlığına Kurşunlu Kaymakamı Fahri Oluk'un,  
 İbradı Kaymakamlığına Çağlayancerit Kaymakamı Ferhat Cavlimi'nin,  
 Süloğlu Kaymakamlığına Gülşehir Kaymakamı Hanlar İden'in,  
 Isparta - Gönen Kaymakamlığına Seyitgazi Kaymakamı Selahattin  
 Akyurt'un,  
 Baklan Kaymakamlığına Kastamonu - Bozkurt Kaymakamı Ahmet  
 Altıparmak'ın,  
 Sivas - Altınyayla Kaymakamlığına Kemah Kaymakamı A. Faruk Keleş'in,  
 Kızılören Kaymakamlığına Keleş Kaymakamı Erhan Karakaya'nın,  
 Çobanlar Kaymakamlığına Denizli - Kale Kaymakamı Şükrü Yıldırım'ın,  
 Burdur - Altınyayla Kaymakamlığına Mihallıççık Kaymakamı Sadettin  
 Yücel'in,  
 Oğuzlar Kaymakamlığına Yığılca Kaymakamı Mehmet Yıldırım'ın,  
 Korgun Kaymakamlığına Kaş Kaymakamı Mustafa Çek'in,  
 Çilimli Kaymakamlığına Erfelek Kaymakamı Ali Rıza Çalışır'ın,  
 Kumlu Kaymakamlığına Atabey Kaymakamı M. Ali Yıldırım'ın,  
 Çamlıyayla Kaymakamlığına Araban Kaymakamı Kaan Peker'in,  
 Çeltik Kaymakamlığına İvrindi Kaymakamı Mehmet Ersoy'un,  
 Halkapınar Kaymakamlığına Kavak Kaymakamı İbrahim Şahin'in,

Manisa - Köprübaşı Kaymakamlığına Tefenni Kaymakamı Celalettin Lekesiz'in,

Yakakent Kaymakamlığına Çamardı Kaymakamı A. Hamdi Nayır'ın,

Sulusaray Kaymakamlığına Abana Kaymakamı Fatih Damatlar'ın,

Düzköy Kaymakamlığına Çorum - Ortaköy Kaymakamı Özcan Bademci'nin,

İyidere Kaymakamlığına Felahiye Kaymakamı Erhan Özdemir'in,

Hakkari Hukuk İşleri Müdürlüğüne Adaklı Kaymakamı İzzet Ercan'ın,

76. Dönem Kaymakamlık Kursunu başarı ile bitiren Kaymakam Adaylarından;

Balışeyh Kaymakamlığına Ankara Kaymakam Adayı Celal Mert Aslan'ın,

Denizli - Bozkurt Kaymakamlığına İzmir Kaymakam Adayı A. Sait Kurnaz'ın,

Van - Edremit Kaymakamlığına Ankara Kaymakam Adayı Bülent Kılınç'ın,

Dernekpazarı Kaymakamlığına Sakarya Kaymakam Adayı Efkan Alanın,

Boztepe Kaymakamlığına Bolu Kaymakam Adayı Abdullah Aslaner'in,

Hamamözü Kaymakamlığına Yozgat Kaymakam Adayı Şeref Ataklı'nın,

Yenişarbademli Kaymakamlığına Amasya Kaymakam Adayı Hüseyin Avcının,

İnhisar Kaymakamlığına Burdur Kaymakam Adayı Nursal Çakıroğlu'nun,

Çandır Kaymakamlığına Afyon Kaymakam Adayı Sefa Çetin'in,

Başyayla Kaymakamlığına Konya Kaymakam Adayı Meftun Dallı'nın,

Karpuzlu Kaymakamlığına Samsun Kaymakam Adayı Bekir Dıncırcı'nın,

Çanakçı Kaymakamlığına Aydın Kaymakam Adayı İbrahim Durak'ın,

Yalıhüyük Kaymakamlığına Bursa Kaymakam Adayı Engin Durmaz'ın,

Gökçebey Kaymakamlığına Ordu Kaymakam Adayı Ayhan Durmuş'un,

Gülova Kaymakamlığına Gaziantep Kaymakam Adayı M. Taner Genç'in,

Çavdarhisar Kaymakamlığına Çanakkale Kaymakam Adayı Adnan Gürsoy un,

Başçiftlik Kaymakamlığına Bolu Kaymakam Adayı Oğuz Hamşioğlu'nun,  
Günyüzü Kaymakamlığına Kahramanmaraş Kaymakam Adayı Ahmet Helvacı'nın,

Tuzlukçu Kaymakamlığına Kahramanmaraş Kaymakam Adayı C. Hüsnü Kansız'ın,

Hocalar Kaymakamlığına Hakkari Kaymakam Adayı Cengiz Kayan'ın,  
Pazarlar Kaymakamlığına Sivas Kaymakam Adayı Osman Kaymak'ın,  
Dörtdivan Kaymakamlığına Ankara Kaymakam Adayı Ömer'ül Faruk Koçak'ın,

Doğankent Kaymakamlığına Nevşehir Kaymakam Adayı Kamil Köten'in,  
Çavdır Kaymakamlığına Muğla Kaymakam Adayı İsmail Küreci'nin,  
Evciler Kaymakamlığına Afyon Kaymakam Adayı Günay Özdemir'in,  
Yeniçağa Kaymakamlığına Ankara Kaymakam Adayı Anıl Cengiz Özgün un,

Çeltikçi Kaymakamlığına Gaziantep Kaymakam Adayı Ömer Seymenoğlu'nun,

Evren Kaymakamlığına Konya Kaymakam Adayı A. İhsan Su'nun,  
Derbent Kaymakamlığına Çankırı Kaymakam Adayı Ramazan Şahin'in,  
Derepazarı Kaymakamlığına İstanbul Kaymakam Adayı Mehmet Şahin'in,  
Nurdağı Kaymakamlığına Afyon Kaymakam Adayı Mustafa Taşkesen'in,  
Şeydiler Kaymakamlığına Muğla Kaymakam Adayı Osman Taştan'in,  
Güce Kaymakamlığına Sivas Kaymakam Adayı Orhan Tavlı'nın,  
Eskil Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı C. Orhan Toprak'ın,  
Beyağaç Kaymakamlığına Yozgat Kaymakam Adayı Necdet Türker'in,  
Özvatan Kaymakamlığına Kırklareli Kaymakam Adayı Mehmet Ünlü'nün,

Çelebi Kaymakamlığına Eskişehir Kaymakam Adayı A. Akın Varıcıer'in,  
 Ağlı Kaymakamlığına Isparta Kaymakam Adayı Mehmet Yapıcının,  
 Dodurga Kaymakamlığına Konya Kaymakam Adayı Cemalettin Yılmaz'ın,  
 Dikmen Kaymakamlığına Şanlıurfa Kaymakam Adayı Kemal Yurtnaç'ın,  
 Sarıveliler Kaymakamlığına Gaziantep Kaymakam Adayı M. Ercan Aslantaş'ın,  
 Yeşilli Kaymakamlığına İstanbul Kaymakam Adayı Seyfettin Azizoglu'nun,  
 İkizce Kaymakamlığına İçel Kaymakam Adayı Metin Borazan'ın,  
 Kavaklıdere Kaymakamlığına Bursa Kaymakam Adayı Eyüp Culum'un,  
 Han Kaymakamlığına Antalya Kaymakam Adayı Selim Çaparın,  
 Karkamış Kaymakamlığına Hatay Kaymakam Adayı Ali Çınar'ın,  
 Ilica Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı Mustafa Döner'in,  
 Akıncılar Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı Mehmet Ergenoğlu'nun,  
 Trabzon - Köprübaşı Kaymakamlığına Aydın Kaymakam Adayı Aydın Ergün'ün,  
 Hayrat Kaymakamlığına Zonguldak Kaymakam Adayı H. Yusuf Güner'in,  
 Doğanşar Kaymakamlığına İzmir Kaymakam Adayı Mustafa Karabina'nın,  
 Yenifakılı Kaymakamlığına Amasya Kaymakam Adayı Yaşar Karadeniz'in,  
 Ulaş Kaymakamlığına İstanbul Kaymakam Adayı Nihat Kaynar'ın,  
 Çiftlik Kaymakamlığına Malatya Kaymakam Adayı Kamil Kıcıroğlu'nun,  
 Karapürçek Kaymakamlığına Antalya Kaymakam Adayı Ayhan Özkan'ın,  
 Çaybaşı Kaymakamlığına Manisa Kaymakam Adayı Fatih Şahin'in,  
 Yozgat - Aydıncık Kaymakamlığına İçel Kaymakam Adayı Aydın Tetikoğlu'nun,  
 Mihalgazi Kaymakamlığına Antalya Kaymakam Adayı Mustafa Tutulmaz'ın,

Karakeçili Kaymakamlığına Hatay Kaymakam Adayı Mehmet Usta'nın,  
Emirgazi Kaymakamlığına Tokat Kaymakam Adayı Ali Yener'in,  
Gülağaç Kaymakamlığına Yozgat Kaymakam Adayı Ali Yüksel'in,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B, 76 ve 36/A-11 inci maddeleri uyarınca naklen ve terfian atanmaları uygun görülmüştür.

• 5 Ağustos 1991 tarih ve 20951 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/2036 sayılı Karar ile; Ekli listede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen yer valiliklerine ve görevlere atanmaları; İçişleri Bakanlığı'nın 30.7.1991 tarihli ve 307 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ve 2451 sayılı Kanuna göre, Bakanlar Kurulu'nca 2.8.1991 tarihinde kararlaştırılmıştır.

| Adı ve Soyadı                | Eski Görevi                   | Yeni Görevi       |
|------------------------------|-------------------------------|-------------------|
| Ahmet Özyurt                 | Niğde Valisi                  | Adıyaman Valisi   |
| Erdoğan Cebeci               | Samsun Valisi                 | Denizli Valisi    |
| Mehmet Özgün                 | İller İdaresi Genel<br>Müdürü | Ağrı Valisi       |
| Selahattin Onur              | Adıyaman Valisi               | Artvin Valisi     |
| Lütfi F. Tuncel              | Tekirdağ Valisi               | Aydın Valisi      |
| Enver Hızlan                 | Trabzon Valisi                | Balıkesir Valisi  |
| Şebabetin Harput             | Hakkari Valisi                | Bilecik Valisi    |
| Atilla Vural                 | Düzce Kaymakamı               | Bingöl Valisi     |
| Yener Rakıcioğlu             | Merkez Valisi                 | Bitlis Valisi     |
| Rasim Baş                    | Ağrı Valisi                   | Bolu Valisi       |
| Mustafa Bahrettin<br>Demirer | Bingöl Valisi                 | Burdur Valisi     |
| Hüsnü Tuğlu                  | Gaziantep Valisi              | Çanakkale Valisi  |
| Atilla Osmançelebioğlu       | Tunceli Valisi                | Çankırı Valisi    |
| Saim Çotur                   | Zonguldak Valisi              | Afyon Valisi      |
| Muzaffer Ecemiş              | Çanakkale Valisi              | Diyarbakır Valisi |
| Yılmaz Ergim                 | Merkez Valisi                 | Elazığ Valisi     |
| Recep Yazıcioğlu             | Aydın Valisi                  | Erzincan Valisi   |
| Gökhan Aydınır               | Bolu Valisi                   | Erzurum Valisi    |
| Erhan Tanju                  | Mülkiye Başmüfettişi          | Gaziantep Valisi  |
| Necati Develioğlu            | Samsun Vali Yardımcısı        | Hakkari Valisi    |
| Utku Acun                    | Ordu Valisi                   | Hatay Valisi      |
| Muharrem Göktayoğlu          | Elazığ Valisi                 | İçel Valisi       |

| Adı ve Soyadı      | Eski Görevi                                 | Yeni Görevi                    |
|--------------------|---------------------------------------------|--------------------------------|
| Hayri Kozakçıoğlu  | Olağanüstü Hal Bölge Valisi                 | İstanbul Valisi                |
| Özdemir Hanoğlu    | İçel Valisi                                 | Kars Valisi                    |
| Metin İlyas Aksoy  | Erzincan Valisi                             | Kayseri Valisi                 |
| Adnan Darendeliler | Van Valisi                                  | Kocaeli Valisi                 |
| İhsan Dede         | Kocaeli Valisi                              | Konya Valisi                   |
| Akif Tığ           | Mahalli İdareler Genel Müdürü               | Kütahya Valisi                 |
| Erdoğan İzgi       | İstanbul Vali Yardımcısı                    | Kahramanmaraş Valisi           |
| Şinasi Kuş         | İçişleri Bakanlığı<br>Personel Genel Müdürü | Muş Valisi                     |
| Tuncer Perçinler   | Batman Valisi                               | Niğde Valisi                   |
| Hanefi Demirkol    | Hatay Valisi                                | Ordu Valisi                    |
| Erdoğan Atasoy     | Kütahya Valisi                              | Sakarya Valisi                 |
| Yüksel Çavuşoğlu   | Kayseri Valisi                              | Samsun Valisi                  |
| Adil Yazar         | Muş Valisi                                  | Sinop Valisi                   |
| Memduh Oğuz        | Burdur Valisi                               | Tekirdağ Valisi                |
| Kemal Esensoy      | Balıkesir Valisi                            | Trabzon Valisi                 |
| Erdi Batur         | Denizli Vali Yardımcısı                     | Tunceli Valisi                 |
| Nurettin Turan     | Sakarya Valisi                              | Van Valisi                     |
| Alpaslan Karacan   | Denizli Valisi                              | Zonguldak Valisi               |
| Timur Metin        | İzmir Vali Yardımcısı                       | Bayburt Valisi                 |
| Sami Seçkin        | Marmaris Kaymakamı                          | Batman Valisi                  |
| Necati Çetinkaya   | Konya Valisi                                | Olağanüstü Hal<br>Bölge Valisi |
| Ali Sakallı        | Afyon Valisi                                | Merkez Valisi                  |
| Aslan Yıldırım     | Artvin Valisi                               | Merkez Valisi                  |
| Güner Orbay        | Bilecik Valisi                              | Merkez Valisi                  |
| Aydın Güçlü        | Bitlis Valisi                               | Merkez Valisi                  |
| Alaattin Turhan    | Çankırı Valisi                              | Merkez Valisi                  |
| Emrullah Zeybek    | Erzurum Valisi                              | Merkez Valisi                  |
| Cahit Bayar        | İstanbul Valisi                             | Merkez Valisi                  |
| Mustafa Demir      | Kahramanmaraş Valisi                        | Merkez Valisi                  |
| Arif Akbulut       | Sinop Valisi                                | Merkez Valisi                  |
| Nihat Üçyıldız     | Bayburt Valisi                              | Merkez Valisi                  |
| Cengiz Bulut       | Diyarbakır Valisi                           | Merkez Valisi                  |
| Hasan Pakir        | Kars Valisi                                 | Merkez Valisi                  |

• 5 Ağustos 1991 tarih ve 20951 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/38217 sayılı Karar ile;

1 — Kocaeli Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Başmüfettişi Murat YETİMOĞLU'nun,

Balıkesir Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Başmüfettişi Ömer ÜZÜMCÜ'nün,

Batman Emniyet Müdürlüğüne, Antalya Emniyet Müdür Yardımcısı Salih DOST'un,

Mardin Emniyet Müdürlüğüne, Kocaeli Emniyet Müdür Yardımcısı Mehmet BÖKE'nin,

Atanmaları,

2 — Balıkesir Emniyet Müdürü M. Sabri KANLIKAVAK'ın,

Batman Emniyet Müdürü İsmail BARDAKÇI'nın,

Mardin Emniyet Müdürü Süleyman ŞAHİN'in,

Başka bir göreve tayin edilmek üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

• 6 Ağustos 1991 tarih ve 20952 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/38094 sayılı Karar ile;

Aşağıda kimlikleri yazılı Jandarma Genel Komutanlığı'na mensup (2) General ve (3) Albayın 30.8.1991 tarihinden geçerli olarak bir üst rütbeye yükselmeleri uygun görülmüştür.

### 3.8.1991 TARİH VE 91/38094 SAYILI KARARNAMENİN EK'İDİR.

EK —A

#### JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞI:

| Sıra |            |                  | Sicil     |       |                                                           |
|------|------------|------------------|-----------|-------|-----------------------------------------------------------|
| No.  | Rütbesi    | Adı ve Soyadı    | No.       | Nasbi | Düşünceler                                                |
| 1    | Tuğg.      | Çetin HASPİŞİREN | J.1961-4  | 1987  | 30/8/1991 Tarihinden geçerli olarak Tümgeneralliğe Terfi. |
| 2    | Tuğg.      | Turhan BEDİRHAN  | J. 1960-6 | 1987  | 30/8/1991 Tarihinden geçerli olarak Tümgeneralliğe Terfi. |
| 3    | J.Kur.Alb. | Bahtiyar AYDIN   | 1965-20   | 1986  | 30/8/1991Tarihinden geçerli olarak Tuğgeneralliğe Terfi.  |

|           |               |         |      |                                                           |
|-----------|---------------|---------|------|-----------------------------------------------------------|
| 4. J.Alb. | Uğur ÇEVİK    | 1962-36 | 1985 | 30/8/1991 Tarihinden olarak Tuğgeneralliğe geçerli Terfi. |
| 5. J.Alb. | Mehmet VOLKAN | 1962-20 | 1986 | 30/8/1991 Tarihinden olarak Tuğgeneralliğe geçerli Terfi. |

• 14 Ağustos 1991 tarih ve 20960 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 91/38241 sayılı Karar ile;

1 inci Derece Kadrolu Personel Genel Müdürlüğüne, Personel Genel Müdür Yardımcısı Muammer GÜLER’in,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ncı maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince tayini uygun görülmüştür.

• 24 Ağustos 1991 tarih ve 20970 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 91/38304 sayılı Karar ile;

1. Derece kadrolu Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcılığına Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı H. İbrahim Altınok’un,

1. Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcılığına Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Enis Yeter’in,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Altan Akkaya’nın,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Daire Başkanı İbrahim Öğretmen’in,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine Çankırı Vali Yardımcısı M. Şevket Uğurlunun,

1. Derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliğine Karaman Vali Yardımcısı Aydoğan Yurdakul’un,

1. Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına Hukuk Müşaviri A. Namık Tekin’in,

1. Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına Hukuk Müşaviri İbrahim Güner’in,

1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına Hukuk Müşaviri A. Noyan Türkmen’in,

1. Derece kadrolu Tatvan Kaymakamlığına İller İdaresi Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Yaşar Özdemir’in,

1. Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına Edirne Vali Yardımcısı Mustafa Aykut’un,



1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına Trabzon Vali Yardımcısı Ertuğrul Tanç'ın,

1. Derece kadrolu Adana Vali Yardımcılığına Tekirdağ Vali Yardımcısı Ali Aydınalp'ın,

1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına Kastamonu Vali Yardımcısı A. Namık Tüzün'ün,

1. Derece kadrolu Edirne Vali Yardımcılığına Denizli Vali Yardımcısı Orhan Aykan'ın,

1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına Bursa Vali Yardımcısı Ahmet Önal'ın,

1. Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcılığına İzmir Vali Yardımcısı M. Müfit Gündüç'ün,

1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına Eskişehir Vali Yardımcısı Özer Aydınatay'ın,

1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına Eskişehir Vali Yardımcısı Halil Kanal'ın,

1. Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Sakarya Vali Yardımcısı Şinasi Gökler'ın,

1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına Kayseri Vali Yardımcısı Gürbüz İpek'ın,

1. Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına Ankara Vali Yardımcısı Naim Dalkılıç'ın,

1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına Bursa Vali Yardımcısı Mevlüt Duman'ın,

1. Derece kadrolu Edirne Vali Yardımcılığına Eskişehir Vali Yardımcısı T. Okan Eşrefoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına Burdur Vali Yardımcısı H. Hüseyin Yazlık'ın,

1. Derece kadrolu Kastamonu Vali Yardımcılığına Nevşehir Vali Yardımcısı Şerif Aşkar'ın,

1. Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına Kayseri Vali Yardımcısı Burhanettin Coşkun'un,

1. Derece kadrolu Muğla Vali Yardımcılığına Trabzon Vali Yardımcısı Erkan Işılğan'ın,

1. Derece kadrolu Tokat Vali Yardımcılığına Muğla Vali Yardımcısı Mecit Demirel'in,

1. Derece kadrolu Amasya Vali Yardımcılığına Edirne Vali Yardımcısı Mehmet Gürsoy'un,

1. Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına Giresun Vali Yardımcısı Cemalettin Köseoğlu'nun,

1. Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına İzmir Vali Yardımcısı Ömer Bıçkıcıoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına Amasya Vali Yardımcısı Z. A. Müfit Yavuz'un,

1. Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına İçel Vali Yardımcısı İsmail Çilburunoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Isparta Vali Yardımcılığına Eskişehir Vali Yardımcısı Fehmi Kahya'nın,

1. Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Muğla Vali Yardımcısı Murat Hamzaoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Giresun Vali Yardımcılığına Manisa Vali Yardımcısı Mestan Koçbaş'ın,

1. Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına Aksaray Vali Yardımcısı Haydar Şen'in,

1. Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına Sinop Vali Yardımcısı M. Ali Çeviker'in,

1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına Bolu Vali Yardımcısı N. Kemal Eren'in,

1. Derece kadrolu Kayseri Vali Yardımcılığına Kahramanmaraş Vali Yardımcısı Ekrem Erdoğan'ın,

1. Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına Van Vali Yardımcısı M. Vedat Müftüoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Amasya Vali Yardımcılığına Bilecik Vali Yardımcısı ismet Akyol'un,

1. Derece kadrolu Gümüşhane Vali Yardımcılığına Kırşehir Vali Yardımcısı Şener Sarıçiftçi'nin,

1. Derece kadrolu Batman Vali Yardımcılığına Malatya Vali Yardımcısı Ahmet Soley'in,

1. Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına Gebze Kaymakamı Kadir Güzeloğlu'nun,

1. Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına Foça Kaymakamı Mehmet Çapraz'ın,

1. Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına Bafra Kaymakamı Talat Sungur'un,

1. Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına Osmangazi Kaymakamı O. Nuri Ertuğrul'un,

1. Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına Adalar Kaymakamı T. Celalettin Eran'ın,

1. Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına Ayvalık Kaymakamı Cemal Ertem'in,

1. Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına Konya - Ereğli Kaymakamı Osman Uncu'nun,

1. Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına Pendik Kaymakamı Nizamettin Yalçinkaya'nın,

1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına Burhaniye Kaymakamı Tahsin Aydın'ın, A

1. Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına Balıkesir - Gönen Kaymakamı Battal Önder'in,

1. Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına Şahinbey Kaymakamı Yüksel Peker'in,

1. Derece kadrolu Niğde Vali Yardımcılığına Karacabey Kaymakamı M. Zeki Özkan'ın,

1. Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına Kozan Kaymakamı Mustafa Zanalıoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına Bozüyük Kaymakamı Mustafa İngenç'in,

1. Derece kadrolu Sinop Vali Yardımcılığına Havran Kaymakamı A. Murat Pınarın,

1. Derece kadrolu Bayburt Vali Yardımcılığına Dinar Kaymakamı Mesut Sarıkaya'nın,

1. Derece kadrolu Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına Pazarcık Kaymakamı Durmuş Genç'in,

1. Derece kadrolu Rize Vali Yardımcılığına Sarayönü Kaymakamı Lütfullah Gürsoy'un,

3. Derece kadrolu Artvin Vali Yardımcılığına Arhavi Kaymakamı Mustafa Esen'in,

1. Derece kadrolu Kars Vali Yardımcılığına İstanbul İl Hukuk İşleri Müdürü İsmet Bahadırların,

1. Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına İçel İl Hukuk İşleri Müdürü M. Özay Peker'in,

1. Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcılığına Rize İl Hukuk İşleri Müdürü Zülkarnin Öztürk'ün,

1. Derece kadrolu Osmangazi Kaymakamlığına Bursa Vali Yardımcısı Mahmut Kaya'nın,

1. Derece kadrolu Ayvalık Kaymakamlığına Balıkesir Vali Yardımcısı Y. Yaşar Kırımlı'nın,

1. Derece kadrolu Düzce Kaymakamlığına Trabzon Vali Yardımcısı Haydar Özgün'ün,

1. Derece kadrolu Gaziosmanpaşa Kaymakamlığına Isparta Vali Yardımcısı Orhan Kırılı'nın,

1. Derece kadrolu Altındağ Kaymakamlığına Çorum Vali Yardımcısı Hikmet Tan'ın,

1. Derece kadrolu Karşıyaka Kaymakamlığına Ankara Vali Yardımcısı Yahya Gür'un,

1. Derece kadrolu Yüreğir Kaymakamlığına Kırıkkale Vali Yardımcısı Hasan Tülay'ın,

1. Derece kadrolu Kestel Kaymakamlığına Kastamonu Vali Yardımcısı Kadri Öner'in,

1. Derece kadrolu Şehitkamil Kaymakamlığına Rize Vali Yardımcısı Yaşar Konuk'un,

1. Derece kadrolu Serik Kaymakamlığına Sivas Vali Yardımcısı M. Nuri Gülün,

1. Derece kadrolu Emirdağ Kaymakamlığına Rize Vali Yardımcısı Cemal Polat'ın,

1. Derece kadrolu Amasra Kaymakamlığına Şırnak Vali Yardımcısı Ünal Yıldırım'ın,

1. Derece kadrolu Germencik Kaymakamlığına Elazığ Vali Yardımcısı Sedat Oktar'ın,

1. Derece kadrolu Ceyhan Kaymakamlığına İstanbul Vali Yardımcısı Tamer Ersoy'un,

1. Derece kadrolu Seyhan Kaymakamlığına Kütahya Vah Yardımcısı Celal Kalezade'nin,

1. Derece kadrolu Adalar Kaymakamlığına Uşak Vali Yardımcısı Muammer Çetin'in,

1. Derece kadrolu Beypazarı Kaymakamlığına Yozgat Vali Yardımcısı Musa Uçar'ın,

1. Derece kadrolu Şahinbey Kaymakamlığına Gaziantep Vah Yardımcısı Dağıstan Kılıçaslan'ın,

1. Derece kadrolu İskilip Kaymakamlığına Niğde Vah Yardımcısı Erdoğan Özdemir'in,

1. Derece kadrolu Kocaali Kaymakamlığına Çorum Vah Yardımcısı F. Remzi Sadi'nin,

1. Derece kadrolu Gerze Kaymakamlığına Diyarbakır Vah Yardımcısı Ali Küçükaydın'ın,

1. Derece kadrolu Çumra Kaymakamlığına Diyarbakır Vah Yardımcısı Nafiz Kayalı'nın,

1. Derece kadrolu Refahiye Kaymakamlığına Kars Vah Yardımcısı Ali Bezirgan'ın,

1. Derece kadrolu Fındıklı Kaymakamlığına Erzincan Vah Yardımcısı Mehmet Ünal'ın,

1. Derece kadrolu Ardahan Kaymakamlığına Tunceli Vali Yardımcısı Mesut Eser'in,

3. Derece kadrolu Ahlat Kaymakamlığına Bingöl Vali Yardımcısı İbrahim Özçimen'in,

3. Derece kadrolu Maden Kaymakamlığına Sivas Vah Yardımcısı Hüseyin İçten'in,

3. Derece kadrolu Erciş Kaymakamlığına Malatya Vah Yardımcısı M. Suphi Olcay'ın,

3. Derece kadrolu Gevaş Kaymakamlığına Tunceli Vali Yardımcısı Abdülhamit Erguvan'ın,

3. Derece kadrolu Kepsut Kaymakamlığına Diyarbakır Vali Yardımcısı Mehmet Alabacak'ın,

3. Derece kadrolu Sivaslı Kaymakamlığına Diyarbakır Vali Yardımcısı İsa Küçük un,

3. Derece kadrolu Sarayönü Kaymakamlığına Diyarbakır Vali Yardımcısı Ergun Güngör'ün,

1. Derece kadrolu Balıkesir - Gönen Kaymakamlığına Yüreğir Kaymakamı Sami Durukan'ın,

1. Derece kadrolu Pendik Kaymakamlığına Altındağ Kaymakamı Mustafa Akyol'un,

1. Derece kadrolu Burhaniye Kaymakamlığına Seyhan Kaymakamı Muzaffer Güzelant'ın,

1. Derece kadrolu Tarsus Kaymakamlığına Karşıyaka Kaymakamı A. Vahap Yıldırım'ın,

1. Derece kadrolu Konya - Ereğli Kaymakamlığına Turgutlu Kaymakamı M. İhsan Uğurcan'ın,

1. Derece kadrolu Gebze Kaymakamlığına İskenderun Kaymakamı Hayrullah Yıldız'ın,

1. Derece kadrolu İskenderun Kaymakamlığına Akhisar Kaymakamı Selahattin Alanya'nın,

1. Derece kadrolu Bafra Kaymakamlığına Tarsus Kaymakamı Yıldırım Kartal'ın,

1. Derece kadrolu Turgutlu Kaymakamlığına Ceyhan Kaymakamı A. Refik Tekerek'in,

1. Derece kadrolu Bor Kaymakamlığına Tirebolu Kaymakamı A. Haydar Öner'in,

1. Derece kadrolu Karacabey Kaymakamlığına Manavgat Kaymakamı Mehmet Demir'in,

1. Derece kadrolu Turhal Kaymakamlığına Erdek Kaymakamı R. Kemali Akay'ın,

1. Derece kadrolu Foça Kaymakamlığına Tavşanlı Kaymakamı İdris Kurtkaya'nın,

1. Derece kadrolu Lüleburgaz Kaymakamlığına Gaziosmanpaşa Kaymakamı Aydın Alper'in,

1. Derece kadrolu Akhisar Kaymakamlığına Lüleburgaz Kaymakamı Hasan Yüksel'in,

1. Derece kadrolu Bolvadin Kaymakamlığına Beyşehir Kaymakamı Yusuf Odabaş'ın,

1. Derece kadrolu Manavgat Kaymakamlığına Merzifon Kaymakamı Fikret Kasapoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Akyazı Kaymakamlığına Turhal Kaymakamı M. Ata Aksoy'un,

1. Derece kadrolu Talaş Kaymakamlığına Beypazarı Kaymakamı Hüseyin Eren'in,

1. Derece kadrolu Kozan Kaymakamlığına Yenişehir Kaymakamı E. Selçuk Botsalı'nın,

1. Derece kadrolu Kızıltepe Kaymakamlığına Çerkezköy Kaymakamı Orhan Eyövg'e'nin,

1. Derece kadrolu Yerköy Kaymakamlığına Samandağı Kaymakamı Selman Yurdaer'in,

1. Derece kadrolu Tosya Kaymakamlığına Serik Kaymakamı Şakir Özdikici'nin,

1. Derece kadrolu Vakfikebir Kaymakamlığına Develi Kaymakamı Abdullah Acar'ın,

1. Derece kadrolu Tavas Kaymakamlığına Akyazı Kaymakamı Ahmet Arabacının,

1. Derece kadrolu Dinar Kaymakamlığına Ayancık Kaymakamı O. Nuri Çobanoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Çerkezköy Kaymakamlığına Simav Kaymakamı Fikret Deniz'in,

1. Derece kadrolu Haymana Kaymakamlığına Niksar Kaymakamı Macit Dalkılıç'ın,

1. Derece kadrolu Niksar Kaymakamlığına Çivril Kaymakamı M. Erhan Türker'in,

1. Derece kadrolu Gazipaşa Kaymakamlığına Bolvadin Kaymakamı İ. Hakkı Develi'nin,

1. Derece kadrolu İznik Kaymakamlığına Tosya Kaymakamı Mehmet Öklü'nün,

1. Derece kadrolu Simav Kaymakamlığına Kalecik Kaymakamı Kadim Doğan'ın,

1. Derece kadrolu Söğüt Kaymakamlığına İznik Kaymakamı Mehmet Özcan'ın,

1. Derece kadrolu Marmaris Kaymakamlığına Kemalpaşa Kaymakamı G. Veli Kişioğlu'nun,

1. Derece kadrolu Merzifon Kaymakamlığına Elmalı Kaymakamı Salih Ciniviz'in,

1. Derece kadrolu Kandıra Kaymakamlığına Avanos Kaymakamı M. Hulusi Kaya'nın,

1. Derece kadrolu Samandağı Kaymakamlığına Aydın - Yenipazar Kaymakamı Raif Özener'in,

1. Derece kadrolu Sürmene Kaymakamlığına Çanakkale - Yenice Kaymakamı Y. Ziya Karacaev'in,

1. Derece kadrolu Yenişehir Kaymakamlığına Arsin Kaymakamı Ömer Eru'nun,

1. Derece kadrolu Develi Kaymakamlığına Fındıklı Kaymakamı Cengizhan Aksoy'un,

1. Derece kadrolu Çivril Kaymakamlığına Nallıhan Kaymakamı Atilla Özdemir'in,

1. Derece kadrolu Suşehri Kaymakamlığına Haymana Kaymakamı Mehmet Büyüktaş'ın,

1. Derece kadrolu Boğazlıyan Kaymakamlığına Karacasu Kaymakamı Reşat Özdemir'in,

1. Derece kadrolu Havran Kaymakamlığına Erciş Kaymakamı Selahattin Aparı'nın,

1. Derece kadrolu Tavşanlı Kaymakamlığına Gazipaşa Kaymakamı Şefik Aydın'ın,

1. Derece kadrolu Kınık Kaymakamlığına Marmara Kaymakamı H. Tosun Karataş'ın,

1. Derece kadrolu Beyşehir Kaymakamlığına Amasra Kaymakamı M. Kemal Özgün'ün,

1. Derece kadrolu Eşme Kaymakamlığına Kiraz Kaymakamı Nevzat Ergun'un,



1. Derece kadrolu Erdek Kaymakamlığına Şereflikoşhisar Kaymakamı Cezmi Türk Göçer'in,

1. Derece kadrolu Elmalı Kaymakamlığına Hayrabolu Kaymakamı Saim Eskiöğlu'nun,

1. Derece kadrolu Kemalpaşa Kaymakamlığına Mucur Kaymakamı Metin Alp'in,

1. Derece kadrolu Arhavi Kaymakamlığına Çaycuma Kaymakamı Sefahattin Başer'in,

1. Derece kadrolu Şereflikoşhisar Kaymakamlığına ortaca Kaymakamı Cengiz Gökçe'nin,

1. Derece kadrolu Hayrabolu Kaymakamlığına Mut Kaymakamı Ahmet Nevruz'un,

1. Derece kadrolu Ortaca Kaymakamlığına Kaman Kaymakamı Kemal Başer'in,

3. Derece kadrolu Pazarcık Kaymakamlığına Tavas Kaymakamı A. Osman Koca'nın,

Otlukbeli Kaymakamlığına Şemdinli Kaymakamı Şenol Bozacıoğlu'nun,

Şemdinli Kaymakamlığına Taraklı Kaymakamı Seyfullah Hacımüftüoğlu'nun,

1. Derece kadrolu İller İdaresi Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına Iğdır Eski Kaymakamı Zübeyir Kemelek'in,

1. Derece kadrolu İdil Kaymakamlığına Ardanuç Eski Kaymakamı Kasım Esen'in,

1. Derece kadrolu Çorum İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Burdur Emekli Vali Yardımcısı Metin Demirtaş'ın,

1. Derece kadrolu İçel İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Bursa Emekli Vali Yardımcısı Naci Kavurmacıoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Kastamonu Vali Yardımcılığına Geyve Eski Kaymakamı Ziver Gözüaçık'ın,

1. Derece kadrolu Isparta İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Yozgat Eski İl Hukuk İşleri Müdürü Asım Aslan'ın,

Karaman İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne Ömerli Eski Kaymakamı T. Ahmet Şensilay'ın,

Atanmaları,

18.7.1991 tarih ve 91-38084 sayılı Müşterek Kararla Kestel Kaymakamlığına atanan Bilecik Vali Yardımcısı H. Yılmaz Özene ait hükmün iptali ile 1. Derece kadrolu Bozüyük Kaymakamlığına atanması,

6.8.1990 tarih ve 90-37141 sayılı Müşterek Kararla Isparta Vali Yardımcılığına atanan Samsun Vali Yardımcısı Kerametdin Köksal'a ait hükmün iptali,

18.7.1991 tarih ve 91-38084 sayılı Müşterek Kararla İdil Kaymakamlığına atanan Kurucuşile Kaymakamı Hasan Kayhan'a ait hükmün iptali,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B,71,74,76,92 ve 93 üncü maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre uygun görülmüştür.

- 13 Eylül 1991 tarih ve 20990 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/38358 sayılı Karar ile;

1 inci derece kadrolu Personel Genel Müdür Yardımcılığına, Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanı A. Fuat GÜVEN'in, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B ve 76 ncı maddeleri gereğince atanması uygun görülmüştür.

- 19 Eylül 1991 tarih ve 20996 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/38444 sayılı Karar ile;

Açık bulunan 2 nci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliklerine, Mülkiye Müfettişleri Halil YILMAZ, Yusuf YAVAŞCAN, Mehmet DÖNMEZ ve M. Lütfullah BİLGİN'in, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B ve 76 ncı maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince atanmaları uygun görülmüştür.

- 24 Eylül 1991 tarih ve 21001 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/2257 sayılı Karar ile, Samsun Vali Yardımcısı Ergün Doğanay'ın Bartın Valiliğine atanması; İçişleri Bakanlığı'nın 21.9.1991 tarihli ve 219 sayılı yazısı üzerine, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 2451 sayılı Kanuna göre Bakanlar Kurulu'nca 21.9.1991 tarihinde kararlaştırılmıştır.

- 26 Eylül 1991 tarih ve 21003 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/38525 sayılı Karar ile;

İzmir Emniyet Müdürlüğüne, Bursa Emniyet Müdürü Ali AKAN'ın, Bursa Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Baş müfettişi Yahya SOY 'un,

Eskişehir Emniyet Müdürlüğüne, Kayseri Emniyet Müdürü Hasan YÜCESAN'ın,

Kayseri Emniyet Müdürlüğüne, Nevşehir Emniyet Müdürü Refik YILDIRIM'ın,

Nevşehir Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Başmüfettişi Ayhan SANIYAMAN'ın,

Tekirdağ Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Genel Müdürlüğü APK Uzmanı Süleyman PAY'ın,

Burdur Emniyet Müdürlüğüne, Tekirdağ Emniyet Müdürü H. İbrahim TATAŞ'ın,

Sivas Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Başmüfettişi Zekeriya YELKEN'in,

Bartın Emniyet Müdürlüğüne, Sivas Emniyet Müdürü Çelil ATEŞ'in, Atanmaları,

Eskişehir Emniyet Müdürü Atilla AYTEK'in,

Burdur Emniyet Müdürü İbrahim ACAR'ın,

Başka bir göreve tayin edilmek üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı Maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- 30 Eylül 1991 tarih ve 21007 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/38546 sayılı Karar ile;

1. Derece kadrolu Bartın Vali Yardımcılığına, Nusaybin Kaymakamı Ümit Karahan'ın,

1. Derece kadrolu Elazığ Vali Yardımcılığına, Eskişehir Vali Yardımcısı Kadir Güzeloğlu'nun,

1. Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına, Niğde Vali Yardımcısı M. Zeki Özkan'ın,

1. Derece kadrolu Kayseri Vali Yardımcılığına, Uşak Vali Yardımcısı A. Nevzat Dalkıran'ın,

1. Derece kadrolu Anamur Kaymakamlığına, Bartın Kaymakamı Nuri Şimşek'in,

1. Derece kadrolu Nusaybin Kaymakamlığına, Dört Yol Kaymakamı Serdar İğdeler'in,

1. Derece kadrolu Kırşehir İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne, Anamur Kaymakamı Hüseyin Doğan'ın,

1. Derece kadrolu İzmir İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne, Kars Emekli Vali Yardımcısı Halis Tekin'in,

1. Derece kadrolu İstanbul İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne, Emekli Polis Başmüfettişi (Çankırı - Ovacık Eski Kaymakamı) Ümit Esmer'in,

Atanmaları,

23.8.1991 tarih ve 91-38304 sayılı Müsterek Kararla Refahiye Kaymakamlığına atanan Kars Vali Yardımcısı Ali Bezirgan'a ait hükmün iptali ile 1. Derece kadrolu Bartın Vali Yardımcılığına atanması,

23.8.1991 tarih ve 91-38304 sayılı Müsterek Kararla İskilip Kaymakamlığına atanan Niğde Vali Yardımcısı Erdoğan Özdemir'e ait hükmün iptali,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B, 76 ve 93 üncü maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre uygun görülmüştür.

**MEVZUAT BÖLÜMÜ**  
**1 TEMMUZ 1991 - 30 EYLÜL 1991 TARİHLERİ ARASINDA**  
**RESMÎ GAZETE DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI**  
**VE MÜLKÎ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT**  
**(KRONOLOJİK FİHRİST)**

**I — KANUNLAR**

| <b>Tarihi</b> | <b>Sayısı</b> | <b>Konusu</b>                                                                                                                                               | <b>Yayımlandığı<br/>Resmî Gazetenin</b> |               |
|---------------|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------|
|               |               |                                                                                                                                                             | <b>Tarihî</b>                           | <b>Sayısı</b> |
| 27.8.1991     | 3759          | 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanununun 6 ncı Maddesinde Değişiklik Yapılması ve Bu Kanuna Bir Ek Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun                      | 7.9.1991                                | 20984         |
| 28.8.1991     | 3760          | Bartın İlinin Kurulması Hakkında Kanun                                                                                                                      | 7.9.1991                                | 20984         |
| 28.8.1991     | 3761          | 1005 Sayılı İstiklâl Madalyası Verilmiş Bulunanlara Vatani Hizmet Tertibinden Şeref Aylığı Bağlanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun | 7.9.1991                                | 20984         |

**II - KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER**

| <b>Tarihi</b> | <b>Sayısı</b> | <b>Konusu</b>                                                                                                                                        | <b>Yayımlandığı<br/>Resmî Gazetenin</b> |               |
|---------------|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------|
|               |               |                                                                                                                                                      | <b>Tarihi</b>                           | <b>Sayısı</b> |
| 9.8.1991      | KHK/445       | Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK                                                                         | 26.8.1991                               | 20972         |
| 15.8.1991     | KHK/446       | Uzman Jandarma Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK                                                                                          | 10.9.1991                               | 20987         |
| 15.8.1991     | KHK/450       | 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu ve 2802 Sayılı Hâ- | 13.9.1991                               | 20990         |

kimler ve Savcılar Kanunu, 2629 Sayılı Kanun ve 3160 Sayılı Emniyet Teşkilatı Uçuş Hizmetleri Tazminat Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK

### III— TÜZÜKLER

| Tarihi    | Sayısı  | Konusu                                                                                                                | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|-----------|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|           |         |                                                                                                                       | Tarihi                       | Sayısı |
| 18.7.1991 | 91/2028 | Seferberlik ve Savaş Hali Tüzüğünde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tüzük                                              | 3.8.1991                     | 20949  |
| 9.8.1991  | 91/2080 | Sahil Güvenlik Komutanlığının İdari ve Adli Görevlerine İlişkin Tüzüğün 5 inci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Tüzük | 24.8.1991                    | 20970  |

### IV — BAKANLAR KURULU KARARLARI

| Tarihi    | Sayısı  | Konusu                                                                                                                                                                                 | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|-----------|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|           |         |                                                                                                                                                                                        | Tarihi                       | Sayısı |
| 7.6.1991  | 91/1956 | 233 Kişiye Türk Vatandaşlığının Kaybetirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                                        | 8.7.1991                     | 20923  |
| 8.7.1991  | 91/1966 | Devlet Memurlarının Aylıklarının Hesabında Uygulanacak Katsayılarla İlgili Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                      | 11.7.1991                    | 20926  |
| 18.7.1991 | 91/2026 | 204 Kişiye Türk Vatandaşlığından Çıkma İzni Verilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                                 | 9.8.1991                     | 20955  |
| 7.8.1991  | 91/2059 | 103 Kişiye Türk Vatandaşlığından Çıkma İzni Verilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                                 | 17.8.1991                    | 20963  |
| 7.8.1991  | 91/2057 | Türk - Amerikan İşadamları Derneği'nin Kamu Yararına Çalışan Derneklerden Sayılması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı                                                                    | 20.8.1991                    | 20966  |
| 16.8.1991 | 91/2117 | Köy Muhtarları İle Şehir ve Kasaba Mahalle Muhtarlarına Verilmekte Olan Aylık Ödenek Miktarına Esas Alınan 500 Gösterge Rakamının 1000'e yükseltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı | 3.9.1991                     | 20980  |

|            |         |                                                                                                                                                                                                   |           |       |
|------------|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
| 11.91.1991 | 91/2226 | İstanbul İli Bakırköy ve Kadıköy İlçe Emniyet Amirliklerinin İlçe Emniyet Müdürlükleri Şeklinde Değiştirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı                                                    | 21.9.1991 | 20998 |
| 28.8.1991  | 91/2205 | Bazı Derneklerin, Merkezi Amerika Birleşik Devletlerinde Bulunan Uluslararası Rotary Kulüpleri Birliği İle İşbirliği Yapmalarına ve Üye Olmalarına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı | 25.9.1991 | 21002 |
| 14.9.1991  | 91/2253 | Tehlikeli Maddeler ve Tüpgaz Sorumluluk Sigortalı Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                                                 | 25.9.1991 | 21002 |
| 14.9.1991  | 91/2250 | 191 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkma-larına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                                     | 27.9.1991 | 21004 |
| 28.8.1991  | 91/2211 | 493 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kay-bettirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı                                                                                                                 | 28.9.1991 | 21005 |

## V — YÖNETMELİKLER

### A. BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

| Tarihi   | Sayısı  | Konusu                                                                                                                             | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|----------|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|          |         |                                                                                                                                    | Tarihi                       | Sayısı |
| 7.8.1991 | 91/2048 | Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Personelin Kılık ve Kıyafetlerine Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik | 15.8.1991                    | 20961  |
| 9.8.1991 | 91/2104 | Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölge-leri Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik                     | 28.8.1991                    | 20974  |

### B. BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

| Konusu                                                                                 | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|                                                                                        | Tarihi                       | Sayısı |
| Yağlı Güreş Müsabaka Yönetmeliğinin 12 nci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik | 2.7.1991                     | 20917  |
| 3716 Sayılı Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik                                   | 2.8.1991                     | 20948  |

|           |          |                                                                                                                                                                                                              |           |       |
|-----------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
| 13.8.1991 | 91/38263 | Denizli İli Çardak İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Dutluca (Tutluca), İncelertekkesi, Sazköy ve Avdan Köylerinin, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Midyat İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar | 16.8.1991 | 20962 |
|           |          | Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik                                                                                                                                            |           |       |
|           |          | Silahlı Kuvvetler Orta Öğretim Okulları Sınıf Geçme ve Sınav Yönetmeliğine Bir Geçici Madde Eklenmesine İlişkin Yönetmelik                                                                                   | 20.9.1991 | 20997 |
|           |          | Toplu Konut Fonu'ndan Şehit Ailelerine, Malûlleri ile, Dul ve Yetimlerine Açılacak Faizsiz Konut Kredisi Yönetmeliği                                                                                         | 21.9.1991 | 20998 |

## VI. MÜŞTEREK KARARLAR

| Tarihi    | Sayısı   | Konusu                                                                                                                                                                                                           | Yayımlandığı Resmi Gazetenin |        |
|-----------|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|--------|
|           |          |                                                                                                                                                                                                                  | Tarihi                       | Sayısı |
| 3.8.1991  | 91/38145 | Mardin İli Dargeçit İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Ortaca Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Midyat İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar                                                   | 10.8.1991                    | 20956  |
| 3.8.1991  | 91/38146 | Mardin İli Savur İlçesi Merkez Bucağı Salihköy Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Ömerli İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar                                                            | 10.8.1991                    | 20956  |
| 3.8.1991  | 91/38147 | Kayseri İli Özvatan İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Amarat Kasabasının Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Kocasinan İlçesi Güneşli Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar                                            | 10.8.1991                    | 20956  |
| 7.8.1991  | 91/38205 | İçel İli Merkez İlçesi Aslanköy Bucağı Merkez Belediyesi İle Erdemli İlçesi Güzeloluk Bucağına Bağlı Sorgun Köyü Arasında Kalan İki İlçe Sınırı Hakkında Müşterek Karar                                          | 13.8.1991                    | 20959  |
| 13.8.1991 | 91/38207 | Kastamonu İli Doğanyurt İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Akgüney, Atabeyli, Belence, Doğanören ve Hürmetli Köylerinin Buradan Ayrılarak Aynı İl'in İnebolu İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar | 16.8.1991                    | 20962  |



|                    |                                                                                                                                                                                                   |           |       |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
|                    | Ayrılarak Aynı İl'in Bozkurt İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar                                                                                                            |           |       |
| 13.8.1991 91/38264 | Muş İli Korkut İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Düzkişla Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Hasköy İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar                                       | 16.8.1991 | 20962 |
| 22.8.1991 91/38320 | Afyon İli Kızılören İlçesi Merkez Bucağı Ballık Kasabasının, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Sandıklı İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar                                      | 27.8.1991 | 20973 |
| 22.8.1991 91/38321 | Ordu İli İkizce İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Bulgurlu, Kâzımkarabekirpaşa ve Töngel-libel Köylerinin Buradan Ayrılarak Samsun İli Terme İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar | 27.8.1991 | 20973 |
| 22.8.1991 91/38322 | Kırşehir İli Akçakent İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Boğazevci Kasabasının, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Çiçekdağı İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar                        | 27.8.1991 | 20973 |
| 22.8.1991 91/38323 | Kayseri İli Tomarza İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Örencik Köyünün, Buradan Ayrılacak Aynı İl'in Talaş İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar                                    | 27.8.1991 | 20973 |
| 22.8.1991 91/38324 | Kayseri İli Tomarza İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Yamaçlı Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Talaş İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar                                    | 27.8.1991 | 20973 |
| 22.8.1991 91/38325 | Kahramanmaraş İli Merkez İlçesi Süleymanlı Bucağına Bağlı Kınıkkoş Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Göksün İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar                         | 27.8.1991 | 20973 |
| 23.8.1991 91/38387 | Giresun İli Güce İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Dokuzkonak Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Tirebolu İl-                                                                                       | 14.9.1991 | 20991 |
|                    | çesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar                                                                                                                                           |           |       |
| 23.8.1991 91/38388 | Giresun İli Güce İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Arslancık Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Tirebolu İlçesi Merkez Bucağına                                                                      | 14.9.1991 | 20991 |

|           |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                       |           |       |
|-----------|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------|
|           |          | Bağlanması Hakkında Müşterek Karar                                                                                                                                                                                                                                                    |           |       |
| 23.8.1991 | 91/38389 | Giresun İli Güce İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Çeğel Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Tirebolu İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar                                                                                                                          | 14.9.1991 | 20991 |
| 23.8.1991 | 91/38390 | Giresun İli Güce İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Şirinköy Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Tirebolu İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar                                                                                                                       | 14.9.1991 | 20991 |
| 23.8.1991 | 91/38391 | Giresun İli Güce İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Aşağıboynuyğun ve Yukarıboynuyğun Köylerinin Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Tirebolu İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar                                                                                            | 14.9.1991 | 20991 |
| 23.8.1991 | 91/38396 | Malatya İli Pütürge İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Akça, Karahüseyin, Uyanık ve Uzunhüseyin Köylerinin Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Kale İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar                                                                                      | 14.9.1991 | 20991 |
| 12.9.1991 | 91/38414 | Trabzon İli Arsin İlçesine Bağlı Fındıklı Köyünde "Fındıklı" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müşterek Karar                                                                                                                                                                      | 19.9.1991 | 20991 |
| 12.9.1991 | 91/38415 | İstanbul İli Kartal İlçesine Bağlı Şamandıra Köyünde "Şamandıra" İsmiyle Belediye Kurulmasına İlişkin Müşterek Karar                                                                                                                                                                  | 19.9.1991 | 20996 |
| 27.8.1991 | 91/38416 | Sakarya İl Merkez İlçesi Adapazarı Belediyesine Bağlı Tepekum Mahallesinin Ayrık, Tepeköy, Kara, Petek, Sema, Cer, Yıldız, Yaprak, Alev ve 1,2,3, 4'nolu Sokakları İle Küpçüler Caddesinin Adapazarı Belediyesinden Ayrılarak Erenler Belediyesine Bağlanması Hakkında Müşterek Karar | 19.9.1991 | 20996 |

## VII — TEBLİĞLER

Yayımlandığı

| <b>Konusu</b>                                                                                                                                                                                     | <b>Resmi Gazetenin</b> |               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|---------------|
|                                                                                                                                                                                                   | <b>Tarihi</b>          | <b>Sayısı</b> |
| 1991 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı                                                                                                                                                            | 19.7.1991              | 20934         |
| 1991 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı                                                                                                                                                            | 1.9.1991               | 20978         |
| Ankara İli Hava Kalitesinin İyileştirilmesi İçin Alınması Gerekli Tedbirler Hakkında Tebliğ                                                                                                       | 6.9.1991               | 20983         |
| Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinde Bulunan İllerin Sınıf ve Coğrafi Bölge Cetvellerine (EK : 1 - III) Yeni Kurulan Bartın İlinin Eklenmesi Hakkında Tebliğ | 13.9.1991              | 20990         |

**MEVZUAT METNİ**  
**İÇİŞLERİ BAKANLIĞI**  
**PLANLAMA UZMANLIĞI YÖNETMELİĞİ**

### **Amaç**

**Madde 1** — Bu yönetmeliğin amacı İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanlığını oluşturan İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı ile İllerdeki Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ve İlçelerdeki Planlama uzmanlıklarında görevlendirilecek APK ve İl Planlama Uzman ve Uzman Yardımcılarının görev, yetki ve sorumlulukları ile uzmanlık kariyerine ilişkin kuralları düzenlemektir.

### **Kapsam**

**Madde 2** — Bu yönetmelik hükümleri, APK ve İl Planlama Uzman ve Uzman Yardımcılarının görev, yetki ve sorumlulukları ile uzmanlık kariyerine ilişkin ilke ve esasları kapsar.

### **Hukuki Dayanak**

**Madde 3** — Bu yönetmelik 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 33 ve 340 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile eklenen Ek Madde 1'i gereğince hazırlanmıştır.

### **Tanımlar**

**Madde 4** — Bu yönetmelikteki deyimlerden;

- a) "Bakanlık" İçişleri Bakanlığını,
- b) "Kurul Başkanlığı" Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığını,
- c) "Kurul Başkanı" Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanını,
- d) "İl ve İlçe Planlama Birimleri" İllerdeki Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri ile İlçelerdeki Planlama Uzmanlıklarını,
- e) "İçişleri Bakanlığı Planlama Uzmanı" bu yönetmelik hükümlerine göre APK ve İl Planlama Uzmanı niteliğini kazanan APK ve İl Planlama Uzmanı kadrosuna atanmış personel ile yine bu yönetmelik hü-

kümleri gereğince uzmanlık niteliğini kazanan İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlerini,

f) "Uzman" Kurul Başkanlığındaki APK Uzmanları ile İl ve İlçe Planlama Birimlerindeki İl Planlama Uzmanlarını,

g) "Uzman Yardımcısı" Kurul Başkanlığındaki APK Uzman Yardımcıları

ile İl ve İlçe Planlama Birimlerindeki İl Planlama Uzman Yardımcılarını ifade eder.

### **Uzmanlık Kariyeri**

**Madde 5** — APK ve İl Planlama Uzman Yardımcılığı, Kurul Başkanlığı ile İl ve İlçe Planlama Birimlerinin Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı dışında kalan Uzmanlık Kariyerinin ilk basamağını teşkil eder.

Uzmanlık Kariyerinin ikinci basamağı bu yönetmelik hükümlerine göre kazanılacak APK ve İl Planlama Uzmanlığıdır.

Kurul Başkanlığının Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfı dışında kalan Daire Başkanlıklarına ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğüne, atanabilmek için APK ve İl Planlama Uzmanlığı sıfatını kazanmış olmak şarttır.

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **APK ve İl Planlama Uzman ve Uzman Yardımcılarının**

#### **Görev, Yetki ve Sorumlulukları**

#### **APK ve İl Planlama Uzmanının Görev ve Yetkileri**

**Madde 6** — APK ve İl Planlama Uzmanının görev ve yetkileri şunlardır :

a) Kendisine verilen konulara ait çalışmaları Bakanlık genel hizmet politikası ve Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğünün çalışma esas ve ilkeleri ile çalışma planı ve yıllık çalışma programlarına göre yürütmek,

b) Uygulamada karşılaşılan aksaklık ve sorunları gidermek için gerekli önlemleri almak, kendi yetkisi dışında bulunanlar için öneride bulunmak,

c) Kendisine verilen konularda bizzat, grup halinde verilen konularda da yapılacak iş bölümüne göre çalışmak, çalışma grubu başkanlığı kendisine verildiğinde grup elemanları arasında iş bölümü yapmak ve çalışmalar arasında koordinasyonu sağlamak,

d) Çalışmaları da verimli kılacak yeni yöntemler önermek, belirlediği eğitim ihtiyaçları konusunda Merkezde ilgili Daire Başkanına, illerde İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğüne önerilerde bulunmak,

e) Bakanlık ve illerdeki eğitim çalışmalarına katılmak, gerektiğinde öğreticilik yapmak,

f) Görevlendirildiği toplantılara ve çalışmalara katılmak ve sonuçlarını rapor halinde bildirmek,

g) Kendisine verilen konularda danışmanlık yapmak ve görüşlerini yazılı veya sözlü olarak bildirmek,

h) Çalıştığı birimin görev alanına giren konularda inceleme ve araştırma yapmak, hazırlayacakları raporları bağlı bulundukları yöneticilere vermek,

i) Verilecek diğer görevleri yapmak.

### **APK İl Planlama Uzman Yardımcısının Görevleri**

**Madde 7** — APK ve İl Planlama Uzman Yardımcısı görev aldığı birimdeki APK ve İl Planlama Uzmanının görevlerini, uzmanın belirlediği sınırlar içinde ve onun denetim ve gözetiminde yürütür.

### **Sorumluluk**

**Madde 8** — APK Uzmanı bağlı olduğu Daire Başkanına, İl Planlama Uzmanı İllerde Planlama ve Koordinasyon Müdürüne, İlçelerde Kaymakama, Uzman Yardımcıları bağlı olduğu Uzmana karşı kendisine verilen görevlerin zamanında, mevzuata, kalkınma plan ve programlarında yer alan esaslara, Bakanlık genel hizmet politikası ile Kurul Başkanlığının, Valiliğin ve Kaymakamlığın çalışma esas ve ilkelerine göre yürütülmesinden sorumludur.

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **Uzman Yardımcılığına Alınma**

#### **Uzman Yardımcılarının Nitelikleri**

**Madde 9** — Uzman Yardımcılığına atanabilmek için aşağıdaki nitelikler aranır :

a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 48 inci maddesindeki şartları taşımak,

b) Ekonomi, Maliye, Hukuk, İdari Bilimler, İşletme ve İstatistik konularında en az dört yıl süreli Yüksek Öğrenim veren Fakülte veya Yüksek Okul mezunu olmak,

c) Uzman Yardımcılığı Sınavı için başvuru süresi bitimi tarihinde otuz yaşını doldurmamış olmak,

d) Görevini devamlı yapmasına engel olabilecek vücut veya akıl hastalığı ile özürlü bulunmamak, memleketin her ikliminde iş görme ve her vasıta ile gezip dolaşma kabiliyeti bulunduğunu ve bu hususlarda herhangi bir engeli

bulunmadığını tam teşekküllü devlet hastanelerinin sağlık kurullarından alınacak raporla belgelemiş olmak,

e) Araştırmacı, düşündüğünü anlatabilme ve karşısındakini inandırabilme yeteneğine, analiz, sentez ve yorum gücüne sahip olmak.

### **Tercih Edilecek Nitelikler**

**Madde 10** — Aşağıda belirtilen nitelikler uzman yardımcılarının seçiminde tercih nedenidir.

a) Kurul Başkanlığı ile İl ve İlçe Planlama Birimlerinin görev alanına giren konularda master yapmış olmak,

b) Geçerli yabancı dillerden birini iyi derecede bilmek,

c) Kurul Başkanlığı ile İl ve İlçe Planlama Birimlerinin görev alanına giren konularda seminer, kurs veya bu nitelikteki eğitim programlarından mezun olmak.

### **Sınavlar**

**Madde 11** — Uzman Yardımcılığına atanabilmek için yazılı ve sözlü sınavları kazanmak şarttır.

Sınavların hazırlanması ve uygulanmasında, bu yönetmelikte yer almayan konularda, İçişleri Memurlarının Nitelikleri, Sınav ve Atama Yönetmeliği hükümleri uygulanır.

### **Sınavların Açılma Zamanı**

**Madde 12** — Uzman Yardımcılığı Sınavı yılda en çok iki defa olmak üzere Bakanın uygun göreceği tarihlerde açılır.

### **Sınav Konuları**

**Madde 13** — Uzman Yardımcılığı için Ekonomi, Maliye, İstatistik, Hukuk, İdari Bilimler, Türkçe ve İnkılap Tarihi konularında sınav düzenlenir.

Ekonomi ve Maliye Sınavında Makro ve Mikro Ekonomi, Genel Planlama ve Türkiye'deki Uygulaması, Kamu Gelirleri, Kamu Harcama-

ları ve Maliye Politikası, Bütçe ve Bütçe Politikası, Türk Bütçe Sistemi ve İstatistik konuları,

Hukuk ve İdari Bilimler yazılı sınavında Anayasa Hukuku, İdare Hukuku, Yönetim Bilimi ve Türkiye'nin İdari Yapısı konuları yer alır.



Ayrıca Kurul Başkanlığının Yayın ve Dokümantasyon Dairesinde görevlendirilecek personel için Basın, Yayın ve Kütüphanecilik konularında gerekli görüldüğü takdirde ayrı bir yazılı sınav düzenlenir.

#### **Yabancı Dil Sınavı**

**Madde 14** — Gerekli görüldüğünde yapılacak yabancı dil sınavı sonuçları adaylar için bir baraj teşkil etmemekle birlikte tercih nedeni sayılır.

#### **Sınava Katılmama**

**Madde 15** — Uzman Yardımcılığı Sınavında iki kez başarılı olamayanlar üçüncü kez sınava giremezler.

### **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

#### **Uzman Yardımcılarının Yetiştirilmesi ve Uzmanlığa Yükselme**

##### **Temel, Hazırlayıcı ve Uygulamalı Eğitim**

**Madde 16** — Uzman Yardımcıları, İçişleri Bakanlığı Aday Memurların Yetiştirilmelerine İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre aşağıdaki eğitime tabi tutulurlar;

a) Temel Eğitim; Aday olarak atamaları yapılan Uzman Yardımcılarına, Devlet memurlarının ortak vasıfları ile ilgili bilmeleri gereken asgari bilgilerin verildiği bir eğitimidir. Bu eğitimin süresi 10 günden az, iki aydan çok olamaz.

b) Hazırlayıcı Eğitim; Uzman Yardımcılarının kadro ve görev ünvanları dikkate alınarak, bu görevle ilgili konularda yapılması gerekli bir eğitimidir.

Bu eğitimin süresi de, bir aydan az, üç aydan çok olamaz.

c) Uygulamalı Eğitim (staj); Uzman Yardımcılarına, Hazırlayıcı Eğitim döneminde, verilen teorik bilgileri ve kazandırılan becerileri, uygulamak suretiyle tecrübe kazanmaları maksadıyla yapılan bir eğitimidir.

Staj eğitimi de iki aydan az olmamak üzere adaylık süresi içinde tamamlanır.

Hazırlayıcı ve uygulamalı eğitim (staj) programları, APK Kurul Başkanlığı ile işbirliği ve koordinasyon yapılmak suretiyle Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanır.

##### **Uzmanlık Eğitim Programı**

**Madde 17** — Memuriyet asaleti onaylanan ve iki yıl uzman yardımcısı olarak çalışmış bulunan uzman yardımcıları üç ay süreli Uzmanlık Eğitim Programına tabi tutulurlar.

Bu program APK Kurulu Başkanlığı ile işbirliği ve koordinasyon sağlanmak suretiyle Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanır.

### **Hizmetiçi Eğitim Programları**

**Madde 18** — 16 ve 17 nci maddelerdeki eğitim programları dışında uzman ve uzman yardımcıları için merkezi veya bölgesel nitelikte kısa süreli hizmetiçi eğitim programları düzenlenir.

### **Çalışma Raporları**

**Madde 19** — Uzman Yardımcıları, çalışma sürelerinin her altı aylık dönemi sonunda yaptıkları çalışmalar ile görüş ve tekliflerinin yer aldığı bir rapor hazırlayarak Kurul Başkanlığına gönderirler.

Bu raporlar uzmanlık yeterlilik sınavı sırasında gözönünde tutulur.

### **Uzmanlığa Yükselme**

**Madde 20** — Uzman Yardımcıları, uzmanlığa yükselebilmek için en az üç yıl bu görevde çalışmak, olumlu sicil almak, kendileri için düzenlenecek eğitim programlarını başarıyla tamamlamak, Kurul Başkanlığınca belirlenecek konularda en az 50 sayfalık bir tez hazırlamak, tez ve uzmanlık yeterlik değerlendirmesinde başarılı olmak zorundadır.

Uzman Yardımcısı, hazırlayacağı tezde bilimsel esaslara uygun olarak hareket etmek, ele aldığı konuyu tarihsel gelişimi içinde ve karşılaştırmalı olarak incelemek zorunda olup tezin kendi görüş ve önerilerini taşıması esastır.

Uzman Yardımcılarına, memuriyet asaletleri onaylandıktan ve Uzman Yardımcısı olarak iki yıl çalıştıktan sonra tez konusu Kurul Başkanlığınca verilir.

Uzman Yardımcılığı süresinin hesaplanmasında adaylık süresi gözönünde tutulur.

Kurul Başkanlığının görev ve hizmet alanına ilişkin konularda master yapmış olanlar için uzman yardımcılığı süresi adaylık dahil iki yıl-

dır. Bu personele Uzman Yardımcısı olarak bir yıl çalıştıktan ve asaleti onaylandıktan sonra tez konusu verilir.

### **Tezin Değerlendirilmesi**

**Madde 21** — Uzman Yardımcıları tarafından hazırlanacak tezler; üç yıllık (master yapmış olanlar için iki yıllık) sürenin bitiminden en az üç ay önce beş nüsha olarak merkezde Kurul Başkanlığına, İllerde Valilere teslim edilir.

Teslim alınan tezler, merkezde Kurul Başkanlığı, İllerde de Valilikler tarafından en çok 15 gün içinde Tez Değerlendirme Kuruluna gönderilir.

Tezler bu Kurul tarafından incelenir ve değerlendirilir.

#### **Tez Değerlendirme Kurulu**

**Madde 22** — Tez Değerlendirme Kurulu; Kurul Başkanının Başkanlığında, Kurul Başkanı tarafından tensip edilecek iki Daire Başkanı, Teftiş Kurulundan bir Başkan Yardımcısı ve Personel Genel Müdürlüğünce görevlendirilecek bir Genel Müdür Yardımcısı ile konuyla ilgili uzmanlardan oluşur. Başkanlık bu amaçla gerektiğinde ilgili kuruluşlardan Uzman isteyebileceği gibi tezi incelenmek üzere bu kuruluşlara da gönderebilir.

Tezi değerlendirilecek uzman yardımcısı, kurul önünde tezini savunur.

Tezler, "üstün başarılı", "başarılı" ve "başarısız" şeklinde değerlendirilir ve Bakanlığın onayı ile kesinleşir.

Tezi başarısız olarak değerlendirilen uzman yardımcısına, yeni bir tez konusu verilerek en az altı ay, en çok bir yıl süre tanınır.

Bu süre sonunda tezleri ikinci kez başarısız olarak değerlendirilen uzman yardımcıları, Bakanlığın merkez ve il kuruluşlarında, durumlarına uygun başka görevlere atanırlar.

#### **Uzmanlık Yeterlik Değerlendirilmesi**

**Madde 23** — Uzmanlık yeterlik değerlendirilmesi, hazırlanan tezlere dayalı olarak yapılır. Tez Değerlendirme Kurulu, Tezin değerlendirilmesi sırasında, uzman yardımcısının uzmanlık yeterliliğini saptayacak diğer sorulan da sorar.

Yeterlik değerlendirilmesinde, merkez kuruluşunda uzman yardımcısının bağlı bulunduğu Daire Başkanının, İl kuruluşlarında da Vali, Kaymakam ve İl Planlama ve Koordinasyon Müdürü'nün uzman yardımcısı hakkında hazırlayacağı raporlar da gözönünde bulundurulur.

#### **Uzmanlığa Atanma**

**Madde 24** — Uzmanlık yeterlik değerlendirilmesinde, başarılı olan uzman yardımcıları uzmanlık kadrolarına atanırlar.

### **BEŞİNCİ BÖLÜM**

## Çeşitli Hükümler

### **Yabancı Dil Eğitimi**

**Madde 25** — Uzmanlar ve Uzman Yardımcılarının yabancı dillerini geliştirmek amacıyla yabancı dil eğitimi yurt içinde ve yurt dışında bir program içinde yürütülür.

### **Yurt Dışına Gönderme**

**Madde 26** — Uzman ve uzman yardımcıları belli bir düzeyde yabancı dil öğrendikten sonra araştırma yapmak, mesleki bilgi ve görgüsünü artırmak amacıyla yurt dışına gönderilebilir.

**Geçici Madde** — 7 Mart 1986 tarihli İçişleri Bakanlığı Araştırma,

Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı ve İl ve İlçe Planlama Birimleri Uzmanlık Yönetmeliğinin Geçici 3 üncü maddesi gereğince uzmanlık sistemi kurulmadan önce İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğüne asaleten atanmış olduğu halde uzmanlık tezi alan ve tezini hazırlayarak söz konusu yönetmelik hükümlerine göre uzman sıfatını kazananlar, bu sıfatı kazandıkları tarihten itibaren, uzmanlar için tanınmış haklardan yararlanırlar.

### **Yürürlükten Kaldırılan Hükümler**

**Madde 27** — 7 Mart 1986 tarihli Bakanlık onayı ile yürürlüğe konulan İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı ile İl ve İlçe Planlama Birimleri Uzmanlık Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır.

### **Yürürlük**

**Madde 28** — Bu yönetmelik Bakanlık Makamınca onaylandığı tarihte yürürlüğe girer.

### **Yürütme**

**Madde 29** — Bu yönetmelik hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

(Bu yönetmelik, 15 Ağustos 1991 tarihinde Bakan Onayıyla yürürlüğe girmiştir.)