

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 66	MART 1994	SAYI: 402
İÇİNDEKİLER		
Şevki PAZARCI	: İmar Konularında Uygulanan Cezalar	1
Örhan PİRLER	: Belediyelerde, İl Özel İdarelerinde ve Köylerde Kamulaştırma İşleri	9
Ahmet ÖZER	: Fransa'da Devlet Yönetiminin Merkez	
Dışında	Örgütlenmesi	31
Fikri GÖKÇEER	: İller Bankası	45
Doç. Dr. Turan GENÇ	: Kamu Görevlilerinin Örgütlenme Hak Ve Özgürlüğü	61
Doç. Dr. Bilal ER YILMAZ	: Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler	69
Doç. Dr. Zerrin Toprak KARAMAN	: Kent Planlama Çalışmalarında Arsa Faktörü ve Arsa Ofisinin Etkinliği	95
Dr. Erol ALPAR	: Yönetim Hukukunun Gelişimi	103
Dr. İlhan AKBULUT	: Bölücülük ve Tasnifleri	141
Ali KUYAKSİL	: Yönetimin Çevresiyle İlişkileri	149
S. Nevzat KORKMAZ		
Ali GÜNDOĞDU	: Afetler Acil Yardım Planı Gereğince Kurulan Kurtarma ve Yardım Komiteleri	157
Nihat CANPOLAT	: Nevruz	163
Ahmet Sezai AYDIN	: Amerika Birleşik Devletleri Kent	
Kuruluşlarında	Kamu Güvenliği	169
Ö. Faruk GÜNAY	: İngiltere'de Parlamento ve Hükümet	199
Zekeriya ŞARBAK	: Amerika Birleşik Devletlerinde Eyalet ve Şehir Yönetimi	211
MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR		
Mehmet ALDAN	: Avni DOĞAN	223
HABERLER	: İçişleri Bakanlığı'ndan Haberler	241
MEVZUAT		
Nilüfer ALTUNBULAK	: 1 Ocak 1994 - 31 Mart 1994 Tarihleri Arasında Resmi Gazetede Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	261

	G.M.K. Bulvarı Yonca Pasajı No : 20/22 Demir tepe-ANKARA Tel : (312) 229 92 11 229 17 07
	Fax: 231 06 66
SEVİNÇ MATBAASI	

• İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

İMAR KONULARINDA UYGULANAN CEZALAR

Şevki PAZARCI

Vali

İmar konularında cezalar, başta İmar Kanunu olmak üzere çeşitli kanunlarda yer almıştır.

Bu cezalar, belediye sınırları içinde ve mücavir alanlarda belediye encümeni veya belediye başkam ve belediye sınırları dışında en büyük mülkî amir tarafından verilir.

İmar konularında genellikle uygulanan cezalar;

- Para cezası verilmesi,
- Hatalı ve tehlikeli durumun giderilmesi,
- Yapının mühürlenerek inşaatın durdurulması,
- Yapılan masrafların cezalı olarak alınması,
- Ruhsatın iptal edilmesi,
- Yapının yıktırılması, şeklinde görülmektedir.

İmar konularına ilişkin cezaları, kanunların kabul tarihi itibariyle aşağıdaki başlıklar altında inceleyebiliriz.

1 — 7269 SAYILI KANUN

15 Mayıs 1959 tarih ve 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanunun 2nci maddesinin 2nci bendine göre;

Mahallî şart ve özellikler dolayısıyla yangın afetine uğraması muhtemel olan sahalara, şehir ve kasabalarda belediye meclisleri, köylerde ihtiyar heyetleri tarafından tespit ve kaymakamların mütalâası alındıktan sonra valilerin tasvibi üzerine ilgili belediyelerce ilan olunur.

Aynı Kanunun 2.7.1968 tarih ve 1051 sayılı Kanunla değişik 3 üncü maddesi uyarınca;

“İkinci maddeye göre ilan edilen afet bölgelerinde yeniden yapılacak, büyütülecek veya esaslı tamir görecektir resmî ve özel bütün yapıların tabi olacağı teknik şartlar, Bayındırlık Bakanlığının mütalâası da alınarak İmar ve İskân Bakanlığınca hazırlanacak bir yönetmelikle tespit olunur.

Belediye hudutları ve mücavir sahalar dahilinde ilgili belediyelerle bunun dışında kalan yerlerde vali ve kaymakamlar bu yönetmelik esaslarının uygulanmasını sağlamakla yükümlüdürler.

Yönetmelik esaslarına aykırı olan yapılar hakkında; yukarıda belirtilen merciler tarafından sahiplerine tebligat yapılarak en çok üç aylık süre içinde hatanın ve tehlikeli durumun giderilmesi bildirilir.

Verilen süre içinde sahiplerince ıslah edilmeyen bina veya bina kısımları belediye hudutları ve mücavir saha dahilinde belediye encümenlerince, diğer yerlerde ise il ve ilçe idare kurullarınca, yıkma parası yıkıntı malzemesinden karşılanmak, yetmemesi halinde kalan kısım afetler fonundan karşılanmak üzere yıktırılır.

İmar ve İskân Bakanlığı bu konuda gerekli kontrol ve denetime yetkilidir...”

2 — GECEKONDU KANUNU

20.7.1966 tarih ve 775 sayılı “Gecekondu Kanununun “Yeniden gecekondu yapımının önlenmesi” başlıklı 18 inci maddesine göre;

“Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra, belediye sınırları içinde veya dışında belediyelere, hazineye, özel idarelere, katma bütçeli dairelere ait arazi ve arsalarda veya Devletin hüküm ve tasarrufu altında bulunan yerlerde yapılacak, daimi veya geçici bütün izinsiz yapılar, inşa sırasında olsun veya iskân edilmiş bulunsun, hiçbir karar alınmasına lüzum kalmaksızın, belediye veya Devlet zabıtası tarafından derhal yıktırılır.

Yıkım sırasında lüzum hasıl olduğunda, belediyeler ilgili mülkiye amirlerine başvurarak yardım isteyebilirler. Mülkiye amirleri Devlet zabıtası ve imkânlarından faydalanmak suretiyle, izinsiz yapıların yıkımı konusunda yükümlüdürler.

Özel kişilere veya bu maddenin 1 inci fıkrasında sözü geçenler dışındaki tüzelkişilere ait arazi ve arsalar üzerinde yapılacak izinsiz yapılar hakkında, arsa sahiplerinin yazılı müracaatları üzerine ve mülkiyet durumlarını tevsik etmeleri şartıyla bu madde hükümleri, aksi halde genel hükümler ve 6785 sayılı İmar Kanunu hükümleri uygulanır”.

Aynı Kanunun 2nci maddesi uyarınca;

“Bu Kanunda sözü geçen (gecekondu) deyimi ile, imar ve yapı işlerini düzenleyen mevzuata ve genel hükümlere bağlı kalınmaksızın, kendisine ait olmayan arazi ve arsalar üzerinde., sahibinin rızası alınmaksızın yapılan izinsiz yapılar kastedilmektedir”

3 — KÜLTÜR VE TABİAT VARLIKLARINI KORUMA KANUNU

21.7.1983 tarih ve 2683 sayılı “Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununun “Ruhsatsız yapı yasağı” ile ilgili 16ncı maddesi uyarınca;

Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile bunların koruma alanlarında ruhsatsız olarak inşaat yapmak yasaktır. Buralarda ruhsatsız olarak yapılacak inşaatlar ile, koruma amaçlı imar planlarında, plana; sitlerde sit şartlarına aykırı olarak inşa edilen yapılar hakkında imar mevzuatına göre işlem yapılır.

Yukarıdaki maddede geçen bazı deyimler, aynı Kanunun 3 üncü maddesinde açıklanmıştır. Buna göre;

(1) “Kültür varlıkları”; tarih öncesi ve tarihi devirlere ait bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan yer üstünde, yer altında veya su altındaki bütün taşınır ve taşınmaz varlıklardır.

(2) “Tabiat varlıkları”; jeolojik devirlerle tarih öncesi ve tarihi devirlere ait olup ender bulunmaları veya özellikleri ve güzellikleri bakımından korunması gerekli yer üstünde, yer altında veya su altında bulunan değerlerdir.

(3) “Sit”; tarih öncesinden günümüze kadar gelen çeşitli medeniyetlerin ürünü olup, yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özelliklerini yansıtan kent ve kent kalıntıları, önemli tarihi hadiselerin cereyan ettiği yerler ve tespiti yapılmış tabiat özellikleri ile korunması gerekli alanlardır.

Yukarıda 16ncı maddede sözü geçen “...Buralarda ruhsatsız olarak yapılacak inşaatlar ile, koruma amaçlı imar planlarında, plana; sitlerde, sit şartlarına aykırı olarak inşa edilen yapılar hakkında imar mevzuatına göre işlem yapılır” hükmü gereğince 3194 sayılı İmar Kanununun 42nci maddesi uygulanır.

4 — BOĞAZİÇİ KANUNU

18.11.1983 tarih ve 2960 sayılı “Boğaziçi Kanununun “Yıkım işleri” ile ilgili 13 üncü maddesi uyarınca;

“Aşağıda belirtilen yapılar Boğaziçi İmar İdare Heyetinin kararı ve Boğaziçi İmar Müdürünün yazılı emri ile yıkılır ve yıktırılır.

- a) İnşaat ruhsatı olmayan yapılar,
- b) Yapının inşaat ruhsatı ve eklerine ve imar mevzuatına aykırı yapılmış bölümleri,
- c) Boğaziçi İmar Müdürlüğünce mühürlenerek yapımı durdurulmuş yapıların mühürlendikten sonra yapılan ilaveleri,

d) Yapılarda kullanma izni verildikten sonra imar mevzuatına aykırı olarak yapılan değişiklikler ve eklentileri.

Bu Kanun hükümlerine göre yıkılması gereken yapılar tespit edildiğinde Boğaziçi İmar Müdürlüğünce derhal Valiliğe bildirilir. Vali Boğaziçi İmar Heyetini en geç yedi gün içinde toplayarak konunun karara bağlanmasını sağlar ve kararı Boğaziçi Müdürlüğüne gönderir.

Yıkım emri 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine bağlı kalınsızın güvenlik kuvvetleri veya belediye zabıta kuvvetleri tarafından mal sahibine veya müteahhide tebliğ edilir. Bu tebligat on beş gün içinde tamamlanır. Tebligatın bu şekilde yapılması mümkün olmadığı takdirde, yıkım emri yapı mahallinde görülebilecek bir yere on beş gün müddetle asılır ve bu işlem bir tutanakla belirlenir. Bu suretle durum mal sahibi veya müteahhide tebliğ edilmiş sayılır.

Tebligatın tamamlanmasından itibaren on beş gün içinde yapı, mal sahibi veya müteahhit tarafından yıkılmadığında, yıkım işlemi Boğaziçi İmar Müdürlüğünce yerine getirilir ve yıkım masrafları % 20 fazlası ile mal sahibi veya müteahhitten tahsil edilir”.

Aynı Kanunun “Ceza hükümleri” başlığını taşıyan 18 inci maddesi gereğince;

“Boğaziçi alanında inşaat ruhsatı alınmadan yapılan yapıların tamamı, inşaat ruhsatı ve eklerine ve imar mevzuatına aykırı yapılan yapıların aykırı kısım ve bölümleri, bu Kanunun 13 üncü maddesine göre yıktırılmakla beraber, yazı sahipleri, fenni mesulleri ve müteahhitleri bir aydan altı aya kadar hapis ve 200.000 liradan 500.000 liraya kadar ağır para cezası ile cezalandırılır. Bu fiillerin tekrar edilmesi halinde söz konusu kimselere verilecek cezalar 1/3 ünden az olmamak üzere üç katına kadar artırılır. Fenni mesullere ayrıca bir yıla kadar meslekten men cezası verilir.

İmar mevzuatına ve bu Kanuna aykırı ruhsat verenler, verilmesine müsaade edenler, bu Kanunla verilen görevleri belirtilen süre içinde yapmayanlar veya görevini kötüye kullananlar fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.

Boğaziçi alanında tarihi ve doğal güzelliklerin yoğunlaştığı kıyı, sahil şeridi ve öngörünüm bölgesinde doğal yapıyı tahrip eden veya niteliğini bozanların fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde iki aydan bir yıla kadar hapis ve 200.000 liradan 500.000 liraya kadar ağır para cezası ile cezalandırılır. Ayrıca bu fiilleri işleyenler, doğal yapıyı en geç bir yıl içinde aslına uygun hale getirmekten sorumludurlar. Aksi halde doğal yapı Boğaziçi İmar Müdürlüğünce, masrafları iki katı ile failden ve mal sahibinden müteselsil en tahsil edilerek aslına uygun hale getirilir”.

5 — KARAYOLLARI TRAFİK KANUNU

13.11.1983 tarih ve 2918 sayılı “Karayolları Trafik Kanununun:

a) “Belediye sınırları dışında karayolu kenarında yapı ve tesisler” ile ilgili

17 inci maddesine göre;

Karayollarında her iki taraftan sınır çizgisine elli metre mesafe içinde bağlantıyı sağlayacak geçiş yolları yönünden; akaryakıt, servis, dolum ve muayene istasyonları, umuma açık park yeri ve garaj, terminal, fabrika, iş hanı, çarşı, pazar yeri, eğlence yerleri, turistik yapı ve tesisler, inşaat malzemesi ocak ve harmanları, maden ve petrol tesisleri, araç bakım, onarım ve satım yerleri ve benzeri trafik güvenliğini etkileyecek yapı ve tesisler için, o karayolunun yapım ve bakımı ile sorumlu kuruluştan izin alınması zorunludur.

Verilen izinler ilgili valiliğe bildirilir.

İzinsiz yapılan bu gibi tesislerin yapımı ve işletilmesi yetkililerce durdurulacağı gibi, yönetmelikteki şartlar yerine getirilmeden işletme izni verilmez ve bağlantı yolu, her türlü gider sorumlulara ait olmak üzere yolun yapım ve bakımı ile ilgili kuruluşça ortadan kaldırılır.

(Değişik 3.11.1988 - 34/30 Md.) Bu madde hükümlerine uymayanlar yüz bin lira para cezası ile cezalandırılır”.

b) Belediye sınırları içinde bulunan karayolu kenarındaki yapı ve tesisler.

Karayolları Trafik Kanununun 28.3.1985 tarih ve 3176 sayılı Kanunla değişik 18 inci maddesi uyarınca;

“Belediye sınırları içindeki karayolları kenarında yapılacak ve açılacak 17nci maddede sayılan yapı ve tesisler için;

(a) Belediyelerden izin alınması,

(b) Belediyelerin de trafik güvenliği bakımından bu tesisler hakkındaki Yönetmelikte belirtilen şartların yerine getirilmesini sağlamaları, zorunludur.

İzinsiz yapılan bu gibi tesislerin yapımı ve işletilmesi yetkililerce durdurulacağı gibi, Yönetmelikteki şartlar yerine getirilmeden işletme izni verilmez. Ve bağlantı yolu, her türlü gider sorumlulara ait olmak üzere yolun yapım ve bakımı ile ilgili kuruluşlarca ortadan kaldırılır.

(Değişik : 3.11.1988 - 1988 - 3493/31 Md.) Bu madde hükümlerine aykırı olarak izinsiz yapı yapanlar yüz bin lira para cezası ile cezalandırılırlar.

Bu madde ve 17nci maddede belirtilen tesislere ait şartlar, izin ve denetim esasları Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca düzenlenen yönetmelikte gösterilir”.

6 — İMAR KANUNU

3.5.1985 tarih ve 3194 sayılı “İmar Kanununun “Ceza hükümleri” başlığı altındaki 42nci maddesine göre;

“Ruhsat alınmadan veya ruhsat veya 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. ’dan 25.000.000 liraya kadar para cezası verilir. Ayrıca fennî mesule bu cezaların 1/5’i uygulanır.

Birinci fıkrada belirtilen fiiller dışında bu Kanunun 28, 33, 34, 39 ve 40 inci maddeleri ile 36nci maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen yükümlülükleri yerine getirmeyen mal sahibine, fennî mesule ve müteahhide 500.000TL.’dan 10.000.000 liraya kadar para cezası verilir.

Birinci ve ikinci fıkralarda belirtilen fiillerin tekrarı halinde para cezaları bir katı artırılarak verilir.

Yukarıdaki fıkralarda gösterilen cezalar, ilgisine göre doğrudan doğruya belediyeler veya en büyük mülkî amir tarafından verilir...”

Yukarıdaki maddede sözü geçen “imar mevzuatına aykırı yapı” Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliğinin 4/20nci maddesinde;

“Ruhsatsız yapılar, ruhsat ve eklerine, fen ve sağlık kurallarına, kat nizamına, taban alanına, komşu mesafelerine, imar yoluna, ön cephe hattına, bina derinliğine, imar planı bölgeleme esaslarına aykırı olan komşu parsel veya imar planlarında yol, yeşil alan, otopark gibi kamu hizmet ve tesisleri için ayrılmış alanlara tecavüz eden, kesin inşaat yasağı olan yerlere inşa edilen yapılardır.” şeklinde tanımlanmıştır.

İmar Kanununun 42nci maddesinde, para cezalarının doğrudan doğruya belediyelerce verilmesi hükmü bulunmakta ise de, 1580 sayılı Belediye Kanununun 83/9 uncu maddesine göre, “para cezaları hakkındaki kanunlara tevfiқан ceza takdiri” görev ve yetkisi belediye encümenlerine verilmiş bulunduğundan, uygulanacak para cezası miktarının belediye encümenince karara bağlanması gerekmektedir.

7 — KIYI KANUNU

4.4.1990 gün ve 3621 sayılı “Kıyı Kanununun “ceza hükümleri’ başlığı altında 15 inci maddesi gereğince;

“a) Kıyıda ve uygulama imar planı bulunan sahil şeritlerinde;

1. Duvar, çit, parmaklık, tel örgü, hendek, kazık ve benzeri engelleri oluşturanlara kum, çakıl alan veya çekenlere 5 milyon lira,

2. Moloz, toprak, cüruf, çöp gibi kirletici ve çevreyi bozucu etkisi olan atık ve artıklar dökenlere 10 milyon lira,

3. Kıyı değiştirecek boyutta kazı yapan, kum, çakıl alan veya çekenlere 50 milyon lira,

para cezası verilir.

b) Bu Kanun kapsamında kalan alanlarda, Kanun hükümlerine uyulmadan ruhsatsız, ruhsat ve eklerine aykırı olarak yapılan sahiplerine ve müteahhidine, 3194 sayılı İmar Kanununda öngörülen para cezalarının iki misli para cezası verilir.

Ancak, ruhsata bağlanması mümkün olmaması nedeniyle 3194 sayılı İmar Kanununun öngördüğü süre içerisinde yapısını yıkandan tahakkuk ettirilen para cezası alınmaz.

Para cezası, ilgisine göre doğrudan doğruya Vali veya Belediye Başkanı tarafından verilir...”

Yukarıdaki maddede yazılı para cezalarının yıllar itibarıyla miktarlarının tespitinde, 7.12.1988 tarih ve 3506 sayılı Kanun ile bu Kanunda değişiklik yapan 6.12.1989 tarihli ve 3591 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekmektedir.

BELEDİYELERDE, İL ÖZEL İDARELERİNDE VE KÖYLERDE KAMULAŞTIRMA İŞLERİ

Orhan PİRLER

E. Vali

GİRİŞ

Bilindiği gibi, ülke genelinde kamu hizmetlerinin tek bir merkezden yürütülmesi mümkün olmamaktadır. Kamu hizmetleri değişik yönetim birimleri arasında bölüşülmektedir. Bu nedenle birçok ülkenin idari yapısı, “Merkezi İdare” ve “Mahalli İdare” işbölümü esasına dayanır.

Bizim Anayasamız da bu bölüşmeyi esas ilke olarak kabul ettiği için Türkiye idare yapısını “Merkezden Yönetim” ve “Yerinden Yönetim” esasına dayandırmıştır.

Merkezden yönetim, genellik karakteri bulunan hizmetlerin programlarının yapılmasını, bunların uygulanmasını, idareler arasında koordinasyonun sağlanmasını, denetimlerin yapılmasını içerir.

Yerinden yönetim, mahallilik karakteri bulunan bir kısım hizmetlerin, o belde oturan halkın meydana getireceği yerel yönetimler tarafından yapılmasıdır.

Anayasa’nın 127nci maddesine göre, “Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Her ülkede, mahallilik karakteri galip gelen bir kısım hizmetlerin, o bölgede oturan halkın meydana getireceği mahalli idareler tarafından yapılması daha uygun bulunmuştur.

Mahalli idareler, halk idaresinin gerçekleştiği, halkın kendi kendini idareye başladığı yerlerdir. Mahalli idareler halkın içinden doğmuş ve kuvvetini halktan almış idarelerdir.

Mahalli idare denince, belediyeler, il özel idareleri ve köyler anlaşılır.

Mahalli idareler, beldenin güzelleşmesini, belde halkının mahalli müşterek ve medeni ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlüdürler. Mahalli idareler, beldeyi güzelleştirmek ve halkın ihtiyaçlarını karşılamak ve sağlamak için sosyal, kültürel, ekonomik, imar, esenlik alanlarında birçok hizmet yaparlar.

Bilhassa, 3194 sayılı İmar Kanunu bütün ülke sathını kapsamına almış, tüm belediyelerde, il özel idarelerinde ve köylerde uygulanır hale gelmiş, bu yüzden imar faaliyet alanları çok genişlemiştir.

Mahalli idareler kendilerine düşen imar hizmetlerini, yollar, parkları, bahçeleri, hizmet binaları, sanayi sitelerini, yeşil alanları, okulları, sağlık ocaklarını, pazar yerlerini düzenlemek ve sağlamak için taşınmaz mal edinmek zorundadırlar.

Mahalli idareler ihtiyacı bulunan taşınmaz malları ya satın alarak ya bağış yoluyla veya hazineden alarak veyahut kamulaştırma yoluyla temin edebilirler.

Mahalli idarelerin taşınmaz mal edinmede en çok başvurduğu yol, kamulaştırmadır. Bu hususta 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu bulunmaktadır.

Biz bu yazımızda, belediyelerin, il özel idarelerinin ve köylerin kamulaştırma yoluyla taşınmaz mal edinme konusunu inceleyeceğiz.

KAMULAŞTIRMA NEDİR?

Kanunlarımızda kamulaştırmanın tanımı bulunmamaktadır. Gerek bilim adamlarının gerekse uygulayıcıların tanımlarına rastlamak mümkündür. Bunların tanımlarındaki müşterek nokta, “kamu yararına, özel kişilerin taşınmaz mallarının mülkiyet hakkının zorla ellerinden alınmasıdır”.

Anayasa bir taraftan mülkiyet hakkını güvence altına almış bir taraftan da kamulaştırmaya imkân vermiştir.

Anayasa’nın 35 inci maddesine göre, “Herkes mülkiyet ve miras hakkına sahiptir. Bu haklar, kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz”.

Anayasa’nın 46ncı maddesi, kamu yararının gerektirdiği hallerde, kamulaştırma yapılmasına imkan vermektedir. Maddede “devlet ve kamu tüzelkişilerinin, kamu yararının gerektirdiği hallerde, karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların, kanunda gösterilen esas ve usullere göre... kamulaştırmaya yetkili oldukları” belirtilmiştir.

Anayasanın bu maddesinin ışığı altında, 4.11.1983 tarih ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu vazolunarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun, Devlet ve kamu tüzelkişileri tarafından yapılacak kamulaştırmalardaki esas ve usulleri düzenlemektedir.

Kamulaştırmada belirgin özellik, kişilerin taşınmaz mallarının, sahibinin elinden zorla alınmasıdır. Tüm koşullar oluşunca, mal sahibi ben malı veremem diyemez. Malın mülkiyeti kamulaştırma ile idareye geçer.¹

¹ A. Arcak, Kamulaştırma Yasası, s. 145.

Bu izahattan sonra kamulaştırmayı şöyle tanımlayabiliriz; Kamulaştırma, kamu yararının gerektirdiği hallerde, özel kişilerin mülkiyetindeki taşınmaz malların, bedeli peşin veya taksitle verilerek, bir kamu hizmetine tahsis edilmek üzere, sahibinin rızası hilafına, mülkiyetinin zorla elinden alınmasıdır.

Kamulaştırmada, taşınmaz malın, sahibinin rızası hilafına zorla elinden alınması söz konusu olduğundan, yerel yönetimlerle mülk sahibi arasında sık sık ihtilaflar çıkar. İdari mahkeme veya Danıştay kararları bunları en güzel örneklerini teşkil eder. Bunun için, yerel yönetim yöneticilerinin kamulaştırma şartlarını ve usullerini çok iyi bilmeleri gerekir.

Şunu da ilave etmek gerekir ki, mevzuatımıza göre yerel yönetimler; Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler olmak üzere üç tanedir.

KAMULAŞTIRMANIN GENEL ESASLARI

Kamulaştırmalarda, özel kişilere ait taşınmaz malların zorla alınması söz konusu olduğundan, toplum yararı ile özel kişilerin çıkarları arasında denge kurulması, özel kişilerin fazla mağdur edilmemesi gerekir. Keyfi uygulamaların önlenmesi bakımından, kamulaştırmalar bazı esas ve usullere bağlanmıştır. Bu esas ve usuller 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununda belirlenmiştir.

Yerel yönetimlerde yapılacak kamulaştırmalar bakımından, bu esas ve usulleri kısa kısa açıklamakta yarar vardır.

1 — Kamulaştırma yetkili idareler tarafından yapılır.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 2nci maddesi, kamulaştırma yapmaya yetkili idareleri genel olarak belirlemiştir. Maddede yerel yönetimlerin kamulaştırma yapmaya yetkili oldukları açık bir şekilde belirtilmemiştir. Madde ile “kamu tüzelkişilerinin, kamu kurum ve kuruluşlarının” kamulaştırma yapmasına yetki verilmiştir. Belediyeler, il özel idareleri ve köyler de birer kamu tüzelkişisidir. Bu nedenle belediyeler, il özel idareleri ve köyler de kamulaştırma yapabilirler.

Ancak, 442 sayılı Köy Kanununun 44 üncü maddesinin 2nci bendinde kamulaştırmayla ilgili bazı hükümler bulunmaktadır. Bu hükümlere göre, “İhtiyar Meclisi bu kanunun 13 ve 14 üncü maddelerinde yazılı mecburi ve ihtiyari işleri yapmak için lüzumu halinde köy sınırı içindeki gayrimenkulleri değer pahasıyla satın alır. Mal sahibi razı olmazsa köyün bağlı bulunduğu kaza ve vilayet idare heyeti işi gözden geçirir. İdare heyetinin kararına söz yoktur”.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu, idarelerin yapacakları kamulaştırmalarla ilgili esas ve usulleri belirlemektedir. Aynı kanunun “Kaldırılan ve Saklı Tutulan Hükümler” başlığını taşıyan 40 inci maddesi, (... diğer özel kanunlardaki kamulaştırmaya ilişkin hükümler saklıdır) hükmünü taşımaktadır. Bu hüküm, köy

lerde yapılacak kamulaştırmalarda hangi kanun hükümlerinin uygulanacağı hususunda tereddütler yaratmaktadır. Bu durum karşısında, köylerde yapılacak kamulaştırmalarda bu iki kanundan hangisi uygulanacaktır?

2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 2nci maddesi, kamulaştırma yapabilecek idareleri belirlemiştir. Maddedeki kamu tüzelkişileri kapsamına köyler de girer. Çünkü köy bir kamu tüzelkişisidir. Ayrıca Kamulaştırma Kanunu gerekçesinde “köy” adına açık bir şekilde yer verilmektedir. Keza Kamulaştırma Kanununun bazı maddelerinde “köy idarelerine verilen yetkiler” açıkça belirtilmiştir.

Bu durumlar karşısında Köy Kanunundaki kamulaştırmaya ilişkin hükümleri uygulamak mümkün değildir. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu köylerdeki kamulaştırmaları da kapsamına almıştır. Köyler için yapılacak kamulaştırmalarda da 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu hükümleri uygulanacaktır.

2 — Kamulaştırma, kamu yararının gerektirdiği hallerde yapılır.

Anayasa’nın 46 ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 1 inci maddeleri, idarelere “kamu yararının gerektirdiği hallerde” kamulaştırma yetkisi tanımıştır.

Mevzuatımızda “kamu yararı” deyiminin bir tanımı bulunmamaktadır. Bilim adamları ve uygulamacılar da kamu yararının tanımını yapmaktan kaçınmışlardır. Kamu yararının hukuki bir kavram ve tercih sorunu olduğunu belirtmişlerdir.

Kamu yaran, toplum yararına yapılan hizmetlerde, toplum çıkarlarını, bireysel çıkarlara tercih etme durumudur.

Türk Hukuk Lügatinde, kamu yaran şu şekilde tanımlanmıştır : “Halk ihtiyaçlarıyla veya milli birliğin, devletin ihtiyaçlarıyla ilgili olan ve bunları karşılayan, halka, millete, devlete istifadeler temin eden menfaatlerdir”.

Büyük Larousse’a göre, kamu yararı, ‘kamuun gereksinmelerini karşılayan, ulusun ve devletin çıkarlarıyla ilgili olan yarardır.

Kamu yararı kararı, devletin ve toplum menfaatinin korunması, kamu hizmetlerinin daha iyi yapılması, vatandaşlara hizmetlerin daha iyi götürülmesi amacıyla alınır.

Kamu hizmetlerinin bulunduğu yerde kamu yararı vardır. Kamu hizmeti, bir bakıma kamu yaran deyimini sınırlayan bir faktör olmaktadır. Kamulaştırma işlemlerinde kamu yararının varlığını tespit etme yetkili idarelere verilmiştir.

Belediyelerde; belediyeler tarafından yapılacak kamulaştırmalarda, kamu yararı kararını almaya belediye encümenleri yetkilidir.

Belediye encümenlerince verilen kamu yaran kararları, ilçelerde kaymakamın, il merkezlerinde valinin onayı ile tamamlanır.

Belediyelerin onaylı imar planlarına göre, yapılacak hizmetler için, kamu yararı karar alınmasına ve yetkili mercie onaylatılmasına gerek bulunmamaktadır. Bu durumda belediye encümenlerinin kamulaştırma işlemlerine başladığını gösteren bir karar alınır.

Belediye encümenlerinin aldıkları kamu yararı veya kamulaştırma kararlarına karşı idari yargıda dava açılabilir.

Şunu da belirtelim ki, belediye encümenleri ancak kendi belediye hudutları içindeki yerler için kamulaştırma kararı verebilirler. Bunun iki istisnası bulunmaktadır.

Bunlardan birincisi, belediyeler su ihtiyaçlarını karşıladıkları kaynakların etrafını muhafaza altına almak için kamulaştırma yapabilirler. Bu yer belediye hudutları içinde olmasa dahi kamulaştırılabilir. (1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu Madde 238)

İkincisi, Belediye hudutları içerisinde Mezarlıklar Tüzüğünde belirtilen nitelikte mezarlık yapmak için arazi bulunmadığı takdirde, belediye hudutları dışında bu nitelikleri taşıyan arazileri kamulaştırmak mümkündür.

Kamulaştırma yetkisi özel bir mercie verilmiş hallerde, belediye encümeninin aldığı kamulaştırma kararı geçersizdir.²

Bir il sınırları içinde birden çok belediyeyi ilgilendiren işlerde kamu yararı kararını, il idare kurulları alır. Bu karar vali tarafından onaylanır.

İl Özel İdarelerinde: özel idareleri tarafından yapılacak kamulaştırmalarda, kamu yararı kararını, il daimi encümenleri alır. Bu karar vali tarafından onaylandıktan sonra yürürlük kazanır.

Onaylı imar planına veya ilgili bakanlıklarca onaylı özel plan ve projesine göre yapılacak hizmetler için ayrıca kamu yararı kararı alınmasına ve onaylanmasına gerek bulunmamaktadır. Bu durumlarda yetkili icra organınca kamulaştırma işlemlerine başladığını gösteren bir karar alınır.

İl daimi encümenlerinin aldıkları kamu yaran ve kamulaştırma kararlarına karşı idari yargıya başvurulabilir.

İl daimi encümenleri, il hudutlar dahilinde yapacakları hizmetler için, kamu yararı ve kamulaştırma kararı alabilirler. Kamulaştırma yetkisi özel bir mercie verilmiş hallerde, il daimi encümenleri, kamu yararı ve kamulaştırma kararı alamazlar.

Kamulaştırma kararı verilip yetkili merci tarafından onaylanmayan kamulaştırma karar var sayılamaz.³

² D.6.D. 6.3.1973 gün, E. 1972/2125, K. 1973/869.

³ Y.5.H.D. 8.6.1965 gün, E. 2118, K. 2870.

Köylerde: Köy yararına yapılacak kamulaştırmalarda, kamu yararı kararını almaya köy ihtiyar kurulu yetkilidir. Köy ihtiyar kurullarının aldıkları kamu yararı karar, ilçelerde kaymakamın, il merkezi köylerinde valinin onayı ile tamamlanır.

Köyün onaylı imar planına göre yapılacak hizmetler için kamu yararı kararı alınmasına ve yetkili mercie onaylatılmasına gerek bulunmamaktadır. Bu durumda köy ihtiyar kurulunca kamulaştırma işlemine başlandığına dair karar alınır.

Şunu da hemen belirtelim ki, köy ihtiyar kurulan, ancak kendi köyü sınırları içindeki işler için kamulaştırma karar verebilirler.

3 — *Kamulaştırma, kanunlarla yapmak yükümlülüğünde bulunan kamu hizmetleri için yapılır.*

2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun “Kamulaştırma Şartları” başlığını taşıyan 3 üncü maddesine göre, idareler (yerel yönetimler) kanunla yapmak yükümlülüğünde bulundukları kamu hizmetleri için kamulaştırma yapabilirler. Bu duruma göre, yerel yönetimler, kanunlarla yapmak yükümlülüğünde bulunmayan hizmetler için kamulaştırma yapamazlar. Ancak bazı hallerde kanunla görev verilmemiş olmasına rağmen “kamu yararı” nedeniyle kamulaştırma yapılmasına imkân verilmiştir. Yeri geldiğinde bunlara ayrıca değinilecektir.

Belediyelerde: Belediyeler kanunla yapmak yükümlülüğünde bulundukları kamu hizmetleri için kamulaştırma yapabilirler. Belediyelerin yapmakla yükümlü oldukları kamu hizmetleri Belediye Kanununda ve diğer kanunlarda gösterilmiştir.

Belediyelerin yapmakla yükümlü oldukları hizmetler, Belediye Kanununun 15, 19, 115, 116 ve Ek maddelerinde gösterilmiştir. Bunlara ilaveten, diğer kanunlarda da belediyelere bazı görevler verilmiştir.

Belediyeler, mevzuatın kendilerine yüklediği hizmetler için ancak kamulaştırma yapabilirler. Belediyelerin yapacakları kamulaştırmalarla ilgili bazı idari yargı kararlarından örnekler verelim.

— 1580 sayılı Belediye Kanununun 15/33 üncü maddesi gereğince imar planlarında park yeri olarak gösterilen sahanın genişletilmesi amacıyla yapılan kamulaştırma kanuna uygun bulunmuştur.⁴

— Onaylı imar planı gereğince belediye tarafından otopark için kamulaştırma yapılmasında mevzuata aykırılık bulunmamaktadır.⁵

— Tasdikli imar planında açık pazar yeri olarak tespit edilen yerler belediyece kamulaştırılabilir.⁶

⁴ D.6.D. 13.3.1973 gün. E. 1972/1925, K. 1973/1053.

⁵ D.6.D. 19.1.1989 gün. E. 1987/405, K. 1988/52.

⁶ D.6.D. 27.11.1988 gün. E. 1987/459, K. 1988/149.

— 1580 sayılı Belediye Kanunu ile cami yaptırma yetkisi belediyelere verilmemiştir. İmar planında cami yeri olsa bile, belediyenin kamulaştırma yapması kanuna uygun değildir.⁷

— İmar planında resmi dairelere ayrılmış olan yerleri belediyeler kamulaştıramazlar.⁸

— Belediyeler, 1580 sayılı Belediye Kanununun 15/33 üncü maddesi gereğince küçük sanayi erbabı için, imar planında belirtilmiş bölgeye nakletmek amacıyla kamulaştırma yapabilirler.⁹

— Kızılay'ın yaptıracığı hemşire okulu ve hastane için belediye kamulaştırma karar veremez.^{10 11}

Belediye meclisinin, ucuz mesken yapmak ve bunları evi olmayanlara satmak veya kiraya vermek işini, belediyenin zorunlu görevleri arasına almak suretiyle, konut için kamulaştırma yapabilir.¹¹

Belediyelerin spor tesisi yapmak maksadı ile kamulaştırma yetkilerinin bulunmadığı, bu konuda kamulaştırmanın ancak 3289 sayılı Kanun gereğince Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğüne ait olduğu, bu sebeple belediye encümeninin kamu yaran ve kamulaştırma kararının bozulmasına karar verildi.¹²

İl İdare kurumunun belediye sınırları içinde içme ve kullanma suyu temini için kamulaştırma yetkisi bulunmamaktadır. Bu yetki belediyelere aittir.¹³

İmar planı değişiklikleri usulen ilan edilmedikçe, kamulaştırma bakımından geçerli sayılamaz.¹⁴

Kanalizasyon yapılması için, kanalizasyon güzergahında irtifak hakkı tesis edilebilir.¹⁵

Özet olarak şunu belirtelim ki, belediyeler ancak kendilerine mevzuat gereğince verilen hizmetler için kamulaştırma yapabilirler. Böylece haksız ve keyfi kamulaştırma yapmanın önüne geçilmek istenmiştir.

Belediyeler genelde imar planı hudutlar içinde bulunan yerler için kamulaştırma yapabilirler. Ancak bu ana ilkenin bazı istisnalar da bulunmaktadır. Bazı hallerde imar planı dışında kalan yerlerde dahi, belediye hizmetleri için kamulaştırma yapabilir. Bu konuda da bir iki örnek karar verelim.

⁷ D.6.D. 24.5.1967 gün, E. 1963/2434, K. 1967/1669.

⁸ D.6.D. 6.6.1967 gün, E. 1962/2607, K. 1967/1938.

⁹ D.6.D. 6.6.1972 gün, E. 1971/796, K. 1972/2131.

¹⁰ D.6.D. 23.11.1960 gün, E. 1959/3585, K. 1960/4286

¹¹ O.I.D.D.G.K.K. 8.6.1990 gün, E. 1989/383, K. 1990/103.

¹² D.6.D. 21.5.1990 gün, E. 1989/480, K. 1990/1017

¹³ D.6.D. 24.11.1987 gün, 1987/1017, K. 1987/832.

¹⁴ D.6.D. 1.10.1970 gün, E. 1969/405, K. 1970/2350.

¹⁵ D.6.D. 14.4.1992 gün, E. 1991/3786, K. 1992/1524.

İmar planı olmasa bile belediyenin yol için kamulaştırma yetkisi vardır. Belde yollarını tanzim ve ıslah etmek vazifesi belediyelere verilmiştir. İmar planı olmasa dahi belde yollarının tanzimi ve ıslahı için gayrimenkul kamulaştırmada genel menfaat vardır. Bu sebeple talep reddedilmiştir.¹⁶

Belediyeler, sınırları dışında ancak beldenin yaylası durumunda bulunan mahallesine yol yapma amacıyla kamulaştırma yapabilir.¹⁷

İl Özel İdarelerinde: İl Özel İdareleri kanunla yapmak yükümlülüğünde bulundukları kamu hizmetleri için kamulaştırma yapabilirler. İl Özel İdarelerinin yapmakla yükümlü bulundukları kamu hizmetleri 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda ve diğer kanunlarda gösterilmiştir.

İl Özel İdarelerinin yapmakla yükümlü bulundukları kamu hizmetleri 3360 sayılı İl Özel İdare Kanununun maddelerinde birer birer sayılmıştır. Bunlara ilaveten diğer kanunlar da İl Özel İdarelerine bazı görevler vermektedir.

İl Özel İdareleri, kendilerine kanunlarla verilen görevlerden ancak il hudutları içinde kamulaştırma yetkilerini kullanabilirler.

Birkaç ilin özel idarelerini ilgilendiren bir kamu hizmeti için kamulaştırma yapmaya Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Köylerde: Köy idareleri 442 sayılı Köy Kanununda sayılan hizmetler için kamulaştırma yapabilirler. Köy Kanununun 13 ve 14 üncü maddelerinde köy idarelerinin yapacakları mecburi ve ihtiyari işler birer birer sayılmıştır.

Köy idareleri mecburi işler için doğrudan doğruya kamulaştırma yapabilirler. Köy Kanununun 14 üncü maddesinde, yapılması köylünün isteğine bağlı işler, usulüne uygun olarak mecburi işler arasına alındığı takdirde bunlar için de kamulaştırma yapılabilir.

Köy idarelerine verilmiş bir hizmet olmamakla beraber, köyün ve köylünün faydasına olduğunda kamu yararı bulunan hallerde de kamulaştırma yapılabilir. Ancak bunlar istisnai durumlardır.

Köylerde kamulaştırma ile ilgili bazı idari yargı kararlarından örnekler verelim.

Köyde, köye ait boş arsa ve alan olmama durumlarında, köy konağı, çamaşırhane, tuvalet ve pazar yeri yapımı amacıyla kamulaştırma yapılabilir.¹⁸

Sulama arki yapımı köylünün isteğine bağlı işler arasında sayılmış ise de sulama işi köyün ve köylünün ortak genel yararına olduğundan, kamulaştırma yapılabilir.¹⁹

¹⁶ D.6.D E. 1958/3699, K. 1962/288.

¹⁷ D.6.D. 14.5.1990 gün, E. 1989/2128, K. 1990/904.

¹⁸ D.6.D. 9.10.1986 gün, E. 1986/586, K. 1986/811.

¹⁹ D.6.D. 18.11.1986 gün, E. 1986/659, K. 1986/978.

Köye spor sahası, mezbaha ve sağlık ocağı yapmak için kamulaştırma yapılabilir.²⁰

Köy derneğince, köylünün yapacağı zorunlu işler haline getirilen mezarlık yapma işi için köy ihtiyar kurulunca kamulaştırma karan verilebilir.²¹

Köy ihtiyar kurulu köy sıvat yeri için özel kişilere ait taşınmaz malları kamulaştırabilir.²²

Köy odası yapılmak üzere köy ihtiyar kurulu kamulaştırma karan verebilir.²³ Taşocağı işletmesi için köy ihtiyar kurulu kamulaştırma yapamaz.²⁴ Köy ihtiyar kurulu bakkal dükkkanı ihtiyacı için kamulaştırma yapabilir.²⁵

Köy yerleşim alanları için köy ihtiyar kurulu kamulaştırma karan veremez. Bu konuda karar verme yetkisi Tarım ve Köy işleri Bakanlığına aittir.²⁶

Köy Kanununda fırın yapımı köyün zorunlu ve isteğe bağlı zorunlu işleri arasında sayılmamış ise de, insanların temel gıdasını teşkil eden ekmeğin düzenli ve sağlıklı biçimde üretilerek köylüye iletilmesinde kamu yaran bulunduğundan, fırın yapmak amacıyla köy ihtiyar kurulu kamulaştırma yapabilir.²⁷

Sıvat mahalli ve sığır ereği gereksinmesi için köy ihtiyar kurulu kamulaştırma karan verebilir. Her ne kadar 442 sayılı Köy Kanununun 13 ve 14 üncü maddeleri köye böyle bir görev vermemişse de sıvat mahalli ve sığır ereği köyün vazgeçilmez bir ihtiyaç mahalli olduğundan, köy ihtiyar kurulunun kamulaştırma karan verebileceği hükme bağlanmıştır.²⁸

Topraksız muhtaç çiftçilere dağıtılmak üzere köy ihtiyar kurulunca kamulaştırma yapılmasında kamu yaran bulunmamaktadır.²⁹

Köy Kanununda, köy konağının ve Atatürk heykelinin çevresinin görünüşünü engelleyen yapılan kaldırılması yolunda köylüye görev verilmediğinden, ortada kamu yaran bulunmadığından, bu amaçla yapılan kamulaştırma kanuna aykırı bulunmuş, kamulaştırma kararı iptal edilmiştir.³⁰

Köy garajının yapılması köyün zorunlu görevleri arasında sayılmaması ve köyün ihtiyaca yetecek kadar meydan yeri bulunduğunun anlaşılması nedenleriyle, yapılan kamulaştırma iptal edilmiştir.³¹

²⁰ D.6.D. 19.12.1985 gün, E. 1985/853, K. 1985/1492.

²¹ D.6.D. 6.3.1979 gün, E. 1976/5056, K. 1976/1004.

²² D.İ.B.K.K. 19:12.1975 gün, E. 1972/7, K. 1975/16.

²³ D.6.D. 27.10.1964 gün, E. 1961/2552, K. 1964/4280.

²⁴ D.6.D. 10.3.1965 gün, E. 1965/1831, K. 1965/471.

²⁵ D.6.D. 12.6.1967 gün, E. 1966/4006, K. 1967/1992.

²⁶ D.6.D. 7.10.1991 gün, E. 1990/2099, K. 1991/1884.

²⁷ D.6.D. 17.4.1985 gün, E. 1986/310, K. 1986/559.

²⁸ D.6.D. 27.3.1973 gün, E. 1972/3204, K. 1973/1253.

²⁹ D.6.D. 13.4.1982 gün, E. 1980/1976, K. 1982/912.

³⁰ D.6.D. 16.12.1986 gün, E. 1986/1047, K. 1986/1132.

³¹ D.6.D. 13.4.1982 gün, E. 1981/1762, K. 1982/916.

Şunu da hemen belirtelim ki, köy ihtiyar kurulları, ancak kendi köyü hudutları içerisindeki işler için kamulaştırma karar verebilir.

4 — Özel kişilerin mülkiyetindeki taşınmaz mallar kamulaştırılabilir.

Yerel yönetimler tarafından özel kişilerin mülkiyetinde bulunan taşınmaz mallar kamulaştırılabilir. Bunlar gerçek veya tüzelkişi olabilir.

Kamulaştırma konusu olacak taşınmaz malların, yerel yönetimlere (belediye, il özel idaresi ve köy) ait bir kamu hizmetinin yapılması için gerekli olması lazımdır. Gereksiz şekilde, sırf bazı kişileri mağdur etmek için kamulaştırma yapılamaz.

Kamu tüzelkişilerinin ve resmi kurumların sahip oldukları taşınmaz mallar ve kaynaklar, yerel yönetimler tarafından kamulaştırılmaz. Taşınmaz mala veya kaynağa ihtiyacı bulunan yerel yönetimler, ödeyeceği bedeli de belirterek mal sahibi idareye başvurur. Mal sahibi idare devire muvafakat etmez veya 60 gün içinde cevap vermez ise, anlaşmazlık, yerel yönetimin başvurması üzerine Danıştay'ın ilgili idari dairesince iki ay içinde incelenerek karara bağlanır.

Bu konudaki bir Danıştay kararı şöyledir : Bir kamu kuruluşunun diğer bir kamu kuruluşuna ait bir taşınmazı kamulaştırması yok hükmündedir. Bu kurumun diğer bir kuruma ait taşınmazı kamulaştırması ancak 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 30 uncu maddesinde sayılan usule göre yapılması gerekir.

Bir Danıştay kararına göre, onaylı imar planı gereğince yabancı uyruklulara ait taşınmaz mallar da kamulaştırılabilir.

5 — Kamulaştırma, bedeli peşin veya taksitle ödenmek suretiyle yapılır.

Yerel yönetimler tarafından yapılacak kamulaştırmalarda, taşınmaz malların bedeli peşin ödenmek suretiyle yapılır. Kamulaştırma Kanununun 3 üncü maddesi bunu amirdir. Kamulaştırma bedeli, ya taşınmaz malın sahibine ödenir veya milli bankalardan birine mal sahibi adına yatırılır.

Bir Yargıtay kararma göre belediyelerin yapacağı kamulaştırmalarda kamulaştırma bedelinin peşin ödenmesi gerekir.³²

Taşınmaz malın mülkiyetinin ihtilaflı olması, kamulaştırma durumunu etkilemez.

Kamulaştırma bedelinin taksitle ödeme halleri, bazı Önemli işlerde uygulanabilir. Bakanlar Kurulunca kabul olunan büyük enerji ile iskan projelerinin gerçekleştirilmesi, kıyıların korunması ve turizm amacıyla yapılacak kamulaştırmalarda, ancak taksitle ödeme söz konusu olur. Bu gibi işlerde, peşin ödenecek miktar her yıl bütçe kanunlarında belirtilir. Geri kalan kısmı, en fazla 5 yıl içinde faiziyle birlikte ödenmek üzere eşit taksitlere bağlanır. Peşin ödenecek miktar, kamulaştırma bedelinin altıda birinden az olamaz.

³² Y. 5. H.D. 26.5.1992 gün, E. 1992/8802, K. 1992/4095.

İRTİFAK HAKKI KURULMASI

Taşınmaz malın mülkiyetinin kamulaştırılması yerine amaç için yeterli olduğu takdirde taşınmaz malın belirli kesimi, yüksekliği, derinliği veya kaynak üzerinde kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı kurulabilir. Kamulaştırma Kanununun 4 üncü maddesi buna imkân vermektedir.

İrtifak hakkı, bir taşınmaz mal üzerine diğer bir taşınmaz malın lehine tahmil edilen bir külfettir ki tahmil edilen taşınmaz malın sahibini irtifak hakkına sahip olan kimse tarafından kullanmaya ait bazı tasarruflara rıza göstermeye veya mülkiyete has olan bazı hakların kullanılmasından içtinap etmeye mecbur kılar. (Medeni Kanun Madde 703).

KAMULAŞTIRMADAN ÖNCE YAPILACAK İŞLER

Kamulaştırmayı yapacak yerel yönetimler, kamulaştırma veya kamulaştırma yoluyla üzerinde irtifak hakkı kurulacak taşınmaz malların veya kaynakların sınırını, yüzölçümünü ve cinsini gösterir ölçekli planını yapar veya yaptırır. Kamulaştırılan taşınmaz malın sahiplerini, tapu kaydı yoksa zilyetlerini ve bunların adreslerini, tapu, vergi ve nüfus kayıtları üzerinden veya ayrıca haricen yaptıracığı araştırma ile belgelere bağlamak suretiyle tespit ettirir.

İlgili vergi dairesi, idarenin isteği üzerine taşınmaz mal ve kaynakların vergi beyan ve değerini, vergi beyanı bulunmayan hallerde beyan yerine geçecek takdir edilecek değeri en geç bir ay içerisinde verir.

Yerel yönetimler kamulaştırma kararı verdikten sonra kamulaştırmanın tapu siciline şerh verilmesi kamulaştırmaya konu taşınmazın kayıtlı bulunduğu tapu idaresine bildirir. Bildirim tarihinden itibaren malik değiştiği takdirde, mülkiyette veya mülkiyetten gayri aynı haklarda meydana gelecek değişiklikleri tapu idaresi kamulaştırmayı yapan yerel yönetime bildirmek zorundadır. Şerh tarihinden itibaren 2 yıl içerisinde tebligata başlanılmamış olması halinde bu şerh tapu sicilinden silinir.

Kadastro görmemiş yerlerdeki tespit işlemlerine gelince; yerel yönetimler, tapulama veya kadastro yapılmamış yerlerin durumunun tespiti için mahallin mülki amirine müracaatla, kamulaştırma yapılacak yerde 2 asıl, 2 yedek olmak üzere 4 kişinin bilirkişi olarak seçilmesini ister. Mülki amir yerel yönetimlerin bu istemi üzerine 8 gün içerisinde bilirkişilerin seçilmesini ve sulh hukuk mahkemesinde yeminlerinin yaptırılarak isimlerinin kamulaştırmayı yapacak idareye bildirilmesini sağlar.

Tespit sırasında muhtar veya vekili, ihtiyar kurulundan iki üye ile iki bilirkişi birlikte görev yaparlar.

Bu tespitte görev yapan muhtar veya vekili, ihtiyar kumlu üyeleri ile bilirkişilere çalıştıkları günler için, yerel yönetimlerce bir ücret ödenir.

KAMULAŞTIRMALARDA TAŞINMAZ MALLARA BEDEL

TESPİTİ

Kamulaştırmalarda taşınmaz mallara bedel tespiti il ve ilçe kıymet takdir komisyonları tarafından yapılır.

1 — Kıymet Takdir Komisyonlarının Kuruluşu

İl ve ilçe kıymet takdir komisyonları 5 asıl ve 5 yedek üyeden olmak üzere, her yıl Ocak ayının ilk haftasında il ve ilçe idare kurullarınca seçilir.

A) İl Kıymet Takdir Komisyonu

İl İdare Kurulunca;

— Defterdarlık memurlarından,

— Resmi kuruluşların Ziraat Mühendislerinden, yoksa ziraat teknisyenlerinden,

— O ildeki fen adamları arasından, birer asıl, birer yedek üye olmak üzere 3 asıl ve 3 yedek üye seçilir.

Ayrıca, il belediye encümenince taşınmaz mal sahipleri arasından 2 asıl ve 2 yedek üye seçilir.

B) İlçe Kıymet Takdir Komisyonu

İlçe İdare Kurulunca;

— Mal müdürlüğü memurlarından,

— Resmi kuruluşların ziraat mühendislerinden, yoksa ziraat teknisyenlerinden,

— İlçedeki fen adamları, temin edilememesi halinde o ilçenin bağlı bulunduğu il'deki fen adamları arasından, birer asıl birer yedek olmak üzere üç asıl üç yedek üye seçilir.

Ayrıca, ilçe belediye encümenince, taşınmaz mal sahipleri arasından iki asıl iki yedek üye seçilir.

Belediye encümenlerince seçilen kimselerin mutlaka mülk sahibi olması gerekir. Danıştay, mülk sahibi olmadığı halde, mülk sahibi diye seçilen kimsenin iştirakiyle verilen kıymet takdir kararını iptal etmiştir.³³

Belediye sınırları içerisinde nüfusu, son nüfus sayımına göre yüz bini geçen şehirler için aynı sınırlar içerisinde yapılacak kamulaştırmalarda kıymet takdir komisyonu, seçilen ziraat mühendisi veya ziraat teknisyeni yerine il veya ilçe idare kurullarınca Bayındırlık Bakanlığı kuruluşuna dahil teknik elemanlar arasından seçilecek bir üyenin katılmasıyla oluşur.

Seçilen komisyon üyelerine en yakın sulh mahkemesinde yemin ettirilir.

Komisyon üyelerinin hizmet süresi bir yıldır. Süresi biten üye tekrar seçilebilir.

Kıymet takdir komisyonları uzmanlıkları dışında kalan konularda, kamulaştırılan malın cinsine göre uzman kimselerden danışma niteliğinde görüş

³³ D.6.D. 5.3.1979 gün, E. 1972/2221, K. 1973/859.

alır ve bu hususu gerekçesiyle raporlarında bildirirler.

Kıymet takdir komisyonu, kamulaştırmayı yapan yerel yönetimin daveti üzerine noksansız toplanır. Hukuki veya fiili nedenlerle komisyona katılamayan asıl üyenin yerine yedeği çağrılır. Komisyon başkanım kendi arasından seçer.

Danıştay, noksan üye ile toplanan kıymet takdir komisyonunun bir kararım iptal etmiştir.³⁴

Kıymet takdir komisyonunda kararlar çoğunlukla verilir. Azınlıkta kalan üye, karara katılmama nedenini yazıp imzalamak zorundadır.

2 — Kıymet Takdir Komisyonlarına Katılamayacak Üyeler

Kamulaştırılan taşınmaz malın sahipleri, bunların usul ve fûruu, kan, koca veya 3 üncü derece dahil kan ve sihri hısımlar kıymet takdir komisyonlarına katılamaz ve görüş bildiremez.

3 — Kıymet Takdir Komisyonlarının Kıymet Takdirinde Uyacakları Esaslar

Yerel yönetimler, kamulaştırma bedelinin tespit edileceği günü tayin ve ilgililere doğrudan veya ilan yoluyla tebliğden hangisinin kolaylık ve çabukluk sağlayacağını takdir ederek bildirir.

Bildirimın ilan yoluyla yapılmasının öngörüldüğü hallerde, taşınmaz mal veya kaynağın bulunduğu yerde çıkan bir gazetede bir defa, gazete çıkmayan yerlerde alışılmış yollarla 10 gün süreyle ilan edilir, bu husus bir tutanakla tespit edilir. Bu ilan dahi bildirim hükmündedir.

Kıymet takdir komisyonu, belirtilen günde kamulaştıracak taşınmaz malın veya kaynağın bulunduğu yere giderek, hazır bulunan ilgilileri de dinledikten sonra taşınmaz mal veya kaynağın;

- a) Cinsini ve nev'ini,
- b) Yüzölçümünü,
- c) Kıymetini etkileyecek nitelik ve unsurlarını ve her unsurun ayrı ayrı değerini,
- d) Varsa vergi beyanını,
- e) Kamulaştırma tarihindeki resmi makamlarca yapılmış kıymet takdirlerini,
- f) Arazilerde, taşınmaz mal ve kaynağın kamulaştırma tarihindeki mevki ve şartlarına göre ve olduğu gibi kullanılması halinde getireceği net gelirini,
- g) Aarsalarda, kamulaştırma gününden önceki özel amacı olmayan emsal satışlara göre satış değerini,
- h) Yapılarda, kamulaştırma tarihindeki resmi birim fiyatları ve yapı maliyet hesaplarını ve yıpranma payını,
- i) Bedelin tespitinde etkili olacak diğer objektif ölçüleri,

³⁴ D.6.D. 18.4.1973 gün, E. 1972/3827, K. 1973/1596

Esas tutarak düzenleyeceği raporda bütün bu unsurların cevaplarını ayrı ayrı belirtmek suretiyle gerekçeli bir değerlendirme raporuna dayalı olarak kamulaştırma bedelini takdir eder.

Kamulaştırma bedelinin takdirinde, kamulaştırmayı gerektiren imar ve hizmet teşebbüsünün sebep olacağı değer artışları ile ilerisi için düşünülen kullanma şekillerine göre getireceği kâr, kıymet takdirinde dikkate alınmaz.

Kıymet takdir komisyonu raporunu, tespit tarihinden itibaren 15 gün içinde idareye verir. İşin niteliğinin zorunlu kıldığı hallerde bu süre üç ayı geçemez.

Kamulaştırma yoluyla irtifak hakkı tesisinde, bu kamulaştırma sebebiyle taşınmaz mal veya kaynakta meydana gelecek kıymet düşüklüğü gerekçeleriyle belirtilir. Bu kıymet azalması kamulaştırma bedeli olur.

4 — Kısmen Kamulaştırmada Kıymet Takdiri

Kısmen kamulaştırılan taşınmaz malın değeri;

a) Kamulaştırılmayan kısmın değerinde, kamulaştırma sebebiyle bir değişiklik olmadığı takdirde, yukarıda belirtilen esaslara göre takdir edilen bedelinden kamulaştırılan kısma düşen miktardır.

b) Kamulaştırma dışında kalan kısmın kıymetinde, kamulaştırma nedeniyle eksilme meydana geldiği takdirde; bu eksilen değer miktarı tespit edilerek, kamulaştırılan kısmın yukarıda belirtilen esaslar dairesinde tayin olunan kamulaştırma bedeline eksilen değerın eklenmesiyle bulunan miktardır.

c) Kamulaştırma dışında kalan kısmın bedeline kamulaştırma nedeniyle artış meydana geldiği takdirde ise, artış miktarı tespit edilerek, kamulaştırılan kısmın tayin edilen bedelinden artan bedelin çıkarılmasıyla bulunan miktardır. Şu kadar ki yapılacak indirme kamulaştırma bedelinin yüzde ellisinden fazla olamaz.

Kamulaştırma dışında kalan kısım, imar mevzuatına göre yararlanılmaya elverişli olduğu takdirde; kesiler bina, ihata duvarı, kanalizasyon, su, elektrik, havagazı kanalları, makine gibi tesislerden mal sahiplerine kalacaklarının eski nitelikleri dairesinde kullanılabilecek duruma getirilebilmeleri için gereken gider ve bedel belirlenerek kamulaştırma bedeline ilave olunur. Bu masraf ve bedeller (b) bendinde yazılı kıymet düşüklüğü miktarının belirlenmesinde göz önünde tutulmaz.

Bir kısmı kamulaştırılan taşınmaz maldan artan kısmı yararlanmaya elverişli bir durumda değil ise, kamulaştırma işlemine karşı idari yargıda dava açılmayan hallerde, mal sahibinin en geç kamulaştırma kararının tebliğinden itibaren 30 gün içinde yazılı başvurusu üzerine, bu kısmın da kamulaştırılması zorunludur.

Kısmen kamulaştırılan paylı mülkiyete konu taşınmaz mal, evvelce paydaşlar arasında fiilen bölünerek bir veya birkaç paydaşın tasarruf ve yararlanmasına

bırakılmış ve yapılan kısmı kamulaştırma bu yerin tamamını veya bir kısmını

kapsıyor ise, bu durumda kamulaştırmaya ilişkin işlemler sadece bu paydaş veya paydaşlar hakkında yürütülerek kamulaştırma bedeli payları oranında kendilerine ödenir. Pay ve paydaşların sadece bu kısım için dava hakları vardır. Taşınmaz malın kamulaştırılmayan kısmı üzerinde hakları kalmaz ve adları paydaşlar arasından çıkarılır. Kamulaştırılan bu yerler tapu siciline idare adına tescil olunur.

Kıymet takdir konusunda doğacak ihtilaflar adli yargıda çözümlenir.

Bu konuda birçok adli yargı kararı bulunmaktadır. Bunlardan bir kaçını örnek olarak alıyorum.

İrtifak hakkı tesisi için yapılan kamulaştırma bedeli, mülkiyet kamulaştırması için belirlenen bedelden fazla olamaz.³⁵

Kamulaştırma Kanununun 11 inci maddesinin (F) ve (İ) bentleri ve maddenin sondan 3 üncü fıkrası nazarı itibar alınmadan hazırlanan bilirkişi raporunda, objektif değer artışlarına gidilmesi gerekirken taşınmazın bilimsel yöntemle belirlenen değerinin kanuna ve Yargıtay uygulamalarına aykırı olarak % 500 artırımını doğru olmadığından, tesis edilen hükmün bozulmasına karar verildi.³⁶

Bir yerin değerinin arsa olarak biçilmesi için kamulaştırma gününde belediye imar planı içinde olması, olmadığı takdirde belediye ve mücavir alan sınırları içinde elektrik, yol, su gibi belediye hizmetlerinden yararlanması, etrafının meskûn bir yer olması gerekir.³⁷

5 — Kıymet Takdir Komisyonu Üyelerine Ödenecek Ücretler ve Giderler

Kıymet takdir komisyonu başkan ve üyelerine, kıymeti takdir edilen her taşınmaz mal başına kamulaştırmayı yapan yerel yönetim tarafından takdir edilecek ücretleri ile gerçek yol giderleri, tapu harçları ve diğer giderler ödenir.

KAMULAŞTIRMA KARARLARININ TEBLİĞİ

2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 13 üncü maddesi, kamulaştırma kararlarının, mal sahibine, zilyedine ve diğer ilgililere ne şekilde tebliğ edileceğini düzenlemiştir. Tebliğ işlerine, hakların zayı olmaması bakımından ayrı bir önem verilmiştir.

Belediyeler ve İl Özel İdareleri ile Köylerde tebligat başka başka olmaktadır.

Belediyelerde ve il özel idarelerinde; kamulaştırılan taşınmaz malın sahibine, zilyedine ve diğer ilgililere tebliğ edilmek üzere;

— Kamulaştırılan taşınmaz malın ölçekli bir plan veya ölçekli krokisi,

³⁵ Y. 18. H.D. 12.3.1992 gün, E. 1992/817, K. 1992/1331.

³⁶ Y. 18. H.D. 21.4.1992 gün, E. 1992/2068, K. 1992/2741.

³⁷ Y. 5. H.D. 28.1.1992 gün, E. 1991/31928, K. 1992/1150.

— Kamulaştırma kararı,
 — Takdir olunan kıymet raporu,
 — Kamulaştırma karşılığının milli bankalardan birine yatırıldığına dair belge,

bedelin bankaya yatırıldığı tarihten başlayarak 30 gün içinde notere verilir. Noter 15 gün içinde belgeleri mal sahibine veya zilyedine tebliğ eder. Danıştay bir kararında bedelin bankaya yatırılmasından önce tebligat yapılamayacağına, bu sebeple kamulaştırmanın iptaline karar vermiştir.³⁸

Noter tarafından yapılan tebligatla beraber yukarıda belirtilen kararlar ayrıca ilan olunur.

İlan;

a) Kamulaştırılması kararlaştırılan taşınmaz malın bulunduğu yerin, herkese açık yerlerden birine ve belediye dairesine 15 gün süreyle asılarak,

b) Kamulaştıracak taşınmaz malın bulunduğu yerde gazete çıkıyor ise, gazetelerden birinde belgelerin özeti en az bir defa yayımlanarak

Yapılacaktır.

Yapılan araştırmalar sonunda adresleri bulunamayan veya adreslerinde noter aracılığıyla tebligat yapılamayanlara, 7201 sayılı Tebligat Kanununun 28 inci maddesi gereğince ilan yoluyla tebligat yapılır.

Köylerde: Köylerdeki kamulaştırmalarda tebligat belediye ve il özel idarelerinin yapacakları tebliğden biraz daha değişik olmaktadır. Köylerde tebligat işleri biraz daha basitleştirilmiştir.

Köy yararına yapılan kamulaştırmalarda tebligat, ihtiyar kurulundan en az üç üyenin önünde yapılır. Bu konuda düzenlenen tutanak birlikte imzalanır. Belgelenen tebliğ geçerlidir.

Köy ihtiyar kurulu üyeleri önünde doğrudan doğruya tebliğ yapılmakla birlikte kamulaştırma kararları köy odasında da 15 gün süre ile asılır.

Yapılan araştırmalar sonunda, adresleri bulunamayanlara 7201 sayılı Tebligat Kanununun 28 inci maddesi gereğince ilan yolu ile tebligat yapılır.

Kamulaştırma işlemlerine karşı dava açılabilmesi için tebligat yapılması veya tebligata çıkarılması şarttır. Tebliğ tarihinden itibaren taşınmaz mal sahibinin kamulaştırılması kararlaştırılan taşınmaz malda yeni inşaat veya ekim yapmak veya mevcut inşaatla esaslı değişiklikler meydana getirmek gibi kullanma hakları kalkar. Bundan sonra yapılanların değeri dikkate alınmaz. (Kamulaştırma Kanunu Madde 25).

³⁸ D.6.D. 15.10.1987 gün, E. 1987/114, K. 1987/892.

KAMULAŞTIRMA İŞLEMLERİNE KARŞI DAVA AÇMA HAKKI

Belediyelerde ve İl Özel İdarelerinde: Kamulaştırılacak taşınmaz malın sahibi, zilyedi ve diğer ilgilileri noter aracılığı ile yapılan tebligat gününden, kendilerine tebligat yapılamayanlara, tebligat yerine geçmek üzere gazete ile yapılan ilan tarihinden itibaren 30 gün içinde, kamulaştırma işlemlerine karşı idari yargıda ve takdir edilen bedel ile maddi hatalara karşı da adli yargıda dava açılabilir.

Köylerde: Kamulaştırılacak malın sahibi, zilyedi ve diğer ilgililer, köy ihtiyar kurulu aracılığıyla yapılan tebligat gününden, köy odasına asılmak suretiyle yapılan ilanlarda, ilan süresinin bitiminden itibaren 30 gün içinde, kamulaştırma işlemlerine karşı idari yargıda, takdir olunan bedel ile maddi hatalara karşı adli yargıda dava açabilir.

Adresi bulunamayanlara ilan yoluyla yapılan tebligatta, gazete ile yapılan ilan tarihinden itibaren 30 gün içinde dava açılabilir.

İştirak veya müşterek mülkiyette paydaşların tek başına dava açma hakları vardır. Açılan davaların sonuçlanıncaya kadar dava açmayanlar etkilemez.

İdari veya adli yargıda açılan davalar, bilirkişilere incelettirildikten sonra karara bağlanır. Kamulaştırma işlemlerine veya “kamu yaran” kararlarına karşı idari yargıda, bedel arttırılması davaları da adli yargıda görülür.

Bedel arttırma davalarında, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 15 inci maddesi uyarınca oluşturulacak bilirkişi kuruluna taşınmaz malın bedelinin tespit ettirilmesi gerekir.³⁹

Bu husustaki bilirkişiler, Türk Mühendis ve Mimar Odalar Birliğine bağlı ihtisas odalarının her biri, üyelerinin oturdukları yeri göz önünde bulundurarak her il için beş ila on beş; il merkezleri için il, ilçeler için ilçe idare kurullarınca bu bölgelerde oturan taşınmaz mal sahipleri arasından on beş bilirkişi her yıl ocak ayının ilk haftasında seçilerek isim ve adreslerini bildiren listeler valiliklere verilir. Bu listeler valilikçe onandıktan sonra ilgili il ve ilçenin asliye hukuk mahkemelerine gönderilir. Hakim bilirkişilere yemin ettirir.

Bilirkişi kurulu, kamulaştırmaya konu olan yerin cins ve niteliğine göre, ikisi odalar listesinden, biri taşınmaz mal sahipleri listesinden seçilmek suretiyle üç kişiden oluşur. Bilirkişi kurulu Kamulaştırma Kanunundaki esaslar çerçevesinde kıymet takdirini yapar ve raporunu mahkemeye verir. Hakim, bilirkişi kumlu tarafından takdir olunan bedelden açık bir isabetsizlik olduğu veya kıymet takdiri komisyonu tarafından tayin edilen kıymet ile bilirkişi kumlunun belirlediği kıymet arasında önemli bir oransızlık gördüğü takdirde, aynı usullerle yeni bir bilirkişi kumlu oluşturularak kıymet takdiri yaptırır.

³⁹ Y. 5. H.D. 21.4.1992 gün, E. 1992/6049, K. 1992/10708.

Kamulaştırmamız el atılan taşınmaz malın değerinin bir mülk bilirkişisi ile taşınmazın niteliğine göre iki teknik bilirkişiden oluşan bilirkişi kuruluna değerinin tespit ettirilmesi gerekirken tek bilirkişinin düzenlediği rapora göre hüküm kurulması doğru görülmemiştir.⁴⁰

Kamulaştırma Kanununun 11 inci maddesinde belirtilen esaslara göre kıymet takdiri yapılması gerekirken bilimsel yöntemle belirlenen değer Kanuna ve Yargıtay uygulamasına aykırıdır.⁴¹

KAMULAŞTIRMADA ACELE EL KOYMA YE TESCİL İŞLEMLERİ

A) Acele İşlerde El Koyma ve Tescil

Kamulaştırma işlemine karşı yürütmenin durdurulması kararı verilmedikçe veya kamulaştırma onaylı imar planına göre yapılmışsa, davaların sonucu beklenmeksizin kamulaştırılması yapılan taşınmaz mala hemen el konulmasına idarece zorunluluk görüldüğü hallerde, taşınmaz malın takdir olunan kıymeti milli bankalardan birine yatırılarak ilgili belge örnekleri ile birlikte mahkemeye verilip taşınmaz malın durumunun tespiti istenir. Mahkeme 8 gün içinde taşınmaz malın sahibini davet ederek beş gün zarfında taşınmaz malın bütün niteliklerini tespit ettirerek, o taşınmaz malın idare adına tescil edilmesine karar verir. Bu kararı tapu idaresine bildirir. Bu işlem mahkemenin davetine uymayanların gıyaplarında verilir.

Kamulaştırılan taşınmaz malın mülkiyeti veya payının çekişmeli bulunması hallerinde dahi bu hükümler uygulanır.

B) Kamulaştırılan Taşınmaz Malın Tapuya Tescili

1 — Tapulu Taşınmaz Mallarda Tescil

Ancak, tebliğ edilen kamulaştırma işlemine karşı idari ve adli yargıya başvurulmadığı veya bu konuda açılan davaların kesin olarak sonuçlandığı ancak taşınmaz malın sahibinin ferağ vermediği hallerde, tescile karar verilmesi için mahkemeye başvurulur. Mahkeme iki tarafı davet ederek, gelmemeleri halinde gıyaplarında, belgeleri inceleyerek, kamulaştırma usulüne uygun bir şekilde tamamlanmışsa, taşınmaz malın kamulaştırmayı yapan yerel yönetim adına tesciline karar verir. Bunu tapu dairesine bildirir.

Kamulaştırma işlemleri tamamlandıktan sonra, mal sahibinin ferağ vermesi üzerine, taşınmaz mal belediye adına tapuya tescil edilir.

Kamulaştırılan taşınmaz malın aynı üzerindeki çekişmelerde kamulaştırmayı yapan yerel yönetime husumet düşmez. Ancak mülkiyetin kişiler arasında çekişmeli olması yerel yönetimler adına tesciline engel olmaz.

⁴⁰ Y. 5. H.D. 5.5.1992 gün, E. 1992/5075, K. 1992/12234

⁴¹ Y. 18. H.D. 31.3.1992 gün, E. 1992/1560, K. 1992/2193.

2 — Tapu Kaydı Bulunmayan Taşınmaz Malların Tescili

Tapuda kayıtlı olmayan taşınmaz malın zilyedi varsa ve iktisap iddiasında bulunuyorsa, kamulaştırmayı yapan yerel yönetimler, mahallinde tahkikat yapar, delilleri toplar ve keyfiyeti bir tutanakta saptar. Bu tutanakta, zilyedin kimliği, zilyetliğin başlangıç ve süresi, vergi kaydı, yüzölçümü ve o yerin mülkiyetini kazanma şartlarının var olup olmadığı belirtilir. Taşınmaz mala takdir edilen bedelin milli bankalardan birine yatırıldığına dair belge ile kamulaştırma evrakı taşınmaz malın bulunduğu Asliye Hukuk Mahkemesine verilir.

Mahkeme, 8 gün içinde evrak üzerinde inceleme yaparak taşınmaz malın, kamulaştırma yapan yerel yönetim adına tesciline karar verir. Ayrıca bu kararı tapu dairesine bildirir.

KAMULAŞTIRMADA BOŞALTMA, VAZGEÇME VE GERİ ALMA

A) Kamulaştırılan Taşınmaz Malın Boşaltılması

Kamulaştırılan taşınmaz malın tapuya tescilinden sonra, mal sahibi taşınmazı boşaltarak, yerel yönetime teslim eder.

Mal sahibi taşınmaz malı boşaltmaz ve teslim etmezse, yerel yönetimler taşınmazı boşaltmak için icra memurluğuna müracaat eder. İcra memuru taşınmaz malı 15 gün içinde boşaltmalarını ilgiliye tebliğ eder. Bu süre içinde taşınmaz mal boşaltılmazsa icraca zorla boşalttırılır.

İtiraz ve şikayet boşaltmayı durdurmaz ve mahkemece ihtiyati tedbir kararı verilemez.

Taşınmaz malın boşaltılması nedeniyle mal sahibi ve yerel yönetimler tazminat ile sorumlu tutulamaz.

Ekili arazinin boşaltılması hasat sonuna bırakılır. Hasat zamanının beklenmesi mümkün olmadığı hallerde, kamulaştırmayı yapan yerel yönetim, mahkemece takdir edilecek ekin bedelini tazmin etmek şartıyla, arazinin boşaltılmasını talep edebilir.

Ekin bedeli, taşınmaz malın değerinin tespitinde nazarı itibar alınmış ise, taşınmaz malın boşaltılması için tekrar bu bedelin tespit ve ödenmesi gerekmez.

B) Yerel Yönetimlerin Kamulaştırmadan Vazgeçmesi

1 — Yerel Yönetimlerin Kamulaştırmadan Tek Taraflı Olarak Vazgeçmesi

2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 21 inci maddesi, idarelerin tek taraflı olarak kamulaştırmadan vazgeçmelerine imkân tanımaktadır.

Kamulaştırmanın her safhasında, kamulaştırma kararı veren yerel yönetimlerin yetkili organlarının vazgeçme kararı vermesi ve bu kararın yetkili mercice

onanması üzerine kamulaştırmadan tek taraflı olarak tamamen veya kısmen vazgeçilebilir. Şu kadar ki dava sırasında vazgeçme halinde dava giderleri ile harç ve mahkemece takdir edilecek avukatlık ücreti yerel yönetimlere yükletilir.

2 — Tarafların Anlaşmasıyla Vazgeçme

Kamulaştırmanın ve bedelin kesinleşmesinden sonra taşınmaz malların kamulaştırma amacına veya kamu yararına yönelik herhangi bir ihtiyaca tahsisi lüzumu kalmaması halinde, bu durum mal sahibine veya mirasçılarına bildirilir. Bu duyurma üzerine mal sahibi veya mirasçıları, aldıkları kamulaştırma bedelini üç ay içinde ödeyerek taşınmaz malını geri alabilir.

C) Mal Sahibinin Geri Alma Hakkı

Kamulaştırma bedelinin kesinleşmesi tarihinden itibaren 5 yıl içinde, kamulaştırmayı yapan yerel yönetimce, kamulaştırma amacına uygun hiç bir işlem veya tesisat yapılmaz veya kamu yararına yönelik bir ihtiyaca tahsis edilmeyerek taşınmaz mal olduğu gibi bırakılırsa, mal sahibi veya mirasçıları kamulaştırma bedelini aldıkları günden itibaren işleyecek kanuni faiziyle birlikte ödeyerek, taşınmaz malı geri alabilir.

Bu hakkın doğmasından itibaren bir yıl içinde kullanılmayan geri alma hakkı düşer.

Geri alma durumunda mal sahibinin veya mirasçıların ödeyeceği faiz miktarı, Borçlar Kanununun 72nci maddesinde gösterilen miktardır. Halen bu miktar % 30'dur.

Kamulaştırılmasından vazgeçilen veya geri alınan taşınmaz malın üzerindeki bina, sabit tesisler ve ekili, dikili şeyler yıkılmış, sökülmüş veya harap olmuşsa, taşınmaz malın geri alınmasında mal sahibi veya mirasçısı, kamulaştırma tarihindeki değerine göre farkının, ödeyeceği kamulaştırma bedelinden düşülmesini isteyebilir. Bu konuda doğacak anlaşmazlıklar adli yargıda çözümlenir.

KAMULAŞTIRMA ÇEŞİTLERİ

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu 4 çeşit kamulaştırmaya imkân vermiştir.

1 — Cebri Kamulaştırma

Yukarda anlatılan kamulaştırma çeşidine “cebri kamulaştırma” denir. Çünkü burada bir zor alım vardır.

2 — Rıza Kamulaştırma

2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 8 inci maddesi “rıza kamulaştırmaya imkân vermiştir.

Kamulaştırmayı yapacak yerel yönetimler, kamulaştırma kararının alınmasından sonra, kamulaştırma işleminin her safhasında mal sahibi ile anlaşarak, taşınmaz

malı satın alabilir. Bu suretle satın alınan taşınmaz mal, sahibinden kamulaştırma yolu ile satın alınmış sayılır. Bu durumda mal sahibi kamulaştırmaya ve bedeline karşı itiraz davaları açamaz.

Bu şekilde yapılan kamulaştırmalarda, taşınmaz malın bedeli belediye encümenince, il daimi encümenince, ihtiyar kurulunca veya bunlar tarafından kurulacak bir komisyon tarafından veya il ve ilçe kıymet takdir komisyonlarınca tespit edilir.

3 — Trampa Yoluyla Kamulaştırma

2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 26 ncı maddesi trampa yoluyla kamulaştırma yapılmasına imkân vermektedir. Mal sahibinin kabul etmesi halinde, kamulaştırma bedeli yerine, yerel yönetimlerin kamu hizmetine tahsis edilmemiş olan taşınmaz mallarından, bu bedeli kısmen veya tamamen karşılayacak miktarı verilebilir.

Kamulaştırma bedeli yerine verilecek taşınmaz malın değeri belediye encümenince veya il daimi encümenince veya ihtiyar kurulunca veya bunların kuracağı bir komisyonca tespit edilir. İl ve ilçe kıymet takdir komisyonları da bu kıymet takdirini yapabilir.

Trampa yapılacak taşınmaz mallar arasındaki bedel farkları taraflarca nakit olarak karşılanır. Ancak, yerel yönetimlerin verecekleri taşınmaz malın değeri, kamulaştırma bedelinin yüzde yüz yirmisini aşamaz.

D) Acele Kamulaştırma

2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 27nci maddesi acele kamulaştırmaya da imkân tanımıştır. Bu maddeye göre, aceleciliğine Bakanlar Kurulunca karar verilecek hallerde veya özel kanunlarla öngörülen olağanüstü durumlarda, kıymet takdiri dışındaki işlemler sonradan tamamlanmak üzere, yerel yönetimlerin istemi üzerine, mahkemece 7 gün içinde acele kamulaştırılmasına karar verilir.

Bu durumda taşınmaz malın bedeli mal sahibi adına milli bankalardan birine yatırılarak o taşınmaz mala el konulabilir.

YASAK İŞLER VE EYLEMLER, BUNLARA VERİLECEK CEZALAR

Yasak işler ve eylemler ile bunlara verilecek cezalar, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanununun 31, 32 ve 33 üncü maddelerinde gösterilmiştir.

A) Yasak İşlemler ve Eylemler

Kamulaştırma Kanununun 31 inci maddesine göre;

- a) Kıymet takdir komisyonu başkanı ve üyeleri ile bilirkişilerin kendilerine resmen takdir edilen ücret dışında herhangi bir çıkar sağlamaları,
- b) Kamulaştırma kararının tebliğinden sonra taşınmaz malın başkasına devir ve ferağ veya temlik,
- c) Arttırılan bedele göre artıp eksilen vekâlet ücreti kararlaştırılması,

d) Dava giderlerinin avukat veya dava vekilleri veya onlar adına hareket edenler tarafından kabullenilmesi,

e) Kamulaştırma bedelinin arttırılması hali öngörülerek bu miktarın veya bir kısmının nakden veya diğer suretlerle, avukat veya dava vekili veya onlar adına hareket edenler tarafından mal sahibine önceden ödenmesi,

1) Arttırılan kamulaştırma bedelinin tamamının veya bir kısmının avukat veya dava vekili veya onlar adına hareket edenlere ait olacağının kararlaştırılması,

g) Yukarıda yazılı bentlerde yasaklanan işlem ve eylemlerin avukat veya dava vekillerince bizzat veya aracı ile mal sahibine teklif edilmesi veya bunlara yardımcı olunması,

yasaktır.

B) Görevli Kişilerin Suçları

Kamulaştırma Kanununa göre görevlendirilenlerden suç işleyenler, devlet memuru gibi cezalandırılırlar. Şu kadar ki, verilecek cezalar, o suç için muayyen olan cezanın yarısından az olmamak üzere iki kat arttırılır.

C) Cezalar

Fiilleri daha ağır bir cezayı gerektiren ayrı bir suç teşkil etmediği takdirde, Kamulaştırma Kanununun 31 inci maddesinin (a), (e), (f ve (g) bentlerine aykırı hareket edenler, bir yıldan aşağı olmamak üzere hapis ve elli bin liradan üç yüz bin liraya kadar ağır para cezasıyla; (b), (c) ve (d) bentlerine aykırı hareket edenler, altı aydan iki yıla kadar hapis ve on bin liradan yüz bin liraya kadar ağır para cezası ile cezalandırılır. 3591 sayılı Kanun gereğince bu para cezaları arttırılmıştır. Bu para cezaları 1994 yılında 50.000 lira 1.650.000 lira, 300.000 lira 9.900.000 lira, 10.000 lira 330.000 lira, 100.000 lira 3.300.000 lira olarak uygulanır.

KAMULAŞTIRILAN TAŞINMAZ MALDA EMLAK VERGİSİ UYGULAMASI

Emlak Vergisi tarhına esas olan en son vergi değeri kesinleşen kamulaştırma bedelinden az olduğu takdirde aradaki fark emlak vergisine tabi tutulur. Bu farka ait vergi 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 31 inci maddesinin son fıkrası hükmü dikkate alınarak kusur cezalı olarak tarh olunur. Kusur cezası % 50 olarak uygulanır.

Emlak vergisi beyannamesinin ek süreye rağmen verilmemiş olması halinde, kesinleşen kamulaştırma bedeli beyannamesi verilmemiş dönemlere ait vergi değeri yerine geçer ve vergi ağır kusur cezalı olarak tarh olunur. Vergi Usul Kanununun 349 uncu maddesi gereğince mükelleflere veya sorumlulara ziya uğrattıkları verginin bir katı tutarında ağır kusur cezası kesilir.

Ek süreden sonra verilen beyannamelerde gösterilen değerin kesinleşen kamulaştırma bedelinden yüksek olması halinde bu farka ait vergi ve cezası düzeltilmez.

FRANSA'DA DEVLET YÖNETİMİNİN MERKEZ DIŞINDA ÖRGÜTLENMESİ¹

Yazan: Olivier Gohin²

Çev. : Ahmet ÖZER

Vali

6 Şubat 1992 tarifli Kanun, Cumhuriyetin taşrada yönetiminin yetki genişliği ile donatılan kuruluşlarca sağlanacağını ortaya koymuştur.

— Kanun merkeze ait yetkilerin Devletin taşra kuruluşlarına ne şekilde aktarılacağını ve bu kuruluşların nasıl oluşturulacağını tespit görevini Danıştay kararına bırakmış ve Danıştay 8 Ekim 1992 tarihli karar ile kendisine verilen görevi yerine getirmiştir, (md. 6)

— Yine aynı kanun, merkez ve taşra arasında hangi yetkilerin bölüştürüldüğü hakkında Parlamenteoya bilgi verilmesi için Hükümetin 31 Aralık 1992 tarihine kadar bir rapor vermesini hükme bağlamıştır, (md. 8)

Ancak hatırlatalım ki Başbakanın ve ayrı ayrı her bakanın otoritesine tabi olan Devletin bu yönetim kademesi bundan böyle Devlet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin uygulamaya konulduğu bir ara yönetim kademesi olacaktır.

Kanunun 7nci maddesine göre, yerel yönetimlerin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma projelerine Devletin teknik yardımları ve Devlet ve yerel yönetim kuruluşları arasındaki işbirliği, taşra düzeyinde, Devlet temsilcisi ile ilgili yerel yönetimlerin yürütme organları arasında yapılacak bir sözleşme ile belirlenecektir.

Devletin yetki genişliği ile donatılan taşra kuruluşlarından birincisi coğrafi yönden mülki idare bölümleri, ikincisi de işlevsel yerel merkez kuruluşlarıdır.

BİRİNCİ BÖLÜM

COĞRAFI YÖNDEN DEVLETİN MÜLKİ İDARE BÖLÜMLERİ

Cumhuriyetin taşra kuruluşlarına ait 6 Şubat 1992 tarihli Kanun, Devletin mülki idare bölümleri olarak geleneksel üç kademeyi öngörmüştür: Bölge, il ve ilçe. Bundan ayrı olarak kanunla veya Danıştay karar ile çeşitli coğrafi bölgelerde yetki genişliğine dayalı diğer ayrıcalıklı birimlerin kurulması mümkündür.

¹ Manuel d'Institutions Administrative, Olivier Gohin

² Prof. A L'Université de Paris - V - René Descartes, Paris, Librairie Générale de droit et de Jurisprudence, 1992, pages 157-179.

A. Geleneksel Mülki İdare Bölümleri

Geleneksel ana mülki idare bölümü genel olarak merkezi idarenin il düzeyinde teşkilatlandığı çerçeve içinde illerden oluşmaktadır. Belirtelim ki, ilçeden farklı olarak, il de bölge gibi Cumhuriyetin taşrada ana kuruluşudur.

1. İl

Merkezi idarenin merkez dışında örgütlendiği alan olarak il, Fransız ihtilâlinin yarattığı bir kuruluştur. (22 Aralık 1789 ve 8 Ocak 1790 tarihli Kanunlar) ve eski Krallık rejiminin tutarsız idari yapısını ortadan kaldırmayı amaçlamıştır.

İl sayısı başlangıçta 83 olarak saptandı. İl merkezine gidiş-gelişte uzaklık ada bir gün olarak belirlenmiştir. Ancak halkın dileği dikkate alınarak mesafe kısaltıldı ve il sayısı artmış oldu. Fransız idari yapısının derin ve sürekli bir biçimde kökleşmesinde, tarihi, coğrafi ve sosyolojik gerçeklerin dikkate alınması önemli rol oynamıştır.

Yukarıda sözü edilen ihtilal mevzuatı Fransa'nın idari bölümlerine ilişkin tüm eski metinleri yürürlükten kaldırmıştır. Bu ihtilal mevzuatı idari teşkilatlanmanın yeri doldurulmaz temel unsuru olmuştur.

1810 da Fransız imparatorluğunda il sayısı 130 civarında idi. İkinci dünya savaşından bu yana illerin haritası pek değişiklik göstermemiştir. 19 Mart 1946 tarihli kanunla 4 adet denizaşırı il meydana getirilmiş, 10 Temmuz 1964 tarihli kanunla Paris bölgesindeki 3 il, 7 ile çıkarılmış, 15 Mayıs 1975 tarihli kanunla Korsika iki il olarak bölünmüş ve nihayet 31 Aralık 1975 tarihli kanunla Paris bölge komünleri ve Paris iline dönüştürülmüştür. Bu tarihten itibaren Fransa'da il sayısı 100'e ulaşmıştır. Mevzuat, bu sayının artarak süreceğini göstermektedir. Zira Reunion denizaşırı ülke iken iki il haline, Mayotte da keza deniz aşırı ülke iken il haline getirilecektir.

2. Bölge

İdari bölüm olarak bölge, kaynağını Devletin ekonomik müdahalecilik politikasından alır. Müdahalenin etkinliği bir ilin dar sınırları içinde mümkün değildi, bu çerçeve aşılmalıydı. Bölge kavramı böylece Birinci Dünya Savaşı sonunda 1919 Clementel bölgeleriyle su yüzüne çıktı, bunu 1938 Gestin bölgeleri izledi ve nihayet 19 Nisan 1941 tarihli kanunla kamu düzenini de sağlamakla görevli bölgeler Vichy rejimi ile daha da gelişme gösterdi.

Pozitif hukukta bu kuruluşun esası 30 Haziran 1955 tarihli kanun hükmünde kararname ile belirlendi ve bölgesel faaliyet programlarının yapılması ve uygulanması hedeflendi. 7 Ocak 1959 ve 2 Haziran 1960 tarihli kararnamelerle Devletin ekonomik ve sosyal kalkınma planları çerçevesinde bölgeler güçlendirildi. Önce 1955 de programlı bölgeler, sonra 1960 da bölgesel faaliyet bölümleri, 14 Mart 1964 tarihli kararname ile yetki genişliğine dayalı idareler ve eh sonra da

7 Temmuz 1972 tarihli Frey kanunu ile nihai tanımı yapılan “bölge” meydana getirildi. Bir idari bölüm olan bölge, aynı zamanda ve aynı sınırlar içinde yerel yönetimler reformundan yararlanılarak Fransa topraklarında 6 Ocak 1986 tarihli kanunla Anayasa’daki ideal doğrultusunda, yeni bir yerel yönetim kuruluşu halini aldı.

Aslında idari bölüm olarak bölge ile, daha sonra bölgenin bir yerel yönetim kuruluşu olması arasında ayniyet her zaman doğru olmasa da zorunlu bir ilişki vardır.

Böylece Korsika 9 Ocak 1970 tarihli Kararname ile bölgesel idari birim iken 5 Temmuz 1972 tarihli kanunla komün hukukuna sahip bir kamu kuruluşu halini aldı. 2 Mart 1982 tarihli bir özel kanunla da yerel yönetim kuruluşu oldu. 13 Mayıs 1991 sayılı kanun ise bu statüye son vererek Korsika’yı tamamen özel statülü bir yönetime kavuşturdu. Fransa halen 22 bölge kuruluşuna ve 21 yerel bölge kuruluşuna sahiptir.

3. İlçe

28 Pluviöse yıl VIII tarihli kararla kurulan ilçe, sadece bir idari bölüm olarak dikkate değer bir özellik taşır ve yerel yönetim mevzuatında yeri yoktur. Fransa’da halen sayıları 330’u bulan ilçe ilin bir alt bölümüdür ve her il, ortalama 3 veya 4 ilçeye bölünmüştür ve ilin merkez ilçesi bu sayıya dahildir. Aşağı yukarı Fransa’da tüm kırsal alanı ifade eden ilçe merkezi idarenin taşrada yetki genişliği ile donatılan gerçek ilk örneği olan kaymakam şahsında sembolleşen bir idari bölümdür.

Belirtelim ki Devletin idari bölümü olarak ilçe aynı zamanda il özel idaresinin de hizmetleri için bir alt yerel yönetim birimidir. Bir ilin alt bölümü olan ilçe ile bir komünün alt bölümlerini birbirine karıştırmamak gerekir.

B. Diğer Özel İdare Bölümleri

1. İller arası Kuruluşlar

2 Haziran 1960 tarihli Kararname ile Devlet bazı hizmetlerin birden çok ili içine alan ve bir bütünlük arz eden bölgede daha iyi yerine getirilmesi amacıyla kuruluşlar meydana getirmiştir. Bu konuda başlıca ilkeler 10 Mayıs 1982 tarihli ve 82-390 sayılı Kararnamenin 3. maddesinde tekrar edilmiş ise de, henüz arzu edilen düzeyde bir sonuca ulaşamamıştır.

İller arası kuruluşlarda ısrar edilmesi, bölgesel zaruretlerden çok, sosyolojik özellikleri ve tarihi gelenekleri olan bazı hizmetlerin yerine getirilmesiyle ilgilidir ve bölgesel idari bölümlerle de sınırlı değildir. Bunlara bazı örnekler şunlardır: Akademiler, suların ve ormanların korunması, sanayi bölgeleri, madenlerin işletilmesi, sivil ve askeri savunma bölgeleri bunlar arasındadır.

Adli yargı alanında istinaf mahkemeleri (merkezi Indre ili) idari yargı alanında (merkezi Limoges ili), bölge Sayıştay kurulu (merkezi Orleans ili) de bu türden birden çok ili içine alan özel kuruluşlardır.

Bu yönde Fransa'nın bölgeler haritasına pek saygı gösterildiği söylenemez.

Şöyle ki :

— Milli eğitim hizmetleri yerinde yapılandırılarak 28 akademiye bölünmüştür, her birinin başında bir rektör bulunacaktır.

— 1991 yılında kabul edilen “Ordu 2000” planı ile ülkede askeri yönetim bölgeleri büyük değişikliğe uğramıştır. Her askeri bölge daha alt askeri savunma bölgelerine ayrılmaktadır. Askeri kara savunma bölgeleri sayısı da üçe, askeri deniz savunma bölgeleri sayısı da 2'ye indirilmiştir. 6 Temmuz 1990 ve 14 Temmuz 1991 tarihli Kararnamelerle kabul edilen bu askeri konuşlandırma planına göre Chesbourg askeri denizcilik merkezi olmaktan çıkarılmış ve onun yerine Brest yeni askeri denizcilik bölgesi merkezi haline getirilmiştir.

2. İller Altındaki Bölümler

Genel idari bölümlerden biri olan ilçeler dışında, 6 Şubat 1992 tarihli kamu çerçevesinde Devlet özel nitelikte daha bir çok iller altı idari bölümlerden yararlanır. Bunların başlıcası komünlerdir ve belediye başkanları bazı görevlerinde bir devlet ajanı olarak merkeze ait görevleri yerine getirirler. Ayrıca kantonları ve yerel kurulları da bunlar arasında saymak gerekir.

a) Kanton

Belediye kuruluşuna ilişkin 14 Aralık 1789 tarihli Kanun şehirlerde, kasabalarda ve Eski Krallık Rejiminin kilise çevresine tekabül eden komün kurumları oluştuyordu. Devlet; başlangıçta 44.000, Konsüllük döneminde 38.000 ve bugün aşağı yukarı 36.500 sayısında sabitleşen komün bölümlerini oluşturdu.

Kanton ise 22 Aralık 1789 tarihli kanunla oluştu. Başlangıçta kanton da bir belediye şeklinde görev yaparken 28 Pluviöse yıl VIII. Kanununun 15 inci maddesiyle Kanton başında devlet temsilcisi bir memur bulunmasa da basit bir idari bölüm haline dönüştü. İlke olarak Kanton jandarma devriye hizmetleri ile görevli bir müfrezenin ve vergilerin tahsili ile görevli bir tahsilat dairesinin bulunduğu alan olarak kaldı.

Bunlar dışında kantonlar, belediye meclislerine, il genel meclislerine, bölge meclisleri üyeliklerine ve Avrupa Topluluğu Milletvekilliklerine seçilecek kişiler için bir seçim çevresi olarak da önemi olan idari bölümlerdir.

b) Seçim Kurulları

Seçim kurulları da Devletin idari bölümleri arasındadır. Tek amacı milletvekili seçimlerini gerçekleştirmektir.

İKİNCİ BÖLÜM

İŞLEVSEL YETKİ GENİŞLİĞİ YA DA DEVLETİN YEREL YÖNETİMİ

İşlevsel yetki genişliği çerçevesinde ve Devletin yerinden yönetiminde itirazsız ayrıcalıklı idari kademe ildir. Gerçekten 7 Ocak 1983 tarihli Kanunla başlayan yerel yönetim hareketini takiben ilin de Devlete ait yetkilerin devrinden geniş ölçüde yararlandığına işaret etmekte fayda vardır.

Devlet yönetiminde bir bölüm olarak il, başlıca iki yetki ile donatılan valinin şahsında sembolleşir.

Şöyle ki, vali, ilde bir taraftan Bakanlıkların ildeki kuruluşlarının idari şube başkanlar üzerinde, diğer taraftan da ister iller üstünde ister il düzeyinin altındaki yönetim birimleri üzerinde yetki sahibidir.

A. Devletin Yerinden Yönetiminde İl Kademesi

Devletin merkezi idaresinin taşradaki kuruluşlarının yönetimi ilke olarak il valisine aittir. Bununla birlikte valinin otoritesinin aşım ölçüde kullanılmasını amaçlayan bazı sebeplerle ilde valinin hiyerarşik otoritesi dışında tutulan bazı merkezi idare kuruluşları da mevcuttur.

1. Vali

Krallık rejiminde kralın temsilcisinin (Intendants de L'Ancien Regime) hemen devamı ve takipçisi olarak Vali 28 Pluviöse VIII. tarihli Kanunlar ortaya çıkmış ve her ilde özellikle Devlet yönetiminde sorumluluk kendisine verilmiştir. Pozitif hukukta valilerin statüsü 29 Temmuz 1964 tarihli kararname ile, yetkileri de 10 Mayıs 1982 Tarihli Kararname ile düzenlenmiştir. Memnuniyetle belirtelim ki bu son kararname 29 Şubat 1988 tarihli Kararname ile değiştirilerek geçen 6 yıllık süre içinde kullanılan "Cumhuriyet Komiseri" gibi uygunsuz ve hiç benimsenmeyen deyim ortadan kaldırılmış ve yeniden "Vali" (prefet) unvanı iade edilmiştir.

a) Valilerin Statüsü

11 Ocak 1984 tarihli Kanuna göre, Vali, Devlet kamu görevlileri arasında ayrı bir meslek kuruluşunun mensubudur ve istihdam şekli tamamen hükümetin takdirine (à la discretion du Gouvernement) bağlıdır ve 29 Temmuz 1964 tarihli Kararnameye göre genel devlet kamu görevi statüsünde tamamen ayrı özel bir statü ile donatılmıştır.

Anayasa'nın 13 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasına göre valilerin atanmaları ve dolayısıyla görevden alınmaları Başbakanının ve İçişleri Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunda kabul edilen ve Cumhurbaşkanınca yayınlanan bir kararname ile olur. Valilik kadrolarının beşte dördüne birinci sınıf Kaymakamlar

ve E.N.A. (Ecole Nationale d'Administration) mezunu olup belli bir yönetim deneyimi olan sivil yöneticiler (hors classe) arasından atama yapılır. Geri kalan beşte bir kadroya ise hükümet hiç bir kayıt ve şarta bağlı olmadan serbestçe dilediği kimseyi vali olarak atayabilir. Tüm ülke genelinde valilik kadrosu 200 civarındadır. Bu kadronun % 6'sı Hükümetin üst düzey yönetim hizmetlerinde kullanılabilir.

Valilerin özel statüsü çok sayıda önemli zorunluluklar getirmiştir. Bunlar özellikle şunlardır :

— Valilerin siyasal, dinsel ve felsefi görüşleri bir dürüstlük gereği olarak sicil dosyalarına kaydedilir. (13 Temmuz 1983 tarihli Kanun md. 6)

— Valiler grev yapamazlar, sendikalara üye olamazlar, mesleki menfaatleri için derneklerle işbirliği yapamazlar.

— Vali ilde ikamete mecburdur; ilden her ayrılışı mutlak suretle İçişleri Bakanının iznini gerektirir.

Valilik görevine atama tamamen Hükümetin takdirine tabidir ve meslekte ilerlemeleri de keza takdire bağlıdır. Disiplin cezaları belli bir kurulun kararına tabi olmadan doğrudan dosya üzerinden karara bağlanır. Valiler her zaman “hizmetin yararına” (dans l'interet du service) olarak görevlerinden alınabilirler ve bakanlık emrinde istihdam edilebilirler (la mise en disponibilit  ). Bu şekilde Bakanlık emrine alınan bir vali 5 yıl içinde aktif bir göreve atanmadığı takdirde birçok avantajını kaybedebilir, ücreti azalabilir ve beş yılsonunda resen emekliye sevk edilebilir.

b) Valinin Etkinlik Araçları

Valilerin her ne kadar geniş bir faaliyet alanı ve ifade özgürlüğü içinde görevlerini yerine getirmeleri mümkün ise de zannedilenin aksine valilerin özel statüsü çok az bir koruyucu niteliğe sahiptir ve bu kurumun yetkilerinde bir kavram kargaşasına yol açmıştır. Bu da Fransız kamu hukukunda iki tanımlamanın bir arada yapılmasından kaynaklanmaktadır:

— Anayasa'nın 72nci maddesinin 3 üncü fıkrasına göre, Vali hükümetin temsilcisi olarak merkezde kararlaştırılan politikanın il düzeyinde uygulamaya konulmasından yükümlüdür. Özellikle bu politikayı yerinde açıklamak, doğruluğunu savunmak, uygulamasına karşı ortaya çıkan tepkilere karşı gerekli bilgileri vermekten Vali sorumludur.

— 2 Mart 1982 tarihli kanunda Valinin devletin temsilcisi olduğu vurgulanmıştır. Bu niteliği ile vali ilde Devlet otoritesinin kendisine emanet edildiği kişidir. (10 Mayıs 1982 tarihli Kararname md.) Bu sıfatla, devlet adına sözleşmeleri Vali imzalar. İldeki Devlet kuruluşlarının faaliyetlerinden doğan uyumsuzluklarda yargı yerinde Devleti Vali temsil eder.

10 Mayıs 1982 tarihli Kararname kurumdaki kavram kargaşasını açık bir

biçimde ortaya koymuştur. Zira Vali Hükümetin temsilcisi olarak (delegue du Gouvernement), doğrudan doğruya Başbakanın ve ayrıca ayrı ayrı her bakanın temsilcisidir. Ayrıca belirtelim ki Devletin temsilcisi olarak Vali aynı zamanda Avrupa Topluluğunun da bir temsilcisidir. Zira Vali Devletin temsilcisi olarak bu toplulukça tespit edilen politikanın uygulanmasında ve hukuki normları Fransa'ya tatbikinde görevli ve sorumludur.

Devletin en büyük memuru olarak Vali bakanın kendisine bağlı il kuruluşları üzerinde hiyerarşik yetkisini kullanmada aracı rolü oynayan kişidir.

Bu nedenle Başbakanın ve her bakanın görev alanı içindeki il kuruluşları Valinin emrinde ve yönetiminde görevlerini yerine getirirler.

10 Mayıs 1982 tarihli Kararnamenin 31 inci maddesi ile değişik 14 Mart 1964 tarih ve 64-250 sayılı Kararnameye göre merkezden il kuruluşlarına, il kuruluşlarından merkeze yapılacak yazışmalar Valilerin emrindeki büro aracılığı ile yapılacaktır. Bununla beraber kuruluşlar telefon veya faks (telecopie) aracılığı ile teknik ve acil konularda doğrudan kendi bakanlıkları ile haberleşebilirler.

Ancak, Vali il kuruluşlarının en yüksek hiyerarşik âmiridir ve onlar üzerinde doğrudan otoritesini kullanan kişidir. Tarım, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım gibi il idare şube başkanları Valinin emri altında görev yapacaklarından bunların tayinlerinde veya yer değiştirmelerinde valiye bilgi verilir.

Bu üst görevlilerin meslekte ilerlemeleri de Valinin vereceği sicil notuna tabidir.

Vali kendi görev alanına giren hizmetlerle ilgili çeşitli komisyonların başkanıdır.

Vali ilde ikinci derecede ita âmiridir. Bütün Devlet harcamalarında verilen emirleri ita amiri olarak Vali imzalar.

Vali, bakanların ildeki bazı hizmetler için yetkilerini devrettikleri makamın sahibidir. Örneğin Bakan atama yetkisini Valiye devredebilir. Bu suretle yetkileri giderek artan valiler bu kadar işi tek başına değil, imza yetkisi vererek bunları yardımcıları ile paylaşmak durumundadırlar. Bunlar, Vali yardımcıları, özel kalem müdürü, ilçe kaymakamları ve emrindeki diğer il idare şube başkanlarıdır.

c) Valinin Faaliyet Alanları

Valinin en çok görülen faaliyetlerinin başında idari ve adli polis teşkilâtının en üst makamı olarak emniyet hizmetlerinin yerine getirilmesi gelmektedir. “İdari polis” bağlamında Vali ilde genel zabitanın başıdır. İlin emniyet ve asayişini ve kamu düzenini genel ve özel emirler çerçevesinde sağlamakla sorumludur. Bu maksatla, Vali;

— Komün sınırlarını aşan alanda, halkın huzur, güvenlik ve esenliğine ilişkin tüm önlemleri alır.

— İl dahilinde yerleşim birimleri arasındaki Devlet yolları üzerinde trafik hizmetlerini düzenler,

— Doğal afetlere ve çevre korunmasına ve hava kirliliğine ilişkin önlemleri alır,

— Avcılık ve balıkçılık, taşımacılık, toplantıların yapılması gibi işlerde özel idare polisi Valinin emri altında görev yapar,

— Gerekğinde, yedi büyük ilde ve Korsika'daki iki ilde il valisine emniyet ve asayiş hizmetlerinde yardımcı olmak üzere bir başka vali atanabilir. (10 Mayıs 1982 tarihli Kararname md. 17-1; 13 Eylül 1989 tarihli Kararname md. 2)

Buna karşılık, Paris'te 12 Messidor yıl VIII tarihli bir konsüllük Kararnamesinden bu yana Paris valisinden ayrı ve bağımsız olarak emniyet işleri ayrı bir Emniyet valisi (prefet de police de Paris) tarafından yerine getirilir. Bu vali daima idari yargının denetimi altındadır.

Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 30 uncu maddesine göre, adli polis yönünden vali, adli polisin başı olarak 25 Mart 1935 tarihli Kanuna göre, Devletin iç ve dış güvenliğine karşı işlenen suç ve cürümler ile acil hallerde, suçluların takibi, yargı yerine gerekli delillerin temini için, gözaltına alma, yakalama ve arama yetkisi ile donatılmıştır. Ayrıca, vali bu gibi hallerde hemen cumhuriyet savcısına gerekli bilgiyi verir ve 48 saat sonra dosyayı görevli mahkemeye sevk eder.

Vali daha başka yönetsel yetkilere sahiptir: Örneğin, kamu yararına kamulaştırma, bayındırlık faaliyetleri için geçici işgal, idari yargı ile ilgili yetki uyuşmazlıklarını değerlendirme ve gerekirse silahlı kuvvetler için gerekli malzemeye el koyma bunlar arasındadır.

Bugün Valinin rolü daha çok Devletin ilde ekonomik ve sosyal politikalarının uygulamaya konulması yönünde yoğunlaşmaktadır.

Valinin vesayet yetkisi temel bir yasa olan Anayasanın 72nci maddesinin 3 üncü fıkrasında belirtilmiştir. 22 Temmuz 1982 tarihli kanunla değişik 2 Mart 1982 tarihli kamu vesayet yetkisinin hangi koşullarda kullanılacağını düzenlemiştir. Aslında vesayet yetkisi yerel yönetimlerle ilgili mevzuatın temel ögesidir. Ancak Anayasa Mahkemesinin 25 Şubat 1982 tarihli kararında açıkça belirtildiği üzere, bu düzenlemede hukuki çerçeve tam olarak göz önünde bulundurulmamıştır. Burada gözden uzak tutulmaması gereken bir husus da şudur :

1946 Anayasası ile öngörülen büyük reform hareketi 2 Mart 1982 tarihli kanunla uygulama olanağı bulmuş ve Valinin normal görevinin yanında il özel idaresinin yürütme organı olarak yerine getirdiği hizmetler kendisinden geri dönülmez biçimde alınmış ve yerini il genel meclisinden gelen seçimli başkana bırakmıştır. Denebilir ki 2 Mart 1982 tarihli Defferre Kanunu ile getirilen reformdan valinin

otoritesi zayıflamış olarak çıkmıştır. Her ne kadar ilde ekonomik ve sosyal kalkınmada Valinin etkinliği artmış ise de yerel yönetimler üzerindeki otoritesi yetki genişliği ilkesinin aksine hayli hafiflemiştir.

2. İl Valisinin Yetki Alanı Dışında Bırakılan İl İdare Şube Başkanları

10 Mayıs 1982 tarihli Kararnamenin 7nci maddesine göre ildeki tüm merkezi idare kuruluşları valinin otoritesi altına sokulmamışlardır.

Milli Savunma Bakanına kadar yükselen çok özel bir hiyerarşiye tabi çeşitli ordu birlikleri ülke genelinde askeri komuta yönünden Mülki idarenin dışında örgütlenmişlerdir. Dolayısıyla Valinin askeri kuruluşlar üzerinde bir yetkisi söz-konusu değildir. Burada özellikle belirtmek gerekir ki iki denizcilik bölgesinin (Brest ve Toulon) her birinin başında denizci vali bulunmaktadır. Bunların görevleri 14 Temmuz 1991 tarihli ve 91-675 sayılı Kararname ile saptanmıştır. Bunlar bazı genel görevler yanında sahil koruma hizmetlerini de sürdürürler ve bu genel görevler aşağı yukarı il valisinin görevlerine benzemektedir:

Bundan başka;

- Adli ve idari yargı mahkemeleri,
- Defterdar ve emrindeki vergi idareleri,
- Akademi müfettişliği sorumluluğuna verilen milli eğitim hizmetleri,
- İl mevzuatının uygulandığı kuruluşlar,

Valinin gözetimi dışında tutulmuşlardır.

B. DEVLETİN YERİNDEN YÖNETİMİNDE İLLER ÜSTÜ TEŞKİLAT YAPISI

İller üstü düzeyde ilk önce anlaşılması gereken yapılanma, bölge valiliğidir. “Bölge valisinin yetkilerine, bölgelerde Devlet kamu kuruluşlarının ve bürolarının işleyişine ve kamu yatırımları konusunda Devletçe alınacak kararlara ilişkin 10 Mayıs 1982 tarihli ve 82-390 sayılı Kararname” bölge valisinin görevlerini düzenlemektedir. Ancak bu düzeyde bölge valisinin dışında daha başka yetki genişliği ile donatılan merkezi idare kuruluşları da mevcuttur ve bölge valisinden bağımsız olarak işlevlerini yerine getirirler.

1. Bölge Valisi

Ülke genelinde ilden daha geniş bir alanda valilerin faaliyetlerini ahenkleştirecek bir otoritenin teşkili düşüncesi idare biliminde eski bir düşüncedir.

Devletin yetkilerinin taşrada yetki genişliği ilkesi çerçevesinde kullanılması zorunluluğunun bir sonucu olarak çeşitli dönemlerde çeşitli hukuki deyimler içinde ama başlangıcında kamu düzenini sağlama gerekçesi ile oluşturulan bölge sistemi sıra ile şu aşamalardan geçerek son şeklini almıştır:

- 1941: Bölge Valisi,
- 1942: Cumhuriyet komiseri,

— 1948: İ.G.A. M.E. (Inspecteur general de l'administration en mission ext- raordinaire) = (Yönetimin olağanüstü yetkili genel müfettişi),

— 1959: Ekonomik kalkınmada görevli koordinatör vali,

— 1964: Bölge Valisi.

a) Bölge Valisinin Otoritesindeki Gelişme

Devlet yetkilerinin taşraya yetki genişliği ilkesi çerçevesinde aktarılmasına ilişkin reformun sonucunda, bölge valiliği 14 Mart 1964 tarihli kararname ile oluşturulurken kendine özgü ayrı bir bölge valileri kadrosu ihdas edilmemiş, bölge valiliğine dahil illerden, bölgenin merkezi seçilen ilin valisi normal il valisi görevine ek olarak bölge valisi görevi ile de donatılmıştır: Örneğin, Haute - Normandie bölge valiliğinin merkezi Seine Maritime ilidir. Seine Maritime ili valisi de aynı zamanda Haute Normandie bölgesi valisidir. Denizaşırı bölgelerde tümü tek il olduğundan doğal olarak böyle bir sorun yoktur. Ayrıca 20 Nisan 1983 tarihli Kararnamede yapılan bir değişiklikle şayet bir bölge merkezi, savunma bölgesinin de merkezi ise, o bölge valisi aynı zamanda savunma bölgesinin de valisidir. Örneğin Provence Alpes Cöted'Azur bölgesinin valisi aynı zamanda güney savunma bölgesinin valisidir. Bu vali, 1992 Temmuz ayından itibaren Akdeniz ormanlarının korunmasından sorumlu bir valinin yardımı ile bu görevi sürdürmektedir.

Bölge valisinin diğer il valileri ile aynı düzeyde iken bölge valisi olarak görev yapması uzun tartışmalara ve sürtüşmelere neden olmuş ve nihayet 6 Şubat 1992 tarihli kanunla bu güçlükler bir çözüme bağlanmıştır.

Bu kanunun 5 inci maddesinin 1 inci fıkrasına göre, bölge valisi, alan düzenlemesi (amenagement du territoire) ile ekonomik ve sosyal kalkınma ile ilgili olarak Fransa'nın ve Avrupa Topluluğu'nun politikalarını hayata geçirir ve bu alanda, o bölgedeki il valileri de bölge valisinin aldığı kararlar doğrultusunda kendi kararlarını alırlar ve bölge valisine karşı sorumlu olurlar.

b) Bölge Valisinin Yetkileri

V. Cumhuriyetin başlangıcından itibaren, bölge valisinin görevleri, 10 Mayıs 1982 tarihli ikinci bir kararname ile (md. 4) Devlet faaliyetlerinin ekonomik alanda koordinasyonu yönünde bir gelişme göstermiştir. Vali bu amaçla iki özel kuruluştan yararlanır:

— Halen görev başında bulunan kamu görevlilerinden oluşan bölge işleri genel sekreterliği, 1959 yılından beri Guyane hariç, deniz aşırı ülkelerde uzman bir kaymakamla güçlendirilen ekonomik işler genel sekreterliği;

— Bölge İdare Konferansı (C.A.R. — la conference administrative regionale).

Bu konferans 7 Ocak 1959 tarihli Kararname ile oluşturulan iller arası konferansın devamı olarak 1964 reformu ile yeniden düzenlenmiştir. Konferansın

başkanlığını bölge valisi yapar. Konferansa üye olarak o bölgedeki il valileri, bölge valiliği genel sekreteri, bölge valiliğinde görevli defterdar ve bölge merkezindeki kamu kuruluşların üst düzey yöneticileri katılırlar (10 Mayıs 1982 tarihli Kararname md. 32)

Ekonomik alanda bölge valisi esas olarak iki konuda etkinlik gösterir:

— Alan düzenlemesi (amenagement du territoire) ve planlama (planification):

- Milli planın hazırlık çalışmalarına ve müzakerelerine katılır.
- Planın uygulanmasını izler ve özellikle Devlet adına plan uygulamasında sözleşmeleri imzalar.
- Bölge planının, milli planla uyumunu gözetim altında tutar.

— Ülke, bölge ve il çıkarları söz konusu olduğunda Devlet kamu yatırımlarıyla ilgili kararların alınması:

• Ulusal yatırımlarla ilgili milli planın hazırlanmasında ve müzakeresinde bölge valisine bilgi verilir o da C.A.R.'ın görüşünü aldıktan sonra bölgesiyle ilgili program ve projeler hakkında görüşlerini ve tekliflerini müzakerelerde dile getirir. Ancak ilgili bakan bölge valisine yetki devrinde bulunur ve isterse bölge valisi de il valisine bu yetkiyi devredebilir.

• Bölgeye veya o bölgedeki ile ilişkin yatırımlarda ise bölge valisi kendisine devredilen yetki ile C.A.R.'ın görüşlerini alır ve öngörülen programı düzenleyip uygulamaya koyar. Program düzenleme izni hem bölge düzeyinde, hem de o bölgedeki il düzeyinde program yapmayı içerir. Birinci durumda, yani bölge düzeyindeki programlar C.A.R.'ın görüşü alındıktan sonra bölge valisi tarafından kararlaştırılır ve uygulaması için il valilerine yetki devrinde bulunur. İkinci halde, yani o bölgedeki ili ilgilendiren programlar için de yine C.A.R.'ın görüşü alındıktan sonra, yatırılan iller arasında bölüştürülür ve tümü için il valisine yetki devredilir.

Bölge valisinin diğer görevleri klasik görevlerdir. Ancak hemen işaret edelim ki Bölge valisinin idari ve adli polis hizmetleri ile hiçbir ilişkisi yoktur. Buna karşılık bölge yerel idaresi üzerinde mevzuat çerçevesinde idari vesayet yetkisini kullanır. Ayrıca bölge düzeyinde örgütlenen merkezi idare kuruluşları başkanlar da bölge valisinin gözetim ve denetimi altındadır. Bunlar özellikle sağlık, bayındırlık, kültür işleri, denizcilik, dış ticaret vb. hizmetlerdir.

Nihayet 5 Temmuz 1972 ve 6 Şubat 1992 tarihli kanunlar bölge valisini kamu ve özel sektörün kültür, çevre koruma, şehir ve kırsal alan gibi dört konuda teşvik ve koordinasyonu sağlamakla görevlendirmiştir.

c) Deniz Aşırı Ülke Valisi

Denizaşırı ülke valisi, il ve bölge valisi olarak, kaynağını dört eski Fransız kolonisinin başındaki özel yetkileri alan Guvernörden alır. Ancak guvernöre nazaran yetkileri daha azalmıştır.

Kullandığı başlıca önemli yetkiler: Barış zamanında bile şahıslara yükümlülükler getirme (17 Temmuz 1954 tarihli Kanun), merkezi idarenin denizaşırı ülkede görevli memurlarına sicil verme (26 Nisan 1960 tarihli Kararname), İçişleri Bakanı yerine geçerek bir yabancıyı sınır dışı etme (9 Eylül 1986 tarihli Kanun) olarak görülmektedir.

Ancak denizaşırı ülke bölge valisi örneğin; Reunion Valisi aynı zamanda savunma bölgesi valisidir. (7 Ocak 1959 tarihli Tüzük md. 23 ve 20 Nisan 1983 tarihli Kararname md. 14). Özellikle savunma bölgesi komitesinin yardımı ile askeri nitelikte olmayan savunma önlemleri denetler, askeri ve sivil kuruluşlar arasındaki karşılıklı yardımların öncelikle gerçekleşmesi için gerekli yetkileri kullanır. Keza o aynı zamanda denizcilikten sorumlu bir validir ve bu sıfatla bölge denizcilik konferansının başkanıdır. Bu iki görevden ayrı olarak Hint Okyanusundaki dağınık adaların yöneticisi olarak da sorumluluk sahibidir.

Reunion Valisi, nihayet Fransa'nın Hint Okyanusu üyesi ortaklar ile işbirliği içinde yaptığı işleri koordine eder. Bu komisyona 1984'den beri Madagaskar, Maurice ve Seyşel adalar, 1986'dan beri de Comores Adaları üyedir. Garabet şuradadır ki, Komisyonda Reunion adına Fransa söz sahibidir. Denizaşırı ülke valisi, 12 Mayıs 1987 tarihli Genelgede belirtilen koşullar içinde Hint Okyanusunun güney batısındaki yerel hükümetler arasında Fransa'nın bir temsilcisi olarak uluslararası nitelikte bir misyonun da sahibidir. İşte bu unvan nedeniyle vali diplomatik pasaport taşır.

2. Bölge Valisinin Yetkileri Dışında Görevli Bölge Kuruluşları

Nasıl ki il valisi ilde bazı merkezi idare kuruluşları üzerinde bir yetkiye sahip değilse, aynı şekilde bölge valisi de aynı şekilde bölgedeki bazı merkezi idare kuruluşları üzerinde bir otorite olarak kabul edilmemiştir. O kuruluşun faaliyet alanı bölge sınırları içinde kalsa bile durum aynıdır. Örneğin savunma bölgesini yöneten general, istinaf mahkemesi başkanı, akademi başkanı ve bölge defterdarı bölge valisinin emri altında değildir.

C. DEVLETİN YERİNDEN YÖNETİMİNDE İLLERALTI KURULUŞLAR

İller altı düzeyde merkezi idarenin iki ayrıcalıklı sorumlusu Kaymakam ile merkezi idare görevlerinde Devlet ajanı olarak belediye başkanıdır.

1. Kaymakam

Kaymakamlar arasından en yetenekli olanlar seçilip vali olarak atanabilirler. Statüleri ve görevleri zaten valininki ile yakın bir benzerlik gösterir ve kariyer olarak o istikamette gelişmektedir.

a) Kaymakamların Statüsü

Kaymakamlar ilke olarak E.N.A. (ficole Nationale d'Administration) = (Milli İdarecilik Okulu) mezunu ve özellikle İçişleri Bakanlığındaki idareciler arasından

atanırlar. Bununla beraber, kaymakam teminindeki güçlükler nedeniyle geçen yıllarda meslekte yaş ve kademe şartı aranarak sivil ve asker diğer yöneticiler de sınavla kaymakam olarak atanmışlardır.

Kaymakamların kariyeri, birçok değişikliğe maruz kalan 14 Mart 1964 tarihli kararname ile düzenlenmiştir. Kaymakamlar müşterek kararname ile (üçlü kararname) ile atanırlar ve Valilerle aynı nitelikte sorumluluklara ve ödevlere tabidirler.

b) Kaymakamların Görevleri

Genel olarak kaymakamlar tamamen Valinin emri altında ve ona yardımcı olarak görev yapan memurlardır. (10 Mayıs 1982 tarihli Kararname md. 4). İlçe sınırları içindeki Devlet kuruluşların faaliyetlerini genel olarak kaymakam koordine eder. Kaymakamlar ilçeyi ilgilendiren her alanda görevlerini özellikle yetki devri ya da valinin imza yetkisi verdiği çerçeve içinde yerine getirirler. (10 Mayıs 1982 tarihli ve 82-389 sayılı Kararname md. 17-3)

Ancak gözden uzak tutulması gereken bir husus da şudur: İlçe kaymakamları yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelen yöneticileri ile belli bir ilişki içindedirler.

Kaymakamlar seçimle gelen yerel yöneticilere hizmetlerinin yerine getirilmesinde gerekli tavsiyelerde bulunur, özellikle hukuka uygunluk denetimi yapar. Yeni yerel yönetim mevzuatındaki metinlerde hukuki ihtilaflara ait düzenlemeler pek nadirdir.

Bundan başka ilçe kaymakamları dışında kaymakamların bir kısmı başka görevlerde de istihdam edilebilirler. Şöyle ki:

— Vali yardımcısı olarak valiliğin müdürlük ve büro halinde yapılan kuruluşlarının işleyiş ve koordinasyonundan sorumlu olur. Gerektiğinde valiye vekâlet eder. İşaret edelim ki, ilin merkez ilçesi kaymakamlığı görevini ilçe olarak vali yardımcısı yerine getirir. Demek oluyor ki vali yardımcısı hem ilçe kaymakamı, hem de ilde vali yardımcısı olarak iki görevi bir arada yürüten kişidir.

— Müdür veya Özel Kalem Müdürü olarak temsil, kamu güvenliği, politik nitelikli işler ve personel konularında valiye yardımcı olurlar. Demek oluyor ki valilik özel kalem müdürlerinin kaymakamlar arasından atanması mümkündür.

— 1988'den beri büyük metropollerde özellikle uzak ve geri kalmış bölgelerdeki ekonomik ve sosyal kalkınma sorunlarından yükümlü olarak ekonomiden sorumlu kaymakamlar atanmıştır. Ayrıca 1959'da deniz aşırı ülkelere aynı şekilde ekonomik ve sosyal kalkınmada il veya bölge valisine yardım etmek üzere kaymakamlar görevlendirilmişlerdir.

2. Devletin Ajanı Olarak Belediye Başkanı

Belediye başkanları komünlerin seçimle gelen yerel yönetim organı sıfatı dışında aynı zamanda merkezi idarenin bir ajanı olarak da merkezi idareye ait yetkileri kullanan kamu görevlisidir:

Halkın büyük bir kısmı belediye başkanın belediye binasında merkezi idare memuru olarak evlilik akdini yaptığını bildiği için idari durumunda bir çelişki görmemektedir.

Belediye başkanı merkezi idare ile ilgili görevlerinde idari hiyerarşi kurallarına tabidir.

a) Devlet Ajanı Olarak Belediye Başkanının Görevleri

Devlet ajanı olarak belediye başkanı üç tür görevin sahibidir:

- 1 — Kanunu tanıtır ve ona itaati sağlar. Bunu da üç biçimde yerine getirir.
 - Komün hudutları içinde kanun ve tüzüklerin ilanını, gerekirse yeniden ilanını sağlar. Bunları halkın istifadesine hazır halde bulundurur.
 - Hükümet tarafından emredilen genel güvenliğe dair önlemleri alır.
 - Kanunlarla verilen özel görevleri yerine getirir. Bunlar özellikle;
 - Seçimlerde; listelerin düzenlenmesi ve seçmen kartlarının verilmesi,
 - Ulusal alanda: askere alınacak kişilerin listesinin düzenlenmesi,
 - Şehircilik alanında: Devlet adına bazı inşaat ruhsatlarının düzenlenmesi, inşaat çalışmalarının durdurulması, ilan panolarının kaldırılması,
 - Özel polis hizmetleri alanında: yabancılara ikamet belgesi verilmesi, iyi hal belgesi verilmesi ve nihayet imzaların doğruluğunun tasdiki.

2 — Adli makamlara yardımcı olmak üzere; adli polisin başı olarak Ceza Mahkemeleri Usulü Kanununun 16 ncı maddesindeki görevleri yerine getirir. Yine aynı Kanunun 46 ncı maddesine göre istisnai olarak Polis mahkemesinde savcı olarak görev yapar.

3 — Nüfus memuru olarak nüfus hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlar. Bunlar özellikle, evlenme akdinin yapılması, doğum, evlenme ve ölüm belgelerinin verilmesi veya bir kişi ya da tüm aile için nüfus kayıt örneklerinin verilmesi gibi işlerdir.

b) Devlet Ajanı Olarak Belediye Başkanının İdari Hiyerarşiye Tabi Olması

Kanunları tanıtmak ve kanuna itaati sağlama açısından belediye başkanı 2 Mart 1982 tarihli kanun 2 - V. maddesi uyarınca valinin hiyerarşik yetkisi altında görev yapar.

Belediye Kanununun 122 - 14 maddesi uyarınca belediye başkanı görevini ihmal eder veya kanunun emrettiği görevleri yapmaktan kaçınırsa vali belediye başkanına genelge gönderme, genel emirler verme hakkına sahiptir.

Hükümetin veya valiliğin emirlerine uymayan belediye başkanı hakkında diğer devlet memurlarında olduğu gibi disiplin cezası uygulanır. Örneğin milli günlerde resmi binalara bayrak asmayan bir belediye başkanı hakkında böyle bir disiplin cezası uygulanmıştır.

Diğer taraftan, adli polis şefi veya nüfus memuru sıfatıyla, belediye başkanı, Devlet ajanı olarak aynı zamanda Cumhuriyet Savcısının da emri altındadır.

İLLER BANKASI

Fikri GÖKÇEEK
İller Bankası Denetçisi

GİRİŞ

Ülkemize özgü özelliklere sahip olan İller Bankası kurulduğu (1933-1945) yıllarından bugüne kadar, yaptığı hizmetlerle niteliklerini kaybetmemiş kurumlarımızdan birisidir. Gelişen ve değişen koşulların Bankanın yeniden düzenlenmesini zorunlu kıldığı ortak bir görüş olarak kabul edilmesine karşın yeni düzenlemeye gidilirken çok dikkatli olmak ve Banka'nın bir "altyapı yatırım ve hizmet bankası" olma niteliğini kaybetmemesine özen göstermek lazımdır.

Yeniden düzenlemede, sermayesinin tamamı ortak idareler (yerel yönetimler) tarafından karşılanan İller Bankasının merkez ve taşra kuruluşlarını gözden geçirerek, yasal düzenlemeleri yapmak, yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin bugünkü ve gelecekteki ihtiyaçlarını zamanında etkili ve verimli bir şekilde karşılamalarında Banka'nın rolünü ve etkinliğini artırabilmek için en uygun bir modeli bulmak amaç olmalıdır.

Önce, Banka'nın mevzuat ve örgütlenme açısından bugünkü durumunun yeterli olup olmadığı objektif olarak ele alınmalı ve tartışmalar, kuruluş ve işleyişte hukuki, idari, teknik ve mali darboğazlar saptanmalıdır. Bu yapıldıktan sonra yapısal durumun iyileştirilmesi, görevlerinin sınırlarının çizilmesi hususundaki çözüm önerilerinin üretilmesi ve yeni modelin ortaya konması daha kolay ve sağlıklı olacaktır. Oluşturulacak yeni model, doğrudan doğruya yerel yönetimlerin ihtiyaçları ile bağlantılıdır. Bu nedenle yerel yönetimlerin ülkemizdeki gelişimini ve önemini belirtmeden, modele ilişkin önerilerin ortaya atılması, bizi bazı yanlışlara ulaştırabilir.

Bu inceleme Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nce hazırlanan "İller Bankası Reorganizasyon Araştırması Raporundan yararlanılarak hazırlanmıştır. Raporda yer alan görüş ve önerilere incelemede yer verilmemiştir. Bazı bölümlerde önemli görülen hususlarda kişisel görüşlere yer verilmekle yetinilmiştir. Banka'nın personel durumu, ücret sistemi ve yapılmakta olan denetimlere, (Banka denetçilerinin yaptığı denetlemeler hariç) incelemede yer verilmemiştir. Bu konular ayrı incelemelerin müstakil konusu olacak kadar geniş kapsamlı görülmüştür.

ÜLKEMİZDE YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimlerin göturdükleri hizmetler, eğer o yörelerde yaşayan insanların yaşama düzeyini olumlu yönde etkiliyorsa, o ülkenin makro düzeyde sorunlarının çözümü kolaylaşır. Ülkemizde belediyeler, köyler ve il özel idareleri olarak üç tür yerel yönetim örgütlenmesi vardır. Bunların kuruluş, işleyiş ve özelliklerinin çerçevesini Anayasamız belirlemiştir. Yerel yönetimler içinde belediyeler her geçen gün ağırlığını ve önemini artırmaktadır. Belde nüfuslarının hızla artması, hızlı kentleşme bu önemin artmasında en büyük neden olmaktadır. 1945’erde 600’ün altında olan belediye sayısı, bugün 2500’e yaklaşmıştır. 1945’de % 24,9 olan kentsel nüfus, 1993’de % 59’a tırmanmıştır. Bu hızlı kentleşme sonucu yerel yönetimin hizmet ve ihtiyaçlarındaki gelişmeler açık bir şekilde görülmektedir. Hizmetler hem sayı, hem de tür olarak artmış ve bu hizmetlerin teknik içerikleri ileri düzeyde yoğunlaşmıştır. Bu hizmetlerin başında altyapı hizmetleri gelmektedir. Ulaşım ve imar hizmetleri ile kültürel hizmetler belediyelerin zorunlu görevleri içine girmiştir. Bu hizmetler büyük ölçekli yatırımların yapılmasını gerektirmektedir. Yatırımların yapılabilmesi için yeterli ve sağlıklı finansmanın sağlanması önemli bir koşul olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu koşul her zaman gündemdeki yerini ve önemini koruyacaktır. Finansmanın sermaye piyasasından sağlanması düşünülmemelidir. Çünkü yerel yönetimler üretecekleri tüm hizmetleri belde halkına piyasa değeri üzerinden sunmamakta, çok ucuz bedellerle halka satmaktadırlar. Bazı hizmetler karşılığında ise halktan herhangi bir geri ödeme yapmaları da istenmemektedir. Bu durum İller Bankasının kurulmasının en önemli etkenlerinden birisidir.

İller Bankası Türkiye’ye özgün bir modele sahiptir. 60 yıllık yaşamı içinde başarılı hizmetler görmek ve belediyelere finansman yaratmaktadır. Yerel yönetimlerin öz kaynaklarını, yerel halkın kendi iradeleri ile kendi kendilerini vergilendirerek sağlayamaması, buna yasaların engel olması, İller Bankasının hayatiyetinin devamını zorunlu kılmaktadır.

Banka hizmetlerinin tartışılmasını normal karşılamak gerekir. Banka yönetimi bu tartışmalardan rahatsız olmamakta ve ileri sürülen fikir ve ortaya atılan önerilerden içtenlikle yararlanma yolunu seçmektedirler.

Bir belediye kurulduğu an, ilk başvuruda bulunduğu, yardım istediği kuruluş İller Bankası’dır. İller Bankası yeni kurulan beldenin ilk çalışmalarını bedelsiz olarak yürütmektedir. Bu hizmetler harita ve imar planı hizmetleridir. İçme suyunun sağlanması, tesislerinin yapılması da Bankaca hemen ele alınmaktadır.

Sonuç olarak bu yargıya varabiliriz:

İller Bankası ülkemiz ve yerel yönetimler için gereklidir, vazgeçilmezdir.

Yeniden düzenlenerek görevine devam etmelidir.

SORUNLAR

İller Bankası'nın özerkliği, yerel yönetimlerin özerkliği ile yakından ilgilidir. Özerk yerel yönetimler, sermayesinin tamamı kendilerine ait olan İller Bankasının merkezi yönetimin vesayetinden kurtarabilirler. Başka bir anlatımla bankaya, ortaklar olan yerel yönetimlerin egemen olması, ancak yerel yönetimlerin istenilen düzeyde özerkliğe kavuşmasına bağlıdır.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) raporunda yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet, günümüzün değerlerine ters düştüğü, yerel yönetimlerin etkili ve verimli hizmet üretmelerini önleyen etkenlerin başında geldiği ortaya konmaktadır.

İller Bankası'nın belediyelere yeterince kaynak aktaramaması kaynak yetersizliği ile yakından ilgilidir. Kaynak yetersizliğinin ilk ve ana nedeni yerel yönetimlerin mali güçlerinin azlığı sonucu, Banka sermayesine katılımlarının yetersizliğidir. Mali güçleri gittikçe azalan ve sayılan artan belediyelerin Banka'dan yardım, kredi ve benzer istekleri her geçen gün hızla çoğalmaktadır.

Banka yatırım programına giren işlerle ilgili finansmanın Banka'ca yerel yönetimlere esas itibarıyla, geri dönmeyen, hibe biçiminde tahsis edilmesi ve zaman zaman çıkarılan "TAHKİM" yasaları Banka'yı mali dar boğazlar içine sokmaktadır. Belediyeler Fonundan belediyeler borçlandırılarak altyapı hizmetlerine, yapılan harcamaların geri dönüşünün, Danıştay'ın verdiği bir kararla hibeye dönüşmesi de önemli ölçüde kaynak yetersizliğine neden olmaktadır.

İLLER BANKASININ ÖRGÜT YAPISI

Bankanın organları, Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçiler ve Genel Müdürlüktür.

Genel Kurul

İller adlarının baş harflerine göre Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca üç gruba ayrılarak her yıl dönüşümlü olarak, genel meclislerin, belediye meclislerinin, köy ihtiyar meclislerinin kendi üyeleri arasından seçtikleri birer temsilci ile, İçişleri, Milli Eğitim, Tarım ve Köy işleri, Bayındırlık ve İskân, Sağlık, Maliye ve Gümrük, Sanayi ve Ticaret, Orman Bakanlıkları ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı temsilcisinden oluşan Genel Kurul her yıl Nisan ayında Bayındırlık ve İskân Bakanı'nın veya vekilinin başkanlığında Ankara'da toplanır.

Genel Kurulun görevleri şunlardır:

- Yıllık bilanço ve raporu görüşür,
- Yönetim Kurulunu, denetçilerin raporu üzerine aklar,
- 18 Bölge Müdürlüğü ve 4.000 personeli olan Banka'yı her yönüyle denetler,
- Bir yıllık hesap denetimi için bir denetçi seçer,

— Kârdan ayrılacak köy hisselerinin kaç köye dağıtılmasının uygun olacağına karar verir,

— Banka'nın durumunda gerekli görülecek değişikliklere ilişkin istemleri görüşerek karara bağlar,

— Tahsili olanaksız alacakların silinmesini görüşerek karar verir.

Yönetim Kurulu

Yönetim Kurulu, Banka'nın yüksek düzeyde yetkili ve sorumlu organı olup, bir başkan ve dört üyeden oluşur. Yönetim Kurulu Üyelerinin üçü Bayındırlık ve İskân Bakanı, biri Maliye ve Gümrük Bakanı tarafından önerilmekte, Başbakan, Maliye ve Gümrük Bakanı ile Bayındırlık ve İskân Bakanının imzalarını taşıyan ortak kararname ile atanmaktadır.

Yönetim Kurulu Başkanı Banka Genel Müdürüdür. Yokluğunda vekili, yönetim kuruluna başkanlık eder.

Yönetim Kuruluna üye olarak atanabilmek için:

— Devlet Memurluğuna atanabilme genel şartlarına sahip olmak,

— Yükseköğrenim yapmış olmak,

— Maliye ve Gümrük Bakanlığınca önerilecek üye için, maliye ve ekonomi konularında bilgi ve uzmanlık sahibi olmak,

— Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca önerilecek üç üyeden ikisi için Banka'nın görevleri konusuna giren teknik işlerde, bankacılıkta veya yöneticilikte bilgi ve uzmanlık sahibi olmak zorunludur. Üçüncü üyede mesleki uzmanlık koşulu aranmayabilir.

Kamu kurum ve kuruluşları, KİT'ler ile bunlara ve Banka'ya ait müessese, bağlı ortaklık, iştirak ve işletmelerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri de dahil olmak üzere hiçbir personeli ile kamu görevlileri Banka yönetim kurulu üyesi olarak görev alamazlar.

Yönetim Kurulunun görev ve yetkileri şunlardır:

1 — Banka'nın amaç ve görevlerine göre çalışmalarını belirlemek,

2 — Bütçeyi inceleyerek onamak; bölüm ve maddeler arasında aktarmalar hakkında karar vermek,

3 — İhtiyaç halinde; yeni birimler, bölge müdürlükleri, Baş. Mühendislik, şube ve ajanslık kurulmasını incelemek ve karara bağlamak,

4 — Yıllık bilanço ve kâr - zarar hesaplarını inceleyip, onamak, yıllık raporları ve genel kurul gündemini hazırlamak,

5 — Bankacılık hizmetlerinden hangilerini ve ne gibi koşullar altında yapılacağını belirlemek.

6 — Sağlayacağı kredi ve istikrazlara, her türlü mevduatta ve kredilerde ve diğer banka işlemlerinde uygulanacak faiz, komisyon, acyo oranlarını ve miktarlarını belirlemek,

7 — Sigorta aracılığına ilişkin koşulları belirlemek, karar altına almak,

8 — Bankayı ilgilendiren davalarda ve anlaşmazlıklarda feragat, kabule, sulh ve ibraya karar vermek,

9 — Bir yıl önce belirlenen miktarlardan az olmamak üzere DİE'nce ilan edilen toptan eşya fiyat endekslerini de dikkate alarak her yıl Aralık ayı sonuna kadar Genel Müdürün yetki sınırını belirlemek,

10 — Gerekli taşınmazların kamulaştırılmasına karar vermek,

11 — İkras, kefalet ve aracılık gibi banka işlemleri ve avans ödemelerinde; ortak idareler dışında kalan kişilere yapacağı işlemlerde; ortak idarelerin istemleri halinde bu idareler veya banka adına yapılacak veya yaptırılacak harita, plan, proje, keşif, malzeme alım - satımı, kiralanması, yapı tesis işleriyle gayrimenkul alım - satımı, kiralanması veya kiraya verilmesi işlerinde, Genel Müdüre verilen yetki sınırlarını aşanlar hakkında karar vermek,

12 — Ortaklık kurulması ve kurulmuş olanlara iştirak edilmesi hakkında karar vermek,

13 — Genel Müdürlükçe hazırlanan teknik ve idari yönetmeliklerle, tip sözleşme ve şartnameleri, personelin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin yönetmelikleri inceleyip karara bağlamak,

14 — Banka kârının % 55'inin, o yıl için köylere tahsis edileceği ve bu para ile köylere neler sağlanacağını veya neler yapılacağını karara bağlamak,

15 — Banka personelinin hangilerinin kefalete bağlanacağını ve kefalet miktarlarını belirlemek,

16 — Genel Müdür Yardımcılarının atanmaları için Genel Müdür tarafından yapılan öneriler hakkında karar vermek,

17 — Üst kademe banka personelinin atanmaları ile bunların ödüllendirilmesi, cezalandırılması, derecelerinin yükseltilmesi, yerlerinin değiştirilmesi, görevlerine son verilmesi ile ilgili Genel Müdür önerileri hakkında karar vermek,

18 — Personelin imza yetkileriyle ilgili önerileri karara bağlamak,

19 — Memurlara verilecek ikramiyelerin ödeme usul ve esaslarını belirlemek,

20 — Bono ihracı, akdedilecek istikrazlar ve çıkarılacak tahviller hakkında Genel Müdürlüğün yapacağı önerileri karara bağlamak,

21 — İhtiyat akçelerinin kullanılmasını gerektiren nedenler hakkında karar vermek,

22 — Genel Müdür tarafından yapılacak diğer önerileri karara bağlamak.

Yönetim Kurulu sınırlarını açıkça belirlemek koşulu ile yetkilerinin bir kısmını Genel Müdüre devredebilir. Yetki devri yönetim kurulunun sorumluluğunu kaldırmaz.

Üyelerin görev süresi üç yıldır. Görev süresi sona erenler tekrar atanabilir; süre dolmadan üyeliğin boşalması veya üyelik için aranan niteliklerin yitirilmesi durumunda, kalan süreyi tamamlamak üzere atama yapılır.

Yönetim Kurulu kararları üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alınır. Çekimser oy kullanılamaz. Başkan ve üyelerin tüm toplantılarda hazır bulunmaları gereklidir. İzinsiz ve özürsüz üst üste üç toplantıya katılmayanların durumu Bayındırlık ve İskân Bakanlığına bildirilir.

Denetçiler

Banka biri genel kurulda seçilen, birisi Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca atanan iki denetçi tarafından denetlenir. Denetim örgütsel eylemlerin ve işlemlerin, öngörülen amaçlar doğrultusunda benimsenen ilke ve kurallara uygunluğunun belirlenmesidir.

Denetçi seçilebilmek için, İller Bankası Kanunu'nun verdiği görevleri başarmağa muktedir, hukuk ve ekonomi bilgisine ve muhasebe tekniğinde uzmanlığa sahip olmak şarttır. Denetçilerin hizmet süresi bir yıl olup, yeniden seçilebilirler.

Denetçiler Banka'nın bütün işlem ve hesaplarını incelemekle ödevlidirler. Veznenin sık sık teftiş edilmesi de denetçilerin görevlerindendir. Denetçiler yönetim işine karışmazlar, sadece kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı gördükleri işleri ve bunlar üzerindeki düşüncelerini Genel Kurul'a ve Bayındırlık ve İskân Bakanına raporla bildirirler. Denetçiler Yönetim Kurulu'na hazırlanan bilançoyu inceleyerek ve bankanın hesaplarıyla karşılaştırarak, düşüncelerini bir raporla Genel Kurul'a bildirirler. Oya katılmamak koşulu ile yönetim kurulu görüşmelerinde bulunabilirler. Denetçiler tarafından istenen bilgi ve belgeleri Genel Müdürlük ve Yönetim Kurulu vermek ödevindedirler.

Denetçi raporları genellikle yönetimin ibrası gerektiğini bir takım dilek ve temennileri de ileri sürerek Genel Kurullara sunulacak şekilde hazırlanmaktadır.

Genel Müdürlük ve Merkez Örgütü

Genel Müdürlük Banka'nın yetkili ve sorumlu yürütme organı olup, Genel Müdür, 4 yardımcısı ve bağlı alt birimlerden oluşmaktadır. Genel Müdür ortak kararname ile atanır. Aynı yöntemle görevden alınır.

Genel Müdürün görevleri şunlardır:

- 1 — Banka'yı idari ve yargı mercileri önünde ve üçüncü kişilere karşı temsil etmek,
- 2 — Bankayı yönetmek,
- 3 — Banka amaçlarını sağlamak için gerekli önlemleri almak, girişimlerde bulunmak, karar alınmasını gerektiren işleri yönetim kuruluna bildirmek ve banka haklarını korumak,
- 4 — Banka sermayesi ile diğer mali kaynakların kuruluş ve verimlilik esaslarına uygun bir biçimde kullanılmasını sağlamak,
- 5 — Bankanın yıllık yatırım ve revize programları ile finansman programlarını hazırlamak ve yönetim kurulunun bilgisine sunmak,
- 6 — Bankanın çalışmalarına ve durumuna ilişkin üç ayda bir yönetim kuruluna bilgi vermek,
- 7 — Bankanın bütçesini ve yıllık bilançosunu hazırlayarak süresi içinde yönetim kuruluna vermek,
- 8 — Verilen yetki sınırları içinde, gerekli işlemleri yapmak,
- 9 — Yönetim Kurulu üyeleri ve denetçilerin istediği bilgi ve belgeleri vermek,
- 10 — Kefaletle bağlanacak Banka personeli için yönetim kuruluna öneride bulunmak,
- 11 — Atamaya yetkili olduğu personelin tayin, yükselme, ödüllendirme, cezalandırma ve görevden çıkarma işlemlerini yapmak; bunlardan memurlarla ilgili olanların listesini ayda bir yönetim kuruluna vermek,
- 12 — Ortak idarelerin banka yıllık yatırım programında yer alan, ihaleleri yapılmış işlerdeki tüm ödemeler ile sözleşmelerdeki fazla iş yaptırma hükmünün tahakkuku veya keşif ihaleleri gibi nedenlerle, esas projelerinde bir değişiklik yapılmamak kaydıyla ikraz veya fona ilişkin işlemler daha sonra yapılmak üzere istihkaklarını alacak sahiplerine tesis hesabından avans olarak ödemek,
- 13 — Banka'nın faaliyet alanına giren konularda diğer kuruluşlarla eşgüdümü sağlayarak işbirliği yapmak,
- 14 — Karar alınması gereken işleri yönetim kuruluna götürmek,
- 15 — İmza yetkisi verilmesi gerekli olanlara, bu yetkinin verilmesi için yönetim kuruluna öneride bulunmak,
- 16 — Mevzuatın verdiği diğer görevleri yapmak.

Alt Birimler

Bankanın personeli Genel Müdüre bağlı olup, tüm emir ve talimatı ondan alır ve onun gözetim ve denetimi altındadır.

A — Ana Hizmet Birimleri

Bankanın hizmet ve görev alanına giren faaliyetlerini yürütmekle görevli birimler ana hizmet birimleridir. Bunlar merkezde Daire Başkanlıkları şeklinde örgütlenmişlerdir.

Bu birimler şunlardır:

- İkrarlar ve Bankacılık Dairesi Başkanlığı (İB)
- Harita Dairesi Başkanlığı (HRT)
- İmar Planlama Dairesi Başkanlığı (İP)
- İçme suyu Dairesi Başkanlığı (İSU)
- Kanalizasyon Dairesi Başkanlığı (KAN)
- Yapı İşleri Dairesi Başkanlığı (YP)
- Makina ve Sondaj Dairesi Başkanlığı (MS)
- Malzeme Dairesi Başkanlığı (MLZ)
- Etüt, Proje ve Yol Dairesi Başkanlığı (EPY)

B — Danışma ve Denetim Birimleri

Genel Müdüre ve Bankanın ana hizmet birimlerine, teknik, idari, hukuki ve mali konularda danışmacı nitelikte yardımcı olmakla görevli birimlerdir.

Bu birimler şunlardır:

- Teftiş Kurulu Başkanlığı (TK)
- Hukuk Müşavirliği (HK)
- Araştırma - Planlama ve Koordinasyon Daire Başkanlığı (APK)

C — Yardımcı Birimler

Ana hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimlerince yürütülmekte olan hizmetlerin ifasında yardımcı olmak üzere oluşturulan ve özlük işleri ile idari, mali, güvenlik ve sivil savunma gibi hizmetleri yerine getirmekle görevli birimlerdir.

Bu birimler şunlardır:

- Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığı (PER)
- Muhasebe ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı (MUH)
- İdari İşler Dairesi Başkanlığı (İDA)
- Savunma Uzmanlığı (SAV)

D — Bölge Kuruluşları

İller Bankasının taşra örgütlenmesi bölgeler esasına göre düzenlenmiştir. Bölge Müdürlüklerinin kuruluşunda, bölge sınırları içinde kalacak il, kent, kasaba sayıları, bunların nüfusları, gelişmişlik durumları, gelişme eğilimleri, ulaşım ve iklim koşulları vb. ölçütler değerlendirmeye alınmaktadır.

Bölge Müdürlükleri Bakanlar Kurulu kararıyla kurulmaktadır. Bunun için Genel Müdürlüğün önerisi, Yönetim Kurulu kararı, Devlet Planlama Teşkilatı ile Devlet Personel Başkanlığının görüşleri alınmaktadır. Bir bölge müdürlüğünün yerinin veya görev alanının değiştirilmesi ile kaldırılması aynı yolla gerçekleştirilmektedir. Bazı bölgelere bağlı Başmühendislikler kurulmuştur.

Kuruluş yılları, kapsadığı illerle, belediye sayılarını gösterir 18 Bölge Müdürlüğü cetveli aşağıya alınmıştır.

Bölge	Belediye
No'su	Kuruluşu Sayısı Kapsadığı İller
1. Bölge	190 İstanbul, Tekirdağ, Kırklareli, Edirne, Kocaeli, Sakarya
2. Bölge	131 Bursa, Balıkesir, Çanakkale
3. Bölge	345 İzmir, Manisa, Aydın, Uşak, Denizli, Muğla
4. Bölge	176 Eskişehir, Kütahya, Afyon, Bilecik
5. Bölge	132 Antalya, Burdur, Isparta
6. Bölge	257 Konya, Niğde, Aksaray, Karaman
7. Bölge	93 Ankara, Çankırı, Çorum, Bolu, Kırıkkale
8. Bölge	150 Adana, İçel, Hatay
9. Bölge	171 Kayseri, Yozgat, Kırşehir, Nevşehir
10. Bölge	97 Gaziantep, Adıyaman, Kahramanmaraş, Şanlıurfa
11. Bölge	75 Diyarbakır, Siirt, Mardin, Batman
12. Bölge	77 Elazığ, Malatya, Tunceli, Bingöl
13. Bölge	61 Van, Bitlis, Muş, Hakkâri, Şırnak
14. Bölge	83 Erzurum, Erzincan, Kars, Ağrı, Iğdır, Ardahan
15. Bölge	88 Sivas, Tokat
16. Bölge	128 Samsun, Sinop, Amasya, Ordu
17. Bölge	124 Trabzon, Giresun, Rize, Gümüşhane, Artvin, Bayburt
18. Bölge	55 Kastamonu, Zonguldak, Bartın

İller Bankası Bölge Müdürlükleri üzerinde merkezin bulunduğu ilin valisinin sicil amirliği yetkisi vardır. İlişkiler İl İdaresi Kanunu'na göre yürütülmektedir. Esasında Bankanın valilerle hiyerarşik bir bağı ve ilgisi bulunmamaktadır.

Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ilgili bakanlıktır. Bu ilgi, bağlılık gibi anlaşılmaktadır. İlgili Bakan sadece "Bankanın faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir". Banka'nın görev yetki ve sorumlulukları ile örgütlenmesine ilişkin esaslar İller Bankası Kanunu ile özerk bir yapıda düzenlenmiştir.

İLLER BANKASININ ANA GÖREVLERİ

İller Bankası bugün beş tür görev ile yükümlüdür.

Bunlar:

1 — Yerel yönetimlerin kentsel planlama ve altyapı yatırımları için kredi sağlamak,

2 — Yerel yönetimlerin kentsel planlama ve altyapı yatırımlarını üstlenerek yapmak veya yaptırmak,

3 — Yerel yönetimlere altyapı yatırımları için gerekli araç-gereç ve malzemeyi sağlamak,

4 — Yerel yönetimlerin taşınır ve taşınmaz mallarını sigorta ettirmek,

5 — Yasada belirtilen banka işlemlerini yerine getirmektir. 1983 yılında yapılan yasal bir düzenleme ile (Md. 7/B) “İdare ve Kurumların istemleri aranmaksızın bunların banka yatırım programında yer alan işlerden hibe veya fon yardımlarının katkısıyla gerçekleştirilecek olanları Banka eliyle yapmak veya yaptırmak” görevi Banka’ya verilmiştir.

Görevlere baktığımızda Bankanın bir “aracı” kurum olarak hizmet yaptığını görmekteyiz. Aracılık, mali ve teknik yatırımcı olarak iki karakter göstermektedir. Mali aracılıkla fon akışını düzenlemek, teknik aracı olarak da belediyeler ile inşaat ve sanayi sektörü arasında ilişkileri yönlendirmektedir.

İller Bankası mevduat bankacılığı görevini hiç bir zaman yeterince yerine getirememiş ve 1990 yılının sonunda mevduat kabulüne son verilerek “kalkınma ve yatırım bankası” statüsüne kavuşmuştur. Bankacılık faaliyetleri teminat mektubu kredisi açmak ile sınırlı kalmıştır.

Kamu fonlarının yönetimi yetkisi ile İller Bankası genel olarak, genel bütçe ile yerel yönetim bütçeleri arasındaki mali akım düzeninin yönetimini gerçekleştirmektedir. Bu hizmeti herhangi bir devlet bankası da yerine getirebilir. Kişisel görüşüme göre en önemli mali aracılık görevi, yerel yönetimlerle ilgili fonların yönetiminin üstlenilmesidir. Ayrıca Banka’ca borçlanma ilişkileri çerçevesinde yerel yönetimlerin diğer mali kurumlarla ilişkileri de izlenmektedir.

İller Bankası kurumların istemleri halinde harita, plan, proje ve etütleri yapmak veya yaptırmak; yerel yönetim birlikleri ve kurumların “vücuda getirdikleri tesis ve yapılardan mahallince yaptırılmasına olanak bulunmayan ya da Banka tarafından toplu olarak yapılmasında yarar bulunanları” gerçekleştirmek yetkisine sahiptir. Bu yaptırımlar içme suyu-kanalizasyon-arıtma-yapı ve sondaj işleri gibi alt ve üst yapı tesisleridir. Banka bu hükümlere bağlı olarak ilgili daireleri bünyesinde oluşturmıştır.

İller Bankası hizmet örgütü, yönetim kurulu ve Genel Müdür tarafından alınan kararlarla harekete geçen bürokratik bir kuruluştur.

1980 yılından sonra Bölge Müdürlükleri eliyle ihale yapılabilmesi, Yönetim Kurulu izniyle mümkün hale gelmiştir.

İller Bankası, kamu yönetimi içinde Bayındırlık ve İskân Bakanlığının bir “İLGİLİ KURULUŞU”dur. Özel hukuk hükümlerine ve ticari esaslara göre bayındırlık alanında çalışan bir kredi ve yatırım bankasıdır. Bir yanda kamu yönetimi ile iç içe çalışmakta, kamu sektörü içinde yer almakta, ulusal bankacılık sistemi ile mali sistemlerden etkilenmektedir. İnşaat ve sanayi sektörü alanında hizmet üretmektedir.

Banka, teknik yatırımcılık alanında bir nevi “ihalecilik” fonksiyonunu yerine getirmektedir. İhalelerde “Devlet İhale Kanununa bağlı olmamakla beraber, bu sistemden büyük ölçüde etkilenmektedir. “İhalecilik usulü” yanında “Emanet usulü” de bankaca benimsenmektedir. Bu usule yöneliş inşaat-sanayi sektörünün sermaye yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Bugün İller Bankası inşaat-sanayi sektöründe üretici yatırımlarda yüklenici ve kısa süre de olsa inşaat piyasasında rekabet koşullarını düzenleyici bir kurum olarak büyümüştür. Banka ortaklıklar kurarak malzeme üretimi alanında yerli inşaat-sanayi sektörünü harekete geçirme görevini üstlenmiştir. İller Bankası yerel nitelikteki yatırımlarla ilgilidir. Bu konuda birinci derecede sorumlu kamu kuruluşları yerel yönetim birimleridir. Bu yatırımlarda Banka’nın payı küçülmüş, % 12 oranına düşmüştür.

İller Bankası yerel yönetim yatırımlarını asıl olarak öz kaynaklarından açtığı krediler, hazine yardımları ve Belediyeler Fonundan karşılamaktadır. 1985 yılından beri yabancı kredi kaynakları devreye sokulmuştur. Belediyelerin Belediyeler Fonundan yararlanabilmesi için; işin Banka eliyle yapılması zorunludur. Hazine yardımları 1985 yılında kesilmiştir.

1983 yılından beri İller Bankası, aracılık görevi yüklenerek belediyelere yerli ve yabancı mali kuruluşlardan kredi sağlamaktadır. Öz kaynaklardan sağlanan kredi artışı yavaşlamış, ağırlık mali kuruluşlara kaymıştır.

Mali gücü her geçen gün azalan Bankaya en büyük darbe Bütçe Kanunları, Maliye ve Hazinece vurulmakta, ana kaynak Belediyeler Fonundan anlamsız ve insafsız kısıntılar yapılmaktadır.

GÖREV ALANLARI

A) Harita İşleri: İller Bankası, bütün yerleşim bölgelerinin kent ve köylerin haritalarını yaptırmaktadır. Tüm il ve ilçe merkezlerinin haritalama işleri tamamlanmıştır.

B) İmar ve Planlama: Bankanın önemli işlevlerinden biri de Belediyelerin imar planlarını yaptırmaktır.

C) Yapı İşleri: İller Bankası çok büyük projelerin yapım işlerini üstlenmemektedir. Bununla beraber yapım işleri Bankanın faaliyet alanı içinde hâlâ önemli bir yer tutmaktadır.

D) Kanalizasyon: Banka'nın en önemli işlev alanı budur. Kanalizasyon etüt ve projelendirme, şebeke inşası kolektör ve arıtma tesisleri, deşarj İller Bankasının en ağırlıklı faaliyet alanıdır. Bu sektör Banka harcamalarının en büyük dilimini oluşturmaktadır.

E) İçme Suyu: Büyük kentler hariç, her düzeydeki belediyenin içme suyu projelendirme ve inşası Banka'nın ağırlıklı bir görev alanıdır.

F) Bankacılık: Yerel yönetimlerin yatırımlarının finansmanı, acil kredi taleplerinin karşılanması, Banka bünyesinde toplanan Genel Bütçe Vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan pay ve fonların dağıtımını yapmak ve her türlü Bankacılık faaliyetlerini yürütmek Banka'nın temel görevlerindendir. Buna ek olarak, yerel yönetimlerin ve diğer kurum ya da şahısların, sermaye payına sahip olduğu Güven Sigorta'nın acentesi olarak, sigorta işlemlerini yapmaktır.

İller Bankası bugüne kadar yürüttüğü teknik işlevlerine devam etmek zorundadır. Bankaca yürütülen hizmetler çok yönlü mühendislik bilgisine ihtiyaç göstermektedir. İnşaat Mühendisi, Mimar, Kimya Mühendisi, Makina Mühendisi, Harita Mühendisi ve Jeolog bunlar arasında sayılabilir. Bunların hepsinin hizmetlerin her safhasında rolü vardır. Belediyelerin % 73'ünde tek bir mühendis ve mimar yoktur. Oysa İller Bankasındaki teknik personelin hepsi aynı konularda 60 yıl yapılan çalışmaların ortaya koyduğu bilgi birikimini kullanan, kendi sahalarının uzman kişileridir. Bankanın bu kapasiteyi ortak idarelerin hizmetine sunması yararlı ve hatta zorunludur.

İnşaat müteahhitleri, ayrı ayrı her belediyeye muhatap olmaktansa, İller Bankasına karşı sorumlu olmayı yeğlemektedirler. İller Bankası teknik işleri üstlenmekle, inşaat sektörünün gelişmesine engel olmamakta, aksine bilgi birikimi ve deneyimi ile bu sektöre büyük katkılar sağlamaktadır.

Bazen hata yapılarak, İller Bankası bir merkezi idare kuruluşu olarak görülmektedir. İller Bankası bir merkezi idare kuruluşu değildir. Özel hukuk hükümlerine tabidir. Ortakları olan yerel yönetimlerin sermayesini oluşturduğu, ortakların temsilcilerinden oluşan, denetçileri bulunan ve yönetimi ibra edip etmeme yetkisine sahip bir genel kurula haiz, kanunla kurulmuş bir kamu tüzelkişisidir. Özerkliğini zedeleyen hükümler ayıklanarak, gerekli düzenlemeler yapıldığında, İller Bankası, ortaklarının ve genel kurulun etkin ve egemen olacağı bir kuruluş haline gelebilir. Bu bankanın özelleştirilmesi söz konusu olamayacağı gibi, akla bile getirilmesi düşünülemez. Teknik uygulamalar Belediyelere bırakılmaz. İller Bankasının faaliyet alanı genişletilmelidir. İller Bankası yerel yönetimlerle ve onların

çalışma alanlarıyla ilgili çok yönlü bir bilgi bankası kurmalıdır. Banka bu bilgilere ve onlar üzerinde yaptığı değerlendirmelere dayanarak, hem onlara daha iyi hizmet vermenin yollarını bulacak, hem de onların her yönden gelişmesine katkıda bulunacaktır.

Yatırım Uygulamalarında Belediyelerle İlişkiler

Yatırımların sorumluluğu belediyelere aittir. İşin sahibi onlardır ve parasını da onlar ödeyeceklerdir. İller Bankası ancak onların izin vermesi ile yatırımların teknik sorumluluğunu üstlenmektedir. O halde işin sahibi yerel yönetimlerle işin yürütülmesinde yüklenici olan İller Bankası arasında, işin başından bitimine kadar her aşamada tam işbirliği ve karşılıklı bilgilendirme sürdürülmelidir.

Projenin ve maliyet hesaplarının karşılıklı yapılması belediyelerin teknik yeteneklerini geliştirmede büyük katkı sağlayacaktır. İstihkak ödemelerine ilişkin raporların, bir örneği ilgili yönetime verilmelidir.

Bir işin yapımında, kredi alınışından, ihalesine, kontrolünden işin teslim alınışına kadar her aşamada İller Bankasıyla belediye arasında tam bir uyum ve işbirliği sağlanmalı ve belediye kendisini dışlanmış ve arka plana itilmiş hissetmemelidir.

Burada belediyelere yapılan amaçlı yardımların İller Bankası aracılığı ile yapılması ve yönetilmesi gerektiğini vurgulamak istiyorum. Bu nedenle çeşitli Bakanlık bütçelerinden ya da fon, pay adı altında yardım amacı ile ayrılan ödenekler, her yıl İller Bankasına aktarılmalıdır. Her yıl yerel yönetimlere, hangi proje için, ne miktar yardım yapılacağı, nihai olarak Banka Yönetim Kurulunca kararlaştırılmalıdır.

Belediyeler Fonundan ucuz kredilerle desteklenecek yatırım projeleri, bugün merkezi yönetimde, Yüksek Planlama Kurulunda kesinleştirilmektedir. Bu programları Banka Yönetim Kurulu kesinleştirmelidir. Altyapı projelerinde yatırımın kârlılığı, verimliliği üzerinde durulamaz. Risk/getiri hesapları yapılamaz. Burada söz konusu kamu ihtiyacıdır. İller Bankası bir yerel yönetimler bankasıdır. Bankanın bu ana niteliğini bir kaç kez vurguladığım gibi, değiştirmenin herhangi bir gereği de yoktur. Sermayesinde devletin tek bir kuruşu yoktur. Belirli koşullarda yatırımlarda kullanılan ve yıllık bakiyeleri sermayeye aktarılan Belediyeler Fonunda belediyelerin hisselerinden oluşmaktadır. Buna rağmen İller Bankasının, Devlet hiyerarşisi içine alınma çabalarını ve uygulamaları anlamakta güçlük çekiyorum. 1993 yılında yapılan Banka Genel Kuruluna sunduğumuz Denetçi raporlarında bu durumu eleştirmiş ve Bankanın yeniden özerk bir yapıya kavuşturulmasını istemiştik. Raporumuzda daha da ileri giderek, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun Banka üzerindeki yasal olmayan yetkisini tartışmaya açmıştık.

BANKACILIK VE FİNANSMAN HİZMETLERİ

A) Kredi İşlemleri: İller Bankası ortak idarelere, değişik kaynaklardan kısa ve uzun vadeli krediler sağlamaktadır. Verilen bu kredilerden önemli bir kısmı banka öz kaynaklarından karşılanmaktadır. Öz kaynaklardan verilen krediler şunlardır:

a) Kısa Vadeli İhtisas Kredileri: Bu krediler faizsizdir, belediye katkısı olarak belediyelere açılmaktadır.

b) Orta ve Uzun Vadeli İhtisas Kredileri: Ortak idarelerin kamu hizmetleri ile ilgili olarak DPT tarafından Banka programına alınan çeşitli projeleri için 5 ile 25 yıl vadeli ve düşük faizli olarak bu krediler açılmaktadır. Bu krediler son yıllarda ağırlıklı olarak içme suyu, kanalizasyon ve yapı projelerine verilmektedir.

B) Yabancı Kaynaklardan Verilen Krediler

a) Kısa Vadeli Krediler: Son yıllarda ortak idarelerin talep ettikleri kısa vadeli krediler öz kaynaklardan karşılanamadığı için, diğer bankalardan kısa vadeli borçlanılarak sağlanmakta ve üzerine bir komisyon ilave edilerek ortak idarelere aktarılmaktadır. İller Bankası bu hizmeti ile kendi başına kredi bulamayacak ortak idarelere yardımcı olmakta, ancak risk üstlenmektedir.

b) Orta ve Uzun Vadeli Krediler: Avrupa İskân Fonu (AİF) ve Kamu Ortaklığı Fonundan (KOF) orta ve uzun vadeli finansman sağlanıp, ortak idarelere kredi açılmaktadır.

c) Belediyeler Fonundan Verilen Krediler: Belediyeler Fonu Genel Bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 2.30'udur. Bu miktar belediye hissesinden düşülerek Belediyeler Fonuna aktarılır. Bu fonun % 35'i hazineye irat kaydedilir. % 10'u Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna ayrılmaktadır. Bu fon İller bankası aracılığı ile çeşitli projelerin finansmanında kullanılmak üzere belediyelere aktarılmaktadır. Akaryakıt Tüketim Vergisinden elde edilen tahsilatın % 1.20'si 1993 yılına kadar belediyeler fonuna aktarılırken 1993 yılında bu aktarılmaya son verilmiştir.

BANKA YATIRIMLARI

Kredi düzeyinin son beş yılda % 50 düzeyinde azalması, banka yatırımların olumsuz yönde etkilemiştir. Yatırımlarda % 19 ile % 43 arasında bir azalma görülmektedir. İller Bankasının bu durumda amaçlarını gerçekleştirdiğini söylemek mümkün değildir. Kaynak sorunu çözümlenmeden, Banka'dan görevlerini yapması beklenemez. Kaynak sorunu dahil, Bankanın tüm sorunlarının çözümü, yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin bankalarına sahip çıkmaları ve bankayı devletin baskısından kurtarmalarına bağlıdır. Anayasamız paylaşılan

görevlerle orantılı bir biçimde merkezi idareyle yerel yönetimler arasında bir gelir paylaşımını öngörmektedir. Bu paylaşımında belediyelerin etkin olması siyasi müdahale ve baskıyı ortadan kaldırır, görüşündeyim. Yerel yönetimlerin öz kaynak sorunu çözümlenene kadar, bu kaos devam edecek ve İller Bankası görevlerini istenilen ölçüde yerine getiremeyecektir.

ARACILIK HİZMETLERİ

İller Bankası belediyeler lehine teminat mektupları düzenlemekte, kefalet işlemleri yapmaktadır. Bankalar Kanunu çerçevesinde aşağıdaki işlemleri yapmaktadır.

- Teminat ve kefalet mektupları vermek,
- Kendi mensuplarına kredi açmak,
- Akreditifler açmak,
- Havale ve mahsup işlemleri yapmak, senet tahsil etmek,
- Esham ve tahvilat alımı, satımı ve muhafaza işlemlerini yapmak,
- Merkez Bankası olmayan yerlerde, veznecilik işlemleri yapmak,
- Ortak İdarelerin Banka kefaletini taşıyan senetlerini iskonto etmek ve senet reeskont ettirmek.

Son yıllarda bu işlemler belirli ölçüde azalmıştır.

SERMAYE VE KAYNAKLAR

Bankanın sermayesi 17.5.1993 tarihinde 3 trilyon 600 milyar liraya yükseltilmiştir.

Sermaye şu kaynaklardan oluşmaktadır:

- a) İl özel idareleri ve belediyelerin öz gelirlerinin % 5'i,
- b) İl özel idareleriyle belediyelere bağlı tüzelkişiliği haiz olan veya olmayan ve katma bütçeli idare ve kurumlarının ve birliklerin bağlı bulundukları idare bütçelerine intikal etmeyen gelirlerinden gelir vergisi çıktıktan sonra kalan safi kazançlarının % 5'i,
- c) Bankanın yıllık safi kârından köy idareleri sermaye payı olarak ayrılacak % 30Tar,
- d) Her türlü yardımlar,
- e) Belli bir tahsis yeri gösterilmeksizin veya sermayeye katılmak üzere yapılacak bağışlar,
- f) Özel yasalarla banka sermayesine eklenmek üzere sağlanacak para ve yardımlar,

g) Belediyeler Fonu Yönetmeliği gereğince yıl içinde harcanmayıp fonda kalan bakiye.

(g) maddesi üzerinde biraz durarak incelememi bitirmek istiyorum. Belediyeler Fonundan sermayeye aktarılan paralar önemli miktarlara ulaşmaktadır. Belediyeler Fonunun amacı, belediyelerin programa alınan işleri için kaynak oluşturmaktır. Programa alınan işler parasızlık nedeniyle zamanında yetiştirilemezken, bu fondan sermayeye sadece 1992 yılında 208 milyar lira aktarılmıştır. Bunu anlamak çok zordur ve hiç bir açıklama inandırıcı olamaz. Bu fonun tamamının amacına uygun bir biçimde kullanılması lazımdır. Danıştay karar ile fona geri dönüşlerin ortadan kalkması bir gerekçe olamaz, yeniden yasal bir düzenleme yapılarak, geri ödemeler sağlanabilir.

KAMU GÖREVLİLERİNİN ÖRGÜTLENME HAK VE ÖZGÜRLÜĞÜ

Doç. Dr. Turan GENÇ

GİRİŞ

Günümüzde bir toplumun çağdaşlık düzeyi, onu oluşturan bireylerin, kendi gelecekleri hakkında verilen kararlarda söz sahibi bulundukları bir yönetim biçimine sahip olmaları ile ölçülür. Bireyin kendi kaderine egemen olması, onun ekonomik, toplumsal, siyasal ve mesleki bakımdan çeşitli baskılardan uzak olmasını gerektirir. Bu ise, toplumda adalet ve özgürlük kavramlarının yerleşip uygulanması ile olanaklıdır.

Bireyler, tek başına karşılayamadıkları gereksinimleri için birlikler oluşturur. Birlik oluşturma, güvenlik gereksinmesi ile ilgilidir. Güvenlik, insanın maddi ve manevi varlığının herhangi bir tehdit ya da tehlikeden uzak olmasını gerektirir. Bunun için bireyler, toplu halde yaşamak ve örgütlenmek gereksinmesini duymuştur. Devlet denen büyük birlikler bu amaçla oluşturulmuştur. Devlete yüklenen görev, yetki ve sorumluluklar, bu hizmetleri yapacak kamu görevlilerini gerektirmiştir.

Kamu görevlileri de tüm çalışanlar gibi çalışma yaşamını geçirdikleri kamu hizmetlerinde, güvenli olmak ister. Yani görevden çıkarılmayı gerektiren ağır bir kusur işlemedikçe, işini ve memurluk statüsünden doğan haklarını kaybetmek istemez. Aslında, her an işini kaybetme korkusu içinde bulunan bireyin verimli çalışması da beklenemez.

Kamu hizmetleri, toplumun genel ve ortak gereksinmelerini karşılamak ve kamu yararı sağlamak amacıyla yürütülen eylem ve işlemleri içerir. Bu hizmetler, tüm toplum için önemli olan hizmetlerdir. Çoğulcu ve özgürlükçü demokratik yönetimlerde, demokrasiyi somutlaştıran ve onu halkın kendi kendini yönettiği bir sistem yapan, örgütlenme hakkının herkese tanınmış olmasıdır. Çünkü çağdaş toplum, her düzeyde ve her kesimde örgütlenmiş toplumdur. Böyle bir toplumda, herkes, kendi ilgi ve çıkarları doğrultusunda gruplar oluşturarak amaçlarını gerçekleştirmeye çalışır. Kamu yönetimi ve kamu görevlileri, toplumun gereksinmelerini karşılamak ve topluma hizmet vermek için vardır. Kamu görevlileri dahil tüm bireylerin kamu yönetimi dışında örgütlenme hak ve özgürlükleri bulunmaktadır.

Örgütlenme hak ve özgürlüğü deyince akla dernek, sendika, siyasal parti kurma hak ve özgürlükleri gelmektedir.

Ülkemizde örgütlenme hak ve özgürlüğü özellikle kamu görevlileri bakımından sınırlı tutulmuş ya da onlardan esirgenmiştir. Bu durum ağır ekonomik ve toplumsal baskılar altında bulunan bu kesimin haklı istek ve sızlanmaları karşısında yeniden bir toplumsal sorun olmaya başlamıştır. Öyle ise, “Devletin asıl ve sürekli görevlerini yerine getiren kamu görevlilerine, günlük endişelerden uzak, güven içinde çalışma olanakları verilmelidir.”¹ Memur güvenliği, bir ayrıcalık olarak değil, hizmetin daha iyi görülmesi için² kamu görevlilerinin örgütlenerek, mesleki, ekonomik, toplumsal ve kültürel çıkarlarını korumaya çalışmaları ve toplum içinde güç ve etkinliklerini göstermeleri³ biçiminde sağlanmalıdır.

ÖRGÜTLENME HAKKININ GELİŞİMİ

Örgütlenme; birleşme, birlik ve kuvvet oluşturma istek ve gereksinmesinden doğmuştur. İnsanlar güç ve çabaları birleştirerek daha güçlü olma ve birlikte hareket etme istek ve gereksinimini birlikte yaşamaya başladıkları andan itibaren duymuşlardır. Başlangıçta belki de fiziksel güvenlik gereksinmesi ile oluşturdıkları güç birliği, günümüzde yaşama, maddi ve manevi varlığını geliştirme gereksinimine dayanmaktadır.

Kamu hizmeti görenlerin ortak çıkarlarını korumak amacıyla örgütlenmeleri çağdaş yönetim anlayışının benimsenmesiyle başlamıştır, denebilir. Ancak çalışanların daha çok ekonomik ve toplumsal çıkarlarını elde etmek amacıyla birleşerek ilk birlikleri meydana getirmeleri Batı’da sanayi devrimi sonucu, sanayi toplumunun oluşmasıyla başlamıştır.

Sanayi devrimi ile başlayan ekonomik ve toplumsal gelişmelerin bir ürünü olarak örgütlenmeye duyulan gereksinim artmıştır. Sanayileşme ile birlikte işçi hareketleri de artan bir biçimde önem kazanmış ve ortak çıkarlarını korumak üzere örgütlenen işçiler önemli haklar elde etmişlerdir. Grev, toplu sözleşme gibi olanaklardan yararlanan işçiler, ekonomik durumlarını önemli ölçüde düzeltmişlerdir. Kamu görevlileri ise, bu gelişmenin gerisinde kalmakla birlikte bu gelişmelerden büyük ölçüde etkilenmiştir.

İşçi sendikacılığına göre, daha geç ve güç koşullarla gelişmiş olmasına karşın, ekonomik gelişmenin sonuçlarından yararlanma konusunda işçilere oranla geri kalmış olmaları, kamu görevlilerinde süratli ve bilinçli bir örgütlenme istek ve gereksinimi yaratmıştır.

Kamu görevlilerinin örgütlenmesinde görülen bu gecikmenin başlıca nedeni, belki de bu kesimin önceleri işçilere göre daha çok sahip oldukları ekonomik, toplumsal ve psikolojik tatmin araçlarıdır. Diğer nedenler ise, memur-devlet ilişkileri hakkındaki düşüncelerdir.

¹ Cahit Tutum, Türkiye’de Memur Güvenliği, Ankara, TODAİE Yayını, 1972, s. 7.

² agm.,

³ Cahit Tutum, Personel Yönetimi, Ankara, TODAİE Yayını, 1976, s. 213.

Kamu görevlilerinin örgütlenmesi genellikle demek ve sendika kurma biçiminde görülmektedir. Bunlardan demek, daha yaygın bir örgütlenme biçimi olup, belli bir amacı gerçekleştirmek üzere üyelerinin bilgi ve çalışmalarını birleştirerek oluşturdukları bir örgütlenme biçimidir. Demek kurma⁴ toplanma hak ve özgürlükleri arasında yer almaktadır. Sendika ise⁵ ekonomik ve toplumsal haklardan olup, üyelerinin çalışma ilişkilerinde, ekonomik, toplumsal ve kültürel hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için kumlan mesleki bir örgütlenmedir. Her iki örgütlenme biçimi de temel haklar ve ödevlerden sayılmasına karşın, sendikalar, üyelerinin hak ve çıkarlarına yönelik meslek tüzelkişileri olarak sahip oldukları yetkiler yanında grev ve toplu sözleşme haklarıyla daha etkili olabilmektedir. Dernekler ise, yasaların koyduğu sınırlamalar içinde toplantılar, yürüyüşler düzenleyebilir ve bildiri yayınlarlar. Bunların dışında sendikalar gibi zorlayıcı olanakları yoktur. Bu nedenle demekler, kamu personeli ve diğer çalışan büyük kitlelerin haklarını alabilmeleri için yeterli bir örgütlenme biçimi değildir. Bunun için çalışanların örgütlenmesi deyince sendikalar ve sendikalaşma akla gelmelidir.

Örgütlenmeye Karşı Geleneksel Görüşler

Kamu görevlilerinin örgütlenerek, devletin karşısına bir takım isteklerle çıkmaları genellikle kuşku ile karşılanmıştır. Örgütlenme hakkı karşısına çıkanların görüşleri şöyle özetlenebilir.⁶

1. Devletle memur ilişkisi, işçi ile işveren ilişkisinden çok farklıdır. Memur, devlet adına görev yapan kişidir. Devletle memuru ayırmak olanaksızdır. İşçi ve işveren ise, farklı iki çıkar grubudur. Bu nedenle memuru örgütleyerek devletin karşısına çıkarmak hatalı bir davranış olur.

2. Kamu yönetiminde hizmet koşulları, aylık ve ücretler yasalarla düzenlenmiştir. Yasalar değiştirilmedikçe yeni olanakların elde edilmesi mümkün değildir. Öyle ise, kamu görevlilerinin örgütlenerek bazı isteklerle yönetimin karşısına çıkmasının bir yararı yoktur.

3. Kamu yönetiminde emir ve komuta zinciri vardır. Astlar bir üst amire bağlıdır ve yasalar çerçevesinde amirin vereceği emirleri uygular. Örgütlenme hakkı kabul edildiği takdirde memur normal hiyerarşi düzeninde yapmaktan çekindiği birçok davranışı, memur örgütünün bir üyesi olarak yapmak olanağını bulur. Bu da hiyerarşik yapı ilişkilerini olumsuz yönde etkiler.

4 — Sendikalar, üyelerinin ekonomik ve toplumsal çıkarlarını gerçekleştirmek için kurulmuş örgütlerdir. Devlet memuru ise, kamu yararının koruyucusudur. Kamu personeline örgütlenme hakkının tanınması ile kamu yararı zarar görür.

⁴ T.C. Anayasası, md. 33.

⁵ T.C. Anayasası, md. 51.

⁶ Cahit Tutum, Türkiye’de Memur Güvenliği, s. 126-127.

5 — İşçi ve işveren sendikaları, emek ve sermayenin, çalışma ilişkilerinde ortak ekonomik ve toplumsal hak ve çıkarlarını korumak ve geliştirmek için kurulmuş örgütlerdir. Kamu görevlilerine böyle bir hakkın verilmesi onları devletle gereksiz bir sürtüşmeye yöneltir. Esasen memurun hakları yasalarla güvence altına alınmıştır.

6. Kamu hizmetlerinin sürekliliği ve kamu yararı, bu hizmetlerin herhangi bir nedenle kesintiye uğratılmasına engeldir.

7. Devlet en yüksek otoritenin kaynağıdır. Devlet otoritesi bir bütündür, hiç bir örgüte ayrıcalık tanınarak bu bütünlük zedelenmemelidir. Bu nedenle kamu görevlilerinin örgütlenme hakkı sınırlandırılmalıdır.

Bu görüşler günümüzde değerini önemli ölçüde kaybetmiştir. Günümüz toplumları, örgütlü toplumlardır. Örgütleşme, çağdaş demokrasinin bir gereği olarak görülmektedir. Çünkü demokrasilerde halk artık, sadece bireysel girişimlerle ya da belli dönemlerde yapılan seçimlerde oyunu kullanarak yönetime katılmamakta, aynı zamanda kurduğu örgütlerle demokratik siyasal yaşamın her anında yönetime katılmakta, yönetimi şu ya da bu biçimde etkilemektedir.

Siyasetin oluştuğu alan, toplum olduğuna göre ve toplumu ilgilendiren sorunların tümünün siyasal olduğunu dikkate alırsak, demokrasi, insanların tüm ilişkilerinde uygulanması gereken bir ilkedir.⁷

Örgütlenmeyi Savunan Çağdaş Görüşler

Kamu yönetiminin demokratikleşmesi için düşünce ve eylem alanındaki çalışmalar kamu görevlilerinin örgütlenmesi konusunda aşağıdaki görüşlerin doğmasına yardımcı olmuştur.⁸

1. Örgütlenme hakkı temel haklardan biridir. Kamu görevlisi olan kişinin bir takım haklardan vazgeçmiş sayılacağı kabul edilemez. Kişinin kendini geliştirme hakkı yanında, çabalarını başkalarınınkine ile birleştirerek birlikte hareket edebilme hakkı vardır.

2. Çağdaş yönetimlerde memur örgütleri, devlet örgütünün temel parçalarından biridir. Bunlar hiçbir şekilde çıkar grupları olarak nitelendirilmemelidir.

3. Memurlar düşünce ve görüşlerini bu araçla yönetime iletebilir, yönetim de personelin önem verdiği sorunlar hakkında bu iki yönlü iletişim aracıyla bilgi edinebilir. Böylece memurlarla yönetim arasında karşılıklı anlayış ve iyi ilişkiler gelişmiş olur.

⁷ Ayfer Göze, Sosyal Devlet Sistemi, (İstanbul: İ.Ü. Yayını, 1976), s. 3-10. Aktaran: İbrahim O. Kaboğlu, Türk İdare Dergisi, 1978, sayı: 359, s. 214.

⁸ Cahit Tutum, Türkiye’de Memur Güvenliği, s. 127.

4. Memur örgütleri, memur dayanışmasını, sorumluluk ve grup bilincini geliştirmek suretiyle grup çıkarları ile kamu yararı arasında bir denge sağlanmasına yardımcı olur.

5. Memur örgütleri, yönetimin geliştirilmesinde ve yenileştirilmesindeki çalışmaların personel tarafından kabul edilmesinde etkili bir ikna etme aracı olarak kullanılabilir.

Örgütlenmenin Yararları

Kamu görevlilerinin örgütlenmelerinin başlıca nedeni, daha uygun çalışma koşulları ve daha iyi bir ücret elde etmek istemeleri olarak özetlenebilir. Ancak, memur örgütlenmelerinin aşağıda özetlenen diğer yararları da bulunmaktadır.⁹

1. Memur örgütleri, kamu görevlilerine ilişkin konularda personelin görüşlerini yetkililere, yürütme ve yasama organına kolayca iletme olanağına sahiptir.

2. Yönetim, belli konularda personelin görüşlerini bu örgütler aracılığıyla daha kolay alabilir.

3. Personel, memur örgütleri aracılığıyla yönetime katılmış olur. Böylece yönetimde uyum ve verimlilik artar.

4. Memur örgütleri, bürokratik sorunların çözümünde kolaylık sağlar.

5. Memur örgütleri, üyelerine yapacağı yardımlarla güvenlik duygusu sağlar.

6. Memur örgütleri, yönetimin keyfi davranışlarını sınırlar, memurlara daha saygılı davranılmasını sağlar.

Tüm bu nedenler, memur sendikacılığının yararlı ve zorunlu olduğunu kanıtlamaktadır. Artık günümüzde, memur sendikacılığının yarar ya da zararları değil, bunlara tanınacak hakların niteliği, yetkilerinin neler olması gerektiği, uzlaşma, hakeme gitme, toplu sözleşme, boykot, işi yavaşlatma ve grev gibi eylemlere gidip gidemeyecekleri konuları tartışılmaktadır.¹⁰

Batı'da ve Türkiye'de Memur Sendikacılığı

Kamu görevlilerinin, hizmet koşullarını iyileştirmek ve çıkarlarını korumak üzere bir araya gelerek örgütlenmeleri ve işveren karşısına çıkmaları hakkına, devletlerin demokratikleşmeye yönelmesiyle kavuşulmuştur. Bu hakkın Anayasalarda ve uluslararası belgelerde yer alması güvenceye bağlandığı söylenebilir. Bazı batı ülkelerinde memur sendikacılığının başlangıcı şöyledir.¹¹

Amerika Birleşik Devletleri'nde ilk meslek örgütleri 1830 yılında öğretmenler, 1871 'de polis amirleri arasında kurulmuş ve uyumlu bir gelişme izlemiştir. Amerika

⁹ Cahit Tutum, Personel Yönetimi, s. 217

¹⁰ a.g.e s. 218

¹¹ İbrahim Ö. Kaboğlu, a.g.e., s. 222-223.

Birleşik Devletlerinde kamu görevlilerinin örgütlenmesi çok eski olmasına karşın, memurların çalışma koşulları üzerinde görüşme ve pazarlık hakkı elde etmesi yenidir.

İngiltere’de meslek birlikleri 1871’de kuruldu.’ Birinci Dünya Savaşı öncesinde memur birlikleri ve işçi örgütleri birleşerek 1926 yılında genel bir greve gittiler. Bunun üzerine memur birliklerinin başka örgütlere katılmaları yasaklandı. 1946 yılında çıkanlar bir yasa ile polis memurları dışında tüm kamu görevlileri diledikleri örgüte girebiliyorlar. İngiltere’de memur örgütleri görüşme ve pazarlık hakkını, işverenin bu örgütü tanınmasıyla hakeme gitme olarak da kullanabilmektedir.

Almanya’da ilk sendikal hareketler 1840’larda başlamıştır. 1949 Anayasası ile her mesleğe, ekonomik ve toplumsal çıkarlarını ve çalışma koşullarını korumak ve geliştirmek hakkı tanındı. Almanya’da memur örgütleri görüşme ve danışma yoluyla yürütme ve yasama organlarına görüş bildirirler. Bu görüşler her zaman dikkate alınmayabilir.

Fransa’da kamu görevlilerinin örgütlenmesi 1855 yılında başlar. Yollar, kömür ve maden çavuşları kendi aralarında birleşerek ilk örgütlenmeyi gerçekleştirdiler. 1892 yasası ile Fransa’da sendika hakkı doktor, dişi, ebe ve ekonomik çıkarları olan serbest mesleklerle tanındı. Fransa’da yönetim ile memurlar arasındaki ilişkiler ortak kurullar ve komisyonlar aracılığıyla yürütülür.

İsviçre, Belçika, Avusturya, Hollanda gibi Avrupa ülkelerinde de memur birlikleri ve bu örgütlere tanınan görüşme ve danışma hakları bulunmaktadır.

Danimarka, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletlerinde ise görüşme ve danışma sonunda anlaşmazlık halinde hakem kuruluna başvurma olanağı bulunmaktadır.

Kanada, İsveç ve Norveç gibi ülkelerde ise kamu görevlilerinin tüm hizmet koşulları toplu sözleşme ile düzenlenmektedir. Grev hakkı ise tartışmalıdır.¹²

Türkiye’de ilk meslek birliklerinin Osmanlı dönemindeki loncalar olduğu görülmektedir.¹³ 1924 Anayasası dernek kurmayı Türklerin doğal hakları arasında sayıyordu. 1925 tarihli Cemiyetler Kanunu da mesleki derneklerin kurulmasını yasaklamıyordu. 1938’e kadar bir memur derneği kurulmamış olmasına karşın, bu tarihte çıkanlar bir yasa ile memurların sadece siyasal amaçlı olmayan ve mesleki nitelik taşımayan derneklere girebileceği öngörülmüyordu. Sendika kurma hakkı ise yasaktı.

Türkiye’de 1961 Anayasası ile memurlara ilk kez sendika kurma hakkı tanındı. 1965 yılında çıkarılan Devlet Personeli Sendikalar Kanunu ile kamu hizmeti

¹² Hayrettin-Kalkandelen, Sendikalar ve Kamu Hizmetlerinde Sendikacılık, Ankara: 1968, s. 30.

¹³ Cahit Tutum, a.g.e s. 218-234.

görevlilerinin ortak mesleki, kültürel, toplumsal ve ekonomik hak ve çıkarlarını korumak, özellikle mesleki gelişmeyi ve aralarındaki yardımlaşmayı sağlamak amacıyla meslek birimleri kurabilecekleri hükme bağlanıyordu.¹⁴

Yasanın yürürlüğe girmesiyle memur kesiminde hızlı bir sendikalaşma hareketi başlamıştır. Ancak, yasanın getirdiği sınırlamalar yüzünden tüm memurlar sendikalara üye olamadılar. 1965-1971 döneminde sendikalar üyelerinin hak ve çıkarları için sadece yönetimi uyarmışlardır. En etkili eylem boykot biçiminde öğretmen kesiminde görülmüştür. Türkiye’de sendika bilincinin gelişmemiş olması ve kamu personeli sendikalarına olumsuz gözle bakılması sendikaların örgütlenmelerinde ve gelir sağlamalarında gelişmemesi sonucunu doğurmuştur. Böylece, Türkiye’de sendikalar mesleki gelişmeyi sağlayan, yönetimin rasyonelleşmesi, personelin daha nitelikli ve yeterli duruma gelmesine katkıda bulunamamıştır. Bununla birlikte sendikalar, yardımlaşma sandıkları kurulması, kamp, lokal, gezi, eğlence gibi olanaklar yaratması, doğum, ölüm, hastalık, evlenme gibi yardımlarda bulunulması, kurs, seminer, konferans gibi faaliyetler göstermesi ve yönetim üzerinde baskı grubu oluşturmalar gibi düşünce ve eylemlerin doğmasını sağlamıştır.

Uygulamada sendikaların sorun yaratan faaliyetleri, yönetim aleyhine giriştikleri eylemler olmuştur. Yönetimin çeşitli şekillerde uyarlaması, bildiriler dağıtılması, kapalı ve açık hava toplantılar, gösteri yürüyüşleri ve boykot gibi eylemlere girişilmesi ve özellikle bu eylemlerin yönetime karşı siyasal bir niteliğe dönüşmesi sendikalara karşı büyük bir hoşnutsuzluk yaratmış ve 1971 Anayasa değişikliği ile kamu görevlilerinin sendika hakkı geri alınmıştır.

1982 Anayasası, sendika kurma, toplu sözleşme ve grev hakkını ilk bakışta sadece işçilere tanır gibi görülmektedir. Kamu görevlileri için bu hakları yasaklamadığı gibi bir düzenleme konusu da yapmamıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu da memurların sendika kurmalarını ve kuruluşlara üye olmalarını yasaklamamış, yalnızca kamu görevlilerinin grev yapmasını, greve katılmasını ve böyle bir eylemin desteklenmesini yasaklamıştır.¹⁵ Bununla birlikte, bir düzenleme yapmayarak sendika kurma hakkını engellemiş olmaktadır.

SONUÇ

Çağdaş toplum ve yönetim anlayışı, her düzeyde örgütlenmeyi temel hak ve özgürlüklerden saymaktadır. Türkiye’nin de üyesi olduğu uluslararası toplulukların kabul ettiği ve Türkiye’nin de imzaladığı belgeler, silahlı kuvvetler ve güvenlik güçleri dışındaki kesimlerin sendikal haklarını öngörmektedir.

Devletin dirlik ve düzenini bozmayacak, toplumsal birlik ve ülke bütünlüğünü zedelemeyecek ve geçmişteki hatalara düşülmeyecek düzenlemelerle demokratik batı ülkelerindeki örneklerine benzer, ülkemiz koşullarına uygun kamu personeli sendikalarının yararları yadsınamaz.

¹⁴ Devlet Personeli Sendikalar Kanunu, Md. 1.

¹⁵ Devlet Memurları Kanunu, Md. 27.

Kamu personelinin örgütlenme hakkı yasaklanarak, geniş bir çalışma grubunun bir temel haktan yoksun bırakılması, Anayasanın insan haklarına dayanma ilkesi ve temel hak ve özgürlüklere uygun olduğu görüşünü güçlendirmez. Demokratik toplumsal yaşamla da bağdaştırılması zordur.

Memur sendikacılığının kuruluş döneminin siyasal dengesizlik dönemine rastlamış, olması ve genel havanın etkilediği memur birliklerinde görülen sapmalar ve aşırı davranışlar memur sendikalarının sınırlandırılması için yeterli neden sayılmamalıdır.

Memur sendikalarına, kamu yönetiminin gelişmesine katkıda bulunacak, yönetimde etkililik ve verimliliğin artırılmasına, toplumsal barış ve uyumun sağlanmasına yardımcı olacak kuruluşlar olarak bakılmalıdır.

Çağdaş, özgürlükçü demokratik toplumlarla iç içe yaşamak ve aynı topluluğun üyesi olmak, bu topluluklarda kullanılan hak ve özgürlüklerin ülkemizde de kullanılmasını zorunlu kılmaktadır. Uzun süre askıda kalması düşünülemeyecek bir hak ve özgürlüğün Türk toplumundan esirgenmesini anlamak olanaksızdır.

KAYNAKLAR

1. Balta Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş, Ankara, TODAİE.
2. Gözübüyük Şeref, Türkiye'nin İdari Yapısı, Ankara, TODAİE.
3. Göze Ayfer Sosyal Devlet Sistemi, İstanbul, İ.Ü. Yayınları, 1976.
4. Kaboğlu İbrahim V., Kamu Görevlilerinin Örgütlenmesi. Türk İdare Dergisi, 1978, Sayı 359.
5. Kalkandelen Hayrettin, Sendikalar ve Kamu Hizmetlerinde Sendikacılık, Ankara, 1968.
6. Mıhçıoğlu Cemal, Türkiye'de Kamu Personeli Sendikaları, Ankara, A.Ü. Basımevi, 1968.
7. Onar Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1966.
8. Şeylan Gencay, Erkan Oyal Türkiye'de Memur Sendikacılığı, Ankara, TODAİE, 1971.
9. Tutum Cahit, Personel Yönetimi, Ankara, TODAİE Yayını.
10. Tutum Cahit, Türkiye'de Memur Güvenliği, Ankara, TODAİE, 1972.

KAMU BÜROKRASİSİNİN DENETLENMESİNDE YENİ GELİŞMELER

Doç. Dr. Bilâl ERYILMAZ*

GİRİŞ

Önceleri hiç bilinmeyen birçok faaliyet ve konu, bugün devletin ilgilendiği, hizmet yürüttüğü ya da yoğun olarak düzenlediği alanlar haline gelmiştir. Sosyoekonomik gelişme, teknik yenilikler, toplumsal ihtiyaçlar, ideolojik ve siyasal baskılar devletin görev alanını genişletmiş ve yapısını büyümüştür. Devletin büyümesi ve yükünün artması ile birlikte kamu yönetimi ön plana çıkmıştır. Vatandaş olarak halk, kamu yönetimini güçlü ve sorun çıkaran bir örgüt; müşteri olarak ise verimsiz ve bürokratik bir yapı biçiminde değerlendirmektedir.

Kamu bürokrasisi, bilgi ve uzmanlık kaynağı, karar verme gücü, istikrarlı bir statü ve profesyonellik gibi nitelikleriyle siyasi iktidar karşısında önemli bir güç haline gelmiştir. Bu gelişmeler karşısında, kamu bürokrasisinin hizmet yükü ve rolü artmış, buna bağlı olarak verimliliği, denetimi ve hizmet sunduğu çevreye karşı sorumluluğu konuları önem kazanmıştır. Bu çalışmada, kamu bürokrasisi kavramını, kâr amacı gütmeyen kamu kurumları anlamında ele almaktayız. Kısaca buna kamu yönetimi de diyebiliriz.

Batının demokratik kurumları, bürokrasinin fazla gelişmediği bir dönemde ortaya çıktı. Başlangıçta, bugünkü anlamda bir bürokrasi olgusuyla karşılaşmadığı için, denetimine de ihtiyaç hissedilmedi. Bu bakımdan bürokrasileri işletecek, onların sakıncalı yönlerini ortadan kaldıracak ve denetleyecek, demokratik metotların araştırılması da yakın zamanlara rastlar.¹

Demokrasilerde, yönetimin meşruluğu, yönetilenlerin rızasına dayanır. Yönetenler, halktan aldıkları temsil yetkisine bağlı olarak programlarını icra ederler. Siyasi yöneticilerin, seçimle işbaşına gelmeleri ve halka karşı sorumluluk taşımaları, en önemli demokratik ilkedir. Kamu bürokrasisinin sorumluluğu, siyasi iktidara karşıdır. Bürokrasinin, halka ya da hizmet yürüttüğü çevreye karşı siyasi bir sorumluluğu yoktur. Ancak, kamu bürokrasisinin, yapı ve niteliği gereği, hükümet fonksiyonlarına ortak olduğu düşünülürse, bu sorumluluk nasıl sağlanacaktır? Başka bir deyişle, siyasi yöneticiler ve halk, kamu bürokrasisi üzerinde nasıl daha fazla etkili olabilecek, ya da onu, nasıl daha fazla sorumlu davranışa sevk edebilecektir?

* Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.

¹ Judith E. Gruber, *Controlling Bureaucracies*, University of California Press. California - 1987, s. 7.

Bu sorunun çözümüne yönelik iki yaklaşımdan söz edilir. Birincisine göre sorumluluk, manevi bir yükümlülük duygusudur. Aslolan onu geliştirmektir. Memurlar, görevlerini yerine getirirken, kendilerine rehberlik edecek ahlaki değerlere ve mesleki standartlara sahiptirler ve bunlara göre davranırlar. Bu duygu ve standartlar geliştirilmeden, dışarıdan yapılacak denetimlerin etkisi zayıf kalır. İkinci yaklaşıma göre, bu değerler yeterli değildir; sorumlu davranışı sağlayacak bazı dış denetim araçlarına ihtiyaç vardır. Dış denetim araçlarının amacı, memurların davranışlarını, yasalarda öngörülen esaslara uydurmaktır.²

Birinci yaklaşım, otokontrolü öngörmekte ve eğitime önem vermektedir. İkinci yaklaşım, iç denetimin yetersizliğine karşı dış denetim araçlarının önemini vurgulamaktır. Uygulamada, bu yaklaşımlardan birini tercih etmek yerine, karma bir model benimsenmektedir. Biz burada, sorumlu davranışı sağlayacak iç ve dış denetim araçlarını birlikte incelemeye çalışacağız.

Bürokrasinin yapısından kaynaklanan denetim ihtiyacı olduğu gibi, memurların tutum ve davranışlarından ileri gelen sorunlar da bulunmaktadır. Bürokrasi, bir yönüyle bireysel hürriyetleri kısıtlayan ve ekonomik kaynakları tüketen, sürekli genişleyen yekpare büyük bir yapı (Leviathan); diğer yönüyle ise, elektrik ihtiyacı olan kişilere televizyon seti göndermek gibi, birbirleriyle irtibatsız, kırtasiyeciliğe ve kuralcılığa düşkün büro ve memurlardan meydana gelen zavallı bir düzen olarak değerlendirilmektedir.³ Belirtilen bu sorunlar, bürokrasinin bir organ olarak işleyişinden kaynaklanmaktadır ve dolayısıyla onun yapısal yönüyle ilgilidir.

Bürokrasinin ikinci yönü, memurların davranışlarıyla ilgilidir. Bazıları, bürokrasiyi ve bürokratları, yasal yetkilerini aşmak ve keyfi davranmakla suçlarlar. Bürokratlar, yasalarla tanımlanan otorite sınırlarının dışına çıktıkları ve kişisel değerlerine göre hizmet yürüttükleri gerekçesiyle sıkça eleştirilirler. Polislerin, sanıklara kötü davrandıkları ve işkence yaptıkları iddialar bu cümledendir.

Bazıları da, tam tersine, bürokratları, yasalara, kurallara ve yöntemlere aşırı bağlı olmakla itham ederler. Bu eleştiri, bürokrasinin çeşitli kademelerinde görev yapan memurların kuralcı ve kırtasiyeci tutumlarına dikkati çekmektedir.

Bürokrasinin işleyişi ve memurların davranışıyla ilgili temel sorun, yasaların “genel” ya da “ayrıntılı” düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır. Yasaların, çok ayrıntılı düzenlenmesi, memurlar üzerinde daha fazla denetim kurmak isteğine dayanmaktadır. Oysa ayrıntılı yasalar, sorumluluktan kaçmak isteyen memur ya da bürokrat için bir sığınma aracı olmaktadır. Bir örgütün kuralları ve prosedürleri, çalışanlarına önemli ölçüde kendilerini koruma olanağı verir. Memurların çalışma hayatında en önemli amaçları, ve hizmet güvenliğini

² Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, Third Edition, Longman, New York - 1989, s. 250.

³ Guy Peters, s. 251.

sağlayacak mekanizmaları geliştirmektir. Ayrıca, bürokratik mekanizmalarda çalışanlar, başarısızlıklarını gizleyecek bir yer bulurlar. Ayrıntılı usul ve kurallar, işlerin gecikmesi ve kırtasiyeciliğin de temel sebebidir.

Öte yandan, birçok kişi, çeşitli idari sorunların çözümü için memurlara-bürokratlara geniş takdir yetkisi tanınmasından yanadır. Geniş takdir yetkisi de, yasaların genel ve esnek düzenlenmesiyle ilgilidir. Memurlara verilecek genel yetkiler, onların karşılaştıkları sorunları daha iyi değerlendirmelerine ve serbest karar vermelerine imkân sağlar. Böylece, sorunların çözümsüzlüğünü, kurallara bağlamak gibi bir eğilim içine girmezler. Bu sistemin sağlıklı işleyebilmesi için, bürokratların iyi eğitilmesi ve sorumluluk üstlenme duygularının geliştirilmesi gerekir. Ayrıca mevcut kurallar, kendilerini korumak için değil, toplumun yararına yönelik olarak kullanmakta istekli olmaları önem taşır.

Memurlar, özel sektör kuruluşlarında çalışan personelden, ahlak bakımından ne daha kötü ne de daha iyidir. Onları diğerlerinden ayıran en önemli faktör, kamu yararını esas alan ve halka karşı sorumluluk taşıyan demokratik bir idarede çalışmalarıdır. Memurların, bu nedenle hizmetlerinde halkın yararını esas almaları gerekir. Memurların bu sosyal sorumluluğu, kişiliklerinden değil, yapılan işin niteliğinden ve hükümete verilen yönetime gücünün yapısından kaynaklanmaktadır.

Siyasi yöneticiler, kırtasiyeciliği önlemek ve memurlara daha geniş takdir yetkisi tanımak amacıyla usul ve kuralları yumuşatmak önerisine karşı çıkarlar. Onlar, böyle bir düzenlemenin siyasi egemenlik doktrinine ters düştüğünü söylerler. Topluma karşı doğrudan sorumluluk taşımayan kişilerin geniş yetkilerle donatılmasının, yönetimin demokratik niteliğine zarar vereceğine inanırlar.

Burada bir dilemma ile karşı karşıyayız. Usul ve kuralların ayrıntılı düzenlenmesi, kırtasiyeciliğe, işlerin gecikmesine ve sorumluluktan kaçmaya neden olurken; memurlara daha geniş takdir yetkinin tanınması, bürokratların keyfi davranmalarına ve siyasi yöneticilerin bürokrasi üzerindeki gücünün zayıflamasına sebep olmaktadır. Genellikle memur, işinde serbest olmak, zamanı dilediği gibi kullanmak; hiyerarşik ve siyasi otoritenin etkisinden uzak olmak eğilimindedir. “İdari otorite, bürokrasinin hayat damarıdır”⁴ Bürokratların otorite isteği ile siyasi yöneticilerin egemenlik haklarını uzlaştırarak kamu hizmetlerini daha verimli hale nasıl getirebiliriz? Bu sorunun cevabı, siyasi sistem içinde, bürokrasiyi daha iyi denetleyecek mekanizmalar geliştirmeye ve dahili reformlarla bürokrasinin karakterini değiştirmeye bağlıdır.

Bu araştırmamızda, kamu bürokrasisinin denetlenmesinde öteden beri uygulanan klasik yöntemlerle oluşturulmaya çalışılan modem metotlar birlikte değerlendirilmeye çalışılmıştır.

⁴ Reinhard Bendix, “Bureaucracy and the Problem of Power”, Reader in Bureaucracy, (Ed., Robert K. Merton; Alisa P. Gray; Barbara Hockey; Hanan C. Selvin), The Free Press, Glencoe, Illinois - 1960, s. 118

I. SİYASİ DENETİM METODLARI

Kamu bürokrasileri üzerinde uygulanan en önemli denetim yollarından biri, siyasi organlarca yapılanıdır. Demokratik sistemlerle siyasi kurum ve kişiler, halkı temsil ederler. Kamu bürokrasisinin kullandığı yetkiler, kendine ait değildir. Bu yetkiler onlara siyasi organlarca verilmiştir. Bir devlet dairesinin ayrıcalığı, kamu ile ilgili olması; bu nedenle de amaçlarının ve programlarının siyasi karakteridir. İdari amaçlar ve programlar yasalarla ve hükümet kararlarıyla belirlenir. Gerçek yetkinin sahibi siyasi organlar olduğu için, söz konusu yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemek, yetkiyi yeniden düzenlemek ya da geriye almak hakkı bu organlardadır. Siyasi organlardan kastımız yasama organı ve hükümettir. Her iki organın bürokrasi üzerindeki etkisi farklıdır.

A. Yasama Organının Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

Her ülkede yasama organı, bütçe müzakereleri, araştırma, soruşturma, genel görüşme ve soru celselerinde; yasa önerilerinin görüşülmesi esnasında ve seçmen hizmeti yürütürken, bürokrasiyi de denetler. Ancak, yasama organının bürokrasi üzerindeki denetimi doğrudan değil, dolaylıdır. Parlamento, bürokrasiyi, hükümet vasıtasıyla denetlemeye çalışır.

Yasama organı, ilk inceleme ve görüşmeleri, az sayıda üyeden oluşan çeşitli ihtisas ve araştırma komisyonlarında yürütür. Çünkü meclis genel kurulunun, bir konuyu derinlemesine incelemesi ve görüşmesi, üyesinin çokluğu, zamanın kısıtlılığı ve uzmanlık ihtiyacı gibi nedenlerle pek mümkün olmaz ve pratik de değildir. O nedenle, gerek yasa, gerekse araştırma önerilerinin, önce az sayıda ve çeşitli partilerin temsilcilerinden oluşan komisyonlarda ele alınması, bütün ülkelerde kabul edilen genel bir yöntem haline gelmiştir. Komisyonlar, çoğunlukla, bakanlıkların hizmet alanlarına paralel olarak düzenlenmiştir. Komisyonadaki inceleme ve görüşmelere, hükümeti temsilen başbakan ya da bir bakan katılabilir. Bazen bakan, bürokratlarıyla birlikte görüşmelere iştirak eder. Komisyon üyeleri, ilgili öneri ve sorunu tartışırken, uygulamaya ve dolayısıyla bürokrasinin işleyişine de değinirler.

Hükümet sistemleri ne olursa olsun, bütün temsili rejimlerde, yasama organının “kanun yapma”, “hükümeti denetleme” ve “devlet bütçesini kabul etme” gibi üç temel işlevi bulunmaktadır. Yürütme organının göreve gelmesinin ve görevde kalmasının, yasama organının güvenine bağlı olmadığı başkanlık rejiminde bile, parlamento, meclis araştırması ve bütçeyi kabul yetkileri sebebiyle yürütme organını belli ölçüde denetler.⁵

Türkiye’de, anayasa gereği, meclisin bilgi edinmesi ve hükümeti denetlemesi, “soru”, “meclis araştırması”, “genel görüşme”, “gensoru” ve “meclis soruşturması” yollarıyla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca bütçe

⁵ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, II. Baskı, Yetkin, Ankara - 1989, s. 271.

görüşmeleri de, yasama organının yürütmeyi ve dolayısıyla bürokrasiyi denetlemede kullandığı önemli araçlardan biridir. Bütçenin, kötüyü cezalandırmak ve iyiyi ödüllendirmek amacıyla kullanılması bir istisna değildir. Başkanlık sisteminin uygulandığı Amerika Birleşik Devletleri'nde Kongre ve Eyalet Meclislerinin, bütçe üzerindeki yetkileri sebebiyle bürokrasiyi etkili bir biçimde denetledikleri bilinmektedir. Parlamenter sistemlerde ise, katı parti disiplini ve hükümetin meclisteki çoğunluğu sebebiyle yasamayı kontrol etmesi sonucu, bu denetimin yetkisinin etkili bir şekilde kullanıldığı söylenemez.

Yasama organı, bazı ülkelerde (ABD ve İngiltere gibi), bürokrasinin (idarenin) yaptığı düzenlemeleri gözden geçirmek ve gerektiğinde veto etmek yetkisine sahiptir. Bütün demokratik ülkelerde bürokrasiye, bağlayıcı kurallar koyma yetkisi tanınmıştır. Ancak bu düzenlemelerin (tüzük ve yönetmelik gibi), yasama organının iradesine uygun olması gerekir. İdari düzenlemelerin, yasama organının iradesine uygunluğunu, ABD'de Kongre; İngiltere'de ise Avam Kamarası'nda bir komite denetlemektedir. Bu denetim mekanizmasının etkili olabilmesi için, söz konusu düzenlemeleri gözden geçirecek yeterli personelin istihdam edilmesi gerekir. Her iki ülkede, yasama organı bürokrasinin yaptığı yasa-altı düzenlemeleri etkin bir şekilde denetleyememekte ise de, söz konusu mekanizmanın varlığı, hükümetleri daha dikkatli davranmaya sevk etmektedir. Çünkü bürokrasinin yaptığı düzenlemelerin sorumluluğu hükümete aittir. Parlamentonun itiraz ettiği bir düzenlemeye karşı hükümetler daha hassas davranırlar.⁶

Bazı ülkelerde, bürokrasinin yaptığı düzenlemelerin kanunlara uygunluğunu yasama organı yerine, idari yargı denetlemektedir. Fransa ve Türkiye'de, tüzük ve yönetmelik gibi idari düzenlemeler, kanunlara aykırı ise idari yargı tarafından iptal edilirler.

Yasama organının, bürokrasiyi denetleme yollarından biri de, milletvekillerinin, vatandaşların yönetimle ilgili sorunlarına yardımcı olmak amacıyla yürüttükleri hizmetlerdir. Ortalama bir kişi, bürokrasi karşısında kendini zayıf hisseder. Bu sebeple, onu etkileyecek yollar ve araçlar aramaya başlar. Bu konuda başvurmaktır. Her ülkede milletvekilleri, zamanlarının büyük bir kısmını seçmenlerin tayin, nakil, hastane-doktor, kredi ve iş takibi gibi işleri ve sorunlarına ayırırlar. Parlamenterler, seçmenlerin çeşitli sorunlarıyla uğraşırken, bürokrasinin içine girme ve onun nasıl işlediğini daha yakından görme fırsatını elde ederler. Bu, parlamenterlerin bürokrasi ile doğrudan ilişki kurmasını sağlar. Parlamenterlerin yürüttükleri bu faaliyetlere "seçmen hizmeti" (constituency service) denilmektedir. Özellikle ülkemizde, seçmen hizmetleri, milletvekillerinin en çok zaman ayırdıkları işlerin başında gelmektedir.

⁶ Guy Peters, s. 266.

Yasama organının elindeki bürokrasiyi denetleme araçlar, bazı bakımlardan yeterince etkili bir şekilde kullanılamamaktadır. Her şeyden önce, yasamanın yürütme karşısında belirli bir güç kaybına uğradığı dikkati çekmektedir. Devlet faaliyetlerinin sayı ve nitelik bakımından artması, parlamentodan iş hacmini genişletmiş ve dolayısıyla verimini düşürmüştür. Parlamente'ya göre kısa sürede çok sayıda karar üretme becerisine sahip hükümet - bürokrasi İkili'si, bu boşluğu doldurmak için harekete geçerek; yasamanın bir kısım görev ve yetkilerini üstlenmişlerdir. Hükümetlerin, kanun hükmünde kararname çıkarma yetkileri, bunlardan sadece bir tanesidir.

Parlamentoların, yürütme organı karşısındaki etkinliğini zayıflatan ikinci gelişme, uluslararası ilişkilerin yoğunlaşmasıdır. Uluslararası ilişkilerin gerektirdiği kısa sürede karar verme ihtiyacı, ilişkilerin sürekli ve düzenli olması zorunluluğu, ilişkilerde az sayıda muhatapın getirdiği kolaylıklar, yürütme organının yasama karşısındaki üstünlüğünü güçlendirmiştir.

Üçüncü olarak, verimlilik, rasyonellik, uzmanlığa saygı gibi değerler, yavaş çalışan ve uzmanlığı zayıf kurumlar olan parlamentolara duyulan güveni azaltmıştır.⁷ Bu gelişmeye paralel olarak parlamentosunun siyasa yapma ve kural koyma gücü, fiilen bürokrasiye ve hükümete geçmiştir. Yasama organının rolü, izleyebildiği kadarıyla, bürokrasinin ve hükümetin yasalara ters düşen eylem ve işlemlerine karşı tetikte hazır bekleyen bir makam (watchdog) niteliğindedir.

B. Yürütme Organının Denetimi

Yürütme organı, hiyerarşik otorite olarak kamu bürokrasisinin tepesinde yer aldığı için, onun denetlenmesinde en elverişli bir konumdadır. Yürütme organı, parlamenter sistemde ulusal düzeyde hükümet; başkanlık sisteminde ise, devlet başkanıdır. Yerel yönetimler düzeyinde ise, vali, belediye başkanı ya da muhtardır. Yürütme organının bürokrasi üzerindeki gücü, ülkeler ve siyasi sistemler bakımından farklılık gösterir. Bu farklılık, yürütme organının, üst düzey kamu görevlilerini atama, görev yerlerini değiştirme, görevden uzaklaştırma ve idarede reorganizasyon yapabilme gücüyle ilgilidir. Yürütme organının personel üzerindeki hiyerarşik gücü, bürokrasinin denetiminde kullanılan önemli araçlardan biridir.

Her kamu kurumu, hiyerarşik bakımdan bir bütündür. Bir kuruluşta, üstlerin astlar üzerindeki denetimine hiyerarşik denetim denir. Bu denetim, astlar bütün eylem ve işlemlerini içerdiği gibi, özlük haklarını da kapsar. Bir kamu kurumunda üstün hangi makam olduğu, ilgili kuruluşun yasasında belirtilmiştir. Genel yönetimde üst, bakanlardır.

⁷ İler Turan, "Parlamentar Demokrasilerde Denetim İşlevi ve Türkiye", A.Ü.

Amerikan Cumhurbaşkanı, dünyada seçimle gelen en güçlü yürütme organıdır. Cumhurbaşkanı, bürokraside yaklaşık 2650 personeli atayabilmekte ve çoğunu, Senato'nun onayı olmadan görevden uzaklaştırabilmektedir.⁸

Cumhurbaşkanının, kamu yöneticileri üzerindeki bu gücü, bir zamanlar söz konusu ülkede yaygın olarak uygulanan “kayıрма” ya da “ganimet” sistemine (spoils system) dayanmaktadır. Bu sisteme göre, seçimi kazanan siyasi parti, kamu görevlerine kendi taraftarlarını yerleştirir. Kayırma sistemi, “siyasi partiler, iktidara taraftarları ile birlikte gelmeli ve onlarla birlikte gitmeli” görüşüne dayanır. Bu sistemin savunucuları, memurluğun sürekli bir meslek haline gelmesine karşıdır; düşüncelerini “demokrasiye hizmet” ve “bürokrasiyi denetim altında bulundurma” gibi kavramlara dayandırmak istemişlerdir. Onlara göre memurluk, bir meslek haline gelirse, kısa sürede özel çıkarların ağır bastığı, halktan kopuk ve ona kapalı bir sistem niteliğine bürünür. Bunu önleyebilmenin bir yolu, memurluk süresini sınırlandırmak, onu, en azından siyasi partinin iktidarda kalış süresine bağlamaktır.⁹ Kayırma sisteminde memurlar, devletin değil, siyasi iktidarın görevlileridir; siyasi iktidarın istememesi halinde, her zaman görevden atılabilirler.

Bugün Amerika Birleşik Devletleri'nde, kayırma sistemi yerine, liyakat sistemi uygulanmaktadır. Liyakat sistemi, memurluğu, sürekli bir meslek ve kariyer haline getirmiştir. Yönetimi ve görevlileri, belirli ölçüde siyasetten ayırmıştır. Liyakat sistemi günümüzde az ya da çok bütün ülkelerde uygulanmaktadır.¹⁰

Liyakat sisteminin, idari sorumluluk bakımından en önemli sorunu, personelin hizmet güvenliğidir. Politikacılar, bir memuru kolay kolay görevden atamaz. Görevden ya da memuriyetten atma, ancak disiplin kurallarının açıkça ihlali halinde söz konusu olabilir. Bunun da işlemleri çok uzundur ve idari yargı denetimine tabidir. Liyakat sisteminde kamu personeli, piyasa şartlarından, politikacıların baskısından ve halkın taleplerinden daha az etkilenmektedir. Devlet memurlarını siyasi baskılardan kurtarma gayreti, bürokrasiyi ön plana çıkaran ve siyasi iktidarın memurlar üzerindeki gücünü zayıflatan önemli faktörlerden biridir.

Liyakat sistemini benimseyen ülkelerin tümünde siyasi iktidarın personel üzerindeki gücü aynı değildir. Örneğin, İngiliz Başbakanının yetkisi, Amerikan Cumhurbaşkanı ile karşılaştırıldığında, hemen hemen yok gibidir ya da azdır. Bakanların ise, birlikte çalışacakları bakanlık sekreterini permanent secretary) be-

⁸ David H. Rosenbloom, Public Administration, Random House, New York - 1989, s. 53-59.

⁹ Sait Güran, Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, No. 627, İstanbul - 1980, s. 86.

¹⁰ Liyakat sistemi, kamu hizmetlerine girişte, görevde ilerleme ve yükselmelerde, yer değiştirmelerde, görevden uzaklaştırma ve çıkarmalarda, bilimsel, mesleki, fikri nitelik ve yeteneklerde başarının esas alınması, tarafsız ve adil bir davranışla objektif hukuk kurallarının uygulanması rejimidir: Haşan Şükrü Adal, Kamu Personel İdaresi, İstanbul - 1968, s. 103.

belirleme yetkisi bile sınırlıdır. Diğer ülkelerde hükümetin, kamu personeli üzerindeki yetkileri oldukça fazladır. Otoriter sistemlerde ise bu yetki daha da geniştir.¹¹

Ülkemizde yasal olarak “liyakat sistemi” benimsenmiştir. Başta anayasa olmak üzere, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, liyakat sistemine açıkça yer vermişlerdir. Anayasa, kamu hizmetlerine alınmada “görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiç bir ayırım gözetilemez” hükmünü getirmiştir (Md. 70). Buna göre, kamu hizmetlerine girişte temel ilke, “görevin gerektirdiği niteliklerdir. Kamu görevlilerinde aranacak nitelikler, yapılacak işe ya da “göreve bağlanmıştır. Ayrıca anayasa, devletin genel idare esaslarına göre yürüttüğü kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi esasını getirmiştir. Böylece görev, asli ve sürekli olunca, onu yerine getirecek olan kişilerin de daimi statüde ve bir kariyere dayalı olarak çalıştırılması gerektiği vurgulanmak istenmiştir. Bu da, kamu hizmetlerine girişte ve yükseltilmelerde liyakat esaslarının uygulanmasını gerekli kılmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, kamu personel rejiminin temel ilkeleri arasında liyakati da saymıştır (Md. 3/C). Liyakat, kamu hizmetlerine alınmada ve yükselmede, kayırcılık, partizanlığı önleyen ve kamu görevlilerinin tarafsızlığını amaçlayan bir ilkedir. Ülkemizde memurluk, yasal olarak, hükümete ve onu oluşturan siyasi parti veya partilere bağlı bir hizmet değildir. Siyasi iktidarda olan partinin değişmesi, memurların da değişmesini gerektirmez.¹²

Yasal düzenlemenin aksine, uygulamada, liyakat sistemi görüntüsü altında, kayırma sistemini andıran bir yol izlenmektedir. Güran’a göre, kayırmacılık; tam bir partizan yanlılıkla ve “ganimet kazananındır” biçiminde sürdürülmekle beraber; bu oyunun liyakat sistemi kurallarına göre oynanmasına gerek görülmektedir.¹³

İktidar değişikliğinde, müsteşarlar, genel müdürler, daire başkanları, valiler, emniyet müdürleri ve elçiler değişmekte; bu değişiklik bürokrasinin orta ve alt kademelerine kadar uzanmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri “verimlilik” ve “etkinlik” gibi piyasa kurallarına gereken işletmeler olmasına rağmen, iktidar değişikliklerinden en çok etkilenen kurumların başında gelmektedir. Yönetim ve denetim organlarıyla müdürlük makamları, yeni iktidara yakın bürokrat ya da partililer tarafından doldurulmaktadır. Siyasi partiler, iktidarın tutumunu partizanlık olarak nitelendirerek eleştirdikleri halde, kendileri iktidara geldiklerinde, bunları düzeltmek selefleri düzeyinde kayırmacılık yapmaktadırlar. Hizmete girişte ve nakillerde partilerin tavassutu (aracılığı) yaygın bir uygulamadır. Üst yönetim mevkilerine yapılan atamalarda siyasal ölçüt, belirleyici olmaktadır. Ülkemizde hizmetsiz memuriyetler (arpalıklar) kurumsallaştırılmıştır.¹⁴Türkiye’de adı konulma

¹¹ Guy Peters, s. 269-270.

¹² Şeref Gözübüyük, Tekin Akıllıoğlu, Yönetim Hukuku, 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara - 1992, s. 151

¹³ Sait Güran, s. 316.

¹⁴ Cahit Tutum; “Kamu Personeli Sorunu”, Kamu Yönetimi, İkinci Kitap, I. Ulusal İdare

miş bir kayırma sisteminin uygulanmakta olduğunu söylemek fazla abartılı olmaz.

Bununla birlikte, ülkemizde, personel rejiminin, kayırma sisteminden farklı en önemli yönü, memur güvenliğidir. Memur güvenliğinin de teminatı, idari yargıdır. Memurun görev yeri değiştirilebilir, fakat özlük hakları korunmak zorundadır ve görevden atılması, ancak memuriyetten çıkarılmayı gerektiren disiplin suçu işlemesi ya da altı aydan fazla hapis cezası ile mahkûmiyetine karar verilmesi durumlarında mümkün olabilir. Bu nedenle hükümetler, üst düzey görevlileri değiştirirken, onları, özlük hakları belirli ölçüde koruyacak pasif görevlere tayin etmek durumundadırlar. Çoğu zaman, merkez valiliği, uzmanlık, müşavirlik, müfettişlik gibi kadro ya da görevler kayırma sisteminin mağdurlarının “beklemede” tutuldukları “kızak” yerler olarak kullanılır. Bu kadrolar, devletin merkez kuruluşlarındaki personel sayısının şişmesine neden olmaktadır. Görevden almaları kolaylaştırmak için bol sayıda “danışmanlık” ve “uzmanlık” kadroları ihdas edilmektedir. Örneğin Başbakanlıkta yüzün üzerinde danışmanlık kadrosu bulunmaktadır. Aynı amaçla İçişleri Bakanlığı’nda 94 merkez valisi görev yapmaktadır. Merkez valilerinden, 29 yıldır aynı statüde görev yapanlar bile söz konusudur.¹⁵

Hükümetler kadro değişikliğini çoğu kere “idari lüzum” olarak nitelendirirler. İdari lüzumun gerekçesi uyumlu bir ekip oluşturmaktır. Oysa bu değişikliklerde, siyasi eğilim, ihtiyaç ve baskıların önemli bir payı bulunmaktadır. Merkezi hükümet düzeyinde gözlenen siyasi kayırmacılık, belediyelerde de söz konusudur.

Siyasi iktidarların, personel üzerindeki yetkileri, bürokrasinin denetlenmesinde hükümetlere önemli bir güç kaynağı oluşturmaktadır. Ancak hükümetler, bu yetkinin paylaştırılmasını istememektedirler. 1991 yılında kurulan DYP - SHP Hükümeti, bazı atamalarda Cumhurbaşkanının tutumundan rahatsızlık duyarak, onu devre dışı bırakacak, “bypass” adıyla kamuoyunda isimlendirilen yasal düzenlemeye gitme ihtiyacını hissetmiştir.

Demokrasinin gerekleriyle, etkin kamu yönetimine duyulan ihtiyacın belirli bir denge içinde tutulabilmesi için, bakanlıklarda siyasi nitelikteki makamlar ya da görevler ihdas edilebilir. Bu makamlar, bazı ülkelerde uygulandığı gibi bakanlıklarda “bakanlık kabinesi” modeli şeklinde olabilir. Kamu kesiminden ya da dışarıdan, bakanın takdiriyle seçilerek görev yapacak ve onunla birlikte değişecek olan bu iç kabinenin görevi, bakanlığın hizmet politikasının oluşturulması ve geliştirilmesine katkıda bulunmak, siyasi karar merkezi ile bürokrasi arasında iletişim ve eşgüdümü sağlamaktır.¹⁶

¹⁵ Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA), TODAİE Yayınları Ankara - 1991, s. 157.

¹⁶ Cahit Tutum, s. 579 - 580; Muammer Oytan, “Fransa’da İdarenin Politize Olmasını Önleyen Bir Organ: Bakanlık Kabinesi”, AİD, S: 1, Mart 1984, s. 52-62.

Yürütme organının personel atamaları dışında, bürokrasi üzerinde diğer bir yetkisi de, idarenin yapısı ve yürüttüğü faaliyetlerle ilgili soruşturma ve araştırma açabilmesidir. Bakanlık, yürütme organının temel hizmet birimidir. Bakanlığı, hükümet ve parlamento nezdinde bakan temsil eder. Bu nedenle bakan, bakanlık hizmetlerini, mevzuata, hükümetin genel siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmek, diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir ve başbakana karşı sorumludur. Bu sorumluluğun gereği olarak, bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir.

Türkiye’de, bürokrasinin denetlenmesinde ve idari soruşturmaların yürütülmesinde müfettişlik kurumu kullanılmaktadır. Bu amaçla bütün bakanlıklarda Teftiş Kurulu Başkanlıkları bulunmaktadır. Teftiş Kurulu Başkanlığı, bakanın emri ya da onayı üzerine, onun adına, bakanlık teşkilatı ile, bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemek, incelemek ve soruşturmakla görevlidir.

Müfettişlik kurumu, Fransız yönetim sisteminin temel özelliğidir. Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere’de, kamu yönetiminin yapısı ve işlemleri üzerinde inceleme ve soruşturma faaliyetleri, genellikle ihtisas komisyonları aracılığı ile yürütülmektedir. İnceleme ve soruşturma komisyonları, Anglosakson yönetiminin önemli bir geleneğidir.

Ülkemizde uygulanan denetim hizmetleri, genellikle, şekli unsurları ön plana çıkarmakta ve bir çeşit törenciliğe neden olmaktadır. Bürokrasinin denetlenmesinden çok, bürokratik işlemlerin artmasına ve kırtasiyeciliğe yol açmaktadır. Memurlar, kendilerini denetim riskinden koruyabilmek ve güvenceye alabilmek için, yasaları, çoğu zaman “lafzî” olarak yorumlamak; amaç, hizmet verimliliği ve vatandaşların ihtiyaçları gibi unsurları ihmal etmek ya da ikinci plana itmek durumunda kalmaktadırlar. Çünkü bürokratik yapı ve işlemler, vatandaş ön plana çıkarmak ve ona değer vermek amacıyla değil, idareyi vatandaş karşısında korumak anlayışına göre düzenlenmiştir.

II. OMBUDSMAN’IN DENETİMİ

Bürokrasinin denetlenmesi ve kişilerin idare karşısında korunmasını amaçlayan metotlardan biri de ombudsman kuruntudur. Kamu denetçisi ya da hakemi diyebileceğimiz ombudsman, ayrı bir başlık altında incelendiği gibi, siyasi denetim yöntemleriyle birlikte de ele alınmaktadır. Çünkü bu denetim metodu, yürütme araçları bakımından yasama organına dayanmakta ve ona bağlı olarak işlev yürütmektedir. Ombudsman, çalışmalarıyla ilgili raporunu yasama organına sunar; kimi kez özel bir komite, kimi kez de bütün bir parlamento, ombudsmanın raporuyla ilgilenir.

Ombudsman, genellikle kamu yönetimine karşı halkın şikâyetlerini inceler; yönetimin aksayan, işlemeyen ve kusurlu yanlarını ortaya çıkarır; vardığı sonuçları parlamentoya ve kamuoyunun bilgisine sunar.

Köken itibarıyla İsveç'e dayanan ombudsman, yıllarca bu ülkede varlığını sürdürürken, 20nci yüzyılın ortalarında birden bire güncelleşti. Bu güncelleşmede, demokrasideki gelişmenin ve insan haklarına verilen değerin artmasının önemli bir rolü oldu. 1950 yılına kadar, yalnızca iki ülkede (İsveç ve Finlandiya) ombudsman kurumu bulunmaktaydı. Ancak, bu tarihten sonra, otuzdan fazla ülkede yaklaşık 100'ü aşkın ombudsman bürosu oluşturuldu. Günümüzde, hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde ombudsman bulunmaktadır.¹⁷

İsveç ombudsmanının Osmanlı Devleti'ndeki şeyhülislamlık kurumundan etkilenecek oluşturulduğu sanılmaktadır. İsveç Kralı Demirbaş Şarl (XII. Şarl), 1709 yılında Ruslara yenilerek Osmanlı Devleti'ne sığınır. Yaklaşık beş yıl (1709- 1714), Osmanlı topraklarını da ikamet etmek zorunda kalan Kral, 1713 yılında bir ferman yayınlarak bir ombudsman bürosu oluşturur ve böylece ülkesini uzaktan yönetmeye çalışır. Bu büronun amacı, ülkede yasalara uyulmasını ve memurların yükümlülüklerin yerine getirmesini gözetmektir. Ombudsman, 1809 yılında anayasal bir organ haline gelir.¹⁸

Osmanlı Devleti'nde şeyhülislamlık kurumunun, siyasi sorumluluğu yoktu ama, yargıyı ve idareyi gözetim altında tutmak gibi bir işlevi bulunmaktaydı. Yürütme organının içinde yer almıyordu. Daha çok anayasa yargısı gibi çalışıyordu. Yani kendisine başvurulduğunda görüşünü ve kararını bildiriyordu.

İslâm devletlerinde, öteden beri halkın yönetime karşı şikâyetlerini değerlendiren, ombudsman benzeri, "Divan-ı mezâlim" (haksızlıklar divanı) ya da "Darül adi" (adalet evi) gibi kurumlar görev yapmaktaydı. Bu kurumlar, halkla yöneticiler arasındaki davalara bakarlardı. Haftada en az iki kez toplanan bu divanlar, Emevi, Abbasi, Memlûk ve Selçuklu gibi İslâm devletlerinde bulunmaktaydı.¹⁹ Osmanlı Devleti'nde bu görevi, Divan-ı Hümayun yerine getirmektedir.

¹⁷ Finlandiya (1920), Norveç (1952), Danimarka (1955), Almanya (1959), İngiltere (1967), Fransa (1973), Portekiz (1976), Avusturya (1976), Hollanda (1981) ve İspanya (1981) ombudsman kurumunu siyasi sistemlerine kattılar. Avrupa'nın dışında, Yeni Zelanda (1962), Tanzanya (1966), İsrail (1971), Avustralya (1972), Kanada (1973) ve Jamaika (1978) gibi ülkeler de bu kurumu benimsediler. Amerika Birleşik Devletleri'nde, New Jersey (1974), Alaska (1975) ve Florida (1980) gibi eyaletlerle Atlanta (1974), Det- roit (1974), Berkeley (1975) ve New York City (1979) gibi kentler de ombudsman sistemini kabul ettiler. Victor J. Pickl, "Ombudsman ve Yönetimde Reform", (çev., Turgay Ergun), Amme İdaresi Dergisi, Aralık - 1986, s. 41.

¹⁸ Victor J. Pickl, s. 39.

¹⁹ İsmail Hakkı Uzun çarşılı, Osmanlı Devleti Teşkilatına Medhal, Üçüncü Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara - 1984, s. 9-10; 373-374.

Ombudsmanın statüsü, yetki ve görevleri ülke^0 ülkeye değişmektedir. Söz konusu kurum, İngiltere’de “Parlamento komiseri! (Parliamentary Commissionerfor Administration); Fransa’da “Arabulucu” (N -diateur) adını almaktadır.

Ombudsmanı, İsveç’te parlamento seçerken; İngiltere başbakanın önerisi üzerine Kraliçe atamaktadır. Fransa’da ise ombudsmanın atanmasını bakanlar kurulu gerçekleştirmektedir. Ancak, bütün bu ülkelerde ombudsman, görevini, özerk ve bağımsız bir statü içinde yürütmektedir.

İsveç ombudsmanı, idareden zarar gören, hakkı için ezilen bir vatandaşın başvurusu üzerine ya da kendiliğinden harekete geçeni “kamıl yönetimini ve “yargıyı” denetlemektedir. İsveç ve Finlandiya dışındaki ülkelerde, ombudsmanın yargıyı denetleme yetkisi bulunmamaktadır, Norveç ve İsrail’de, askeri işlerle ilgili ayrı birer ombudsman görev yapmaktadır. Danimarka ve Finlandiya ombudsmanları, askeri konulardaki şikayetleri de incelemektedirler. Alman ombudsmanın görevi, yalnızca askeri işlerdir. İskandinav ombudsmanları, cezaevleri ile ilgili şikâyetlere de bakmaktadırlar. J

Kanada’da, cezaevi ombudsmanı, ulaştırma hizipleri ombudsmanı, resmi diller komiseri, insan hakları komiseri ve gizlilik komiseri (privacy commissioner) gibi “uzman ombudsmanlar” görev yapmaktâir.²⁰

İsveç ombudsmanı, yönetim ve yargıdaki karar sürçlerinin bütün aşamalarında hazır bulunabilir; kamu görevlilerinden, bilgi, belgeye yardım isteyebilir. Sorumlu gördüğü kamu görevlileri ve hakimler hakkında ceza ve disiplin kovuşturması açılmasını talep etmek yetkisine sahiptir. İsveç’te, “yönetimde açıklık”, “resmi belgelere ulaşma” ve “bilgi edinme hakkı” kabul edildiği için, resmi belge ve bilgiler ombudsmana olduğu kadar vatandaşlara da açıktır. Ombudsman, inceleme yaptığı olayla ilgili vardığı sonuçta ilgili tarafa ve yönetime bildirir. Yönetim, hukuken, ombudsmanın kararlarına »öre işlem yapmak zorunda değildir. Ancak, kurumun saygınlığı, kararların yönetimce benimsenerek uygulanması sonucunu doğurmaktadır. Aksi takdirde yönetim, bunun parlamento ve kamuoyunda meydana getireceği tepkinin sonuçlarına katlanması gerekir.

İngiltere ve Fransa’da, idarenin eylem ve işlemlerinin zarar gören kişiler, şikâyetlerini doğrudan ombudsmana yapamamaktadırlar. İngiltere’de şikâyet, bir Avam Kamarası üyesi; Fransa’da ise, bir milletvekili yada senatör aracılığı ile ombudsmana ulaştırılmaktadır. İnceleme sonuçları, yine aynı kanalla ilgililere tebliğ edilmektedir. Bununla amaç, seçmenlerle parlamento arasında daha yakın ilişkiler kurmak ve şikâyetlerden siyasi temsilcileri de haberdar etmektir. İngiltere’de, resen araştırma soruşturma yapma yetkisi bulunmamaktadır.

²⁰ Seymour Wilson, Canadian Public Policy and Administration, Mc Graw - Hill Ryerson, Toronto - 1981, s. 252-254.

İngiliz ombudsmanının yetkisi, İsveç ombudsmanına göre biraz dardır. Örneğin, İngiliz ombudsmanının, dışişleri, elçilik ve konsolosluk işleri, Kraliyet dominyonlarıyla ilgili işlemler, yargıda görülmekte olan davalar, milli güvenliğin korunmasına ilişkin işlemler, yargı ve ordu kurumları üzerinde denetim yapma ya da şikâyet kabul etme yetkisi bulunmamaktadır.²¹ İngiltere’de, ulusal ombudsmanın yanında, Kuzey İrlanda (1969), sağlık hizmetleri (1973) ve yerel yönetimler (1974) konularında ayrı ayrı ombudsmanlar görev yapmaktadır.²²

Halk açısından ombudsman, adaletin yerine getirildiği; bürokrasilerin, hizmet sunduğu kişilere, iyi, çabuk ve saygılı davrandığı güvencesini veren bir kurumdur. Bürokrasiler açısından ise, yanlış işlemleri düzeltici, tekrarını önleyici ve doğrularını güçlendirici bir etmendir. Bu sebeple ombudsman, halkla bürokrasiler arasındaki ilişkilerde, her iki taraf açısından gerekli korumayı sağlayan bir mekanizmadır.²³

Ombudsman kurumu, yönetenlerle yönetilenler, devletle yurttaşlar, kamu görevlileriyle halk arasındaki ilişkilerde önemli bir gelişme evresini simgeler. Tarih boyunca, devlet yönetimine hâkim olanlar, yönetilenler üzerine tek taraflı olarak bir takım ödevler yüklediler. Yönetenlerin davranışları “haklar” kavramıyla; yönetilenlerin rolleri ise “ödev” ve “yükümlülüklerle tanımlandı. Bütününle hükümet mekanizması, yönetenlerin, yönetilenler karşısındaki haklarını korumak üzere düzenlendi. Her ne kadar yönetilenlerin, yönetenler karşısında haklarını korumak ve güçlendirmek amacıyla, anayasa, hukukun üstünlüğü, yargı denetimi, katılmalı yönetim ve yürütmenin kendini kurallarla bağlaması gibi girişimler yapılmışsa da, bunlar yeterli olmadı. Bu nedenle, bir ülkede bağımsız bir ombudsman kurumunun varlığı; halka karşı adaletli, çabuk ve saygılı davranılması, yükümlülüklerin hukuka uygun olarak belirlenmesi, kamu hizmetlerinin dürüstlük ve etkinlikle yürütülmesi gerektiğinin, yönetenlerce de kabul edildiğinin açık bir göstergesidir.²⁴

Ombudsman, halkı, yönetimin haksız eylem ve işlemlerine karşı koruyan bir yargıç gibi görev yapmakta; kamu yönetiminin ilgili birimlerine rahat bir şekilde girebilmektetemin edebilmekte ve görevlileri sorguya çekebilmektedir.

²¹ Süleyman Arslan, “İngiltere’de Ombudsman Müessesesi”, Amme İdaresi Dergisi, Mart 1986, s. 168-171; İngiliz ombudsmanı 1967-1976 yılları arasında yaklaşık 2500 şikâyet incelemiş, bunlardan 500’ünde kötü yönetim unsurları tespit etmiştir: D.R. Steel, “Britain”, Government and Administration in W esteri) Europe, (Ed., F. F. Ridley), St. Martin’s Press, New York - 1979, s. 60-61.

²² “Yerel Yönetimler Komiseri” (Commissioners for Local Administration) olarak adlandırılan ombudsmanlar, biri İskoçya’da, biri Galler’de ve üçü de İngiltere (England) bölgesinde hizmet yürütmektedir. Görüldüğü gibi yerel yönetimlerin denetlenmesi konusunda toplam beş ombudsman görev yapmaktadır Tony Byrne, *Imcal Government in Britain*, Penguin Books, Middlessex - 1981, s. 257-260.

²³ Victor J. Pickl, s. 37.

²⁴ Victor J. Pickl, s. 37-38.

Yönetimin eylem ve işlemleri karşısında yakınmalarda görülen artış, yargı hizmetlerinin masraflı, biçimsel ve zaman alıcı özelliği, kişileri mağdur etmektedir. Bu durum, hukuk devleti ilkesini de belirli ölçüde işlevsiz hale getirmektedir. Ombudsman, insan haklarını geliştirmek, idarenin kötü uygulamalarına karşı bireysel şikâyetleri çözümlemek ve kamu bürokrasisindeki idari hastalıklara kamuoyunun dikkatini çekmek bakımından alternatif bir denetim kurumudur. Söz- konusu kurumun başarısı, iyi örgütlenmesine, yasama organının ve hükümetin, ombudsmanın önerilerine gerekli ilgiyi göstermesine ve bizzat ombudsmanın gayretine bağlıdır.

Diğerlerine göre, ucuz, basit ve pratik olan bu denetim mekanizmasının ülkemizde de benimsenmesi yararlıdır ve gereklidir. Coğrafi genişlik, nüfusun yoğunluğu ve bürokrasiden yakınmaları çokluğu sebebiyle, merkezi yönetim, yerel yönetimler ve ordu gibi kurumlarda ayrı ayrı ve gerektiğinde birden fazla ombudsmanların oluşturulması yoluna gidilebilir.

Devlet Denetleme Kurulu Ombudsman Benzeri Bir Organ Mıdır?

Ombudsmanı incelerken, ülkemizdeki Devlet Denetleme Kurulu'ndan da söz etmek gerekir. Devlet Denetleme Kurulu, 1982 Anayasasında düzenlenen yeni organlardan biridir. Cumhurbaşkanına bağlı olarak işleyen bu kurum, bir soruşturma organı değil, "İnceleme, araştırma ve denetleme" birimidir. Kurulun görev ve yetkileri, Anayasa'da şöyle tanımlanmıştır : "İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet denetleme Kurulu'nun görev alanı dışındadır" (Md. 108).

Devletin önemli bir organı olan silahlı kuvvetlerin, Devlet Denetleme Kurulu'nun yetki alanı dışında tutulması yadırganacak bir durumdur. Bütçe büyüklüğü, personel bakımından asıl denetim, silahlı kuvvetler için gereklidir. Silahlı kuvvetlerin kapsam dışında bırakılması, siyasi ve idari sistem içinde söz konusu organın yasal olarak statüde olduğu izlenimini haklı çıkarmaktadır. 27 Mayıs ve sonrasındaki askeri müdahaleler ve bunlara bağlı olarak yapılan yasal düzenlemeler, askeri ve sivil yönetim alanlarını birbirinden ayırmıştır. Bir yanda sivil idare düzeni, diğer yanda askeri idare kuruluşu olmak üzere, her biri kendi kendine yeten, birbirinden bağımsız ve hatta ilişkisiz iki ayrı idare düzeni doğmuştur. Bu ikili yapı, sivil asker ilişkilerinde önemli sorunlar ortaya çıkarmakta ve askeri otoritenin sivil yönetime zaman zaman müdahale etmesine ya da baskı yapmasına imkân hazırlamaktadır.

Devlet Denetleme Kurulu, kendiliğinden ya da kişilerin şikâyetleriyle değil, Cumhurbaşkanının isteği ile harekete geçmektedir. Kurul üyelerini Cumhurbaşkanı atamaktadır. Kurul, Cumhurbaşkanının isteği üzerine herhangi bir kurumda inceleme, araştırma ve denetleme yaptığı zaman, hazırladığı raporu Cumhurbaşkanına sunmakla yükümlüdür. Kurul'un kararları, Cumhurbaşkanının onayından sonra onun iradesini yansıtır ve başbakanlığa gönderilir. Kurulun raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular, en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan, Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir. Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere gönderir (Md. 6).

Cumhurbaşkanı, 1982 Anayasasında, önceki anayasal düzene göre, daha güçlü konumda düzenlenmiş ve geniş yetkilerle donatılmıştır. Devlet Denetleme Kurulu, devletin başı ve milletin birliğini temsil eden, anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmekle yükümlü olan Cumhurbaşkanının, söz konusu konunun gerektirdiği yetkilerini kullanmada önemli araçlardan biridir.

Devlet Denetleme Kurulu, ilk haliyle idarenin işleyişi konusunda gerekli inceleme, araştırma ve denetleme yaparak Cumhurbaşkanına “bilgi” veren bir kurul statüsündeydi. Cumhurbaşkanı da aldığı bu bilgileri Başbakana intikal ettiriyordu; arada emir-komuta ilişkisi yoktu. 1990 yılında kanunda yapılan değişikliklerle, Kurul raporlarının kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilmesi mükellefiyeti getirildi. Hatta Cumhurbaşkanı, gerekli gördüğü konularda, doğrudan doğruya adli ve idari mercilerden raporun gereğinin yapılmasını isteme yetkisiyle donatıldı. Örneğin Cumhurbaşkanı, bu yetkisine dayanarak İstanbul belediyesinin bir ünitesinde inceleme yaptırabilir ve hazırlanan rapora göre, gereğinin yapılmasını belediye başkanlığından isteyebilir. Belediye başkanı da bunu yerine getirmekle yükümlüdür. Aksi takdirde, Cumhurbaşkanı, cumhuriyet savcısına başvurarak, hakkında kovuşturma açtırabilir ve İçişleri Bakanından da başkanın görevden alınmasını talep edebilir.²⁵

Devlet Denetleme Kurulu'nun, raporlarını Cumhurbaşkanına sunduğu, onun tarafından harekete geçirildiği, kişilerin idareye karşı yakınmalarını incelemeye, tüm üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atandığı Genel Sekreterliğine bağlı olduğu düşünüldüğünde, diğer ülkelerdeki ombudsman ve benzeri kurumlardan farklı bir statüye sahip olduğu ortaya çıkar.²⁶

²⁵ Pertev Bilgen, “Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri, Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin Durdurulması Hakkında”, Kamu Yönetimi, İkinci Kitap, 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1-4 Mayıs 1990, Ankara, s. 849-850.

²⁶ Selçuk Soybay, “Devlet Denetleme Kurulu’nun Konumu ve İşlevi II”, İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, Vakur Versana Armağan Özel Sayısı, Yıl: 6, Sayı: 1-3, Aralık 1985, s. 224.

III. YARGI DENETİMİ

Bürokrasi üzerinde bir başka kurumsal denetim aracı yargıdır. Bütün siyasi sistemler, hukuk devletinin bir gereği olarak, idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimini kabul etmişlerdir. Yargı denetiminin temel amacı, yönetilenleri idare karşısında korumaktır. Yönetimin, yargı tarafından denetimi, hukuk devleti düşüncesinin yerleşmesine, kişi hak ve hürriyetlerinin gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmıştır.²⁷

Yargı denetiminde uygulanan sistemler, ülkeler bakımından farklılık göstermektedir. Bazı ülkeler, “idari yargı” sistemini kabul ederlerken, diğer bazıları da, “yargı birliği” ilkesini benimsemişlerdir.

İdari yargı sisteminde, yönetimin faaliyet ve işlemlerinden zarar gören kişiler, bu amaçla oluşturulmuş idari yargı organlarına başvururlar. İdari davalar, sivil mahkemeler yerine, doğrudan idari mahkemelerde görülür. Başta Fransa olmak üzere, Almanya, İsveç, Belçika, İtalya ve Avusturya gibi ülkeler bu sistemi uygulamaktadır. Türkiye, 1868 yılında, Fransız modeli Danıştay’ı olarak idari yargı sistemine geçmiştir. Bu tarihten önce, yöneticilerin eylem ve işlemlerine karşı halkın şikâyetlerine Divan-ı Hümayun bakmaktaydı.²⁸

Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Danimarka ve Norveç gibi ülkelerde ise, yönetimin faaliyet ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu adalet mahkemeleri denetlemektedir. Adalet mahkemeleri, hem vatandaşlar arasındaki anlaşmazlıkların, hem de bireylerin yönetimle ilgili sorunlarının çözüm merciidir. Bu sisteme, yargı birliği denilmektedir.

Ancak bu ayırımı kesin değildir. Bu iki sistemden hiçbirisi tek başına uygulanmamakta; genellikle karma bir sistem benimsenmektedir. Örneğin, idari anlaşmazlıkların çözümünde yargı birliği sistemini benimseyen ülkeler, kamu yönetiminin yürüttüğü hizmetlerin çeşitliliği ve sayısal artışı karşısında özel idari mahkemeler oluşturma yoluna gitmişlerdir. Anglosakson hukuk sisteminin tipik örneği İngiltere’de, sosyal güvenlik, vergi ve benzeri alanlarda kişilerle yönetim arasındaki ihtilaflara, idari yargı niteliğinde “idari kurullar” (administrative tribunals) bakmaktadır. Hemen hemen her konuda bu idari kurullara rastlanılmak- tadır.²⁹İdare hukukundaki yasal korumalar, şüphesiz önemlidir ve gereklidir. Sonuçları bakımından yargı denetimi en etkili yoldur. Zira tartışmayı keser, düzenlediği toplumsal ilişkilere kesinlik ve istikrar getirir.³⁰ Ancak yargı denetimi,

²⁷ Acar Örnek, Kamu Yönetimi, İstanbul - 1991, s. 274.

²⁸ Bak. Ahmet Mumcu, Divan-ı Hümayun, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 394, Ankara - 1976, s. 109-110.

²⁹ D.R. Steel “Britain”, Government and Administration in Western Europe, (Ed. F.F. Ridley), St. Martin’s Press, New York - 1979, s. 63-64.

³⁰ Tekin Akilloğlu, “Yönetim Yargı ve Denetimin Etkinliği”, Amme İdaresi Dergisi, Mart 1990, s. 4.

haksız idari işlem karşısında mağduriyetini gidermek isteyen ortalama bir vatandaş için bazı güçlükler de doğurmaktadır. Şöyle ki, adli davalarda olduğu gibi, idari davalarda da ancak, bir avukatın yürütebileceği teknik hukuk bilgisine ve tecrübesine ihtiyaç göstermektedir. Bir avukata danışmak ya da vekâlet vermek ise, maddi yönden belirli bir harcamayı gerektireceği için, çoğu kişinin gücünü aşan bir yöntemdir. İşlemlerin karmaşıklığı, teknik hukuk bilgisini gerektirmesi ve yargılamanın yavaş işlemesi gibi sebeplerle yargının, bürokrasinin denetlenmesinde sınırlı bir etkiye sahip olduğu söylenebilir.

IV. BASKI GRUPLARI VE KAMUOYUNUN DENETİMİ

Bürokrasinin denetlenmesine yardımcı olan araçlardan biri de, baskı gruplarının yürüttükleri faaliyetler ve kamuoyudur. Bir çok literatür, baskı gruplarının yasama organı ve hükümetle ilişkileri üzerinde durur ve inceler. Oysa baskı grupları, bürokrasi üzerinde de etkili olmaya çalışırlar. Günümüzde kamu yönetimi, baskı grupların önemli ilgi alanı haline gelmiştir. Bunun en önemli sebebi, yasama organının kamu yönetimine önemli ölçüde takdir yetkisi, düzenleme ve siyasa yapma gücü vermesidir. Yasama organının boş bıraktığı ya da önceden göremediği alanları, kamu yönetimi doldurmaktadır. Çünkü yasama organının bütün ihtimalleri düşünerek kanun yapması mümkün değildir.³¹

Geniş anlamda siyaset, “bir şeyi değiştirmek ya da bir şeyin değiştirilmesine mani olmaktır”. Bu anlamda baskı grupları, kendi üyelerinin haklarını korumak ya da geliştirmek ya da bir değeri savunmak için çalışırken, siyaset yapmaktadırlar. Baskı gruplarının yöneldiği alan, kamu siyasasıdır. Her baskı grubu, devlet dairelerinin bir ya da bir kaçının yürüttüğü faaliyetlerle ilgilenir; üyelerini bu faaliyetlerden haberdar eder, kamu siyasasının oluşturulmasına ve yürütülmesine etki etmeye çalışır.

Baskı grupları, amaçlarını gerçekleştirmek için çeşitli faaliyetler yaparlar ve bu amaçla değişik yöntemlere başvururlar. Baskı grupları, bürokrasi ile ilgili sorunları önce, bakanlara, milletvekillerine ve üst düzey kamu yöneticilerine başvurarak çözmeye çalışırlar. Bu görüşmelerde, ya mevcut bir karan etkilemek ya da yönetimin hazırlamakta olduğu bir projenin içeriği hakkında ilk elden bilgi edinmek isterler. Baskı grupları, kendi taleplerinin haklılığına yönetimi inandırmak için, bazen yetkili otoritelere raporlar hazırlattırırlar, geniş bir kitlenin memnuniyetsizliğini ya da gösteri ihtimallerini ortaya atarak yöneticileri psikolojik ve politik olarak ikna etmeye gayret ederler.

Baskı gruplarının, yönetimi etkilemek için yürüttükleri faaliyetler, bazı ülkelerde kurumsallaşmıştır. Örneğin, Amerikan siyasi kültürü, Avrupa’ya göre, baskı gruplarının faaliyetlerini olağan saymakta ve hoşgörü ile karşılamaktadır. Bu faaliyetler Amerika’da “lobicilik” (lobbying) olarak kavramlaştırılmıştır.

³¹ İra Sharkansky, Public Administration, Markham Publishing Company, Chicago - 1970, s. 182.

Baskı grupları, yönetimi dışarıdan etkilemeye çalıştıkları gibi, bir de “idari komisyonlara katılmak suretiyle de idarenin içinde yer alırlar. Baskı gruplarının yöneticileri, kendileriyle ilgili konulardaki kararların, bürokratlardan ve kendi temsilcilerinden oluşan komisyon ya da kurullarda alınmasını isterler. Komisyon toplantılarına katılma, baskı gruplarının yöneticilerince yararlı bir yöntem olarak görülmektedir. Çünkü bu yöntem sayesinde idare, projelerini uygulamaya koymadan önce kendilerini haberdar etmekte ve bilgi almaktadır. En azından onların tepkisini ölçmeye çalışmaktadır. Baskı grupları temsilcileri de geçici olarak komisyona katılmamak ya da sansasyonel bir istifa suretiyle davalarının savunulmasına çalışmaktadırlar. Ülkemizde bu tür komisyonların örneklerinden biri, Asgari Ücret Tespit Komisyonu’dur. Bu komisyonda, hükümet, işçi ve işveren temsilcileri birlikte yer alır. Bazen taraflar, Komisyon toplantılarını boykot ederek tepkilerini açığa vururlar.

Özel sektörle kamu kurumları arasındaki yönetici kaymaları da, baskı gruplarının yönetim üzerindeki etkilerini kolaylaştıran faktörlerden biridir. Amerika gibi bazı ülkelerde, kamu yönetiminin üst makamlarında bir süre görev yaptıktan sonra, tekrar özel sektördeki eski görevlerinin başına geçen yöneticiler çoktur. Bazı ülkelerde de, kamudaki önemli mevkilerde özel sektör kuruluşlarının temsilcilerine yer verilir. Bu, çoğu kere hükümetle özel sektör arasındaki gizli bir anlaşmanın sonucu olarak ortaya çıkar. Kamu ile özel sektör arasındaki yönetici kaymalarının yoğunlaşması halinde, yönetimin iyi ya da kötü dış etkilere açık hale gelebileceğini kabul etmek gerekir.³²

Baskı grupları, doğrudan, yüz yüze yönetimi etkilemeye çalıştıkları gibi, dolaylı olarak da bu etkilemeyi yürütürler. Baskı gruplarının dolaylı etkileme çabaları, kamuoyunu hedef alır. Kamuoyu, bu konudaki egemen görüştür. Kamuoyunu etkilemenin başlıca tekniği, basın-yayın yoluyla yapılan propaganda çalışmalarıdır. Gazete, dergi, broşür, bildiri, ilan ve radyo-televizyon, bu amaçla kullanılan önemli araçlardır. Bu nedenle bazı gazete ve televizyonların sermaye gruplarının ve iş çevrelerinin etkisi altına girdikleri görülür. Ülkemizde, özel radyo ve televizyonlar, kamuoyunun oluşturulması ve yönlendirilmesinde alternatif yeni araçlardır. Basının önemli olayları gündeme getirerek ya da gizli bir olayı açığa çıkararak, hükümet krizlerine de neden olduğu görülmektedir.

Baskı gruplarının yönetim üzerindeki bazı faktörler söz konusudur. Bunlardan birincisi, memurların statüsüdür. Demokratik ülkede memurluk bazı koruyucu düzenlemelerle güvence altına alınmıştır. Memurluğa dayalı objektif esaslar benimsenmiştir. Memurluk, kişinin çalışma hayatının tümünü kapsayan bir meslektir. Başlangıçta, siyasi iktidarların keyfi davranışlarına karşı korumak

³² Bernard Goumay, Yönetim Bilimine Giriş, (çev. İhsan Kuntbay), TODAİE Yayınları, No: 122, Ankara - 1971, s. 280.

yapılmış olan ve memurlara bağımsızlık teminatı sağlayan statü, şimdi bir çok durumda onları baskı gruplarının etkilerine karşı da korumaktadır. Çoğu ülkelerde memurların, bir baskı grubunun isteklerini reddetmekten dolayı bakan tarafından disiplin cezasına uğratılmak ya da terfilerinin geciktirilmesi gibi endişeleri fazla yoktur. Özellikle Maliye Bakanlığı bürokratlarının, diğerlerine göre daha sert ve katı oldukları belirtilir.³³

Öte yandan, kararların komisyonlarda alındığı ya da birden fazla daire veya bakanlığın onayına ihtiyaç olduğu durumlarda, baskı gruplarının yönetimi etkilemesi güçleşir. Bir dairenin inisiyatifinde olan kararları etkilemek kolaydır; fakat üç ya da daha fazla kuruluşun yöneticilerini ikna etmek çok zordur. Politikacılar ve bürokratlar, sorumluluktan kaçmak ve sorumluluğu yaymak için, kendileri alabilecekleri kararları, komisyona havale etmek eğilimindedirler. Komisyonun kararları, istekleri ya tamamen reddetmek ya da kısmen yerine getirmek amacıyla kullanılabilir. Ayrıca komisyon, işleri sürüncemede bırakmanın da bir aracıdır. Baskı gruplarıyla yönetim arasındaki ilişkiler tek taraflı değildir. Modern kamu yönetimi, emretmek ve cezalandırmak gibi sert kumanda metotlarına göre işlememektedir. İşbirliği, görüşme, ikna ve uzlaşma temeline dayalı bir yönetim anlayışı giderek yaygınlık kazanmaktadır. Bu sebeple kamu yönetimi, danışma toplantıları ve komisyonlar vasıtasıyla ilgili çevrelerin görüşünü almak ve onlarla işbirliği yapmaktadır. Teknik usullerin, ekonomik faaliyetlerin ve sosyal ihtiyaçların hızla geliştiği bir toplumda, yönetimin tek başına sorunlara çözümler getirmesi mümkün değildir. İşbirliği ve danışma toplantıları, yönetim için, oluşturmak istediği kararların teknik verileri ve pratik sonuçları hakkında mesleki deneyime sahip baskı gruplarıyla bilgi alış-verişine imkân sağladığı için yararlıdır. Ayrıca bu yolla yönetimin, baskı gruplarını ikna etmek ya da kendi projesini onlara benimsetme gücü artmaktadır. En azından, yönetimle baskı gruplarının bir masada oturmaları, psikolojik yönden yakınlaşmayı sağlamakta; devletle toplum kesimleri arasında sürekli bir bağ tesis etmektedir.³⁴

Baskı grupları, yeni fikirler ve hizmet projeleri üreterek kamu yönetiminin hizmet yükünü belirli ölçüde paylaşmış olurlar. Bu bakımdan, giderek her alanda, kamu yönetimi ile baskı grupları arasındaki işbirliği kaçınılmaz hale gelmektedir.

Baskı gruplarının, yönetim üzerinde yürüttükleri etkileme faaliyetlerinin bütünüyle kendi özel çıkarlarına mı hizmet ettiği, yoksa bunların kamu yararı mı esas aldığı konusu tartışmalıdır. Bazıları, baskı gruplarının, genellikle kendi dar ve özel çıkarları peşinde koştukları ve bunların da çoğunlukla toplumun genel yararı ile bağdaşmadığı görüşündedir. Bazıları da, toplumun ortak değer ve çıkarlarını esas alan baskı gruplarının (insan haklarını, tüketicileri ve çevreyi korumayı amaçlayan kuruluşlar vb.) giderek gelişmekte olduğuna dikkat çekerek kamu yararı unsurunun ağırlık kazandığını belirtmektedirler.³⁴ Baskı grup

³³ Bernard Gournay, s. 283

³⁴ Guy Peters, s. 259-261; Münci Kapani, Politika Bilimine Giriş, Üçüncü Baskı, A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 468, Ankara - 1983, s. 164-165

lan, kamu bürokrasisini açıklığa ve verimliliğe yöneltebildikleri; yönetime katılma kanallarını geliştirebildikleri, temel hak ve hürriyetleri korumada aktif rol oynayabildikleri ölçüde toplum yararına hizmet etmiş olurlar.

V. ÖRGÜTSEL YÖNTEMLER

Bürokrasi, belirli özelliklere sahip bir örgüt biçimi olduğuna göre, en etkili denetim metotları da örgütsel yöntemlerdir. Takdir yetkisi ya da idari özerklik, bürokratların ve dolayısıyla bürokrasinin en önemli güç kaynağıdır. Bürokrasiyi işletenler memur-yönetici olduklarına göre, onlara belirli ölçüde takdir yetkisinin verilmesi kaçınılmazdır. Yasalarla düzenlenmiş çok ayrıntılı bir yapı ve işlemler sistemi, bürokrasinin işleyişini verimsizleştirir ve yöneticilerin sorumluluktan kaçmalarına ortam hazırlar. Bürokratların kendisi bile, bürokrasiyi sevmemektedir. Bürokratlar, her ne kadar büyük bir güç ya da otoriteye sahip olmakla birlikte, yine de bürokratik kuralların kendilerini bağlamasından şikâyetçidir.

Siyasetle bürokrasi arasında bir uzlaşmanın ya da uyumun olması gerekir. Eğer bu uyum yoksa, idari takdir yetkisi, tarafsız biçimde değil, siyasi kararlara karşı bir sabotaj şeklinde işler. Çoğu siyasi iktidar, programlarını uygulayamamadan dolayı bürokrasiyi suçlar.

Bürokrasinin yapısal sorunu; otorite hiyerarşisinin katılığı, yetkilerin üst basamaklarda toplanması, gizlilik, idari güçle uzmanlık gücü arasındaki çatışma, kuralların yoğunluğu, takdir yetkisinin daraltılması, rekabetin yokluğu, kendi kendini yenileyememe ve dolayısıyla verimsizliktir.

Bugün denetimin en etkili biçiminin, yönetilenler eliyle yapılabileceği, genellikle yaygın bir görüştür. Yönetimde açıklık, yönetime katılma, bürokrasinin temsil niteliğinin geliştirilmesi, resmi bilgi ve belgelere ulaşma hakkı gibi yöntem ve uygulamalar, bu tür denetimin çağdaş araçlarındandır.

A. Yönetimde Açıklık

Yönetim, bilgi toplayan ve işleyen bir sistemdir. Bu alanda, gelişme halinde olan yeni bir hukuk dalı ortaya çıkmıştır. Buna “Bilgi Hukuku” denilmektedir. Bilgi Hukukunu yönlendiren iki temel ilkedен söz edilir. Bunlar, gizlilik ve açıklıktır.³⁵

Gizlilik, bürokrasinin doğasında vardır. Weber’e göre, “bütün bürokrasiler, bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak, meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü arttırmaya çalışırlar. Bürokratik yönetim, her zaman için ‘gizli oturumlar’ yönetimi olmak eğilimindedir; bilgisini ve eylemlerini eleştirel gözlerden alabildiğince saklamaya özen gösterir...” Weber, eleştirilme endişesinden başka, maddi, diplomatik, askeri ve ticari çıkarların da, yönetimdeki gizliliği artırdığı *

³⁵ Tekin Akıllıoğlu, “Yönetimde Açıklık - Gizlilik ve Bilgi Alma Hakkı”, Kamu Yönetimi, İkinci Kitap, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, 1-4 Mayıs 1990, Ankara, s. 805-806.

görüştüğüdür. Ona göre, “ ‘resmi sır’ kavramı, bürokrasinin özgül buluşudur; başka hiçbir şey bunun kadar fanatik bir biçimde korunmaya çalışılmaz. Bürokrasi, parlamento ile olan mücadelesinde, şaşmaz bir iktidar içgüdüleriyle, parlamentonun kendi bünyesinden ya da çıkar gruplarından gelen uzmanlar yoluyla bilgi edinmek için giriştiği her çabaya karşı savaş verir. Parlamentonun bilgi toplama yollarından biri, sözde kalan meclis soruşturmasıdır. Bürokrasi, doğal olarak, bilgisi zayıf, dolayısıyla güçsüz bir parlamentoyu yeğler —hiç değilse parlamentonun cehaletinin bürokrasinin çıkarlarına uygun düştüğü durumlarda—”.³⁶

Görüldüğü gibi bürokrasi, rakiplerine karşı iktidarını güçlendirmek için, gizliliği önemli bir politika aracı olarak kullanmak eğilimindedir. Bürokrasi, kamu gücünü kullanma ve kamu yararını yorumlama ayrıcalığı sebebiyle, kendini toplumun üzerinde görür, ondan uzak ve kapalı bir politika izler. Böylece bürokratlar, kendilerini halkın ve politikacıların eleştirilerinden korumaya çalışırlar.

Gizliliğin bir başka sebebi de, halkın kamu yönetiminin içine sızmasını ve onun kararlarını etkilemesini önlemektir. Gizlilik ilkesi, personel kanunlarında yer alarak, kurumlarına ait bilgilerin açıklanmasını memurlara yasaklar. Nitekim 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, memurların, çalıştıkları kurumlarla ilgili basına, haber ajanslarına, radyo ve televizyon kuruluşlarına, bakan ya da valinin izni olmadan demeç ya da bilgi vermesini yasaklamıştır.³⁷ Ayrıca Kanun, kamu hizmetleriyle ilgili gizli bilgilerin açıklanmasını ilgili bakanın iznine bağlamıştır.³⁸

Gizlilik, tarihi olarak bütün ülkelerde egemen olan bir yönetim politikasıydı. Oysa günümüzde, demokratik düşüncenin gelişmesi ve yönetimde etkinlik gibi ihtiyaçlar, açıklığı ön plana çıkarmıştır. Demokratik değerlerin, iletişim araçlarının, eğitim-kültür düzeyinin ve dolayısıyla sosyal ilginin gelişmesi, yönetenlerin görev ve sorumluluklarının yeniden değerlendirilmesini ve kamu hizmetlerinin, halkın denetim ve gözetimi altında yürütülmesini gerekli hale getirmiştir. Nasıl ki rekabet piyasasının ve demokratik kamuoyunun oluşması için belirli bir serbestlik ve alenilik gerekiyorsa, bürokraside üretilen ve toplanan bilgi-belgelerin de, halkın görüşüne ve kullanımına açık olması kaçınılmazdır. Gizlilik istisna, açıklık ise genel kural haline gelmiştir.

Açıklık, bürokrasinin, yönetilenler eliyle denetlenmesinin etkili bir aracıdır. Açıklığın çeşitli yöntemleri bulunmaktadır. Birincisi, kişilerin resmi belge ve bilgilere ulaşabilme hakkıdır. İdari faaliyetlerin izlenebilmesi, dosyaların görülebilmesi, her türlü bilgi ve belgenin yönetimden alınabilmesi bu kapsamdadır.

³⁶ Max Weber, *Sosyoloji Yazıları*, (çev., Taha Parla). Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul - 1986, s. 209-210.

³⁷ “Devlet memurları, kamu görevleri hakkında basına, haber ajanslarına veya radyo ve televizyon kumrularına bilgi veya demeç veremezler. Bu konuda gerekli bilgi, ancak bakanın yetkili kılacağı görevli; illerde valiler veya yetkili kılacağı görevli tarafından verilebilir” (Md. 15).

³⁸ “Devlet memurlarının, kamu hizmetleri ile ilgili gizli bilgileri görevlerinden ayrılmış bile olsalar, yetkili bakanın yazılı izni olmadıkça açıklamaları yasaktır” (Md. 31).

Açıklık ilkesini kabul etmiş bulunan ülkeler, yönetimi, halka bilgi ve belge verme ödevi ile yükümlü kılmışlardır. Şüphesiz, bilgi vermenin daraltıldığı ya da yasaklandığı alanlar da vardır, fakat bunlar yasa ile düzenlenmektedir. Genellikle, ulusal savunma, dış politika, güvenlik önlemleri ile kişilerin özel hayatlarına ilişkin bilgi ve belgeler gizlilik kapsamında değerlendirilmektedir.

Resmi bilgi ve belgelere ulaşma hakkı, “temel hak ve hürriyetler” ile “ekonomik ve sosyal haklardan sonra üçüncü insan hakları evresini oluşturmaktadır. Bilgi toplumu, her düzeydeki bilginin alınması, kullanılması ve değerlendirilmesini gerektirdiği için, resmi bilgi ve belgelere ulaşma hakkı giderek daha da önem kazanacaktır.

Açıklığın bu biçimi, karar alındıktan ya da işlem yapıldıktan sonra kişileri ondan haberdar etmeye yöneliktir. Bu durumda kişilere, isterlerse, kararı değiştirme konusunda girişimde bulunabilme imkânı tanınmaktadır. Bireyin, kendine yönelik kararlar konusunda bilgilendirilmesi, savunma hakkı bakımından önemli bir ön koşuldur.

Açıklık, sadece bilgi ve belgelere ulaşma hakkından ibaret bir işlev değildir. Açıklığın diğer yönü, kamu politikası üreten organların toplantılarına dinleyici olarak katılma hakkı ile önemli proje ve kararların, halkın görüşüne başvurulmasıdır. Bu yöntem, katılımcı yönetimin temel koşuludur. Zaten açıklık, yönetimin otoriter tutumdan vazgeçmesi, içine girilmezliği azaltması, halka yakınlaşarak onun etkilenmesine açık olması biçiminde gerçekleşir.³⁹

Açıklığın yaptırım gücü, doğrudan değil, dolaylıdır. Kişiler, bu mekanizma ile itiraz etme, yönetime katılma ve denetleme; memurlar ise hata yapmama ya da düzeltme imkânı elde ederler. Kamu hizmetleri, halk için yürütüldüğüne göre, işlemlerin ve kararların topluma açık olması ve duyurulması gerekir. Bu bir kamu görevidir. Bu görevin, yönetime yeni yükler ve maliyetler getirmesi kaçınılmazdır.

Yönetimde açıklığın idari sistem içinde en dikkate değer uygulaması İsveç’te görülmektedir. İsveç’teki memurlar, kendilerini, akvaryumdaki balıklara benzetirler. Nasıl ki akvaryumdaki balıkların her türlü hareketleri dışarıdan gözle- ne biliyorsa, memurların da eylem ve işlemleri bütünüyle kamunun gözü önünde cereyan etmektedir. Memur, bir karar aldığı anda, söz konusu kararı gerekçelendirerek yazmak ve bunu dosyalamak zorundadır. Dosyalanan kararlar, istek halinde kişilere ve basına verilir. Hatta önemli belgeler, başkent Stockholm’de özel bir büroda toplanarak, halkın ve basının incelemesine hazır halde tutulur. Diğer ülkelerin aksine, İsveç’te kamu kurumları tarafından toplanan vergi beyannamesi gibi birçok belge halka açıktır. Bu açıklık politikası, idari ve siyasi sistemi halka karşı daha çok sorumlu hale getirmeyi amaçlamaktadır. Basına da açık olan

³⁹ Acar Örnek, s. 38.

yönetimin bilgi ve belgeleri, bu kanalla daha geniş kesimlere ulaştırılabilmektedir. Yönetimde açıklık, memurlar üzerinde, savunamayacakları işlemleri yapmamaları ve kararları almamaları bakımından engelleyici bir etki yapmaktadır.⁴⁰

Son zamanlarda bazı ülkeler, İsveç benzeri bir açıklık politikası benimsemeye başladılar. Finlandiya, Norveç, Danimarka, Kanada, Fransa ve Amerika Birleşik Devletleri bunlardan bazılarıdır. Amerika Birleşik Devletleri'nde Vietnam, Watergate ve benzeri olaylarda görülen artış üzerine yönetime karşı güvensizliği önlemek amacıyla federal düzeyde, en az otuz dokuz eyalette ve çok sayıda yerel yönetim birimlerinde açıklık politikası benimsendi. Kişilere resmi belge ve bilgilere ulaşma ve onları inceleme hakkı tanındı. Ayrıca, idare içinde yer alan danışma kurullarının, komitelerin ve Kongre'deki oturumların halka açık olması sağlandı.⁴¹ Amerika Birleşik Devletleri'nde, açıklığın bir yolu da, idari düzenleme ve kararlar oluşturulmadan önce halkın görüşlerinin alınmasıdır. "Halk duruşması" (Publichearing) olarak kavramlaştırılan bu politika, birçok federal programın, kent planlamasının ve yönetmeliklerin oluşturulmasında yaygın olarak uygulanmaktadır.⁴²

Son dönemlerde, kamu bürokrasisinin denetlenmesinde özelleştirme yönteminden yararlanılması görüşü ağırlık kazanmaktadır. Kamu bürokrasisinde, müşteri denetiminin yokluğu ve çoğu hizmetlerde başarının kâr ile ölçülemeyişi, faaliyetlerdeki etkinliği sağlamak için idari denetim mekanizmasının işleyişine daha fazla önem verilmesi sonucunu ortaya çıkarmaktadır. İdari denetim, bir bakıma bürokrasiyi, bürokrasiye denetlemek demektir. Çünkü idari denetime ne kadar ağırlık verilirse bu amaçla daha çok personel istihdam edilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmakta, denetim elemanlarının çoğalması ise o alanda yeni bir bürokrasiyi meydana getirmektedir. Özelleştirme, kamu tekellerinin kaldırılmasını sağlamakta, hizmetlerin yürütülmesinde piyasa mekanizmasını esas almaktadır. Piyasa mekanizması, bürokrasinin denetimini, otorite ile değil de "mübadele" yöntemiyle gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

B. Seçimle İşbaşına Geline Makamların Sayısının Artırılması ve Yönetime Katılma

Demokratik anlayış, seçimle işbaşına gelen kamu görevlilerinin, kamu yararına karşı daha hassas olduğu biçimindedir. Çünkü bu tür yöneticilerin siyasi

⁴⁰ Guy Peters, s. 256

⁴¹ A.B.D.de yönetimde açıklıkla ilgili ilk yasa, "Freedom of Information Act" adıyla 1966 yılında kabul edildi. Bu yasa, 1974 ve 1976 yıllarında bazı değişikliklere uğradı. Yönetim, 1960'lı ve 1970'li yıllarda "açıklık" politikasına ağırlık verirken 1980'li yıllarda Reagan yönetimi, halkın incelemesine sunulan bilgi ve belgelerin miktarını sınırlandırarak açıklığın kapsamını daralttı: Peter Hemon, Charles R. Mc Clure, Public Access to Government Information: Issues, Trend and Strategies, Ablex Publishing Corporation, New Jersey - 1986, s. 256-257.

⁴² Guy Peters, s. 256-257; Yönetim pratiği ve geleneğin gizlilik esasına dayandığı İngiltere, 1985 yılından itibaren yerel yönetimlerde açıklık politikasını benimsedi.

sorumluluğu bulunmaktadır ve bu sorumluluk, belirli aralıklarla yapılan seçim mekanizmasıyla değerlendirilmektedir. Demokratik yöntemlerle idare edilen ve denetlenen bürokrasilerde alınan kararlar, kamu yararına daha uygundur. Bürokrasinin denetlenmesinde önemli olan konu, bürokratları, seçimle işbaşına gelen yöneticilerin belirlediği siyasalara uygun hareket etmelerini sağlamaktır. Seçimle göreve gelenler, güçlerini, halktan; atama ile gelenler ise, uzmanlıklarından ve kurumsal mevkielelerinden almaktadırlar.

Bazı toplumlar, özellikle Amerikalılar, kamu görevlilerini, seçim yöntemini kullanarak sorumlu tutmaya çok düşkündürler. Amerika'da, seçime katılanların oranı, diğer demokratik ülkelere göre düşük olsa da, seçimle işbaşına gelen kamu görevlilerinin sayısı daha çoktur.⁴³

Bugünkü gelişmeler dikkate alındığında, geleceğin kamu yönetimi kültürü, yönetimin yalnızca "teknik uzmanlık" ve "tarafsızlık" yönlerine önem vermekle yetinmeyecek, aynı zamanda onun temsil niteliğinin geliştirilmesine daha çok eğilecektir. Başka bir ifade ile yönetim, çevresine ve çalışanlarına daha fazla danışma ihtiyacını hissedecektir. Örneğin bazı ülkelerde kamu çalışanlarına sendikal hakların verilmesi ve toplu pazarlık sisteminin kabulü, bu alandaki gelişmelerin önemli göstergelerindendir.⁴⁴

Ülkemizde, seçimle işbaşına geline makamların sayısı azdır ve dolayısıyla bürokrasinin temsil yeteneği zayıftır; atanmışların, seçilmişlerden daha etkili olduğu bir siyasi yapı bulunmaktadır. En üst düzeyde önemli siyasi kararların oluşturulduğu Milli Güvenlik Kurulu bu konuda ilginç örnektir. Ayrıca, bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdaresinin yürütme organı validir ve seçim yerine, atama ile göreve gelmektedir.

Bilim adamları, yönetime katılma ve yönetimle ilgili sorunlara duyarlılığın, bürokrasinin denetlenmesinde en etkili yollardan biri olduğunu kabul ederler. Bunun için kişilerin, zamanlarının ve enerjilerinin büyük bir kısmını, kendi toplumlarının siyasi faaliyetlerine ayırmaları gerekir.⁴⁵

Weberyen anlamda bürokrasi, iyi denetlenmek şartıyla demokrasi için gereklidir ve yararlıdır. Yönetimin istikrarı, bir bakıma bürokrasinin yapı ve işleyişine bağlıdır. Demokrasi sınırsız olmamalıdır. Aksi takdirde bozulma (corruption), siyasallaşma ve verimsizlik gibi yönetimdeki olumsuzluklar artabilir.

Kamu hizmetlerinin üretilmesi ve yürütülmesinde bilgisayarlardan yararlanılması, gerek halka ve gerekse yönetime önemli kolaylıklar sağlamaktadır.

⁴³ Judith E. Gruber, s. 1.

⁴⁴ David H. Rosenbloom, s. 498.

⁴⁵ Peter M. Blau, Marshall W. Meyer, *Bureaucracy in Modern Society*, Second Edition, Random House, New York - 1971, s. 168; Christopher Pollitt, "Democracy and Bureaucracy", *New Form of Democracy*, (Ed. David Held, Christopher Pollitt), Sage Publications, London - 1986, s. 182.

Weberyen anlamda bürokratikleşme, işlerin standart esaslara bağlanmasıdır. Standart işler ya da işlemler, bilgisayar sistemine bütünüyle uymaktadır. Bilgisayarlar, vatandaşların istek ve taleplerine daha uygun kolay ve hızlı bilgiler sunmakta ve dolayısıyla kırtasiyeciliği ve zaman kayıplarını önlemektedir.

SONUÇ

Kamu bürokrasisinin denetlenmesiyle ilgili yöntemler ya da mekanizmaları incelemeye çalıştık. Şüphesiz bu mekanizmaların etkisi bir bütün olarak uygulanmasına bağlı olduğu kadar şu iki faktörle de ilgilidir. Bu faktörlerden birincisi, memurların görev ve sorumluluk anlayışı, İkincisi ise toplumun siyasi ve idari konulara karşı ilgisi ya da duyarlılığıdır.

Bütün denetim mekanizmalarının iyi işlemesi, memurların kişisel ve sosyal sorumluluk duygularının gelişmesine bağlı görünmektedir. Hükümet programlarını ve yasaları uygulayan memurlardır. Vatandaşlarla hükümet arasındaki ilişkileri kamu yönetimi yürütmektedir. Vatandaşlar, hükümetin performansını, kamu yönetiminin işleyişine göre değerlendirmektedirler. Kamu bürokrasilerinde, hukuki denetimin yoğunluğu, memurların, çoğu zaman siyasa amaçlarına değil, kurallara ve biçimselliğe ağırlık vermesi sonucunu doğurmaktadır. Görünürde, kurallara uygun, fakat verimsiz hizmetlerden dolayı kamu görevlilerini yasal olarak sorumlu tutmak mümkün değildir. Bu nedenle, memurların görev anlayışlarını, siyasi ve sosyal sorumluluklarını geliştirmek gerekir. Kendi kendini kontrol, bürokrasinin denetlenmesinde, hem masrafsız ve hem de etkili bir yöntemdir.

İkinci olarak, bürokrasisinin etkin denetimi, her şeyden önce, halkın, kamusal faaliyetlerle ilgi düzeyine, taleplerini ifadelendirmede ki ısrarına ve bu amaçla kendilerine sunulan mekanizmaları iyi kullanmasına bağlıdır. Sorunlarına ilgisiz kalan ya da gerektiğinde tepki göstermeyen bir toplumda, yasama organının faaliyetleri ve denetimi bile yeterli düzeyde olamaz. Önemli olan, memurlarla halkın, karşılıklı olarak birbirlerini etkilemesini geliştirmektir.

Çağdaş gelişmeler, bürokrasinin denetimini hem kolaylaştırmakta hem de zorlaştırmaktadır. Kitle eğitiminin ve basının gelişmesiyle birlikte, toplumun, kamu bürokrasilerinin eylem ve işlemleri konusunda bilgilendirilmeleri daha kolay hale gelmiştir. Eğitimin yaygınlaştığı ve düzeyinin yükseldiği toplumlarda, bireyler, haklarına daha fazla sahip çıkmakta, talep ve şikâyetlerini dile getirmede daha bilinçli davranmaktadır. Bu gelişme, bürokrasiyi, hizmet ettiği toplumun sorunlarıyla yakından ilgilenebilir, onları anlamaya ve işbirliğini geliştirmeye yönelmektedir.

Bazı ülkelerde, yönetimde açıklıkla ilgili yasal düzenlemeler, resmi bilgi ve belgelere ulaşmayı kolaylaştırmış ve bürokrasiyi halka açmıştır. Bununla birlikte, bürokrasinin yapı ve işlev olarak büyümesi, faaliyetlerinin teknik nitelik kazanması, dış denetimin etkisini zayıflatmaktadır. Bu nedenle bürokratik örgütlerin büyüklüğü, siyasi organlarca kolayca denetlenebilecek ölçekte tutulmalıdır.

KENT PLANLAMA ÇALIŞMALARINDA ARSA FAKTÖRÜ VE ARSA OFİSİNİN ETKİNLİĞİ

Doç. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN*

GİRİŞ

Günümüzde kentler çevreleriyle birlikte büyümektedir. Ancak ülkemizde bu olay, kent planlamasının dışında başlamıştır. Öyle ki, kırın son yıllara kadar planlamaya konu olmaması kent planlamasına ilişkin hukuki düzenlemelerin de yerel yönetim organı olan belediyeleri başlangıçta sadece belde sınırları içinde yetkili kılması gibi tam eksiklikleri, belde çevresinde hukuki düzenleme dışı kalan gecekondular gibi yapılaşmalara zemin hazırlamıştır. Bu yapılar daha sonraları hukuki bir nitelik, başka bir anlatımla belediye statüsü kazanarak kent alanlarına katılmışlardır.

Yerleşimlerin daha doğuşunda belirli bir düzenden yoksun olmasının yanı sıra nüfus artışları sonucunda zorlama ile kurulan güçsüz belediyeler de kentsel gelişmeyi olumsuz yönde etkilemiştir. Konut, altyapı, sağlık, eğitim ve çevre kirliliği gibi akla gelebilecek her konuda sorunlardan bahsetmeye yol açan bu değişim, kent planlaması ve hukuki düzenlemelerden çok daha önce ortaya çıkan bir olgudur. Gelişim ile planlama ve düzenleme arasındaki zaman ve yetki uyumsuzluğu, yukarıda bahsedilen sorunları da içeren bir yerleşim sorunu olarak ortaya çıkmıştır.

Yerleşim sorunu; şüphesiz arsa/toprak faktörü ve kent planlaması ile birlikte değerlendirilmesi gereken bir husustur. Aşağıda bu konu kısaca incelenmektedir.

ARSA FAKTÖRÜ

Planlı kentleşmenin sağlanması kadar yaşamın devamında özenle korunması gereken doğal kaynaklardan birisi de topraktır. Başka bir ifadeyle toprak, flora ve fauna topluluklarının yaşamlarını sürdürebilmesinden maden rezervlerinin kullanımına kadar tüm çalışmaları etkileyen konumdadır. Bu nedenle de akılcı kullanımı önem taşımaktadır.

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi.

Temel düzenleme olan anayasalarda bu konuya yer verilmiştir.¹ Anayasa'sının 52nci maddesiyle topraklardan en iyi biçimde yararlanmayı sağlamak görevi devlete, "Devlet halkın gereği gibi beslenmesini, tarımsal üretimin toplum yararına uygun olarak artırılmasını sağlamak, toprağın kaybolmasını önlemek, tarım ürünlerini ve tarımla uğraşanların emeğini değerlendirme için gerekli tedbirleri alır" hükmüyle verilmiştir.

1961 Anayasası ile bu konuda benzer görüşe yer vermiş olan 1982 Anayasa'sında da Toprak Mülkiyeti başlığı altında md. 44'de "Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, erozyonla kaybedilmesini önlemek ve topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçilikle uğraşan köylüye toprak sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alır. Kanunun bu amaçla, değişik tarım bölgeleri ve çeşitlerine göre toprağın genişliğini tespit edebilir. Topraksız olan veya yeter toprağı bulunmayan çiftçiye toprak sağlanması, üretiminin düşürülmesi, ormanların küçülmesi ve diğer toprak ve yeraltı servetlerinin azalması sonucunu doğuramaz" hükmü yer almıştır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, değerli tarım topraklarının yalnızca doğal kaybı değil, her türlü imar ve kentleşme hareketleri içinde, kısmen de olsa tarımsal faaliyetlerin dışına itilmesini önlemek kamu yönetimlerinin görevleri arasında gösterilmektedir. Bu bakımdan belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimler imar planlarında bu hususları dikkate almak durumundadırlar. Ancak, genelde etkin bir yönetim planlamasına giremeyen yerel yönetimler ihtiyaçların karşılanmasında arsa satışlarını iyi bir finansal çözüm olarak görmektedir. Kısa vadede finansal zorlukların kısmen olsun giderilmesini sağlayan bu satışların, gelecekte yerel yönetimleri kent planlamasını kontrol edemeyecek duruma getireceğinden belde yönetiminde istenmeyen durumlar ortaya çıkabilecektir.

Mali güçlüğü aşabilme için arsaların kiraya verilmesi gibi önerileri,² yıllardan beri sürekli tekrarlanmasına rağmen gerek merkezi gerekse yerel otoriteler bu konuda inanılmaz bir tutum sergileyerek satışlarını sürdürmekte ve bununla övünebilmektedirler. Aslında temel üretim vasıtası olan toprağa arsa statüsü kazandırılarak arsa stoklarının beslenmesi eninde sonunda bir sınıra dayanacaktır.

Belediye Kanunu, beldenin gelişmeye elverişli alanlarında arsa satın alarak, spekülasyon önleme görevini belediyelere vermektedir (1580 sayılı B.K. mad. 15/68). Ancak pek az belediye bu yetkiyi kullanabilmektedir. Bu konuda aslında kentlerde arsa piyasasını düzenlemek, arsa stokunu artırmak amacıyla 29.4.1969 yılında 1164 sayılı Kanunla kurulmuş bulunan Arsa Ofisi de arsa spekülasyon

¹ 1921 Anayasasında; arsa, yerleşme, konut, çevrenin korunması gibi çok yönlü bir düzenlemeye yer verilmemiştir. 1924 Anayasa'sında da yalnızca çiftçiye toprak sahibi yapma ve kamulaştırmaya ilişkin bazı hükümler yer almıştır. Daha sonra bu düzenlemeler 1961 ve 1982 Anayasa'sında genişletilerek eksiklik giderilmeye çalışılmıştır.

² Ruşen Keleş (1976); Kent bilim İlkeleri, Sosyal Bilimler Demeği Yayını, Ankara, s. 92-94.

nunu önleyici müdahalelerde bulunabilir. Ancak bugüne kadar Arsa Ofisinin ve belediyelerin bu konuda başarılı olmadığı düşünülmektedir.³ Başarısızlığı mali yetersizlik kadar “işbirliği” tercihi yönüyle de incelemek gerekmektedir.

ARSA OFİSİ VE YENİDEN YAPILANMA ÇALIŞMALARI

Arsaların aşırı fiyat artışlarını önlemek amacıyla 1969 yılında tanzim alışı satışları yapmak, konut, sanayi ve turizm bölgeleri ve kamu tesisleri için arazi ve arsa sağlamak üzere, İmar ve İskân Bakanlığına bağlı kamu tüzelkişiliğine sahip ve döner sermayeli “Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü” (1164 sayılı Kanun md. 1) kurulmuştur.

Görüldüğü gibi, “konut, sanayi ve turizm bölgeleri ile kamu tesislerine arsa ve arazi sağlama” tercihi yasanın temel ilkeleri arasında yer almaktadır. Bu tercih “ucuz arsanın elde edilebilirliğini kontrol ile desteklenmektedir. Tek başına değerlendirildiğinde Arsa Ofisinin kamu adına “spekülasyonu engellemek”, belediyelerin akılcı olmayan arsa politikalarını da kontrol etmek ve düzenlemek gibi yetkileri bulunması yerinde görülmektedir. Ancak diğer imara ilişkin günümüze kadar süregelen mevzuat düzenlemeleri birlikte değerlendirildiğinde; merkezi yönetim; turizm alanları, sanayi bölgeleri, kıyılar, özel çevre koruma bölgeleri, sit alanları, GAP idaresi gibi yarattığı sürekli istisna düzenlemeleriyle planlama yetkisini sürekli elinde toplarken bu amaçla sadece mali destek sağlayan değil aynı zamanda merkezi müdahale mekanizmasını da kurmuştur.

1969 yılından bu yana merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde müdahaleci istek ve düzenlemelerinde pek fazla değişiklik olduğu söylenemez. Nitekim, Arsa Ofisinin arsa ve arazi sağlamaya yönelik temel hükümleri bu yönde sürekli değişikliğe konu olmuştur. 1989 yılında 1164 sayılı Kanunun 2 nci maddesi “düzeltilecek”(?) Genel Müdürlüğün bu Kanununun amaçları çerçevesinde kullanacağı taşınmaz malların harita, imar, uygulama ve parselasyon planlarını yapma ve yaptırması hükmü getirilmiştir. Belirtilen değişikliğe göre planlar 3194 sayılı İmar Kanunu hükümlerine göre onanarak yürürlüğe girecektir (1164 sayılı Kanun, md. 2/4, Değişik KHK. 392). Bu değişiklik 1989 yılında pek tepki almamıştır. Nedeni de plan yapma ve onama yetkisinin belediyelere ait olma ilkesinin zedelenmemesidir. Ancak Arsa Ofisi Kanunu’nun “stratejik” 2nci ve bazı maddeleri 1993 tarihli ve 517 sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir. Ancak 18.8.1993 günlü ve 517 sayılı “Arsa Ofisi Kanunu’nun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”; dayanağını oluşturan 24.6.1993 günlü 3911 sayılı Yetki Yasası, Anayasa Mahkemesinin 16.9.1993 günlü Esas 1993/26, Karar 1993/28 sayılı kararıyla iptal edildiğin

³ Ruşen Keleş (1984); Kentleşme ve Konut Politikası; S13F Yayını, Ankara, s. 393-394; Cumhuriyet Tez sezen - Ömer Ağaçoğlu (1993); Türkiye’de Kentsel Arsa Üretim Politikaları Uygulamaları, Ankara, s." 62.

den, Anayasa Mahkemesince Esas 1993/52 ve Karar 1993/54 ile iptal edilmiştir (bkz. 30 Aralık 1993 tarihli R.G.).

İptale konu olan yeni düzenlemeye göre Arsa Ofisinin hizmet konulan içine eğitim ve sağlık da ilave edilmiş (1164 sayılı Kanun, md. 1, Değişik KHK. 517), muhtemel unutmalara karşı tedbir olarak “kamu tesisleri” ifadesinin önüne “çeşitli” sözcüğü getirilerek (1164 sayılı Kanun, md. 2/1. a, Değişik, KHK. 517) idarenin takdir yetkisi genişletilmiştir. Planlamaya ilişkin olarak da Genel Müdürlüğün bu kanun amaçları çerçevesinde kullanacağı taşınmaz malların halihazır haritasını, her ölçekteki imar ve parselasyon planlarını yapacağı veya yaptıracığı, halihazır haritaların 3194 sayılı İmar Kanununa göre, ilgili idarelerce bir ay içinde onaylanacağı belirtilmekle yetinilmeyerek bu süreler için planları ilgili idarelerin (valilik veya belediyeler) onaylamaması halinde 3194 sayılı İmar Kanununun 9 uncu maddesine göre işlem yapılmak üzere Bayındırlık ve İskân Bakanlığına gönderilmesi hükme bağlanmıştır (1164 sayılı Kanun, md. 2/3, Değişik KHK. 517). Günümüzde tartışmalar bu konuda yoğunlaşmaktadır.⁴

3194 sayılı İmar Kanununun 9 uncu maddesinde “Bakanlık gerekli görülen hallerde... imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve resen onaylamaya yetkilidir” (3194 md. 9/1). “Bir kamu hizmetinin görülmesi maksadı ile resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği takdirde Bakanlık, Valilik kanalı ile belediyeye talimat verebilir veya gerekirse imar planının alım-satımı ve kârlılığı yönüyle daha çok ilgili olduğu izlenimini yaratmaktadır. Bu ...ortaya çıkabilecek ihtilafları halleder gereğinde resen onaylar” (3194 md. 9/3) hükmü yer almaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde çeşitli zamanlarda yapılan düzenlemelerde Arsa Ofisi, arsa faktörünü kullanarak gelir sağlayan bir kuruluş haline getirilmiştir. Nitekim Maliye Bakanlığına bağlı bir kuruluş konumu ile Arsa Ofisi, kent arsalarının alım-satımı ve kârlılığı yönüyle daha çok ilgili olduğu izlenimini yaratmaktadır. Bu husus Kararnamenin Ek 2nci maddesinde de görülmektedir.

Ayrıca, 1164 sayılı Kanuna, “Ofisin, ürettiği veya üreteceği arsalar karşılığında menkul kıymet ihraç edebileceği ihraç edilecek menkul kıymetlerin şekli, ihracı, halka arzı, menkul kıymetler borsaları veya bankalar aracılığı ile satışı konularında Sermaye Piyasası Kanunu ile ilgili mevzuat hükümlerinin uy

⁴ Bu konuda bkz. Ruşen Keleş (1993); TMMOB İzmir Şubesi Bülteni Yıl 4, Sayı 37; Şehir Plancıları Odası İzmir Şubesi Başkanı Tuncay Karaçorlu : 28.9.1993 tarihli Cumhuriyet.

*Ruşen Keleş; “arsanın bir civciv, kavun ya da patlıcan olmadığı, toprağın miktarı artmadığına göre, bir üretimden de söz edilemeyeceğini belirterek ‘arsa üretimi’ sözcüğünün yerinde kullanılmadığına haklı olarak dikkat çekmiştir : a.g. TMMOB bülteni.

gulanacağı, (Ek. md. 1/1), Hazinece Arsa Ofisine devredilecek taşınmaz mallar ile kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmaz malların tespiti, envanter ve değerlendirmelerinin yapılması, merkezi bilgisayar kütüklerin oluşturulması ve bunların yönetim, denetim ve tasarruflarının daha etkin ve verimli hale getirilmesi için yapılacak çalışmaların planlanacağı (Ek. md. 3) hükümleri de eklenmiştir.

Söz konusu kararname çeşitli yönleriyle olumsuzluklar getirebilecekti. Bu nedenle iptali olumlu bir denetim adımıdır. Ancak iptal “şekli” yünden yapıldığı için tartışmalar sürecektir. Başka bir ifade ile yeni bir düzenleme ile, uygulamaya koyma istekliliğine yönelinemez. Bu nedenle bir taraftan belediyelerin özerkliğinden bahsedilirken, diğer taraftan yeniden bu yönde tasarruflar geliştirmeye çalışmak şüphesiz yerinde değildir.

Öte yandan etkinliğin artırılması amacıyla sermayesinin tamamı devlete ait olarak 1969 yılında 250 milyon sermaye ile kurulan Arsa Ofisinin sermayesi yıllar itibarıyla artırılmış 1977 yılında 500 milyon, 1981 yılında 3 milyar, 1985 yılında 9 milyar, 1990 yılında 500 milyar ve 1993 yılında da bir trilyon (?) sermayeye çıkarılmışsa da finansal kaynak sorunu sürekli gündemde kalmıştır. Bu bağlamda kamulaştırma yapamaması etkisizliğin nedeni olarak gösterilmiştir.

Aşağıda Arsa Ofisinin 1964-1991 yılları arasında kentsel arsa kazanım miktarı gösterilmektedir.

KENTSEL ARSA KAZANIMI 1969 – 1991

SEKTÖR	1969-1983 Arsa kazanımı Ha.	1983-1991 Arsa kazanımı Ha.	TOPLAM
Konut	3143	415	3558
Sanayi	5871	1274	7145
Turizm	125	—	125
Kamu hizmetleri	294	1700	1994
TOPLAM	9433	3389	12822

Kaynak; Cumhuriyet Tez sezen - Ömer Ağaçlı, a.g.e., s. 6i.

* Tablo tarafımdan yeniden düzenlenmiştir. Rakamları karşılaştırınız.

Arsa Ofisi 23 yılda konut, sanayi, turizm ve kamu hizmeti sektörlerinde sırasıyla; 3558 ha, 7145 ha., 125 ha. ve 1994 ha. olmak üzere toplam 12.822 ha. arsa ve arazi kamulaştırmıştır. Bu miktarın da düzenli kentleşme ve arsa politikasının uygulanmasında yetersiz olduğu genel kabul görmektedir.

Aslında ülkemizde arsa ve arazi fiyatlarının sürekli yükselmesi daha önce de belirtildiği gibi arsa stoku yerine satışın tercih edilmesi gibi faktörler devam ettikçe Arsa Ofisinin arsa piyasasını “kamu yararına” olması beklenen kontrolü her zaman zorlaşacak ve/veya ortadan kalkacaktır. Bu zorluğu “sipariş üzerine arsa kullanıma sokma” metodu ile Arsa Ofisi aşmaya çalışmaktadır. Konut, sanayi, kamu hizmetleri ve turizm sektörlerinde yatırım yapmak isteyenler, Arsa Ofisi Genel Müdürlüğüne başvurmak istedikleri arsa/arazilerin kendilerine verilmesini talep etmektedirler. Ofis yetkisi içinde talep edilen arsa ve arazileri elde ederek talep sahibine intikalini sağlamakta ve masraflar kendilerine ödetilmekte ve ayrıca % 10 oranında da bir “döner sermaye katkı payı” adı altında bir gelir elde edilmektedir.⁵

Arsa Ofisinin tartışmalı konularından birisi de arsa sertifikası uygulamasıdır. Arsa sertifikalarının bir yönü de vatandaş arazi kullanımında toplumsal işbirliğine yöneltmesidir. Başka bir ifadeyle düzenli kentsel veya kırsal gelişme içinde kamu yararına akılcı kullanılması gereken arsa ve arazilerin geçekondü gibi hukuk dışı kullanımlara ayrılmasına toplumun rıza göstermemesi eğilimini güçlendirmeye yöneliktir. Bu bağlamda toplumsal işbirliğinin sağlanarak kır/kent planlaması kararlarında sürekliliği destekleyecek bir uygulama özelliği taşımaktadır.⁶ Ancak bu tasarrufların belediye ile işbirliği içinde yürütülmesi gerekmektedir. Bu uygulama ne Arsa Ofisinin planlama yetkisiyle desteklediği arsa ticareti faaliyetlerini belediyeye kabul ettirme ne de arsa ofisinin faaliyetlerini “kapris” için baltalama yönünde gelişmemelidir.⁷ Nitekim belediyelerin Arsa Ofisine karşı olumsuz tutumları yukarıda tartışılan hukuki düzenlemeyi yaratmıştır. Düzenli kentleşme ve arsa piyasasının kontrolünden anlaşılan şüphesiz bu değildir.

DEĞERLENDİRME YE SONUÇ

Kentsel yerleşimlerin hızla büyümesi, ülkeleri daha iyi planlama ve hizmet yaratma çalışmalarına yöneltmiştir. Ancak bu çalışmalar konut ve arsa politikalarının bir bütün olarak değerlendirilmesi, yönetilmesi ve uygulama sonuçlarından sorumlu yerel-merkezi yönetim işbirliğinde bir yapılanmanın

⁵ Bu konuda bkz. Cumhuriyet Tez sezen ve Ömer Ağaçoğlu, agm., s. 61.

⁶ Zerrin Toprak (1990), Sosyal Kamu Hizmeti Olarak Konut Politikası, İzmir, s. 61-63.

⁷ Arsa sertifikası uygulamasının başarısızlığı belediyenin satılan arsalarla imar uygulamasına gitmemesi vb. sorunlar zaman zaman kamuoyunda tartışılmaktadır. Nitekim, “Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’yla Maliye ve Gümrük Bakanlığı’na bağlı Arsa Ofisi ve Milli Emlak Genel Müdürlüklerinin 1989’da imzaladığı bir protokolle dağıtılmaya başlanan ‘arsa sertifikası’ uygulamasının fiyaskoyla sonuçlandığı öne sürülürken 4 yıldır parasını alamayan ‘arsa zedeler ne yapacağını bilemiyor’ olarak başlanan yazıda ‘Arsa sertifikalarının satışının 1989 Ekim’inden 1991’e kadar devam ettiği ve İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Eskişehir ve Konya’da 140 bin 200 adet arsayı vatandaşlara dağıtacağını taahhüt eden Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün sonradan bu uygulamadan vazgeçtiği ve bu arada vatandaşların büyük bir bölümünün parasını geri aldığı” gibi haberler basında sık sık yer alan konulardandır: 4 Aralık 1993 Milliyet Gazetesi.

gerçekleşmesi ile başarılabilir. Oysa kurulan ve mevzuat düzenlemeleriyle geliştirilmeye çalışılan planlama sistemi giderek daha çok merkeziyetçi bir konuma getirilerek mali gücün ve dağıtımın tekel altına alınması yönüyle arsa sorununa yaklaşmaktadır.

Aslında konut ve arsa politikası sosyal ve ekonomik yönleriyle bir bütündür. Politik tercihler oluşturulurken toplumsal yapı ve yönetim geleneklerinin de dikkate alınması gerekmektedir. Örnek olayda da tartışıldığı gibi, arsa piyasasını düzenleyerek yerel yönetimlere mali ve teknik olarak yardımcı olması beklenen Arsa Ofisi, arazi kullanım kararlarında ilke olarak sorumlu yerel yönetimleri dışlayarak planlama kuruluşu gibi hareket etmesi istenmektedir. Yerel yönetimlerin planlarını zorla değiştirme ve/veya kendi tercihi yönünde etkilemeye yol açarak yerel özerkliği zedeleyici bir yetki yaratılması yerinde değildir ve esasen bu konudaki genel ilkelerle de çatışmaktadır.⁸ İyi bir arsa politikası; bir tüketiciden diğerine gelir ve hizmet transferi yaratarak kâr paylaşımında amaç değil, düzenli yerleşimlerin sağlanmasında araç olmalıdır.

⁸ Değınmeden geçemeyeceğımız bir husus da, Bakanlar Kurulunca onaylanarak kararın ancak 3 Ekim 1992 tarihli Resmi Gazetede yayınlandığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının (Charter Européenne de Autonomie Locale-European Charter of Self Government) ülkemizde imzalanmasına rağmen uyulmadığına ilişkin “sözleşmeye atıfta bulunularak” zaman zaman gösterilen tepki ve şikâyetlerdir. Bu düzenlemeye göre; yerel yönetimler açısından özerklik”, kanunlarla belirlenen sınırlar içinde kalmak şartıyla, bu yönetimlerin, kendi icraatlarına hakim olacak kuralları kendi seçilmiş organlarının koyabilme hak ve yetkisine sahip olabilmeleri” şeklinde tanımlanmaktadır (Özerklik Şartı, md. 3 ve 4).

Bu ilke, esasen gerek yerel yönetimlerin kuruluş kanununda gerekse Anayasamızda da yer almaktadır. Ancak TBMM, 1991 tarihli ve 3723 sayılı yasa ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı md. 416, md. 6/1, md. 7/3, md. 8/3, md. 9/4,6,7, md. 10/2,3 ve md. 11 gibi yerel özerkliğe ilişkin önemli maddelerine çekinge koyarak onaylanmıştır. Bize göre bu durumda “Avrupa Yerel Özerklik Şartı” imzalanmış olarak düşünölmese de olur. Bu bağlamda çekingenlerin kaldırılmasını gerçekleştirmek gerekli görölmektedir. bu nedenle de eksiklik giderilinceye kadar mevzuatımıza atıfta bulunmak daha anlamlı olacaktır. “Çekinilen Hükümler” esasen yasal düzenlemelerimizde mevcuttur. Bu bağlamda merkezi otoritenin gücünü ortadan kaldırarak “yerel devlet” yaratacak gibi bir savın arkasına gizlenmeyi anlamak mümkün görölmemektedir. Aslında yerel yönetimlerin kanunla kendilerine verilen görevlerine müdahale anlamında bir yetkinin hukuki düzenlemeden çıkarılması gerekir. Ayrıca ülkemizde de, kararların tek elden yönlendirilmesi eğilimi kamuoyunda ilgi görmemektedir. Bize göre yerel yönetimleri mali ve yönetsel kıskaca alarak merkeze bağımlı kıhma ve “otoriteyi arttırma” amacı hemen her hukuki düzenlemede ağır basmaktadır.

KAYNAKLAR

- Cumhur Tez sezer - Ömer Ağaçlı (1993); Türkiye’de Kentsel Arsa Üretim Politikaları Uygulamaları, Ankara
- Ruşen Keleş (1976); Kent bilim İlkeleri, Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Ankara.
- Ruşen Keleş (1984); Kentleşme ve Konut Politikası, SBF Yayını, Ankara.
- Ruşen Keleş (1993); TMMOB İzmir Şubesi Bülteni, Yıl. 4, Sayı 37.
- Tuncay Karaçorlu (Şehir Plancıları Odası İzmir Şubesi Başkanı); 28.9.1993 tarihli Cumhuriyet.
- Zerrin Toprak (1990); Sosyal Kamu Hizmeti Olarak Konut Politikası, İzmir, s. 61-63.

YÖNETİM HUKUKUNUN GELİŞİMİ

Dr. Erol ALP AR
As. Yük. İd. Mah. Üyesi

YÖNETİM HUKUKUNUN GELİŞME KOŞULLARI

Kamu hizmetlerinin belli bir düzen ve süreklilik içerisinde yürütülmesini sağlayan ve yönetilenlerin temel hak ve özgürlüklerinin güvencesi sayılan “hukuka bağlı yönetim” anlayışı, kendiliğinden ve birden bire ortaya çıkmayıp, bu alanda geçirilen bir çok aşamadan sonra kademeli olarak gerçekleştirilmiştir. Yönetim hukuku, Roma hukukundan itibaren kamu hukuku (Jus Publicum) ve özel hukuk (Jus Privatum) ayrımına dayanır. Kamu hukuku “Devlete ait olan hukuk veya Devlet hukuku” olarak tanımlanır. Başka bir anlatımla kamu hukuku; Devlet teşkilatını, adaletin dağıtılmasını, Devletin yönetilmesini ilgilendiren konulara ilişkin ilkeleri ve kuralları koyan hukuk olarak da tanımlanabilir. Yönetim hukukunun doğuşu ve gelişimi, özel hukuk, kamu hukuku ayrımının egemen olduğu ülkelerde olmuştur.

Herhangi bir devlette, düzen ve teşkilât ne kadar ilkel ve basit olursa olsun, her halükârda bir yönetsel işlev ve bu işlevi yerine getirmekle görevli organlar bulunmaktadır. Yönetsel işlevin ilke ve basit bir biçimde yerine getirilmesi yönetim hukukunun varlığına dahil olamaz. Yönetim hukukundan söz edebilmek için öncelikle devletin hukuka bağlı olması koşuldur.

Bu durumda, bugünkü yönetim hukukunun kaynağını, Roma Hukukuna kadar geri götürmek olanağı bulunmadığı gibi, orta çağın hayat biçimi ve hukuk anlayışları Devletin etkinliklerini hukuk kurallarının dışında bırakmış, netice olarak bu dönemde de bir yönetim hukuku doğmamış ve dolayısıyla gelişmemiştir. Her Devlette ve her devirde, hatta Devletten eski ve küçük siyasi topluluklarda bir yönetim sistemi bulunabilir. Ancak bu sistemi, yönetim hukukunun varlığına bağlamak mümkün değildir. Zira bir hukuk kuralının niteliği, uyulması zorunlu olmak ve bu zorunluluğu yerine getirecek bir yaptırım olmasıdır. Bir yönetim sisteminde, bir takım kurallar bulunabilir. Ancak yönetenler uymak zorunda değillerse anılan kurallar, bir hukuk kuralı niteliğini kazanamazlar. Örneğin, bir çiftlik, bir fabrika sahibi, çiftlik ve fabrikasından istediği verimi alabilmek için birtakım yöntemler uygulama ve izlemeyi yararlı bulmuş olabilir. Ancak onu, bu kurallara uymaya zorlayan sosyal ve malî bir yaptırım yoktur. Başka bir anlatımla, anılan durumda yönetim, istediği an hiçbir kayıt ve koşula bağlı olmaksızın yönetim sistemini değiştirebilir. Böylece, bu sistemi ve içerdiği kuralları, birer

hukuk kuralı olarak nitelendirmeye olanak bulunmamaktadır. Ancak Devlet, ülkenin yüksek yararlarını dikkate alarak bir ziraat veya işletme usulü saptamış ve kendi girişimleri de dahil olduğu halde, tüm ziraat ve sanayi girişimleri, bu kurallara uymaya zorunlu tutmuş ve bunun için de bir takım kurallar koymuşsa, o zaman ortaya bir hukuk sistemi çıkmış olur. Diğer bir örnek verirse; ormanların, madenlerin işletilmesi konusunda birtakım teknik sistem ve yöntemlerin var olduğu bilinmektedir. Bu sistemlerden herhangi birini, şahıs da, Devlet de kendi girişimlerine uygulayabilirler. Bu sistemlerden birini Devletin seçerek kendi ormanlarına ve madenlerine uygulaması, ortaya bir orman veya maden hukuku çıkarmış olmaz, ancak bu genel ve uyulması zorunlu bir kural haline dönüştüğünde, hukuk kuralı niteliğini kazanmış olur.

Bu durumda, yönetim hukukunun varlığından söz edebilmek için, Devletin hukuka bağlılığının kabul edilmiş olması, yani hukukun Devletin üstünde sayılması, yönetsel işlem ve eylemlerin de ancak bu kurallara uygunluğu halinde ve oranında varlık ve sıhhat kazanması ile mümkündür. Devletin hukuka bağlılığı veya hukuk devleti dediğimiz bu aşama, Devlet hukuku tarihinde çok yeni bir aşamadır. Bu nedenle yönetim hukuku da hukukun en son doğmuş ve gelişmiş bir dalıdır.

Böylece, yönetim hukukunun hukuk devletinde, Devletin tüm etkinliklerinin, işlem ve eylemlerinin ve konumuzla ilgili olmak üzere yönetsel işlem ve eylemlerin hukuk kurallarına bağlanması gerek ve gereksiniminden doğduğu anlaşılmaktadır. Gerçekten hukuka bağlı Devletin, egemenliğine dayanan ve şahısların yetkilerinden farklı ve üstün yetkilerle yapılan işlem ve eylemlerinin ve kamu hizmetlerinin medenî hukuk ve buna bağlı hukuk dalları ile, yönetil- memesi nedeniyle, medenî hukukun dayandığı hak ve yarar eşitliği ve irade özgürlüğü ilkesinin tümüyle aksi olan, genel yararın, özel yarara üstünlüğü ve gene özel yararın, genel yararla telifi ve irade özgürlüğü yerine de, neden, saik ve amaç öğeleri ile bağlı yetki ilkelerine dayanan ve böylece medenî hukuktan tümüyle farklı bulunan yönetim hukukunun doğmuş olduğu görülmektedir. Başka bir anlatımla, yönetim hukukunu doğuran etkenler; hukuka bağlı olan Devlet ve yönetim kurumsallaşması, genel olarak uygulanmakta olan genel hukuk (droit Commun) sayılan medenî hukukun, kamu hizmetleri ve egemenliğin sınırlandırılması açısından yetersiz olduğunun anlaşılmış bulunmasıdır.

Gerçekten yönetim hukukunun doğuşu ve gelişmesi hukuk devleti ilkesi ile paralel gitmiştir. Aşağıda göreceğimiz gibi, Polis-Devlet döneminde yönetimin etkinlikleri yalnızca hükümdarın emirlerinden ibaret olan ve kendisini sınırlamayan ve yönetilenlere karşı da yönetimi bağlayacak bir nitelik göstermeyen bir takım takdiri kurallara tâbi tutulmuştu. Her ne kadar, genel hukuk olan tekmil hukuku ve Osmanlı Devletinde olduğu gibi teokratik hukukun yanında hükümdarların çıkardıkları fermanlar ve kanunnamelerin varlığından bahsedilmekte ise de,

bunlar ancak şahsı ve memuru hükümdara bağlıyor, ancak yönetimi ve hükümdarın iradesini hiç bir biçimde sınırlandırmıyordu. Orta çağın yönetsel, malî ve askeri alanlardaki kuralları tümüyle bu nitelikte idi.

Görüldüğü üzere, anılan devirlerde, yönetim hukuku bir iç düzen, amirlerle memur arasındaki ilişkiler, bir teşkilât ve yönetim sistemi olarak ortaya çıkmış ve ancak hukuk Devleti rejiminin oluşumundan ve yönetim gücünün ve yönetsel teşkilatının kurumsallaşmasından sonra bu hukuk düzeni haline gelebilmiştir.

Yönetim hukuku geç ve güç doğmakla birlikte süratli gelişmiş, az sürede geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Bu hukuk ilk doğuşunda, bir teşkilât ve yetki hukukundan ibaret ve dar bir çerçeve içerisinde iken, kısa sürede bir işlevler ve tasarruflar hukuku haline gelmiş, teşkilât ve yetki sahasından çıkarak ilişkiler alanına da yayılmıştır. Bunun nedenlerini aşağıdaki biçimde özetleyebiliriz.

1. Hukuka bağlı Devlet fikri yaygınlaştıkça ve güçlendikçe hukuk; önce takdire bırakılmış olan birçok alanlara da girmiş, bu alanlarda da düzenleme ve kural gereksinimi de bulmuştur. Metinler bu alanı düzenlemeye uygun ve yeterli görülmeince içtihat yoluna gitmek gereği hasıl olmuştur. Kamu hizmetleri alanına yabancı olan metne dayanan medenî hukuk ve ayrıntılarını uygulayan adliye hakimlerinin bu içtihatlarının yetersizliği nedeniyle yeni yönetim yargı yerleri kuruldukça, bu içtihat alanı da genişlemiş ve yönetim hukuku bir taraftan bu mahkemelerin içtihatları, diğer taraftan bu içtihatları hazırlayan, onları yorumlayan ve eleştiren ve bunların içeriğinden yeni ilkeler çıkartan öğretinin de yardımları ile genişlemiştir.

Kaldı ki, yönetim hukukunun tam bağımsızlığı ancak bu hukukun ayrı bir mahkeme tarafından uygulanması ile meydana gelmiştir. Kamu hizmetleri alanında çıkan olaylar medenî hukuk kuralları ile ve bu hukukun dar çerçevesi içerisinde çözümlenmek istenildikçe bunlardan birçoğu hukuk dışı ve takdiri nitelikte kalmış, ancak uzman yargı yerlerinin hukukun genel ilkelerinin ve teorilerinin ışığı altında bunlara el koymak ve içtihatlarla çözümlenmek zorunluğunu duymaları sayesinde, yönetim üzerinde etkili ve geniş bir yargısal denetim sistemi ve bir yönetim hukuku oluşmuş ve genişlemiştir.

Bunun ilk ve en güzel örneğini, dünya adalet kurumları içinde çok önemli ve hürmete değer bu yeni olan ve en eski gelişmiş olan bir yönetsel yargı yeri sayılan Fransız Danıştay'ı vermiştir. Bu yüksek yönetsel yargı yeri yönetim hukukunun medenî hukuktan tümüyle ayrı ve içtihadı dayanan bir hukuk olduğunu kabul etmiş, yani bu hukuku Roma'nın perfore hukukuna, İngiltere'nin hakkaniyet ve nasfet hukukuna benzetmiş ve hukukun genel ilkelerinden esinlenerek yönetim hukukunun temellerini atabilmiştir. Yönetim hukukunun diğer ülkelerde Fransa'daki kadar gelişmemiş olmasının önemli bir nedeni de oralarda özellikle

kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için yapılan birtakım işlem ve eylemlerle, yönetimin sorumluluğu sorunlarının medenî yasanın çerçevesinde sığdırılmaya çalışılmış olmasıdır. Örneğin, şimdiye kadar yönetsel yargının gelişmediği ve yönetimin ciddi bir yargısal denetime tabi olmadığı Belçika’da yönetim hukuku daha çok bir teşkilat ve zabıta hukuku biçiminde görünmekte idi. Nitekim Belçika yönetim hukukunun çok yavaş gelişmesinden ve bugün de çok eksiklerinin bulunmasının birinci nedeni olmak üzere bu ülkede yönetsel yargının bulunmaması gösterilmektedir.¹

Danıştay’ın, bir yönetim yargı yeri yetkisine de sahip olarak kurulmuş bulunması, bundan sonra bu ülkede yönetim hukukunun ve yönetimin yargısal denetiminin daha geniş ve hızlı bir gelişme içerisine girdiği de bir gerçektir.

Türkiye’de 1924 Anayasası ve 1925 Yasası ile yönetim yargı yeri sıfat ve yetkisine sahip bir Danıştay kurulduktan sonra yönetim hukuku daha geniş bir gelişmeye uğramış ve özellikle memurlar hukuku ve vergi hukuku alanında ve diğer yönetsel alanlarda yönetimin yargısal denetimi daha çok genişlemiştir. Danıştay ilk günlerde kendisini sınırlı yetkili bir metin mahkemesi sayarken, yavaş yavaş bir içtihat yargı yeri olduğunu kabul etmeye başlamış ve bu gelişim yönetim hukukunun gelişmesini daha çok süratlendirmiştir.

Angelo Sakson ülkelerinde de yönetsel uyumsuzlukları çözümleyecek yargı yetkisine sahip heyetlerin teşekkülü ve bu ülkelerde de yönetim yargı yerlerince doğru görülen eğilim buralarda da yönetim hukukunun gelişmesini süratlendirecektir.

Her ne kadar Türkiye’de, birtakım hukuk ve siyaset adamları yönetsel yargının varlığını, yönetim ve memurların hukuki sorumluluktan kurtulmaları için bir gerekçe ve şahsın hakları açısından bir sakınca saymakta ve yargı birliği adı altında yönetsel yargının kaldırılması görüşünü ileri sürmekte iseler de, bu görüş tüm ülkelerin bu alanda takip ettiği eğilime ve geçirdikleri deneyimlerden elde ettiği neticelerin tümüyle aksinedir.²

Bu düşüncenin uygulama alanına konulması 1925’den önceki durumun geri gelmesi; yönetim hukukunun ve yönetimin yargısal denetiminin gelişmesinin

¹ Wigny, Pierre, *Principes Generaux du Droit Administratif Belge*, Bruxelles, 1948. s. 7.

² Yönetsel yargı sisteminin karşısında olanlar, İngiltere ve Birleşik Amerika’yı örnek gösterirler. Bu ülkelerdeki durumun ileri sürüldüğü biçimde olmadığını yönetsel rejim konusunu işlerken göstermeye çalıştık. Bu görüş sahipleri, ortak teorileri eskimiş olan meşhur İngiliz hukukçusu Dicey’in eserine dayanmaktadırlar. Ancak Dicey yönetim hukuku hakkındaki eski görüşlerinin hatalı olduğunu, başvuruda bulunduğu eski yazarların kendisini hatalı yola sevk ettiklerini eserinin 1902’de yayımlanan 10 uncu baskısında açıkça belirtmiştir.

Böylece Türkiye’de Dicey’in görüşüne dayananlar, kendisinin hatalı olduğunu kabul etmek büyüklüğünü gösterdiği eski görüşüne dayandırmaktadırlar.- Bu konuda bkz. Garner W.J., *la conception Angelo - Americaine du droit administratif* “*Melanges Maurice Hauriou*”, Paris, s. 338 (Onar, I, s. 252).

durması ve bakan - hâkim teorisi gibi geri, yetersiz ve tümüyle keyfe ve takdire dayanan bir sisteme dönüşmesi ve hukuk Devleti sistemi yerine hikmeti hükümet ve yönetsel maslahat zihniyetlerinin doğması gibi menfi bir sonuç doğuracağından çok sakıncalıdır.

Yönetimin yargısal denetimi ve yönetsel yargı sistemimiz 1924 Anayasası ile bir anayasa ilkesi olarak kabul edilmiş olduğundan bu neticenin meydana gelmesi bir parti politikası olmaktan çok milli bir anayasa sistemi sorunudur. Bu nedenle yönetsel yargı sistemimizin varlık sebebini kanıtlamak ve karşıt görüşte olanlara da kabul ettirmesi, daha çok izleyeceği hareket biçimi ve gücüne bağlıdır.

2. Yönetim hukukunun gelişmesi ve uygulama alanının gelişmesi nedenlerinden bir diğeri de hukuk alanında özellikle XIX. yüzyılın ikinci yansından sonra etkisini daha şiddet ve güçle gösteren sosyal eğilimlerdir. XVIII. Yüzyıl yazar ve hukukçularının hukukî eşitlik ve sözleşme özgürlüğü ile kuracaklarını ve kurduklarını zannettikleri sosyal ve hukukî denge, iktisattaki temerküz yasasının etkisi ve sermayesinin sınırlı ellerde toplanması ile sermaye ve iş güçleri arasındaki dengenin bozulması nedeniyle ortadan kalkmış ve hukukî eşitlik ve sözleşme özgürlüğü, birçok ülkelerin yararlarının korunması konusunda yetersiz bir duruma gelmiştir. Bu durum, XVIII. yüzyılın Ferdietçi hukukunun sosyal eğilimleri etkisi ile yönünü değiştirmesi ve sosyal bir hukuk halini alması sonucunu doğurmuştur. Kaldı ki bu eğilim, daha eski ve ferdiyetçi olan Fransız Medenî Kanunu ile daha yeni ve daha çok sosyal eğilimlerin etkisi altında kalmış bulunan İsviçre Medenî Yasası arasında yapılan karşılaştırma ile de görülmektedir.³

Bunun sonucu olarak, önce özgürce süren ilişkilerin bir kısmını bugün Devlet düzenlemek zorunluğunu duyuyor ve Devletin üretime, alışverişe, müdahalesine, işçi ile patron arasındaki ilişkilere karışmasına, bu zamana kadar irade muhtariyeti ve sözleşme serbestisi ilkesi altında yapılan işlem ve eylemlerin bazılarının, örneğin hizmet sözleşmesinin başka hukukî esaslara dayandırılmasına ve hatta akitler sisteminden çıkarılarak statüler sistemine alınmasına neden olmakta ve medenî hukuk kuralları ile düzenlenmiş, bu alanlarda yönetim hukuku ilkelerine dayanan yeni mevzuat ve kurumlar ortaya çıkmaktadır. İş Hukuku, işçi sigorta ve sendikaları, yardım kurumları teşkilatı bu nevidendir. Bu akım yalnızca, bir parti politikasının seyri ve neticesi değildir. Bu kurumlar sosyalist partilerin hakim olduğu dönemlerde ve ülkelerde olduğu kadar muhafazakâr ve liberal partilerin hakim olduğu ülkelerde ve dönemlerde de ortaya çıktığına göre, siyasi olmaktan çok, sosyal ve genel bir akımın ve gereksinimin neticesidir. Bu şekilde yeni kurumlar ve bunları düzenleyen yasal düzenlemeler ve içtihatlarla, öğretilerle de yönetim hukuku genişlemektedir.

³ Bkz. Hail Souser, Yeni Türkiye Hukuku Medeniyet Teşkilâtına Methal, Hukuk Fakültesi Mecnuas 1926, C. IV, s. 126, 287.

3. Devletin teknik etkinliği, görevleri ve işlev alanı da devamlı gelişmekte ve genişlemektedir. Sosyal ve teknik değerlendirmeler, eğitimin ilerlemesi insanların konfor, sanat, sağlık ve buna ilişkin gereksinimlerini devamlı genelleştirmekte ve artırmaktadır. Bir dönemde lüks kabul edilen birçok şeyler bir gereksinim halini almakta, önceleri bunların yokluğunu bir üzüntü nedeni yapmayan fert ve toplum, bugün bu mahrumiyeti dayanılmaz bir üzüntü nedeni olarak değerlendirmektedir. Bu gereksinimlerin karşılanması, özel girişime bir kâr temin etmeyince veya özel girişim bunları toplumun yararlanamayacağı ölçüde pahalıya üretmekte, toplumda meydana gelecek memnuniyetsizliği önlemek ve kolektif gereksinimlere cevap vermek görevini yerine getirmek için bunları devlet veya diğer bir kamu hükmi şahsı üzerine almaktadır. Örneğin, önceleri Devleti hiç ilgilendirmeyen mesken sorunu bugün yönetimin en önemli uğraşlarından birisi olmuştur. Mesken sorunu, eğer özel girişimler ve özel hukuk yöntemleri ile çözümlenebilseydi, Devlet veya Belediye gibi diğer kamu hükmi şahısları böyle bir sorunla karşılaşmazlardı. Bu durumda, böyle bir sorun, Devletin müdahalesini davet edecek bir duruma gelerek, kamu hizmeti haline dönüşünce, bunun düzenleme ve yerine getirilmesi de yönetim hukuku alanına girmektedir.

Aynı şekilde, önceleri yönetimi ilgilendirmeyen turizm işi, bugün bir kültür, propaganda, Devletin veya belediyenin yükümlülerinin yükünü azaltacak bir malî kaynak halini alınca ve bunu başarınca özel girişim kurumu başka bir anlatımla yönetim hukuku kuralı doğmaktadır.

4. Kamulaştırma, devletleştirme ve belediyeleştirme akımları da yönetim hukukunun gelişmesini sağlayan nedenler arasında yer alır. Devlet bazen sosyalist akımların, bazen milli savunmanın gereği ve bazen özel sermaye ve girişimin yetersizliği nedeniyle birtakım girişimleri kamulaştırdığı ve devletleştirdiği gibi, bazen de şehirlerin artan gereksinimlerini karşılamak üzere bir kısım girişimleri belediyeleştirmek gereğini duymaktadır. Bunun neticesi olarak, özellikle sosyalist eğilimlerle topluma mal etmek amacıyla kamulaştıran ve devletleştiren girişimler, Devletin özel girişimleri arasına girmekte ve mahiyetlerini korumakta ise de, bir bölümü kamu hizmeti niteliğini kazanmakta veya kamu yöntemlerinin artmasına neden olmaktadır. Örneğin, ayrıcalıklı şirket eliyle görülen bir kamu hizmeti devletleştirildiği veya belediye hizmetleri arasına alındığında bunlara uygulanacak yönetim hukuku kuralları da sayı itibariyle artmaktadır. Bu da yönetim hukukunu geliştiren nedenlerden biridir. 5

5. Yönetim hukukunun bu gelişimi, yalnızca milli alanda olmamış, kolektif gereksinimlerin milli hudutları ve ülkeleri aşarak, milletlerarası bir hale gelmesi, bir kısım yönetim kurumlarının milletlerarası bir hale gelmesini veya yeni milletlerarası yönetim kurumları doğmasını ve bunları düzenleyecek milletlerarası yönetim hukuku kurallarının da ortaya çıkmasına neden olmuştur. Millet-

lerarası posta, telgraf ve telefon, şimendiferler ve diğer nakil vasıtaları, milletlerarası zabıta, bulaşıcı (intani) hastalıklarla savaş gibi, milletlerarası sağlık, sosyal yardım, milletlerarası yollar, nehirler, hava yolları ve bunların zabıtası, milli eğitim gibi kamu hizmetleri ve bunların teşkilâtı, Birleşmiş Milletler Teşkilâtı içindeki yönetim işlevini görev teşkilât gibi, milletlerarası yönetim hukuku kurum ve kuralları meydana gelmiş ve genel yönetim milletlerarası hukuk alanında da gelişmiştir.

Bu gelişmelerin sonucu olarak da, bir milletlerarası kamu hizmeti olayı ortaya çıkmış ve milletlerarası yönetim hukuku da doğarak gelişmeye başlamıştır.⁴

Devletin işlevlerinin ve etkinliklerinin bu biçimde gelişmesi, şahıslarla ilişkilerinin artması ve daha geniş alanlara yayılması ve özellikle, özel girişim alanlarına girmesi medenî hukuk, ticaret hukuku ve devletler genel hukuku ile yönetim hukukunun birbirleri üzerine etki yapmalarına neden olmaktadır. Birçok durumlarda yönetim, özel girişim alanına girdiği an, medenî hukuk ve ticaret hukuku hükümlerine tâbi olmakta ve böylece, hukuk düzenleri yönetim ve yönetim hukuku alanına girmektedir. Ancak Devleti kurulan alanlara yönlendiren neden, özel girişimin ve özel hukuk yöntemlerinin yetersizliği olduğundan, özel hukuk kurumları, yönetim hukuku potasında yeni birer biçim olarak ortaya çıkmakta ve yönetim hukuku kurallarına dönüşmektedir. Böylece, yönetim etkinliklerle, medenî hukuk kurallarının kaynaşması da yönetim hukukunun gelişmesini ve genişlemesini gerektirmektedir.⁵

Görüldüğü üzere, değişik etkenlerin etkisi ile yönetim hukuku çok gelişmiş, önem kazanmış ve yalnızca Devletin ve yönetimin iç alanını teşkilat ve yetkilerini düzenleyen organik yönü ağır basan bir kurallar bütünü olmaktan uzaklaşarak ülke sınırlarını aşarak, bir kısım ilişkilerini düzenleyen, günlük etkinliklerimize uygulanan geniş ve kendi alanında genel hukuk (droit Commun) niteliğinde bir hukuk düzeni durumuna ulaşmıştır.

Demek ki, yönetim hukukunun gelişebilmesi, modern devletin doğması ve özellikle yönetimin hukuka tâbi olması ile sınırlandırılmıştır. Yönetimin hukuka tâbi olması da, teşkilat, etkinlik ve ilişkilerin hukuk tarafından düzenlenmesi ile koşullandırılmıştır. Yönetim istediği teşkilâtı kurar ve istediği etkinlikte bulunursa, hukuka bağılıktan söz edilemez ve dolayısıyla yönetim hukuku da varlığını sürdüremez ve geliştiremez. Ayrıca yönetim, etkinlik alanını tüzük ve yönet

⁴ Bkz. Versan, Vakur, Milletlerarası Kamu Hizmetleri, Doktora Tezi, İstanbul 1948.

⁵ Devletin etkinliklerinin ve müdahalesinin medenî hukuk alanındaki etkileri medenî hukuk uzmanlarını harekete getirmekte ve medenî hukuktaki gelişmeler önemli birer inceleme konusu yapılmaktadır. Bu konuda bkz. Svatier, Du droit civil au droit public, 1950; Viziöz H., L'estendances actuelles du droit prive, 1946; Brethe Jean de la Gersay Marcel la boidelucoste, introduction generale a l'étude du Droit 1947; Morandienne L. dela - Esme P., - Bruhl L.H. - Scelle G., Introduction a l'étude du Droit 1 1951.

melik gibi kendi düzenleme yetkisine giren vasıtalarla düzenlerse, yönetim kendi kendini bağlamış olur. Ancak yönetenler bunları her zaman değiştirebileceğinden, yönetimin tam anlamıyla hukuka bağlılığından söz edilemez. Yönetimin hukuka tam bağlılığı, kendi iradesi dışında kalan metinlere bağlı olması ile sınırlıdır. Böylece yönetimin kendi iradesi dışında yasa gibi metinlere bağlı olması, etkinlik ve ilişkilerinin yasa tarafından düzenlenmesi ile yönetimin yasaya bağlılığından söz edilebilir.

Yönetimin hukuka bağlılığının yargı denetimi ile tamamlanması gerektiğinden de söz ettik. Gerçekten gerek batıda ve gerekse Türkiye’de yönetim hukukunun gelişmesi yargı denetiminin sağlanabilmesi ile mümkün olabilmektedir.

Gene yönetimin kendine özgü teşkilat ve ilişkilerinin özel hukuktan farklı, özel bir hukuk rejimine tâbi olmasının da yönetim hukukunun aynı bağımsız bir hukuk dalı olması için koşul olduğu artık bilinmektedir. Bunun için kaynağını Roma hukukundan alan kamu hukuku, özel hukuk ayırımının kabulü ile, yönetimin kendine teşkilat ve ilişkilerinin kamu hukukunca düzenlenmesi gerekmektedir. Nitekim Kıta Avrupa’sında bu ayırıma paralel olarak yönetim hukuku gelişmiş, buna karşın, bu ayırımın yerleşmediği Anglo-Amerikan hukukunda yönetim hukuku gelişmemiştir.

Yönetimin hukuka bağlı ve hukuk tarafından düzenlenmesi, ancak modern devletlerin doğuşu, güçlerin ayırımı ile Devlet işlevlerinin belirli hizmet ve etkinlik görmeleri ile mümkün olmuştur.⁶

Hukuka bağlı devlet ilkesinin ve kamu hukuku özel hukuk ayırımının benimsenmiş olması, yönetim hukukunun doğması için gerekli koşullardan ise de, yönetim hukukunun gelişmesinin koşullarından biri de, Devletin yönetsel işlevinin gelişmesidir. Bu nedenle, hukuk devleti anlayışı ve kamu hukuku özel hukuk ayırımının benimsenmesi ile doğan yönetim hukuku, yalnızca kamu düzenini sağlamak için topluma müdahale eden liberal devletin, adil bir toplumsal düzen sağlamak için ekonomik ve sosyal yaşama müdahale etmeye kendini görevli sayan sosyal devlete geçiş ile birlikte büyük bir gelişim göstermiştir.

Yönetim hukukunun gelişmesi için, yönetimin yargı denetimine tabi tutulması yeterli olmayıp, bunun yanında, yönetime özgü yargı düzeni olan yönetsel yargının varlığına gerek duyulmaktadır. Ancak adli yargı yerlerinin de, yönetim hukuku ilkelerini uygulayabildikleri görülmüştür. Fakat deneyimler, yönetsel yargının mevcut olduğu ülkelerde yönetim hukukunun daha kolay geliştiğini göstermiştir.

1789 İhtilalinden bu yana, iki yüzyıla yakın bir gelişme süreci bulunan “Yönetim Hukuku” kökeninde, eski krallık rejimi, eyalet parlamentolarının

⁶ Zanolini G., Yönetim Hukuku, s. 12-14

yargı yetkisine dayanarak, merkezi yönetimin icraat ve etkinliklerini engelleme ve baltalama girişimlerine karşı, bir tepki olarak doğmuştur. Gerçekten, devrimciler, geçmişteki bu engel ve sakıncaları göz önüne alarak, girişecekleri atılım ve değişimleri gerçekleştirmek ve korumak için, daha başlangıçta (1790), adli ve yönetsel makamların ayrılığı ilkesini koymuşlar ve yargı yerlerinin yönetim işlerine ve adamlarına karışmasını yasaklamışlardır. Fakat yönetsel uyumsuzlukları çözüm yerinden yoksun bırakmak da istememişler, bu görevi yöneticilere ve son merci olarak yürütenin başına bırakmışlardır.

On dokuzuncu yüzyıl başında Devlet Şûrasının kurulmasından ona bağımsız yargı yetkisinin “tanındığı 1872 yılına kadar Devlet başkanları yönetim üzerindeki denetimlerini kurumun yardımı ile yönetsel yargı yolu kanalıyla yapmışlardır. İşte bu dönem içerisinde Devlet Şûrası hazırlandığı bağlı (tutuk) yargı kararlarında, eski rejimden kalan ve devrimin çıkardığı mevzuatın dağınıklığı, tutarsızlık ve karmaşıklığı dolayısıyla, uyumsuzlukları çözümlerken, ihtilâlden beri geniş serbestliğe almış olan yönetim ve adli yargı yerlerinin denetiminden kurtulan yönetsel etkinlikleri hukuk çerçevesi içine sokabilmek için gerekli ilke ve kuralları içtihat yolu ile yaratmak durumunda kalmıştır. Fransız Devlet Şûrası bağımsız yargı yetkisini elde ettiğinden beri, içtihat gücünü daha geniş ve etkili biçimde kullanarak, özellikle son yüzyılda aldığı ilke kararlarıyla “Yönetim Hukukunun gelişimini sağlamak ve öğretici tarafından bir sistem halinde işlenmesini mümkün kılmıştır. Kimi yazarlara göre (Debbasch), bu ilke kararları yasama organınca adeta yasalaştırılmakta olduğundan, Yüksek Yönetim Mahkemesinin içtihat serbestliği zamanla daraltılmaktadır.

Bununla birlikte, yönetsel yargı yerleri önemini ve yararını günümüzde de korumakta ve sürdürmektedir. Gerçekten, “Yönetim Hukuku” hâlâ tedvin (Codifie) edilmemiş olduğundan ve yönetim hayatı sürekli ve süratli evrim ve değişim içerisinde bulunduğundan, belki de hiç bir zaman tüm ilke ve kurallarıyla tek metinde toplanması mümkün olmayacağı için, daima Yüksek İdare Mahkemesinin içtihat kararlarına gereksinim duyulacak ve bu yol açık tutulacaktır.

Daha önemli etken, “Yönetim Hukukunun, ayrı nitelikte ve oldukça çetin bir disiplin olması dolayısıyla, yargı yolu ile uygulanmasında ilgililer için özel yetiştirme ve alışkanlık gerektirmesidir. Bu bilgi ve beceri, diğer hukukçularda da görülenlerden oldukça farklıdır. Yönetim yargıçıları yalnızca hukuk bilgi ve uygulamaları ile yetinmeyip, daha başka bilimler ve yönetim deneyimleriyle donanmış bulunmak zorundadırlar.

Bu nedenledir ki, Angelo-Amerikan ülkelerinde de, İkinci Dünya Savaşından sonra, teknik yönetsel etkinliklerden doğan uyumsuzlukları çözümlenmekle görevli olmak üzere, yönetim içinde yöneticilerden oluşan yani yargısal özel kurullar ortaya çıkmıştır. Ancak bunlar bir yüksek yönetim mahkemesinin otoritesi altında

toplanmış olmadığı gibi, ilke olarak, genel yargı yerlerinin denetimine de bağlı tutulmuş değildir. Onun için, bu yönetici- yargıçların bir kısım yönetsel işlem ve eylemler üzerinde yaptığı karma denetim, örneğin Fransa’da Devlet Şûrasının tüm yönetim ve yönetsel etkinlikleri yargılaması ölçüsünde, şahıslar açısından güvenceli ve etkili olmamaktadır.

Bu durumda yönetim hukukundan söz edebilmek için, Devletin hukuka bağlı olması, hukukun devletin üstünde olduğunun kabul edilmesi, devletin her işlem ve eyleminin kaynağının da hukuk kurallarına uygun hareket etme ilkesinin esas alınması, yönetimin işlem ve eylemlerinin yargısal denetime tâbi tutulması ve bu denetimin yönetsel yargı yerince yapılması gerekmektedir.

Yönetim hukukunun gelişimi, hukuka bağlı yönetim anlayışı ile eşdeğerdir. Gerçekten her devirde ve Devlette, düzen ve devlet örgütü ne kadar ilkel veya basit olursa olsun, bir yönetim işlevi yerine getirmekle görevli örgüt ve organlar vardır. Fakat, bir yönetim sisteminin ve işlevinin oluşu, o toplumda bir Yönetim hukukunun varlığını kanıtlamaya yetmez. Her sistemde, uyulması zorunlu kurallar ve bunların yaptırımları bulunabilir. Bu kuralların, hukuk kuralı niteliğini kazanabilmeleri için, yönetilenler kadar, yönetenlerin de bunlara uyması gerekir. Diğer bir deyimle, yönetilenler kadar, Devletin de kendi koyduğu hukuk kuralları ile kendini bağlı hissetmesi ve bu hukuk kurallarına uyması gerekmektedir. O halde, yönetim hukukundan söz edebilmek için, Devletin hukuka bağlı olması, hukukun devletin üstünde olduğunun kabul edilmesi, Devletin her işlem ve eyleminin kaynağında hukuk kurallarına uygunluğun yatması koşuldur. Böylece hukuk devleti ilkesi de gerçekleşmiş olur.

Hukuka bağlı olmak, diğer yandan, devlet örgütünün etkinliklerinin ve ilişkilerinin hukuk tarafından düzenlenmesi demektir. Yönetim, etkinliklerini düzenleyici işlemlerle (tüzük ve yönetmeliklerle) düzenlemeli, kendi kendini bağlamalıdır. Yasa organı tarafından çıkarılan metinlerle, yargı organı kararlarının da yönetimi bağlaması, daha doğrusu yönetimin bunlarla da bağlı olması, hukuka bağlı yönetim düşüncesinin bir sonucudur.

Hukuka bağlı yönetim, yönetilenlere güven verecek derecede hukuk düzenine tâbi bulunan yönetimdir.⁷

Hukuka bağlı yönetim anlayışı, devlet anlayışındaki gelişmelere bağlı olarak üç aşamada gerçekleştirilmiştir. Batı devletleri için geçerli olan bir görüşe göre, hukuk devleti anlayışına gelmeden “Mülk Devleti ve Polis Devleti” anlayışlarından geçilmiştir. Mülk ve Polis Devleti anlayışlarının geçerli olduğu dönemlerde yönetim hukuku diye bir hukuk dalı bulunmamaktadır. Yönetim hukuku devlet anlayışının en son aşaması olan hukuk devleti anlayışının ürünüdür.

⁷ Balta, T. Bekir, İdare Hukukuna Giriş, Ankara 1967, s. 6.

1. Mülk Devleti Teorisi⁸

Mülk devleti anlayışı, henüz merkezi yönetimlerin güçlenerek, devleti yöneten tek ve mutlak güç haline gelmediği, Ortaçağ Avrupa'sının, feodal sistemlerinde görülür. Derebeylik de denilen bu sistem, senyör adı verilen bazı kimselere asker yetiştirmeleri ve bazı kamu hizmetlerini görmelerine karşılık olarak devlet topraklarının dağıtılmasıyla doğmuştur. Zamanla güçlenen derebeyleri, bir kısım ayrıcalıklar elde eden şehir devletleri ve kilise ile beraber devlet otoritesine ortak olmuşlardır. Böylece, kamusal otorite, derebeyi, ayrıcalıklı şehir yönetimleri ve kilise arasında paylaşılarak merkezi yönetimi temsil eden hükümdarın egemenliği zayıflamıştır.

Gerçekten ortaçağın feodal sistemi yönetim teşkilâtı üzerine de etki yapmıştır. Yukarıda açıklandığı üzere, ortaçağ derebeylerinin kendi yönetim alanlarında geniş yetkileri vardır. Bu yetki toprağa sahip olmaktan kaynaklanmakta idi. Başka bir anlatımla derebeylerin sahip olduğu yetkiler, bir görev niteliğinde değil, kendilerine bağlı, sanki, patrimoniyal bir hak niteliğinde idi. Gene en büyük bir derebeyi olan kralın yetkileri de aynı esasa dayanıyordu. Bazen kralın üstün yetkileri diğer derebeylerin yetkilerini sınırlandırabiliyordu. Örneğin, Almanya'da 1495 ve 1501'de tesis edilen İmparatorluk Mahkemelerinin Prensler üzerinde yargısal yetkileri bulunmakta idi. İmparatorluk Mahkemesi, bir yandan diğer mahkemelerin istinat niteliği ile, diğer yandan da prens aleyhine açılan davalara bakmak yetkisine sahip olması nedeniyle Prens'in işlem ve eylemlerini denetliyor ve sınırlandırabiliyordu. Anılan mahkemelerin karşısında, Prens'in sahip olduğu haklarla, yönetilenlerin hakları aynı seviyede idi. Başka bir anlatımla, her ikisi de tek hukuk sistemi bulunan özel hukuka dayanıyordu. Prens'in, çeşitli nedenlerle sahip olduğu hak ve ayrıcalıklar, şahısların kazanılmış haklarıyla sınırlandırılmıştı. Böylece kazanılmış hakkına saldırıda bulunulan şahıs, İmparatorluk Mahkemesi nezdinde bir dava açabilirdi. Bununla birlikte, İmparatorluk Mahkemeleri, prensin yetkisini sınırlandırma konusunda çok güçlükle karşılaşıyorlardı. Gerçekten tabii hukuk teorisi yetkilerini günden güne artırıyorlardı. Bu teoriye göre, prens yönetimi altında olanların iyiliğini sağlamak, emniyet, güven ve huzurunu korumakla yükümlü ve sahip olduğu hak ve yetkiler de bu amaca ulaşmak içindi. Böylece, toplum için iyi ve gerekli olanı yerine getirmekle sorumlu bulunan prens, aynı zamanda bunların başarılması için gerekli olan haklara da sahip sayılıyor ve toplum için gerekli ve yararlı olan gereksinimler çoğaldıkça prensin görevleri ve bunun karşılığı olan hak ve yetkileri de artıyordu. Kaldı ki, şahısların öbür dünyadaki huzurunu sağlamak göreviyle de sorumlu bulunan prensin, yetkilerini,

⁸ Eroğlu, s. 32; Karatepe, s. 27; Günday Metin, İdare Hukuku Notları, Ankara 1984, s. 27; Balta, T. Bekir, Kısa İdare, Ankara 1965, s. 7; Onar, S. Sami, İdare Hukuku, İstanbul 1967, C. I, s. 124-126; Giritli, İsmet-Akgüner Tayfun, İdare Hukuku Dersleri (Giriş), İstanbul, 1985, s. 1; Özyay İlhan, Devlet İdari Rejini ve Yargısal Korunma, İstanbul 1986, C. 1, s. 27 (I)

inanç, ibadet, başka bir deyimle maneviyat üzerine kadar genişletmişti. Faydalı ve yararlı olanı takdir, prensin yetkileri arasında bulunduğu kendisine yeni görevler ve dolayısıyla yeni haklar da tanıyabiliyordu. Alman hukukçusu Lotsun ileri sürdüğü gibi, mülk-devlette, “Devlet reisi kendisi için gerekli olan yetkileri kendisine tanıyabiliyor”. Bu ilkeden hareketle, prens özellikle toplum düzeni ve böylece toplumun iyiliğini ve huzurunu sağlayacak olan zabıta hakkını (Jus Politica) istediği kadar genişletiyor ve bunun sonucu olarak yönetilenlere birtakım sınırlandırmalar getiriyordu. Bu cümleden olarak genel yararlar için yönetilenlere sorumluluklar yüklemek yetkisi, angarya hakkı (Jus Sequele) adı ile kabul ediliyor ve ilke takdiri ile genişletiliyordu. Zira iyiliği ve gereği takdir yetkisi prence aitti.

İmparatorluk mahkemesi, tabii hukuk teorisinin bu açıklama ve uygulama biçimi ile sürekli genişleyen prensin yetkilerini gene tabii hukuk ilkelerinden yararlanarak sınırlandırmaya çalışıyordu. Prens tanınan tüm bu yetkiler, yönetilenlerin huzuru, güveni ve iyiliği için tanınmış olduğuna göre, yetki bu amaç dışına taşınırlar kullanılmış ise, hukuk kurallarına aykırı bir hareket başka deyimle, yetki dışı yapılmış bir işlem ve eylem olur ve bu tür bir tasarruf da hukuki değerden yoksun sayılır.

Böylece prensin, toprak mülkiyetinden doğan ve kendisine bağlı bulunan hakları, yönetilenlerin hakları ile aynı esasa dayandığına göre, bir yandan tüm hakların teori ilkesi olarak kabul edilen tabii hukuk görüşü, diğer yandan da şahsın kazanılmış hakları, başka bir anlatımla hukuki bir olay sonucu olarak kazandığı hakları, prensin hak ve yetkilerini sınırlandırıyorlardı.

Ancak* kazanılmış hakların, prensin yetkilerini sınırlandırması ilkesi de mutlak değildi. Gerçekten olağanüstü durumlarda, prens kazanılmış hakları aşarak işlem ve eylemlere girişebiliyordu. Bu yetki, prensin olağanüstü bir ayrıcalık ve yetkisini teşkil ediyor, buna “Jus eminens potestas imperium” veya “dominium eminens” adları veriliyordu.

Ancak prenlere tanınan ve egemenliğin paylaşılması niteliğinde sayılan mülk devlet anlayışında hükümdarın egemenlik hakkını kullanamadığı savı yerinde olamaz. Zira hükümdarın egemenliği, bir üst egemenlik ve mülkiyet hakkı olarak diğer birimleri de içine alır. Fakat onlara hâkim olacak maddî gücü bulunmadığından, yetkisini ister istemez derebeyleri ile paylaşmak zorunda kalmıştır. Böylece bu dönemde, yukarıda açıklandığı üzere, başta yargılama yetkisi olmak üzere, vergi toplamak, askere almak gibi klâsik devlet yetkileri hükümdarla derebeyi ve şehir yöneticileri arasında ortaklaşa kullanılmıştır. Yönetim hukukçularının bu dönemi “mülk devlet” olarak nitelendirmelerinin nedeni; yönetilenlerin, üzerinde yaşadıkları topraklara bağlı olarak devletin, daha doğrusu egemen olanların mülkü sayılmasıdır. Gerçekten de, mülk devlette yönetilenler,

üzerinde yaşadığı toprağa bağlı olarak, toprağın bir parçası gibi alınıp satılıyor, miras yoluyla başkalarına devredilebiliyordu.⁹

Roma'daki, "Vatikan Şehri Devleti" ve "Malta Şövalyeleri Bağımsız Askeri Örgütü" gibi ender örnekleri bir yana bırakılacak olursa, Fransızların "Güneş Kralının kendisiyle özdeşleştirdiği ve görkemli Kanunî Sultan Süleyman'ın Cihanda en büyük mutluluk diye nitelediği Devlet, günümüzde, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan bireyler topluluğunun oluşturduğu tüzelkişi biçiminde tanımlanır.¹⁰ Çağımız için geçerli sayılabilecek bu tanım, öteden beri bu kavramların anlattığı biçimde anlaşılmamış ve güncel görüntüsüne yüzyıllar süren aşamalardan geçerek ulaşmıştır. Bu tanımdaki belli bir toprak parçası ve üzerinde yaşayan şahısların hangi Devleti oluşturduğu veya kimin uyrukları olduğu, bir zamanlar hiç de belli değildi. Soylu bir kadın, kendisinininkinden başka bir ülkenin egemeni ile evlendiğinde sahip olduğu ya da kendisine ailesi tarafından hediye edilen toprakları üzerinde yaşayanlarla çeyiz olarak öbür ülkeye götürebiliyor ve hukuk düzeni konum olarak aynı yerde kalan bu toprakların başka bir ülkeye katıldığı, insanlar ve nesnelerin de artık diğer egemenliğin uydusu olduğu ve etki alanı içerisine girdiğini kabul ediyordu.

Adalet mülkün temelidir diyen "Siyasetname"¹¹ yazarı Nizamül mülk Ebu Ali Hasan'ın lakabının bir kısmını da oluşturan Devlet, gerçekten tarihin pek de eski olmayan dönemlerinde toprağa ve üzerinde yaşayanlarla, denizleri ve dağlarıyla orada "egemenlik" kuranın malı sayılıyor ve bunun için de ona "Mülk Devlet" deniliyordu. Mülkün yani Devletin temelinin adalet olması da "egemene sıkı sıkıya bağlı bulunduğundan yargı yerlerinin duvarlarını süsleyen başlıktaki ünlü söz ondan çok sonra ortaya çıkan bugünkü "Hukuk Devletin yüz yıllar öncesine uzanan müjdecisinden başka bir şey değildir.

Devlet "mülk" aşamasından bir sıçrama yaparak, güncel niteliğine kavuşmamıştır. Egemenlik hakkının bir mülkiyet hakkı olarak çeşitli gruplar arasında paylaşıldığı mülk devlet anlayışında, yönetme yetkisi de, mülkiyete dayanan haklardan sayılıyordu. Bu dönemde özel hukuk kamu hukuku ayırımına da yer verilmemiştir. Zamanla hükümdarlarının güçlenmesiyle, merkezi otorite diğer gruplara egemen olmuş, derebeyleri ve ayrıcalıklı şehir yönetimleri gücünü yitirmiş, merkezi otoritenin mutlak egemenliğine dayanan "Polis Devleti" anlayışı ortaya çıkmıştır.¹²

⁹ Karatepe, s. 28.

¹⁰ Özay, I. s. 7.

¹¹ Batıklarca, "Selçuklu İmparatorluğunun gerçek Devlet adamı" olarak nitelendirilen "Nizamülmülk" 1064'de Alpaslan, daha sonra da Melik Şahın Veziri oldu. 1092'de bir İsmailiyeli tarafından katledilen Devlet adamı Bağdat'ta "Nıfcamıyye" isimli bir okul kurması ile ünlüdür. Yazılış 1086'dan 1092'ye kadar sürmüş bulunan "Siyasetname" o devir bilimsel eserleri arasında yazılış tarihi kesin olarak bilinen tek ve siyaset bilimi alanında en azından Makyavel'in "Prensi kadar değerli bir eserdir (Özay, I. s. 7).

¹² Karatepe, Şükrü, İdare Hukuku, İzmir 1986, s. 28.

Böylece modern devlet işlevinin ve devlet yetkisinin bulunmadığı mülk devlette, yönetim hukukunun varlığından bahsetmek mümkün değildir.¹³

2. Polis Devlet Teorisi¹⁴

Devlet “mülk” aşamasından bir sıçrama yaparak güncel niteliğine kavuşmamıştır. Tarihi süreç içerisinde mülk devlet anlayışından, Polis Devleti anlayışına geçilmiştir. Polis Devleti Almanların Fransız ihtilalinden önceki mutlak hükümdarlık rejimine verdikleri addır. O devirlerde Polis kavramı çok daha geniş anlam taşıyarak iç kamu kudreti kavramına karşılık olarak kullanılıyordu. Polis kudreti veya polis hakkı kayıtsız ve kontrolsüz yönetsel güç veya yetki demekti. Polis devleti deyişi ile adlandırılan sınırsız ve denetimsiz iç kamu gücü ilk defa Almanya’da doğmuş ve yönetimin hukuka, yargı denetimine bağlı olmadığını gösteren devlet tipi olarak nitelendirilmiştir.

Burada “Polis” deyişi ile anlatılmak istenilen, ülkede güvenlik ve düzeni sağlamakla görevli bulunan kolluk güçleri olmayıp, devletin ve iktidarın sınırsız yetki ve otoritesidir. Polis¹⁵ devlet teorisi Mülk devlet teorisinden ayrı olarak, Hükümdarın¹⁶ yetkisinin şahsi haklarından değil, temsil ettiği ideal şahsiyetten çıktığını kabul eder. Başka deyimle, hükümdar etkinlik, işlem ve eylemlerini kendisi için, kendi şahsi yetki ve ayrıcalıklarından değil, devlet adına yerine getirir. Ancak hükümdar bu yetkileri kullanırken, yönetilenlere karşı hiç bir hukuk¹⁷ kuralı ile bağlı değildir. O kendisini ancak Allaha ve vicdanına karşı sorumlu sayar. Memurlar ancak hükümdarlardan aldıkları emirleri aynen yerine getiren birer vasıtadan başka bir şey değildir. Hükümdar, memurların görev ve yetkilerini dilediği gibi saptar. Hükümdarın uygulamaya vasıtası olan, emirlerini yerine getiren, memurlar da hükümdar gibi yönetilenlere karşı hiçbir hukuk

¹³ Eroğlu, Hamza, İdare Hukuku, Ankara 1985, s. 33.

¹⁴ Eroğlu, s. 33-34; Karatepe, s. 28; Günay, s. 27; Giritli, İsmet-Bilgen, Pertev, İdare Hukuku Dersleri, İstanbul, Ocak 1979, s. 9-15; Giritli-Akgüner, Giriş, s. 25-26; Balta, Kısa İdare, s. 6-7; Balta, Giriş, s. 60-61; Onar, I. s. 126-127; Özay, I. s. 8-9.

¹⁵ Polis, aslında şehir demek olan eski Yunanca bir kelimedir. Eski Yunanistan’da belli şehirler etrafındaki bölgelerle devlet sıfatını kazandıkları ve devleti ifade edecek başka bir kavram da bulunmadığı için, Polis kelimesi, devlet, anayasa rejimi gibi kamu düzenine ilişkin anlamlarda da kullanılırdı. Bugünkü politika kavramı buradan kaynaklanıyor. Bu kavram sonradan gelişerek yeni çağda, iç yönetim anlamı adını aldı. Daha sonra da bugünkü zabta anlamında daraldı.

¹⁶ Macchiavelli’nin (1469-1527) ünlü eseri “II. Principe”de (yazılışı 1513 - yayınlanışı 1531) sözü edilen hükümdar, herhangi bir isim ve niteleme altında “Egemen” olan kimse anlamında kullanılmaktadır. Prens unvanı daha sonra yaygınlaşmış ve egemenlik yetkileri olmasa dahi, Kral soyundan gelen kimseler için de kullanılır olmuştur. Kilise düzeninde de “Kardinal” unvanını taşıyan Piskoposlar prens olarak kabul edilirler (Özay, I, s. 8).

¹⁷ Hukuk Arapça “hak” sözcüğünün çoğuludur. Günümüzde ve Türkçede anlam değiştirerek “hakların kaynağı, dayanağı kurallar (bütünü)” anlamında kullanılır olmuştur. Bu nedenle de, hukukla bağlı olmama her dilediğini yapabilme hakkı olarak anlaşılacak gerekir (Özay, I, s. 8).

kuralı ile bağılı değillerdir. İşte Polis Devleti döneminin en büyük ve açık niteliği, yönetimin hiçbir hukuk kuralı ile bağılı olmaması, güç ve yetkilerinin tümtüyle takdire dayanması, bu güç ve yetkilerin kullanılmasının hiçbir denetime özellikle yargısal denetime tâbi olmamasıdır. Bu bakımdan egemenin (Devlet başkanı - hükümdar) emirleri bir hukuk kuralı sayılmamak gerekir. Zira, egemen bu emirlere bağılı bulunmadığından, kendisi bunlara aykırı hareket edebileceği gibi, bunları istediği zaman ve istediği biçimde değiştirebilir. Böylece anılan kurallar, yönetilenler için, koşulsuz, uyulması zorunlu birer emirden ibaret olup, hukuk kuralı olarak nitelendirilmelerine olanak bulunmamaktadır. Egemen isterse, bir kısım yönetileni veya bir takım şahısları bu emirlerin dışında ve üstünde tutabileceği gibi, bir bölümü hakkında da başka biçimde hareket edebilir.

Polis devlet rejiminde yönetim, kamunun güvenliği ve refahı ve huzuru için gerekli gördüğü her türlü önlemi almak yetkisine sahipti. Yönetimin bu gücü, kayıtsız ve kontrolsüz olup, yönetilenlerin hukukuna müdahale etmek, onlara külfet yüklemek, yönetimin güç ve yetkisine girerdi. Ayrıca Polis Devleti döneminde yargı yolu da açık değildi.

Fakat yönetilenler bu alanda yargı teminatından tamamen mahrum bulunmuyorlardı. Her ne kadar bu tür yönetsel etkinlikler dava konusu yapılamazlardı ise de, bunlar yüzünden hakları ihlal edilenlere malî bir telafi olanağı veren dava yolu vardı. Nitekim Polis devleti devrinde, Almanya'da yargısal ve ilmi içtihatlar kamu gücüne dayanan yönetsel etkinliklerin ihlâl ettikleri haklar için yargısal yoldan malî telafi elde etmek olanağını veren ünlü hazine (fiscus) teorisini geliştirmiştir. Hazine teorisinin esası Roma Hukuku kaynaklarının üretimi suretiyle ve tabîi hukuk okulunun ilhamına dayanmaktadır. Roma'da olduğu gibi, devletin kamu gücü alanı ile mameleki birbirinden ayrılmış, bu sonuncusu yani Devletin mameleki "hazine" unvanı ile özel hukuka tâbi bir tüzelkişi sayılmış ve aleyhine mahkemeye başvurulabileceği kabul edilmiştir. Başka bir ifadeyle, Devlet hazinesinin, hükümdarından ayrı bir kişiliğinin olduğu kabul edilerek, Devletin haksız malî işlemlerine karşı hazine aleyhine dava açılabilmiştir. Yani hazine teorisine göre, hazineyi dava etmek, devleti dava etmek anlamında değerlendirilmemiştir.

Bu teori ile aynı zamanda, yönetsel müdahale ilişkilerin malî cepheleri de özel hukuka tâbi kabul edilmiştir. Örneğin yönetimce, bir taşınmazın kamulaştırılması "cebrî bey akdi" işgal olunması ise, "cebrî kira akdi" yönetim ile kamu ajansı (memur) arasındaki ilişki hizmet akdi olarak nitelendirilmiş ve bu suretle ilgililere özel hukuk kuralları çerçevesinde ve de hazine aleyhine zararın ödenmesi davası açmak hakkı tanınmıştır.¹⁸

¹⁸ Balta, Kısa İdare, s. 8.

Hazine teorisi, temelde sakat bir görüştü. Zira Devleti ikiye bölmek ve üstelik Devletin malî ilişkilerini tümü ile özel hukuk hükümlerine tâbi tutmak isabetsizdi. Nitekim XIX. yüzyılda kamu hukukunun kaydettiği gelişme ile Devletin kamu gücüne dayanan etkinliklerini de hukuk kurallarına ve yargısal denetime tâbi tutmak olanağı doğunca, hazine teorisi terk edildi. Ancak temelde sakatlığına rağmen, hazine teorisi, haksızlığa uğrayanların, haksızlığını malî yönden telâfi ettiği için de yararlı olmuştur. Her şeye karşın, en aykırı hukuk ilkeleri karşısında da, hukuk ilminin ve yargıcın içtihat yeteneği sayesinde adaleti az çok koruyabileceğini gösteren, ilgi çekici bir buluş örneğidir.¹⁹

XIX. yüzyılın başlarından itibaren malî işlemler yanında, diğer yönetsel işlemlere karşı da dava açılmaya başlanınca, hazine teorisi geçerliliğini yitirmiş ve polis devleti anlayışı kademeli olarak yerini “hukuk devleti” anlayışına terk etmiştir.

Polis Devleti kavramı ile daha çok, eski dönemlerin geleneksel otoriter devlet yönetimleri anlatılmak istenir ise de, çağımız Devlet yönetimlerinde de Polis Devleti uygulamalarına rastlamak mümkündür. Günümüzde otoriter hükümdarlık yönetimlerinin varlığı, büyük bir ölçüde sona ermiştir. Biçimsel olarak demokratik yöntemlerle iş başına gelmiş çoğunluk yönetimlerinin de yönetilenlere karşı baskı ve zulüm rejimleri uyguladıkları görülmektedir. Bu açıdan Polis Devleti kavramı halen geçerlidir. Günümüzde Polis Devleti, hukuk devleti niteliği kazanamamış otoriter ve baskıcı yönetimleri ifade etmektedir.²⁰

Bu teoriye göre, Devletin amacı, “Devletin iyi halde” bulunmasını temin etmekten ibaretti. Devletin çıkarlarının gerektirdiği her şeyi hükümdar yönetilenlerden istemek ve emretmek yetkisine sahip bulunuyordu. Bu emirleri verirken, bu nedenle kullanacağı amaçları ve vereceği emirleri seçme konusunda tümüyle serbestti. Böylece mutlak hükümdarlık sisteminin temeli atılmış, kurulmuş oluyordu. Hükümdara tanınan bu yetkiler, Devletin, hiç bir hukukî sınırlamaya tabi olmaksızın, yönetilenlerin özel alanlarına müdahalesi sonucunu doğurdu. Hükümdarın ajanlar da yönetilenlere karşı aynı yetkilere sahiptiler.

a. Almanya ve Fransa’da Polis Devleti Teorisinin Etkileri²¹

Polis Devleti teorisinin Almanya ve Fransa’da geçirdiği aşamalar çok dikkat çekicidir. Gerçekten, ortaçağda feodal bir yapı gösteren bu iki ülke de prenslerin, senyörlerin ve bunların üstünde bulunan hükümdarın mülk devleti anlayışından doğan ilkelerini değiştirmekle birlikte, mutlak ve takdire dayanan özelliğini koruyan geniş güç ve yetkileri bağımsız ve güçlü bir yürütme organının meydana gelmesini ve organlaşmasını gerektirmiştir.

¹⁹ Balta, Kısa İdare, s. 8.

²⁰ Karatepe, s. 30-31.

²¹ Onar, I, s. 30-32; Balta, Kısa İdare, s. 7.

Polis Devleti döneminde adli yargı, anılan her iki ülkede de farklı durumda idi. Almanya’da tüm kamu etkinliklerine müdahale eden prens, bu cümleden olarak yargı yerlerine de müdahale ediyordu. Böylece yargı yerlerinin bağımsızlığından söz etmek mümkün değildi. Gerçekten, prens, doğrudan doğruya veya ajanları aracılığı ile davaları görebiliyordu. Örneğin, hukuk ve ceza davaları bir takım mahkemelere bırakılmıştı, ancak prens istemi halinde, bu yargı yerlerindeki bir davaya müdahale edebiliyor ve belirli bir davada hakkın ne olması gerektiğini söyleyebiliyordu.

Almanlar 1789 Fransız ihtilali dönemine rastlayan günlerde kendi mutlakiyet rejimlerine “Polizistaat” adını veriyorlardı. Polis kavramı bugünkü gibi zabıta anlamına inhisar etmiyor, iç kamu gücünün karşılığı bir anlam taşıyordu. Bu nedenle kamunun huzur ve refahına ilişkin yönetsel etkinliğe, “Polis faaliyeti” bu konudaki kayıtsız ve denetimsiz yönetsel güç ve yetkiye polis kudreti veya “Polizeigewalt” veya polis hakkı “Jus Politiae” deniyordu. İşte polis kavramının iç kamu gücünü karşılayan bu geniş anlamıyla ve ona tanınan yetkinin kayıtsızlığı dolayısıyla ki, mutlak hükümdarlık rejimi Almanya’da Polis Devleti diye adlandırılmıştır. Bundan esinlenerek gerek Almanya’da ve gerekse diğer ülkelerde, yönetimi hukuka bağlı olmayan devlet tipine ad olmuştur.

Anılan mutlak hükümdarlık rejimlerinde Devlet, kamu refahını temin etmek amacıyla, kalkınma politikası takip ettiği için, bu rejimlere yine Almanya’da refah devleti “Wohlfahrtsstaat” da denilir. Nitekim o devirde Batı Devletleri, adına merkantizim denen ve düzenleyici, koruyucu, destekleyici tedbirler taşıyan bir iktisadi müdahale politikası izlemişlerdir.

Almanya’da ancak Frederic döneminde genel yararların mahkemelerin bağımsızlığını gerektirdiği ve hükümdarın mahkemelere müdahalesinin yanlış olduğu görüşü kabul edildi. Bu görüş, yayılarak, ceza ve hukuk mahkemelerinin bağımsızlıklarını kazanmalarına ve Devlet teşkilâtı içinde yer almalarına neden oldu. Ancak anılan yargı yerleri yönetsel etkinliklere müdahale edemezler, ancak şahıslar arasındaki ilişkilerden çıkan uyuşmazlıkları çözümlerler veya belirli bir suçun işlendiğini saptayarak onun cezasını verirler.

Fransa’da kralların yaptıkları temerküz hareketlerinden ve dolayısıyla merkezde teşekkül eden bu yönetim gene bir Polis Devleti yönetimi idi. Böylece, kral nazırları, intendantlar, komiserleri ve yürütme heyeti ile hiç bir hukuk kuralına tâbi olmaksızın ve hukukî bir engele rastlamaksızın istediği biçimde hareket ediyordu.

Bu dönemde, Kralla Parlamenterler arasında bir takım çarpışmalar oluyor, bu arada parlamenterler kendilerini hukuk kurallarının koruyucusu, bunların uygulanmasını ve işleyişini sağlayan bir organ olarak değerlendiriyorlar, kendilerinin

gözünde hukuk kuralı sayılmayan, kral ajanlarının davranış biçimlerinden mevcut kurallara aykırı olan ve şahsın hukukuna aykırı sayılan işlemlerini birer haksız fiil sayarak bu ajanların “şahsi sorumluluğu” cihetine gidiliyordu.

Bu açıklamalar karşısında, hukuk kurallarına aykırı hareket eden memurlar, kraldan emir bile almış olsalar, sorumlu tutulduklarına göre, yönetenleri de hukuka bağlı saymak ve bu kuralları bir nev’i yönetim hukuku tohumları olarak değerlendirmek gerekir mi?

Bilindiği gibi, her politik toplulukta, bir yaptırım ile sağlanmış birtakım kurallar, başka bir anlatımla bir hukuk düzeni vardır. Gerçekten bugünkü toplumlarda gördüğümüz muhtelif biçim ve derecelerdeki düzenler, başka bir ifadeyle, din düzeni, ahlâk düzeni ve diğer karmaşık düzenler basit toplumlarda da aynı güçte ve tek biçimde hukuk düzeni olarak görülür. Bu düzenin, değişik zaman ve yerlerde kaynağının İlahi olduğu anlaşılmıştır. Bu ilâha bağlı olan toplumun başı, dolayısıyla, kendisini hukuk düzeni ile de bağlı hisseder. Gene, Mülk Devlet görünüşünde ve döneminde de, toprağın ve üzerinde yaşayan şahısların sahibi kabul edilen prenslerin bile tabii hukuk esasları ile bağlı tutulmak istenildikleri hatırladadır. Ancak tüm bu durumlarda var olan kurallar tamamen ferdi niteliktedir. Ferdi nitelikteki bu kurallar, ferdi göz önünde tutar, onun sübjektif haklarını saptar, buna karşın, yönetenlerin, yönetilenlerin dünya ve ahiretteki saadetlerini temin, toplumdaki sükûn ve huzuru, istikrar koruma için, ne biçimde hareket edeceklerini saptamaz. Başka bir anlatımla, hükümet ve yönetim alanına hukuk henüz girmemiştir. Bu alan yönetenlerin keyif ve takdirine terkedilmiştir. Bu nedenle, yönetenlerin hükümet ve yönetim alanına ilişkin olmak üzere çıkardıkları emirler, davranış biçimleri, şahsın din ve tabii hukuka tanınmış şahsi haklarına müdahale etmedikçe hukuk açısından tartışma konusu yapılamaz. Şahsın hukuk alanındaki işlem ve eylemlerinin, hukukî değerini, yani bunların hukuk açısından var olup olmadıklarını, hukuka uygun bulunup bulunmadıklarını ölçecek ve bu ölçülere uymayan işlem ve eylemlere uygulanabilecek yaptırımlar tespit eden üstün hukuk kuralları, hukukî değer hükümleri vardır. Ancak Devlet ve onu temsil eden yönetenler egemenlik ve iktidar alanında, hükümet ve yönetim işlevinde kendilerini üstün bir hak kuralı ile bağlı bulmazlar. Onların emirleri ve saptadıkları hareket biçimleri, güçlerini daha üstün bir hukuk kuralından değil, doğrudan doğruya emri verenlerin şahsından ve işgal ettiği makamdan alırlar. Böylece, polis Devlet teorisinde bir hukuk düzeni var olmakla birlikte, bir kamu ve yönetim hukukunun varlığından söz edilemez.

Polis Devlet döneminde, Fransa’da hukuk kuralları, teamülle ve kralın ordonnancesinden oluşmaktadır. Ancak Ordonnances’lerin hukuk kuralı nitelik ve gücünü almaları, parlamenterlerin onayına bağlı tutulmuştur. Bunun dışında, bir hukuk kuralı olmamakla birlikte, kral hükümet ve yönetim alanında serbestçe

hareket edebilmekte ve ordonnanceslerin onaylanmamaları, bunların kralın ajanları tarafından uygulanmasına engel olmamakta, ancak, ajanlar bunları uygularken parlamenterlerin korunmasına mazhar olmadıkları için bunları sadece, kendi güçleri ile uygulama zorunda kalmakta ve bazen de parlamenterler tarafından sorumlu tutulmaktadırlar. Anılan bu uygulama, yönetsel rejimin doğmasında etken olmuştur. Gerçekten Fransa'da en büyük adli yargı yeri olan parlamenterler daha güçlü idiler. Bunların oluşum biçimi, organlarının durumu, kendilerini, hükümdara karşı daha bağımsız bir duruma sokuyordu.

Polis Devlet döneminde, Almanya'da devlet yetkilerinin çok genişlemiş olması ve Devlet etkinliklerinin her türlü hukuk kuralının dışında kalması, başka bir anlatımla hukuk kurallarına tabi bulunmaması, diğer yandan imparatorluk mahkemelerinin de ortadan kalkması, ferdi devlet etkinlikleri ve otoritesi karşısında, her türlü yargısal denetim ve korunmadan yoksun bırakmıştı. Hâlbuki bu etkinlikler sonucunda haklarına müdahale edilenleri koruyacak bir yönteme gereksinim vardır. Bu gereksinim karşısında hazine (Fise) teorisi ortaya çıktı. Evvelce belirttiğimiz gibi, hazine teorisinin kökleri Roma hukukuna dayanmaktadır. Roma hukuku hazineye imparatorun yanında ayrı bir varlık ve şahsiyet tanır. Bu hükmî şahıs, Devletin amaçlarına ulaşmaya vasıta olan mallara tasarruf eder ve esas itibariyle medenî hukukla muhakeme yöntemlerine tâbi olmakla birlikte, bu hukuk grubu içinde de bir takım yetki ve ayrıcalıklara sahiptir. Alman kamu hukukunda da ilk dönemlerde hazine (Fise) denilince bir takım maddi yararların bütünü anlaşıldı. Bu yararlar önce imparatora ve sonraları da tüm prenslere ait sayılıyordu. Başka bir deyimle her prensin de bir hazinesi vardı, bu hazine prensin şahsı malları ve gelirleri değildi. Bu hazine, prensin topladığı tüm gelirlerden teşekkül ediyordu. Polis Devlet döneminde, prensin şahsı hakları ve egemenliği yerine Devlet kavramı geçince, hazine daha büyük bir önem kazandı. Bu devirde, Devlet fikri ve Devletin kendisi ile patrimuanı ayrı şeyler sayılıyordu. Bu patrimuanın sahibi sayılan ve tamamen medenî hukuk kurallarına tabi bulunan hazine ayrı memurlar tarafından temsil ediliyor ve yönetiliyor, yargı yerleri huzuruna davacı ve davalı sıfatı ile çıkıyordu. Bu şekilde, egemenliği temsil eden ve hiç bir hukuk kuralına tabi olmayan, Devletle onun patrimuanının sahibi sıfatı ile ve tamamen bir medenî hukuk şahsı halinde ve bu hukuk kurallarına tâbi olarak hareket eden hazine, birbirinden bağımsız ve mahiyetleri itibariyle de farklı iki şahsiyet halinde görünüyordu. Devlet egemenliğe, koşulsuz olarak emretme gücüne, hazine ise, patrimuanına servete sahip bulunuyordu. Egemenliği kullanan, emir veren ve yasaklar koyan Devlet aleyhine, bir dava açmak olanak dâhilinde değildi. O hukuk kurallarına tabi bulunuyor ve bu kuralların üstünde ve dışında kalıyordu. Buna karşın hazine tamamen bir medenî hükmî şahsı olduğu ve etkinlikleri de hukuk kurallarına tâbi bulunduğu için, bu şahsın işlem ve eylemlerinden dolayı, ferdin bir alacak veya istihkak davası açması mümkündü.

Bu şekilde, Devlet ve egemenlik yargısal bir denetime tâbi bulunmamakla birlikte, bir patrimonium sahibi sıfatıyla, hareket eden hazine, mahkemelerin denetimine tâbi bulunuyordu. Böylece Devletin işlem ve eylemlerinden zarar görenler bu yoldan yararlanmaya başladılar. Egemenliği kullanan devletin işlem ve eylemlerinin patrimoniumu yani hazine üzerindeki etkileri dolayısıyla hazine aleyhine dava açılması mümkün görüldü. Örneğin, Devlet, egemenliği nedeniyle, gereksinim duyduğu zaman bir şahsın malına el koyabilirdi. Şahıs bundan dolayı, Devlet aleyhine bir dava açamaz, bu el koyma işleminin hukukî dayanağını araştıramaz ve denetleyemezdi. Fakat bu mal devletin hazinesine geçtiği için bu hazine mala sahip olması nedeni ile bir kamulaştırma bedeli vermekle yükümlü olur ve eski malikle yeni malik hazine arasında çıkabilecek bedel uyuşmazlığı adı bir alacak davası biçiminde mahkemelerde görüldü. Aynı biçimde, Devlet bir kimseyi memuriyete tayin eder ona bir görev verirdi. Bu bir hakimiyet tasarrufu olmak ve her türlü yargısal denetimin dışında bulunmakla birlikte, bu tasarruf aynı zamanda, hazineyi de o memurla bir hizmet, bir ücret sözleşmesi yapmaya yöneltirdi. Bu şekilde, Devlet ve ona tâbi olan memur arasındaki ilişki bir hakimiyet ilişkisi olmak ve bir kurala tâbi bulunmakla birlikte, hazine ile memur arasında da medenî hukuk sözleşmesi doğmuş olurdu. Devlet bir ferde bir vergiyi tekrar ödemek veya herhangi bir malî fedakârlığa katlanmak zorunluluğu yüklerse hazine de sebepsiz mal edinme kuralına uyarak ferde bir tazminat vermek mecburiyetinde kalıyordu. O halde, doğrudan doğruya Devlete uygulanmayan medenî hukuk kuralları nedeniyle onun etkinliklerinin birtakım malî neticelerine hakim oluyor ve hazine (Fise) dolayısıyla Devlet yargısal denetime tâbi bulunuyordu.

b. İngiltere’de Polis Devlet Teorisi²²

Ortaçağ İngiltere’sinde de, Polis Devlet Teorisinin niteliklerine rastlanır. Gerçekten bu devirde, İngiltere’de hükümdar, mutlak ve takdiri bir yetkiye sahipti. Hareketinden ve memurlarının fiillerinden dolayı hiç bir yargısal denetime tâbi değildi. XVI. ve XVII. yüzyıllarda bu görüş sürmüştür. Bu yüzyıllarda da, hükümdarın esaslı görevlerinden sayılan Devletin hayatî yararlarını korumak amacıyla gerek kendisinin ve gerekse kendine bağlı yürütmenin ve memurlarının yaptığı tasarruflar Devletin işi sayılır ve böyle tasarruflardan dolayı hiç bir şahıs aleyhine yargı yerlerine başvurulamazdı. Yani Hükümdarın ve ona mensup memurların, Devletin yüksek yararlarını korumak düşünceleri ile yaptıkları tasarruflar her türlü yargısal denetim dışında kalır ve yürütme bu konularda, adli yargının karşısında tamamen bağımsız bir durumda bulunurdu. Bu görüş, İngiltere’de “kral fenalık yapamaz” ilkesi ile sembolize edilmiştir. Uygulamada bu ilke ile “Kraldan fenalık gelmez, o ne yaparsa doğrudur” anlatılmak istenilmiştir. Başka bir an-

²² Onar, I, s. 130.

lahlımla, senyörün ve prensin kendi mahkemeleri huzuruna çağırılması ilkesi İngiltere’de yerleşmiş ve devam etmiştir.

Anılan ilkeyi, bir İngiliz mahkemesi 1846 yılında “Hükümdarın şahsen yaptıklarının fena olamayacağını kanun varsayım olarak kabul eder, hükümdarın emri ile yapılan hareketlere gelince bunlar kanuna aykırı iseler hukuken yok farz edilirler ve hükümdara izale edilemezler” biçiminde formüle etmiştir. Devletin yüksek yararları ile ilgili görülen tasarruflardan dolayı memur aleyhine bir dava açılırsa mahkemede bu tasarrufun yargısal denetim dışında kalacak bir devlet tasarrufu olduğunu ifade eden “Matter of State” defii dermeyeran edilir. Bu defii dermeyeran ile, yargıcın davaya bakmak yetkisi artık kalkmış olur. Bu defii “hikmet-i hükümet” teorisine dayanır.

Bu tür tasarruflardan amaç tasarruflarda memur esas itibarıyla adli yargının denetimine tâbidir. Ancak bu gibi durumlarda da memur, tasarrufunu görevinden aldığı savında bulunur. Bu tür bir sav karşısında yargıç, memurun hareketinin bir yetkiye, krallık ayrıcalıklarından birine ilişkin olup, olmadığını araştırır. Eğer tasarruf böyle bir yetkiye dayanıyorsa meşrudur. Aksi halde ise, memur şahsen sorumlu olur. Mahkeme memurun yetkisini takdir ederken bütünüyle, bir ferdi yasal yetkisini araştırırcasına hareket eder..

Böylece genel ilke, hükümet işlerinin yargısal denetim dışında kalması, memurun bu mahiyette sayılmayan tasarruflarının ise, genel ve özel hukuk kuralları çerçevesinde, böyle bir denetime tabi tutulmasıdır. Bu şekilde memurun “Matter of State” defii dermeyeran etmesi ile bir yetkiye dayanarak hareket ettiği savında bulunması, aynı nitelikte değildir. Birinci halde, yargıç derhal ve resen yetkisizlik kararı verir. Bu durumlarda tasarruf yasa dışı olabilir. Ancak tasarrufu gerektiren nedenler, yasa dışı olan bu tasarrufu meşru kılar. Böyle bir sav karşısında yargıç artık tasarrufun yasallığını incelemeye kendisini yetkili görmez. Halbuki ikinci halde memurun imtiyaz ve yetkisinin incelenmesi hukuki bir sorundur. Memur yasal yetkisini kullandığı savında bulunduğu zaman, yargıç olayda bu yetkinin hukuki unsurlarının bulunup bulunmadığını, birinci halde olduğu gibi fiilen ve takdiri bir sorun olarak değil, hukuki bir sorun olarak ve hukukî ölçütlere göre inceler. Memur tarafından dermeyeran edilebilen bu iki nev’i defii arasında önemli bir fark daha vardır. Siyasi gereklerin, hikmeti hükümetin mevcudiyetini ancak hükümdar takdir edebilir. Böylece, bu tür bir defii ancak kralın ve krala bağlı sayılan Devlet adamlarının emirlerine dayanarak veya bunlar tarafından izin verilmiş tasarruflarda dermeyeran edilebilir. Zira, hikmeti hükümet teorisi gibi, siyasi ve istisna bir teoriye dayanmaya mahal olup olmadığını herkesten önce hükümdar takdir edebilir. Halbuki ayrıcalık ve yetki sorunu fertlerin sübjektif bir hak savında bulunmadığı gibi, tamamen hukukî bir mesele olduğundan, Devlete bağlı her memur ve müstahdem bu ikinci defii dermeyerana yetkilidir.

c. Osmanlı İmparatorluğunda Polis Devlet Teorisi²³

Gerek mülk devlet ve gerekse polis devlet ilkelerinin Osmanlı İmparatorluğunda da yaşandığı görülmektedir. Gerçekten İmparatorluğun doğuşunda ve ilk aşamalarında Devlet teşkilâtı, bir yandan askeri esaslara diğer yandan da arazi rejimine dayanmak ve böylece de feodal bir durumda görülmekle birlikte, Ortaçağ Avrupa'sında görülen biçim ve genişlikte bir feodalite değildir. Bilindiği gibi, İslam ülkelerinde, özellikle Osmanlılarda savaşlarla elde edilen arazinin genellikle çıplak mülkiyeti (rakabesi), Devlet hazinesi (beytülman de bırakılırdı, Miri Arazi (Arz-ı memleket) olarak nitelendirilen bu topraklar savaşlarda başarı gösterenlere timar, zeamet ve has adıyla verilir. Ancak timar, zeamet ve has sahipleri bu arazinin maliki olmazlar, hatta bu toprakları fiilen kullanamadıkları gibi, semerelerinden de yararlanamazlardı. Böylece arazinin kuru mülkiyeti Devlete, kullanma ve intifa üçüncü şahıslara ait olur, timar ve zeamet sahipleri bu topraklardan yalnız Devlete ait olan öşür ve haraç adını taşıyan vergileri ve ayrıca kullanma ve intifa ferağ veya intikal biçimi ile bir mutasarrıftan diğerine geçmesi halinde devir harcını alırlardı. Bu şekilde Osmanlı İmparatorluğunun arazi rejiminde miri arazi veya ülke arazisi adını alan bu toprakların üzerinde üç çeşit hakkın varlığından söz ediliyordu. Bunlardan birincisi, kuru mülkiyet (rakabe) sahibi olan Devletin hakkı; İkincisi, timar, zeamet ve has sahiplerinin hakları; üçüncüsü ise, kullanma ve intifa (Mutasarrıfların) sahiplerinin hakkı idi. Devletin hakkı, timar ve zeamet sahiplerini seçmek ve onlardan aşağıda açıklayacağımız birtakım borçların yerine getirilmesini istemekle sınırlandırılmıştır. Timar veya zeamet sahibinin hakkı ise, öşür, haraç, ferağ ve intikal harcı gibi o dönemlerde var olan toprak vergilerini almaktır. Mutasarrıf ise bir intifa hakkı sahibi durumunda idi. Ancak ek olarak mutasarrıfın ölümünde bu intifa hakkı belirli derecedeki mirasçılara geçerdi. Fakat bu mirasçılar (varisler) o dönemin özel hukuk hükümlerini taşıyan fıkıhın mirasa ilişkin ve feraiz hükümleri adını alan kurallarının kabul ettiği mirasçılar olmayıp, belirli bir dereceye inhisar eden ve özel bir takım nitelik ve koşullara sahip olan mirasçılardı. Zira timar ve zeamet sahiplerinin hakları, şahıslarına özgü sübjektif birer hak olmaktan çok, yapacakları görevlerinin karşılığı olan bir yetki ve ayrıcalıktan ibaretti. Bu nedenle de, bunlara halef olacak mirasçılarında halen ve hiç olmazsa gelecekte, bu görevleri yerine getirebilecek niteliklere sahip olmaları gerekiyordu.

Böylece timar ve zeamet sahipleri, kendilerine toprak üzerinde tanınan hak ve imtiyazlar nedeniyle, Devlete karşı bir takım görevlerle yükümlüdürler. İşte Osmanlı İmparatorluğu arazi rejiminin yönetim hukukunu ilgilendirmesi de bu nedenledir. Gerçekten timar ve zeamet sahipleri, ülkenin savunması ve yapılacak yeni savaşlar için asker yetiştirme ve hazırlama zorundadırlar. Bunların yetiştirme-

²³ Özey, I, s. 8-9; Onar, I.

tirdikleri askerlere sipahi adı verilir. Tımar ve zeamet sahipleri bu askerin tüm teçhizatını da temin ederler. Teçhizatlı asker “Cebeli” adını alır. Yani tımar ve zeamet sahipleri askeri açıdan, kendi tımar veya zeametlerinin genişliğine, temin ettiği gelire göre belirli miktarda teçhizatlı asker hazırlamak ve bunları eğitmek suretiyle yetiştirmek ve savaşlarda hazır bulundurmak zorundaydılar. Tımar ve zeamet sahipleri aynı zamanda kendi bölgeleri çerçevesi içerisinde zabıta görevini de yaparlardı. Hemen anlaşıldığı üzere, tımar, zeamet ve has sahiplerinin araziden temin ettikleri malî yarar, bugün için bir memura görevi ve yaptığı hizmet karşılığı olarak tahsis edilen maaş ve diğer mal haklarla eşdeğerdir. Zeamet ve hasla, tımar arasındaki fark, arazinin ve temin ettiği mirî yararın ve buna karşılık yükümlülüğün artmasından ibarettir. Gerçekten zeamet, tımarlardan daha geniş ve büyüktür. Bunların en büyüğüne ise has denilmektedir. Haslar, padişahlara ve saltanat hanedanına özgü olduğu gibi, vezirlere, beylerbeyleri ve sancakbeyleri gibi büyük memurlara görevlerinin devamı süresince tahsis olunur. Diğer tımar ve zeamet sahipleri öldüğünde tımar veya zeameti savaşa kadar çocuğu varsa ona, çocuk büyükse bizzat görev yapılanı kadar asker göndermek koşuluyla gene çocuğa verilir. Çocuğu olmayanların tımar veya zeameti ise uygun olanına verilir.

İmparatorluğun diğer dönemlerinde de, tımar ve zeametlerin yabancıların eline geçmemesine çok özen gösterilirdi. Kendisine tımar veya zeamet verilecek kimsenin mutlaka sipahi olması gerekirdi. Bu da iki zeamet veya on tımar sahibinin tanıklığı ile sabit olurdu. Ancak bu şahadetin doğru olmadığı anlaşılırsa, tanıkların zeamet ve tımarları ellerinden alınırdı. Bu dönemlerde sipahilerden başkasına tımar veya zeamet vermek olanaksızdı. Dördüncü Sultan Murat devri Enderun sınıfından olup, anılan padişaha ve halefi Sultan İbrahim’e Devlet düzeninin değiştirilmesinin gerektiğine ilişkin, büyük değer ifade eden dilekçeler vermiş bulunan Koç Bey, bu önemli ilkeyi “Şehir oğlanı ve riyaya sınıfı tımar emrine verilmek küfre beraber idi ve ol makulelere verilmek muhal idi” biçiminde formülize ediyordu.²⁴

Böylece tımar ve zeamet sahipleri, Ortaçağ Avrupa’sında olduğu gibi, birer toprak sahibi, dolayısıyla subjektif hakka sahip kimseler olmaktan çok memleketi dışardan ve içerden gelebilecek kötülöklere karşı korumakla, yani Milli Savunma ve Zabıta görevi ile yükümlü birer memurdurlar. Her biri zeamet ve tımarlarının bulunduğu sancaklarda otururlar ve ancak gösterdikleri güç ve yararlık arasında terfi ederler, herhangi bir kusur veya liyakatsizliklerinin saptanması halinde görevden uzaklaştırılırlar. Devlet gerek bu memurların, gerekse vezir, beylerbeyi gibi merkezde görevli memurların görevlerine karşılık olarak kendilerine maaş vermez, bu toprakların Devlete ait olan kamu yararını onlara bırakırdı. Başka bir ifadeyle, kamu arazisinin Devlete ait olan öşür ve diğer ya

²⁴ Koç Bey Risalesi, İstanbul 1939, Vakıf Matbaası (Onar, I, s. 134).

rarları ve sipahinin tımarını veya bir zeamet sahibinin zeametini veya bir sancak beyinin hasını ve bazen da cami gibi bazı dinî veya hayrî müesseselerin veya etkinliklerin masrafına karşılık olarak bir vakfın ödeneğini teşkil ederdi.²⁵

Bu durumda, tımar ve zeamet sahipleri toprağa ve sùbjektif bir hakka malik olmamaları, durumlarının belirli bir görevi liyakatle ifa edebilmek koşulunu ve bu görevin kurallarına bağılı geçici, bir çeşit memur durumu olması açısından bunlar, batı ÷lkelerindeki derebeyleri kadar geniş bir nüfuza sahip olmamışlar ve böyle bir statü kazanamamışlardır. Zira bunlar, başkalarına ayrıcalık veremezler, serf yolu ile, şahsın kendisi, ailesi ve malı üzerinde bir savda bulunamazlardı. Para basmak gibi egemene özgü haklara sahip olamazlar ve fazla olarak tımar ve zeametlerinin bulunduğu bölgenin amiri, hükümdarın ve merkezin temsilcisi durumunda olan sancakbeylerinin ve beylerbeylerinin emir ve kumandası, denetimi altında bulunurlardı.

Böylece, tımar ve zeamet sahiplerinin, arazinin semere ve mahsullerini toplayan ve bu toprakları fiilen kullanan mutasarrıflara karşı hakları da tamamen sınırlı ve daha çok objektif nitelikte idi. Başka bir ifadeyle daha önceden konulmuş genel ve kesin kurallarla sınırlı idi. Tımar ve zeamet sahipleri kendi sınırları dâhilindeki araziye doğrudan doğruya kullanamazlar veya boş tutamazlardı. Bunları, kesin olarak, o ilçe halkına vermek zorunda idiler. Hatta araziye değerlendirecek şahsı özgürce tefrik edemezler, bu konuya ilişkin koşulları da kendileri belirleyemezlerdi. Objektif hukukun gösterdiği tercih nedenlerini dikkate alarak ve bu hukukun saptadığı koşullar çerçevesinde, başka bir deyimle, bu hukukun ölçütlerine göre, istihkak sahibi sayılacak şahıslara ve gene bu hukukun saptadığı malî bedel karşılığında vermek zorunda idiler. Böylece, tımar ve zeamet sahipleri ile, kullanma ve intifa sahibi olan mutasarrıflar arasında hiç bir şekilde sözleşmeye ilişkin bir ilişki ve sùbjektif bir durum söz konusu olmayıp, objektif bir durum ve statü vardı. Bu durumda, tımar ve zeamet sahibi ile mutasarrıf arasındaki hukukî ilişkiyi kuran hukukî muamele, sözleşme niteliğinde olmayıp, bir koşul tasarruftan ibaretti. Bu koşul tasarruf, tefviz adını taşır ve “temessül” denilen bir nev’i tapu senedi ile saptanırdı. Bugün elde bulunan birçok tapu senedinin kaynağına ve esasını bu temessüllere dayandırmak mümkündür.

Bu yöntem ve hükümlerle çiftçinin hukuku tımar ve zeamet sahiplerine karşı korunmuş ve sağlanmış olur ve çiftçi hiç bir zaman arazi buhranı karşısında bir esir durumuna düşmezdi. Fakat ÷lkenin doğu kesiminde, farklı bir durum vardı.

²⁵ Özde, ancak mülkler vakfa konu olabilir. Böylece, mülk mahiyetinde olmayan kamu arazisinin, tımar, zeamet ve has gibi mülkiyet hakkından çıkmayan kamu yararları karşılığının vakfa tahsisi mümkün değildir. Bununla birlikte, bu tür vakıflar, olur ve teamül biçiminde kabul edilmiş, ancak, bunlara mülkler üzerinde tahsis edilen yasal vakıflara karşılık olarak “gayri sahih vakıflar” veya ‘ tahsis ve irşat nev’inden vakıflar” adı verilmiştir.

Birinci Sultan Selim, Çaldıran Savaşında, Şah İsmail'e karşı başarı kazandıktan sonra, sınır üzerindeki doğu beyliklerini de İmparatorluğa dahil etmiş, ancak bunların yerleştikleri yerler kendilerine “yurtluk” ve “ocaklık” adı verilmek suretiyle bırakılmıştı. Böylece anılan yerlerde kamu arazisi ve buna dayanan tımar ve zeamet sistemi oluşmamış, farklı bir durum ortaya çıkmış, eski doğu beyleri, bu toprakların âdeta maliki durumuna gelmişlerdi. Anılan yurtluk ve ocaklıklarda bulunan arazinin Devlete ait olan gelir ve ürünü ve bu yerlerin yönetimi doğu beylerine bırakılmıştı. Bunların Devlete karşı görevleri sınırı korumak ve ordunun doğruya sevk edilmesi halinde ordunun komutanına katılmaktan ibaretti. Bu beyler, görevinden uzaklaştırılmazlar ve öldükleri zaman arazileri oğullarına geçer, ancak oğulları yoksa, hanedan mensuplarından uygun olanına verilir. Bunları bazılarında da hükümet denilmekte idi. Örneğin, Diyarbakır eyaletinde on bir Osmanlı sancağı, sekiz doğu beyleri sancağı ve beş adet de hükümet bulunmakta idi.

Böylece, doğuda, kamu arazisi ve buna dayanan tımar ve zeamet sistemi oluşmamış, farklı bir durum ortaya çıkmıştır. Gerçekten, doğu beyleri bu toprakların tabiri caizse, maliki durumuna gelmişler ve bunlarda batı feodalitesine çok benzeyen bir feodalite rejimi oluşmuştu.

Osmanlı İmparatorluğunun gerileme ve çöküş dönemlerinde, diğer kurumlar gibi, tımar ve zeamet kurumlarında, bozulmuş tımar ve zeamet sahipleri kendilerine verilen görevleri yapabilecek güç sahiplerinden çok, merkezdeki birtakım ehliyetizlere birer yarar olarak verilmeye başlanmış, bunlar İstanbul'da oturarak birtakım kimseler aracılığı ile, bu yerlerin yararlarını olumsuz bir biçimde ve köylüye zulüm yaparak toplamaya başlamışlar ve bu şekilde yaran ortadan kalkın ve hatta zararlı bir biçim alan tımar ve zeamet kurumu da yavaş yavaş padişah haslarına katılarak ve nihayet Tanzimat'tan sonra karşılıkları bedele dönüştürülerek tümüyle kaldırılmıştır.²⁶

Açıklamalardan anlaşılacağı üzere, Osmanlı İmparatorluğunda batıdaki biçimde, bir ortaçağ feodalitesi tam ve genel bir biçimde oluşmamakla birlikte, gerek mülk devleti ve gerek polis devlet görüşleri etkinliğini zaman zaman göstermiştir. Temelde, İmparatorluğun kabul ettiği İslam hukuku ve halife denilen din ve Devlet rejimi ve de diğer İslâm hükümdarlarını ve ne de diğer bir devlet adamını ülkenin sahibi saymaya uygundur. Halifelere tâbi olan büyük İslâm

²⁶ Tımar, zeamet ve has sahiplerinin ve hatta doğu beylerinin toprak üzerindeki hakları kaldırıldıktan sonra, buraları vergi sistemlerine tâbi tutulmuş, tımar, zeamet ve has sahipleri ile doğu beylerinin haleflerine •emekli maaşına benzer bir maaş tahsis edilmiştir. Bununla birlikte, doğu illerindeki duruma, dinî ve mistik bir nüfuzda karışarak devam etmiş ve bu hal oralarındaki halkın, beylerin, şeyhlerin nüfuz ve baskısı altında ve kültür bakımından da çok geri bir durumda kalmalarına neden olmuş ve bu fiili durum ancak Cumhuriyet devrinde yapılan askeri hareketlerle normal vaziyete konulabilmiştir. Bu feodalite de halen ülkenin bu kısmının diğerlerinden geri kalmasını intaç etmiştir.

İmparatorluğu daha çok dinî kurallara göre yönetilmektedir. Gerçekten halife veya emir, Allah'a karşı bir takım görevlerle yükümlü ve ona karşı sorumlu bir şahıstır. Ancak İslam hukuku, tüm ortaçağ hukuku gibi, halife veya emirin hükümet ve yönetim işlerindeki hareket biçimini ve yetkilerini, maddî bir yaptırıma dayanan bir hukuk kuralı ile sınırlandırmamış, bu konuda belirli hareket kuralları koymamıştır. Buna karşılık birtakım İslâm hukukçularının eserlerinde halife ve emirin hareket biçimleri hakkında birtakım fikirler ortaya atılmıştır. Ancak bunlar birer hukuk kuralının ortaya konması ve açıklanmasından ibaret olmayıp, egemenin (monarkın) başarısı için siyasi bir öneriden ibarettir. Halife ve emirin yetkileri ancak şahsın Allah tarafından kendilerine tanınmış olan sübjektif hakları ile sınırlandırılmıştır. Ancak bu sınırlandırma tam ve kesin değildir. Halife ve emire şahısların dünya ve ahiretleri hususlarını, İslâm alemini korumak için gereken önlemleri almak ve yaptırımları uygulamak konusunda geniş bir takdir yetkisi ve takdir hakkı denilen cezaî yaptırımlar tayin etmek gücü tanınmış ve bu güç ancak fıkıhın mecellede “reaya üzerinde tasarruf maslahata menustur” gibi, gayet belirsiz ve elastiki bir formülle ifade olunan bir kuralı ile sınırlandırılmıştır. Gerçekten, “Maslahat” kavramı “hikmeti hükümet” gibi gayet belirsiz ve yoruma müsait bir kavramdır. Bu açıdan İslâm hukukuna göre emirin durumu fiilen Polis Devlet Teorisindeki Devlet reisine, kral, imparator ve prenze benzer.

İslâm ülkeleri ve bu arada Osmanlı İmparatorluğunda, uygulamada bu ilkelere çok ayrılmış ve daha gerilere giderek mülk devlet uygulamasına yönelmiştir. Özellikle, Abbasiler döneminden başlayarak Selçuklularda ve diğer İslâm ve Türk ülkelerinde ve Osmanlılarda ülkenin padişahın mülkü olduğu ve padişahın gerek ülke, gerekse ülkedeki insanlar üzerinde şeriata özgü insan haklarına aykırı davranmamak koşuluyla, dilediği gibi tasarruf hakkına sahip bulunduğu görüşü ağır basmıştır. Hatta Birinci Sultan Mehmet Isparta Sancağını satın almıştır. Osmanlı İmparatorluğunun hukuku olan İslâm hukuku, esas olarak şahısların sübjektif haklarına ve aralarındaki özel ilişkilere ilişkin hükümleri taşımaktadır. Fıkıh alimlerinin (Fukaha veya fakih), teori sahibi büyük İslâm hukukçularının içtihatları ile genişleyen, büyüyen ve böylece morfolojik ve demografik bakımdan da insicamsız bir hale gelen gereksinim ve özelliklere uyum sağlamış bulunan ve mecelle denilen bu hukukta, halife veya emirin sahip olduğu hak ve yetkilerden bahseden ve bu yetkileri geniş bir ölçüt ile tayin eden ve sınırlayan hükümler bulunmaktadır. Gerçekten emir, şahsın şer'i hukukla tanınmış haklarına aykırı davranamaz. Ayrıca dini hukukun, şahsa tanıdığı hak ve yetkiler karşısında, hükümdarla şahıs arasında bir aykırılık bulunmamaktadır. Ancak bu da çok açık değildir. Zira hükümdarın ülkeyi yönetme, dinin ve ülkenin selameti için alınacak önlemler karşısındaki yetkileri “maslahat” gibi çok belirsiz ve elastiki bir ölçüt ile sınırlandırılmıştır.

İslâm bilginleri ve hukukçuları, halifenin birtakım görevleri olduğunu ve birtakım nitelikleri bulunması gerektiğini kabul ederler. Anılan hukukçulara göre, halife din ve inancı, İslâm ülkesini ve Müslümanları korumak görevini üstlenmiştir. Din kurallara uymayanları cezalandırır. Şahıslar arasındaki uyuşmazlıklarda da, davalara bakar, Şer'i kurallar uygulanarak verilen kararlara ilişkin ilâmları infaz eder. Can, mal ve namusu korur, şahsî haklara tecavüz edenlere karşı fıkıhın cezaî hükümlerini (ukubat) infaz eder. Fakat bu ceza toplumun selâmeti ve kamu yaran ve sosyal adalet düşünceleri ile konulmuş cezalar olmayıp, medenî hukukun haksız fiiller hakkındaki hükümleri gibi, şahsî haklara ve adalete dayanır ve haksız Fiilden doğan davalarda olduğu gibi, mağdurun veya haleflerinin istemi üzerine görülür ve onların affetmeleri ve haklarından feragat etmeleri ile ortadan kalkar. Toplumun selâmeti ve amacı açısından alınacak önlemlerle, bunların maddi ve cezaî yaptırımları, bu açıdan yasak edilmiş olan fiilleri işleyenlere karşı verilecek cezaların mahiyet ve derecelerinin tayin ve tespiti “tanzir hakkı” namı altında tamamen egemenin takdirine bırakılmıştır. Böylece, medenî hukukta ve haksız fiillerle aynı nitelikte olan “Ukubet” kurallarında olduğu gibi, objektif hükümler ye ölçütler mevcut olmayıp, cezalandırma hakkı dolayısıyla hükümdarın alacağı önlemler ve vereceği cezalar ve hükümdarın görüşüne ve takdirine göre tamamen sübjektif ve değişik bir mahiyet kazanır. Örneğin, Osmanlı İmparatorluğunun bir döneminde, o dönemin hükümdarına göre bütün içmek Ölüm cezasını gerektiren bir fiil sayılmış ve bu nedenle, birçok kimseler suçüstü yakalanarak hemen idam edilmiştir. Diğer Devlet etkinliklerinin yapılması da hiç bir kurala tâbi değildir.

Her şeye rağmen İslâm aleminde ve Osmanlılarda hükümdar hakkında da maddi bir yaptırım görülmektedir. Bu yaptırım, önce hal sonra ekseriyetle katil ve bazen de hapistir. Hal, egemenin görevinden alınması ve tahtından indirilmesidir. Hal yaptırımının uygulanması için, Şer'i bir nedenin varlığı gerekmektedir. Bu nedenin hal'i gerektireceği de, din ilminin ve işlevinin en büyük otoritesi olan müftü, şeyhülislâm gibi makam sahiplerince verilen “fetva” ile saptanır. Halifenin Hal'ini gerektiren nedenler de, ya görevini yapamayacak derecede şuurun», bedenî gücünü kaybetmek gibi maddi, veyahut dinden çıkmak, dinin tanıdığı ve koruduğu hakları çiğnemek ve Allaha isyan etmek gibi daha çok dini niteliktedir. Fakat tüm bunlar da hukuki olmaktan çok hukuk dışı nedenlerdir. Aksi takdirde hükümdarın din ve İslâm aleminin selâmeti için bir fiili suç saymak ve bu yüzden binlerce insanı ölüme mahkûm etmek ve katletirmek gibi, hiç bir hukuk kuralı ile sınırlandırılmayan kesin ve takdiri yetkileri vardır. Bu yetkilerin kullanılması hukukî ve yargısal bir denetim ve yaptırıma tâbi değildir. Bu durum İslâm hukukunda da, hükümdarın durumunun Alman hükümdarlarının tabii hukuk karşısındaki durumuna benzediğini ve Polis Devlet Sisteminin tüm karakterini yansıttığını göstermektedir.

İslâm hukukunda “beytûlmâl” hakkındaki değer yargısı da dikkate değer. Beytûlmal olarak adlandırılan kamu patrimuanı, İslâm hukukunda tamamen özel hukukun hükümlerine tabidir. Ve bu esaslar çerçevesinde sorumludur. Devlet reisi sıfatı ile emire karşı dava açamayan şahıs, “Beytûlmal” aleyhine bir tazminat davası açabilir ve dava özel hukuk kurallarına ve yöntemlerine göre çözümlenir. Emirın şahsi aleyhine ikame edilecek davalar ise, makamına ve devlet reisi sıfatına karşı değil, ancak şahsından kaynaklanan bir fiilden veya şahsi sayılabilecek bir hareketinden dolayı, gene özel hukuk kurallarına göre ikame edilir. Bu durumda, emir devletten ve işlevinden tamamen mücerret ve bağımsız olduğu, adı ve özel bir şahıs durumunda bulunduğu için beytûlmali de temsil edemez ve dava neticesinde şahsi mesuliyeti beytûlmalin sorumluluğunu doğurmaz. Böylece şahsi fiilinden sorumlu olan hükümdar, davacının zararını kendi patrimuanından öder. Buna karşın, beytûlmalin sorumluluğunu gerektiren bir fiil emirden kaynaklansa bile, muhakkak emirin sorumluluğunu gerektirmez. Ancak beytûlmal emirin şahsi hareketlerinden zarar görmüş ise, ona rücu edebilir.

İslâm Devletinin patrimuanını ve hazinesini temsil eden beytûlmalin bu durumu ile Alman hukukunda görülen hazine (Fise) teorisi arasında büyük bir benzerlik bulunmaktadır.

Demek ki, Devlet “mülk devlet” aşamasından bir sıçrama yaparak güncel niteliğine kavuşmamıştır. Tarihsel süreç içerisinde görülen “Polis Devlet” aşamasında “Egemenin sahip olduğu yetkinin kaynağının, bir önceki dönemde olduğu gibi “mülkiyet hakkında değil temsil ettiği “İlahi güçte olduğu düşünülüyordu.

Egemen, uyruk ve uydularına karşı, hiç bir hukuk kuralı ile bağlı olmayıp, kendisini yalnızca Tanrı ve vicdanına karşı sorumlu görürdü. Başka bir ifadeyle, “Mülk Devletteki gibi yetkileri kişisel hak ve ayrıcalığından değil de, Devlet adına hareket edebilmekten kaynaklanıyor gibi gözükse de, aslında bu anlamda soyut bir kavram olan Devlet ile kendini özdeşleştirdiğinden ve yetkisini doğrudan doğruya Tanrıdan aldığı varsayımına dayandığından birincisinden ikinci aşamaya geçişte değişen pek bir şey olduğu söylenemez.²⁷

“Polis Devlet” düzeninin en büyük özelliği yönetimin Tanrısal ve kendi koyduğu kurallar dışında hiç bir “hukukta bağlı bulunmaması, güç ve yetkilerin tamamen “takdiri” olması, hiç bir denetime, özellikle yargısal denetime bağlı tutulmamasıdır. Egemenin buyrukları kendisini bağlamadığı ve bunlara aykırı davranabildiği için “hukuk kuralı” niteliğinde değildiler. Dördüncü Murat’ın kadehi eline aldığı içki yasağını kaldırdığını, ıktikten sonra bırakırken de, yasağı yeniden koyduğunu söylemesi, diğerleri için kesin ve uyulması zorunlu

²⁷ Özey, I, s. 8.

olan bu buyrukların, egemen tarafından her istenildiği an ve dilediğinde değiştirilebileceğinin kanıtıdır.²⁸

Osmanlı hükümdarlarının Cuma selâmlığına gitmek için saraydan çıkışlarında uyrukların “Mağrur olma Padişahım senden büyük Allah var” diyebilmeleri bu gücün sadece Tanrısal bir gözetim altında olabileceğine işaret eder de, İslam’da hiç bir varlık Allaha benzetilemeyeceğinden aslında bu sözler yetkilerin sınırsızlığı ve denetimsizliğinin özlü anlatımıdır.

Şeriat adına karar ve gerektiğinde “İcazet” vermek yetkisiyle donatılan “Şeyhülislam’lar bile, Padişah tarafından atandığı için, hükümdar üzerindeki denetimde yine salt kendi vicdanına bağlı oluyordu.

Kanuni’nin oğullarından Şehzade Mustafa’nın öldürülmesi için fetva veren, kamu hukuku bilgini Şeyhülislâm Ebu’sudur Efendinin (1490-1574) Padişahın ölümünden sonra tabutu üzerine kapanarak “Ey Süleyman sen kendini kurtardın ama bakalım bizi kim kurtaracak” diye ağladığı söylenir. Bu öykü “Hile-i Şer’ iye” denilen “hukuka uydurmanın hiç de güç olmadığını da pek güzel anlatmaktadır.²⁹

Açıklamalardan anlaşılacağı üzere, Polis Devlet teorisi değişik ülkelerde, başka, başka biçimlerde doğmuş ve gelişmiş ise de esasları ve temel ilkeleri aynıdır.

3. Hukuk Devleti Teorisi

a. Teorinin Esası ve Koşulları³⁰

Devlet ve hukuk fikri, hukuk kuralları karşısında Devletin durumunun geçirmiş olduğu aşamalar, Devletin hukuka bağlılığı sistemi ile yüksek bir gelişim sınırına ulaşmıştır. Hukuk Devlet sisteminin polis Devletten farkı Devletin etkinliklerinin takdiri kurallara değil, hukuk kurallarına tâbi olmasıdır. Fertler etkinliklerini önceden konulmuş objektif bir takım kurallara uydurmak zorunda oldukları gibi, Devlet de böyle bir takım kurallara tâbi olacaktır. Bu durumda, Devletin hukuki bir durum yaratmak üzere, ortaya koyduğu irade beyanları, yani hukuki işlemler, özel hukuk alanından, ferdin açıkladığı irade beyanları gibi, ancak üstün hukuk kurallarına uymak koşulu ile varlık kazanabilecektir. Örneğin, bir evlenme sözleşmesi, bir kefalet akdi, kocanın karısından evlilik birliğini temsil yetkisini kaldırması, vasiyet gibi, medenî hukuk işlemlerinin hukuken var ve hukuka uygun olması için, medenî yasanın veya borçlar yasasının bu konudaki biçim ve esas koşullarına uygun olması gerektiği gibi, bir tüzük, yönetmelik, bir memurun atanması kararının, bir disiplin kararının ve hatta bir yasanın hukuken var ve muteber olması için de üstün hukuk kurallarının saptamış olduğu, biçime ve esasa ilişkin kurallara uygun bulunması gerekir. Anayasanın yetki ve biçim

²⁸ Özay, I, s. 8.

²⁹ Özay, I, s. 9.

³⁰ Onar, I, s. 139-141.

koşullarına uygun olmayan bir irade beyanı yasa sayılmaz ve yok hükmündedir. Esas açısından da Anayasaya aykırı olan bir yasanın geçersiz olması gerekir. Yasalara aykırı tüzüklerin iptal edilmesi gerekir. Bir disiplin işlemi, Polis Devlette olduğu gibi, takdiri bir işlem olmadığı için, yasalara veya hukuk ilkelerinin hüküm ve esaslarına uygun olmak koşuluyla geçerli olur. Buna karşın, Polis Devlet sisteminde yasa da, tüm yönetsel işlemler de, bütünüyle takdiri bir özellikte olduğundan ve dolayısıyla yönetenlerden kaynaklandığından, bunların kabulü koşuluna bağlandığından, derhal uyulması zorunlu birer kural halini almış olur. Bunların ayrıca bir varlık sağlık koşulu olması, söz konusu olamaz.

Hukuk Devleti görüş ve esasının mücerret bir kural, bir ideal olmaktan çıkıp, bir realite haline dönüşmesi için yaptırımlara gereksinim vardır. Devletin Hukuki tasarruflarını sınırlandıracak kuralların varlığı kabul edilmek gerektiği gibi, tasarrufların bu üstün kurallara aykırılığı savında bulunulduğu zaman, bu savın doğru olup olmadığını yargısal yöntemlerle saptamak ve sonuçta hukuk kuralına aykırılığı ortadan kaldırılabilecek yargısal bir teşkilâta ve yargısal bir denetime gereksinim vardır.

Bu durumda, devletin ve yönetimin hukuka bağlılığı ilkesinin kabulü, biri maddî, diğeri oransal olmak üzere ortaya iki mühim sorun çıkarır. Aynı bir yasal açıklık bulunmayan durumlarda yönetimin tâbi olacağı hukuk kuralları, fertler arasındaki ilişkilere uygulanan medenî hukuk kuralları mıdır? Yeni sosyal gereksinimlere cevap vermek üzere çeşitli etkinliklere giren, yönetimin tüm etkinliklerini, medenî hukuk kurallarına veya önceden konulmuş ve her türlü ayrıntıyı içeren yasalara uydurmak olanağı olacak mıdır? Olamayacağına göre, müspet yönetim hukuku, hangi metin veya esaslara dayanacaktır?

Yönetimin etkinlikleri hukuk kurallarına tâbi olunca, bir etkinlik veya tasarrufun bu kurallara uygun olup olmadığı açısından çıkacak uyumsuzlukları inceleyecek, işlemin ve eylemin hukuka uygunluğunu takdirde bulunacak, özetle bu uyumsuzluğu çözümleyecek yargısal merci ve teşkilat olacaktır.

Açıklanan sorun ve dolayısıyla yönetim hukuku değişik ülkelerde başka başka seyirler takip etmiş, bazı yerlerde yönetim hukukunun doğumunu ve gelişimini geciktirmiş ve ekseri yerlerde, yönetim rejiminin kabulü ile sonuçlanmıştır. Yönetim hukukunun doğuşu ve gelişmesi açısından Hukuk Devleti sisteminin uygulanmasını ve gelişmesini değişik ülkeler arasından araştırıp değerlendirmekte yarar vardır.

b. Hukuk Devleti Sisteminin Gelişimi³¹

Hukuk Devleti sistemine Fransa, büyük inkılapla girdi. İnsan Hakları Beyannamesi en üstün hukuk kuralını teşkil ediyor ve Anayasa ile yasalar da bunu

³¹ Onar, I, s. 139-145.

gerçekleştiriyordu. Yasal, hükümdarın, keyfi ve takdiri bir iradesi değil, yönetimin de üstünde olan ve milli egemenliği temsil eden millet temsilcilerinin iradeleri idi. Bu kurallar hükümet ve yönetimi de bağlıyordu ve artık memurlar bu iradenin ifadesi olan yasalara tâbi olacaklardı.

İlk bakışta, İnsan Hakları Beyannamesi, ferdin sübjektif haklarını temin ettiğine göre, mevcut hukuk kurallarının yönetim ile fert arasındaki ilişkilere de uygulanacağı ve esasen hukukun koruyucusu durumunda olan ve kralların baskısı altında, hüküm ve etkinlikleri azalmış bulunan Parlamenterlerin de fertle Devlet ve yönetim arasındaki uyumsuzlukları çözümleyecek tabii merci bulunduğu ve bu tarihi gelişimin de bunu gerektireceği düşünülebilir. Fakat uygulama bu biçimde olmamış ve Fransa yönetsel rejimi kabul etmiştir. Böylece Fransa'da Hukuk Devleti sistemi, bir gelişim seyri takip ederek, bağımsız ve yalnızca anayasa ilkeleri ile hukukun genel ilkelerine dayanan ve yönetsel yargı içtihatları ile gelişen bir yönetim hukuku meydana gelmiştir.

Almanya'nın polis devletinden hukuk devletine geçişi ise Fransa'daki seyri izlememiş ve dolayısıyla ayrı biçimde olmuştur. Ancak Almanya'da eski kurumların tümüyle yıkarak, tüm yeni kurumları ortaya koyacak Fransız büyük ihtilali ve inkılabına benzer geniş bir hareket gerçekleşmemiştir. Böylece, Almanya'da Polis Devlet dönemi ile hukuk devleti dönemini ayıracak bir ayırıcı sınır bulunmamaktadır. Diğer yandan, Almanya'da Fransa'daki gibi merkezileşme hareketi olmamıştır. Dolayısıyla, Alman yönetimi, gerek organik, gerekse işlev açısından Fransa'da olduğu gibi bir birlik özelliği göstermez. Burada yönetimin gelişimi her ülkede olduğu gibi, ayrı bir gelişim özelliği göstermemiştir. Aynı nedenlerden dolayı, Almanya'da yönetsel rejimin doğuşu ve gelişimi de ağır ve tarihi bir seyir takip etmiş ve netice olarak, bu rejim Fransa'daki kadar gelişim gösterememiştir.

Almanya'nın Polis Devlet döneminden, hukuk devletine geçişinde Fransız İhtilalinin büyük etkisi olmuştur. Fransa Anayasasının, tüm dünya anayasalarında olduğu gibi, Alman anayasa hukuku tarihinde de önemli izleri vardır. Fransa Anayasa ilkeleri XIX. yüzyıl başlarından itibaren güneyden başlayarak birbirini takip eden tüm Alman ülkelerinde kabul edildi. Fakat bu gelişim, Fransa'daki gibi, bir istiklal hükümdarlık kurumunun tamamen çökerek yerine mücerret bir kurumdan ibaret, bir devlet reisliği ile ve bir halk egemenliği kurulması ile olmadı. Aksine olarak, Devletin tüm güçleri prensin, Devlet reisinin şahsında toplandı. Fakat bu egemen güç, halka ve diğer organlara verdiği birtakım hak ve ayrıcalıklarla, kendini sınırlandırıyor. Yani Almanya'da Hukuk devleti (auto-limitation) kendi kendini sınırlandırma biçiminde gerçekleşiyordu. Hükümdarın verdiği ayrıcalık neticesi olarak, millet temsilcileri, bu gücün kullanılmasına iştirak ediyorlar ve yasalar, bütçe gibi, birtakım önemli işlem ve eylemler, bu iştirak

olmadan oluşmuyordu. Böylece, millet temsilcilerinin iştiraki ile konulmuş olan yasalar, yine aynı biçimde, yeni bir yasayla değiştirilinceye kadar, hükümet ve yönetimi sınırlandırıyordu. Böylece yasa, hükümdarın tek iradesinin ürünü olmaktan çıkmış, millet temsilcilerinin de iştiraki ile tahakkuk eden kolektif bir işlem ve eylem halini almıştı. Aynı zamanda egemen, yönetsel tasarrufları da, ilgili ve zorunlu bakanın iştirakiyle yapıyordu. Bakan da, bu işlemleri yasalara uygun bir biçimde yapmak zorundaydı. Fakat yönetim yalnız yasaların uygulanması ile sınırlı değildi. Bir yandan yönetimin yeni girişimlerde bulunması, mevcut hukuk kuralları çerçevesi içinde, yeni hukukî durumlar yaratabilmesi gerekiyordu. Bu gereksinim, yönetime, etkin (icra) kararlar alabilmek yetkisinin tanınmasına neden oldu. Diğer taraftan da, bu kararların uygunluğunu denetlemek ve saptamak gerekiyordu.

Daha önce açıklandığı üzere, hazine (Fise) teorisi ile Devletin birtakım tasarruflarını, adli yargının denetimine tabi tutan Alman Hukuku, Devlet sisteminin kabulünden sonra da aynı yolu izledi. Fakat artık, yönetimin malî sorumluluğunun patrimonial bir sorumluluk biçiminde tayin ve tespiti değildi. O ana kadar, sorumsuz ve hatta hukuk kurallarının üstünde sayılan otoritenin, medenî hukuk alanı dışında kalan tasarruflarının yargısal denetimi ve bu tür işlemlerden hukuk kurallarına aykırı görülenlere uygulanacak, yaptırım söz konusu oluyordu. Bu sorunun çözümü ve hukuk devleti sisteminin tümüyle uygulanması için ne hazine (Fise) ve ne de, değişik hukukî ilişkiler (gemisehte rechtsverhötmissse) teorileri kâfi idi. Bu durum, Alman İmparatorluğunda da, Fransa'daki gibi gelişim nispet ve ölçütünde olmamakla birlikte, yönetsel rejimin ve bir yönetim hukukunun gelişimini sağladı.

Polis Devlet döneminden, Hukuk Devletine geçiş, İngiltere'de de tümüyle, takdire dayanan (matter of State) alanın sınırlandırılmasına ve yargısal denetim alanının genişlemesine neden oldu. Egemenin, önemli ayrıcalıklarından olan "Matter of State" def'in dermeyanı, hükümet etkinliklerini yargısal denetimden kaçırdığı ve hükümete hukuk kurallarına bağlı olmaksızın takdiri olarak hareket etmek olanağını verdiği ve bunun da, ferdî haklar açısından tehlike yarattığı, İngiliz yargıçlarının gözünden kaçmadı. Yargıçlar 1689'da İkinci İhtilali takiben hükümdarın gücünün zayıflamasından yararlanarak, bu teoriyi yıkmaya çalıştılar. 1765'de Endich V. Carrington kararında bu tür bir ayrıcalık olması dikkate alınmıyordu. Anılan dava ile Endich adlı bir matbaacı Carrington'la diğer üç memurun mesken dokunulmazlığını ihlâl ettikleri savında bulundu. Davalı memurlar, yüksek bir makam tarafından verilen bir araştırma müzekkeresine dayanarak hareket ettikleri savında bulunuyorlardı. Bu müzekkere esas itibariyle yasal değildi. Zira bu tür bir müzekkere yalnızca yargı yerlerince verilebilirdi. Bu durum karşısında bakan, siyasi nedenlerle, hikmeti hükümet gereği ile ha-

reket ettiğini beyan etti. Bakan kendisine verilen haberlere göre, matbaacının kral ve iki meclis aleyhine, hareket ve tahrik edici yazılan içeren birkaç broşür hazırladığını ve hükümet gereği bu broşürlerin basılmasına ve satılmasına, derhal engel olmayı kapsadığını, bunu temin için araştırma zorunda kaldığını ve böylece arama işlemi (acts of State) türünden bir tasarruf olduğundan, yargıcın davaya bakma yetkisi bulunmadığını ileri sürdü. Yargıç bu olayda bakam bu tasarrufu icraya sevk eden siyasi neden ve etkenlerin yasa dışı bir araştırma müzekkeresi çıkarılmasına müncer olamayacağına ve bakanın bu emrinin memuru sorumluluktan kurtaramayacağına hükmetti. Böylece artık yargıç, yetkili bir makamın (matter of State) define rağmen, memurun hareketini incelemek yetkisini kendisinde görüyordu. Bununla birlikte, bu karar anılan tasarrufun bir hükümet tasarrufu (acts of State) türünden olduğunu ileri sürmeye, bir engel teşkil etmiyordu. Ancak yargıca siyasi etkenler, hikmeti hükümet savını ileri sürdürecektir nedenlerin var olup olmadığını, aramak gücünü veriyordu. Böylece, hükümetin tasarrufları üzerindeki yargısal denetim alanını tayin ve sınırlandırmak hükümete özgü bir hak olmaktan çıkıyor ve yargıcın güç ve yetki alanına giriyordu. Yargıç tetkikleri sonucunda, böyle bir defî haklı gösterecek tasarrufu hükümet tasarrufu (acts of State) kategorisine koyacak nedenlerin var olduğunu görürse davayı, esasına girmeden, olayı incelemekten reddediyordu. Yani tasarrufun yasallığını aramak yetkisini kendisinde görmüyordu. Bir yargıç kararında, hükümet tasarrufunun (acts of State) mahiyetini ve tasarrufların her türlü yargısal denetimin dışında kalmasının nedenini aşağıdaki biçimde açıklıyordu. Bir “acts of State” esas itibariyle hâkimiyet gücünün kullanılmasını kapsayan, bu itibarla, böyle bir tasarrufa yargı yerlerinde bakılması, denetlenmesi ve reddedilmesi mümkün değildir. Bu tasarruf yatırımını yasada değil, egemenlik gücünde bulur.

Böylece, İngiltere’de hukuka bağlı Devlet anlayışının XVII. yüzyıl aralarında hikmeti hükümet gereklerine dayanılarak genişletilen takdiri hareket alanını sınırlandırmış oluyor. Hükümdarın bu yetkisine karşı konulan kural (rule of law) ilkesidir. Bu ilke hiç bir şahsın hukukun üstünde olmadığı görüşüne dayanır. Egemen istisna olmak üzere, memur ve diğer vatandaşlar ilişkilerinde ana hukuku “Common Law”a dayanır. Ancak “rule of law” dışında kalan, siyasi ve diplomatik işler hükümetin takdir hakkına dayanır ve yargısal denetim dışında tutulur.

Bugün için İngiltere’de “rule of law” sahası çok genişlemiş ve “matter of State” alanı daha çok İngiliz uyrukluları doğrudan doğruya ilgilendirmeyen dış işlere, milletlerarası ilişkilere inhisar etmiş olmakla birlikte, yargı yerlerinin denetimi dışında kalan ve adli yaptırımlarla sağlanamayan bir kısım işlem ve eylemler bulunmaktadır. Gerek teamül hukuku “common law” ve gerekse yasalar neticesi olarak bir takım kamu görevlileri, adli soruşturmalarda fertlerin sahip olmadığı bir ayrıcalığa sahiptirler. Gerçekten Devlet hükmi şahsı aleyhine bir

dava açamaz ve memurların tasarruflarından dolayı, Devlete bir sorumluluk düşmez. Bundan sonra, Devleti temsil eden, hükümdar da “the king can do not wrong” düsturu gereğince sorumlu değildir. Hükümdara bağlı ve onun yürütme organı olarak işlem ve eylemler yapan bakanlar da, aynı dokunulmazlığa sahiptirler. Egemen, dolayısıyla, Devlet aleyhine bir dava açabilmek için “hetition of right” yöntemine göre, egemene bir dilekçe vermek suretiyle, temsil ettiği makam aleyhine, dava açmak için olurlarını almak gerekmektedir. Bu dilekçe, “Attonney General” tarafından incelenerek, leh ve aleyhte, bir raporla, netice hükümdara bildirilir. Ve ancak alınacak izin üzerine dava açılabilir. Bu tür bir istemde, ancak devletin yaptığı bir sözleşmenin yapılmaması, ihlâli veya bir mülkün haksız olarak alınması halinde ileri sürülebilir. Diğer durumlarda, egemen ve bakanlar aleyhine dava açılmaz.

İngiltere’de hükümdarın kesin ve takdiri yetkiye sahip olduğu ve adaleti dağıttığı dönemlerden kalan bu sorumsuzluk kuralı, bugün bir hükümet organı haline gelmesine rağmen devam etmekte olduğu gibi, aynı sorumsuzluk esası Devlete de tanınmıştır.

Bir İngiliz yargıcının evvelce bahsedilen kararında söylediği gibi, “Kanunsuz bir emir hukuken yok sayılır ve hükümdara atfedilemeyeceği gibi, bu emrin neticesi olarak yapılan hareket de memura atfedilir ve onun şahsen sorumluluğunu gerektirir”.

Anlaşıldığı üzere, Hukuk Devleti, siyasi yapının ve hukuk sisteminin tarihi gelişimi nedeniyle, İngiltere’de, özel bir biçim almış ve Devletin hükmi şahsiyeti, hukuk kurallarına bağlılığı ve sorumluluğu biçiminde görülememiş ve gene de bir kısım istisnaları ve dokunulmazlıkları korumuştur.

İngiltere’de tarihi nedenlere, dayanan, anılan dokunulmazlık, büyük çapta İngiltere’nin etkisi altında kalan Amerika’da da etkinliğini göstermiştir. Ancak, İngiltere’de yaşanan tarihi neden ve etkenler, Amerika’da yaşanmadığı içindir ki, İngiliz hukuk ilkelerinin Amerika açısından açıklanmasını daha da güçleştirmektedir. Gerçekten, İngiltere’nin aksine Amerika’da, tarihi ve geleneklere dayanan bir kralın varlığından bahsetmek mümkün değildir. Kuruluşundan beri, halkta bulunan egemenliğin, devlet başkanlığı makamının bünyesinde toplandığını ileri sürmek dayanaksız bir savdan ileri gidemez.

Bunları dikkate alan Amerika yargıçıları ve diğer hukukçuları, başka bir nedenle, Devletin hukukun yaratıcısı olması ve bu itibarla hukukun üstünde bulunması ile açıklamaya çalışıyorlar. Bu açıklama biçimi ise, hukuka bağlı devlet fikri ile, özellikle hukukun devletten önce ve devletin üstünde olduğu teorisi ile bağdaştırılamaz. Bu görüşle, hukuk Devleti fikri, ancak “autolimitation” teorisi ile bağdaştırılmak suretiyle açıklanabilir.

İngiltere ve Amerika’da bu ayrık durumlar ve görüşler haricinde, yönetsel görevleri yapan ve hükmi şahsiyete sahip bulunan “corporationlar ve bunların memurları aleyhine genel kurallara dayanarak dava açılabilir. Bununla birlikte, 1893’de memurlar fertlerin adli takiplerine karşı koruma amacı ile yayınlanan “Public Authorities Protection Act” yasası da memurlara bir takım ayrıcalıklar tanımaktadır.

Böylece, değişik gelişim aşamalarından geçmekle birlikte, Hukuk Devleti fikri bütün medeni topluma egemen olmuş ve bu sistemin doğuşu ve gelişmesi yönetim hukukunun da, bağımsız bir hukuk dalı olarak doğmasına ve gelişmesine neden olmuştur.

SONUÇ

Kamu hizmetlerinin belli bir düzen ve süreklilik içerisinde yürütülmesini sağlayan ve yönetilenlerin temel hak ve özgürlüklerinin güvencesi sayılan “hukuka bağlı yönetim” anlayışı, kendiliğinden ve birden bire ortaya çıkmayıp, bu alanda geçirilen birçok aşamadan sonra kademeli olarak gerçekleştirilmiştir. Yönetim hukuku, Roma Hukukundan itibaren kamu hukuku (Jus Publicum) ve özel hukuk (Jus Privatum) ayrımına dayanır. Kamu hukuku “Devlete ait olan hukuk veya Devlet hukuku olarak tanımlanır. Başka bir anlatımla kamu hukuku Devlet teşkilatını, adaletin dağıtılmasını, Devletin yönetilmesini ilgilendiren konulara ilişkin ilkeleri ve kuralları koyan hukuk olarak da tanımlanabilir. Yönetim hukukunun doğuşu ve gelişimi, özel hukuk, kamu hukuku ayrımının egemen olduğu ülkelerde olmuştur.

Mülk devleti anlayışı, henüz merkezi yönetimlerin güçlenerek, devleti yöneten tek ve mutlak güç haline gelmediği, ortaçağ Avrupa’sının, feodal sistemlerinde görülür. Derebeylik de denilen bu sistem, senyör adı verilen bazı kimselere asker yetiştirmeleri ve bazı kamu hizmetlerini görmelerine karşılık olarak devlet topraklarının dağıtılmasıyla doğmuştur. Zamanla güçlenen derebeyleri, bir kısım ayrıcalıklar elde eden şehir devletleri ve kilise ile beraber devlet otoritesine ortak olmuşlardır. Böylece, kamusal otorite, derebeyi, ayrıcalıklı şehir yönetimleri ve kilise arasında paylaşılarak merkezi yönetimi. Temsil eden hükümdarın egemenliği zayıflamıştır.

Devlet “mülk” aşamasından bir sıçrama yaparak güncel niteliğe kavuşmamıştır. Tarihi süreç içerisinde mülk devlet anlayışından, Polis devleti anlayışına geçirilmiştir. Polis Devlet Almanların Fransız ihtilalinden önceki mutlak hükümdarlık rejimine verdikleri addır. O devirlerde Polis kavramı çok daha geniş anlam taşıyarak iç kamu kudreti kavramına karşılık ola

rak kullanılıyordu. Polis kudreti veya polis hakkı kayıtsız ve kontrolsüz yönetsel güç veya yetki demekti. Polis devleti deyimi ile adlandırılan sınırsız ve denetimsiz iç kamu gücü ilk defa Almanya'da doğmuş ve yönetimin hukuka, yargı denetimine bağlı olmadığını gösteren devlet tipi olarak nitelendirilmiştir.

Ortaçağ İngiltere'sinde de, Polis Devlet Teorisinin niteliklerine rastlanır. Gerçekten bu devirde, İngiltere'de hükümdar, mutlak ve takdiri bir yetkiye sahipti. Hareketinden ve memurlarının fiillerinden dolayı hiç bir yargısal denetime tâbi değildi. XVI. ve XVII. yüzyıllarda bu görüş sürmüştür.

Gerek mülk devlet ve gerekse Polis Devlet ilkelerinin Osmanlı İmparatorluğunda da yaşandığı görülmektedir. Gerçekten İmparatorluğun doğuşunda ve ilk aşamalarında Devlet teşkilâtı, bir yandan askeri esaslara diğer yandan da arazi rejimine dayanmak ve böylece de feodal bir durumda görülmekle birlikte, Ortaçağ Avrupa'sında görülen biçim ve genişlikte bir feodalite değildir. Bilindiği gibi, İslam ülkelerinde, özellikle Osmanlılarda savaşlarla elde edilen arazinin genellikle çıplak mülkiyeti (rakabesi), Devlet hazinesi (beytulmande bırakılırdı. Miri Arazi (Arz-ı memleket) olarak nitelendirilen bu topraklar savaşlarda başarı gösterenlere tımar, zeamet ve has adıyla verilir.

Devlet ve hukuk fikri, hukuk kuralları karşısında Devletin durumunun geçirmiş olduğu aşamalar, Devletin hukuka bağlılığı sistemi ile yüksek bir gelişim sınırına ulaşmıştır. Hukuk Devlet sisteminin Polis Devletten farkı Devletin etkinliklerinin takdiri kurallarına değil, hukuk kurallarına tabi olmasıdır. Fertler etkinliklerini önceden konulmuş objektif bir takım kurallara uydurmak zorunda oldukları gibi, Devlet de böyle bir takım kurallara tâbi olacaktır.

Hukuk Devlet sistemine Fransa, büyük inkılapla girdi. İnsan Hakları Beyannamesi en üstün hukuk kurallarını teşkil ediyor ve Anayasa ile yasalar da bunu gerçekleştiriyordu. Yasa, hükümdarın, keyfi ve takdiri bir iradesi değil, yönetimin de üstünde olan ve milli egemenliği temsil eden millet temsilcilerinin iradeleri idi. Bu kurallar hükümet ve yönetimi de bağlıyordu ve artık memurlar bu iradenin ifadesi olan yasalara tâbi olacaklardı.

Hukuk ve Devlet arasındaki ilişki, Hukuk devletinin ve yönetim hukukunun doğuşunu, yönetim hukukunun büyük ve tanınmış profesörlerinden M. Hauriou müessese teorisi ile çok çarpıcı bir biçimde açıklamıştır. Özellikle, gelişim ve değişim içerisinde bulunan toplumlarda, sık sık rastlanan bunalımlar, başarılar ve başarısızlıklar anılan teorinin ilkeleri çerçevesinde daha iyi anlaşılabilir.

Hauriou müesseseyi; “müessese, sosyal bir ortamda tahakkuk eden ve hukuken devam eden bir teşebbüs fikridir ki, bu fikrin oluşması için bir güç oluşur ve bu güç, bu fikir ve teşebbüsü tahakkuk ettirecek organları temin eder. Diğer yandan, bu fikir ve teşebbüsün gerçekleşmesi için ilgili sosyal grup mensupları arasında iştirak şuuru meydana gelir ve bu şuur değişik biçimlerde seyreder. Bu seyretmeleri gücün organları sevk ve yönetir ve aynı zamanda bu seyretme bazı yöntemlerle düzenlenir” biçiminde tanımlamıştır.

BÖLÜCÜLÜK VE TASNİFLERİ

Dr. İlhan AKBULUT***

1. BÖLÜCÜLÜK KAVRAMININ AÇIKLANMASI

Bölme, sözlük anlamı olarak ayırma, parçalama şeklinde açıklanmaktadır¹ Bölücülük kavramı ise, bir bütün olan toplumun unsurlarının, ayrı ırk, ayrı din ve ayrı mezhep olduklarını iddia ederek toplumu bölme amacıyla yapılan faaliyetlerdir.² Yine bir başka tanıma göre ise; “Bir ulusun, ülkesini oluşturan bölgelerden bazılarını karşı duygu bağlılığının ulusal bağlılığı, bir başka deyişle millî birliği aşacak ve tehlikeye sokacak derecede ifade edilmesine bölücü hareket, bölücülük denilmektedir”.³ International Encyclopedia of The Social Sciences’de ise bölücülük şu şekilde açıklanmaktadır : “Bölücülük, toplumdaki sınıfların fiziksel olarak birbirinden ayrılmalrı şeklinde ortaya çıkan ve bu sınıflar tarafından kurumlaştırılmış bir müessesedir”.⁴

Türk Devleti’ni ırkçılık mülâhazası ile bölmeye veya millî duygulan yok etmeye veya zayıflamaya yönelik fiil ve davranışları, TCK yasaklamıştır. Ezcümle 1982 Anayasamızın 2 nci maddesine milliyetçilik ilkesi konulmuş, 3 üncü maddesinde Türkiye Devleti’nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütün olduğu hükme bağlanmıştır. DÖNMEZER, bu son ilkeyi bir analize tabi tutarak konuyu devletin ülkesi ile bütünlüğü ve bölünmezliği ve milletin bütünlüğü ve bölünmezliği tarzında iki kavrama ayırarak incelemekte ve devletin ülkesi ile bütünlüğü, bölünmezliği hususunda şunları söylemektedir : “...Türk Devleti’nin şekli Türk Anayasası ile belirlenmiştir. Devletin ülkesi ile bütünlüğü, hâkimiyetin ülkede tümü ile Türk Milletine ait bulunması ve Türk ülkesinin tümünde aynı tarzda ve Türk Milletinin mümessilleri marifetiyle kullanılmasını ifade eder. Ülkenin belirli kısımlarında, devlet hâkimiyetinin sınırlandırılması, daraltılmasını ifade eden her türlü çabalar kanaatimizce devletin ülkesi ile bütünlüğü ve bölünmezliği ilkesini ihlâl eder. Bu itibarla her türlü bölgecilik gayretleri, ülkenin bazı kısımlarında Türk Milletine ait hâkimiyetin kullanılışında sınırlandırmasını ifade edeceği için,

* Hakim Kd. Binbaşı.

¹ Okyanus Ansiklopedik Sözlük; Pars Yayınları, İstanbul, 1971, s. 355.

² Türkiye’de Yıkıcı ve Bölücü Akımlar; KKK Yayınları, Yayın No. I, Ankara, 1982, s. 43.

³ CİHAN, Erol, Türk İnkılâp Tarihi Notları, I. Türk Devrimi Kavramı ve Yorumları, İkinci Baskı, İstanbul, 1983, s. 59.

⁴ International Encyclopedia of The Social Sciences, The Macmillan Company and The Free Press, Lon- don, 1968, Volume 14, s. 144-150.

devletin ülkesiyle bütünlüğü ilkesini ihlâl eder. ...Milletin bütünlüğü, bölünmezliği: Devletin ülkesiyle bütünlüğü ve bölünmezliği ilkesini izah etmek, bu ilkenin muhtevasını tayin etmek, milletin bütünlüğü ve bölünmezliği ilkesinin muhtevasını tespit etmeye nazaran daha kolay gözükmektedir. Kanaatimizce, inceleme konusu ilkenin temel hak ve hürriyetleri ve özellikle fikir ve düşünce hürriyeti yönünden olan nazik durumunu da ilkenin bu kısmı ortaya çıkarmaktadır”.⁵

2. BÖLÜCÜLÜĞÜN TASNİFLERİ

Bölücülüğü çeşitli açılardan tasniflere tâbi tutabiliriz. Bu tasnifleri, ülke bütünlüğünün parçalanmasında uygulanan yöntem olarak, ülke bütünlüğünün güçlenmesini önlemek amacıyla ve uyuşturucu ve silah kaçakçılığı bünyesi içinde desteklenen bölücülük hareketleri şeklinde inceleyebiliriz.

a. Ülke Bütünlüğünün Parçalanmasında Uygulanan Yöntem Olarak Bölücülük

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra devletler, günümüze kadar teknolojik ilerlemeye paralel olarak eşi görülmemiş bir konvansiyonel ve nükleer silahlanma yarışına girmişlerdir. Bu silahlanma yarışı, günümüzde de artan bir hızla devam etmektedir. Ancak özellikle XX. yüzyılın ikinci yansından sonraki dönemde, topyekûn savaşlar değil, bölgesel çatışmalar söz konusudur. Çünkü topyekûn savaş konvansiyonel silahların yanı sıra nükleer silahların da kullanılmasını gerektirecek ve bundan da savaşan ülkeler zararlı çıkacaklardır. Nükleer bir savaşta kazanan tarafın olmayacağını artık herkes bilmektedir. Halen iki süper güç arasındaki silahsızlanma görüşleri bu gerçeği devletlerin de kavradıkları sonucunu doğrulamaktadır.

Topyekûn savaş çıkmasının bir diğer nedeni de, çağımızda teknolojik gelişmenin bir sonucu olarak, haberleşme tekniklerinin çok gelişmiş olmasıdır. Böylelikle varılman istenen amaca hizmet edebilecek her türlü yıkıcı, yapıcı mesajlar, hedef alman topluma ve bireylere süratle ve etkileyici bir şekilde ulaştırabilmektedir.

Günümüzde toplumların ve bireylerin siyasal, sosyal ve ekonomik düşüncelerini yayıflatarak, değişime uğratabilecek, toplumların ve bireylerin zaafalarını istediği yönde kullanabilecek soğuk savaş teknik ve taktiklerinin oldukça gelişmiş olması da son neden olarak sayılabilir.

“Böl ve yönet” stratejisi günümüzde, ülke bütünlüğünün parçalanmasında en çok kullanılan yöntemdir. Bu strateji toplumların ve bireylerin sosyal, siyasal, dinî inançları, ekonomik yapılan, psikolojik durumları ve toplumun emik yapı-

⁵ DÖNMEZER, Sulh, Devletin Ülkesi ve Milleti İle Bütünlüğü ve Bölünmezliği İlkesi, İHFM 50. Yıl Armağanı, İstanbul, 1973, s. 15.; Ayrıca Bk. DÖNMEZER, Sulh, Vatanın ve Milletin Bölünmezliği, Son- havadis, 27.1.1988.

yapısı dikkate alınarak, farklı boyutlarda uygulanmaktadır. İlk aşamada, bireylerin propaganda ile belirli görüşler doğrultusunda şartlandırılması, toplumun bazı kesimlerinin mevcut düzene karşı harekete geçirilmesi ve böylece kargaşa ortamı yaratılması amaçlanmaktadır. Stratejinin daha sonraki aşaması iç savaş çıkartarak ülkenin ele geçirilmesidir. Bu stratejinin uygulanmasında hedef olunan toplum kesitleri özenle seçilmektedir. Hedef alınan bu toplum kesitleri şu şekilde gruplandırılabilir: Öğrenciler, işçiler, memurlar, azınlıklar, etnik gruplar, mezhep grupları, silahlı kuvvetler mensupları, güvenlik kuvvetleri.

Ülke bütünlüğünü parçalamak isteyen güçler önce işçi - memur ve öğrencileri hedef almakta daha sonra ise toplumun diğer kesitlerini elde etmeye uğraşmaktadırlar. Burada ilk aşama sendikaların ve işçilerin yürürlükteki yasaların emekçilerin aleyhine olduğu görüşü işlenerek grevlere gitmelerini sağlamaktır. Sendikaların içine ve işçilerin arasına kendi ideolojik görüşleri doğrultusundaki kişileri sokup, zamanla bunların sendikanın yönetim kadrosunda görev almalarını sağlamak amaçtır. Bu yolla sendikanın, kendi görüşlerini savunması sağlanacak ve işçiler arasında bulunan provokatörlerin kışkırtılması sonucu geniş işçi kitlesi bilinçsiz bir şekilde eylemlerin içine sürüleceklerdir. Eylemler ve grevler yurt düzeyine yayılınca, yurttan üretim düşecek bunun sonucu işsiz insanlar artacak, alım gücü azalacak ve böylece toplumun diğer kesimlerinin de olayların içine sokulması için uygun zemin yaratılmış olacaktır. Ayrıca bu stratejinin doğal bir uzantısı olarak bölücü, yıkıcı güçler basın yayın yolu ile “izm”li ideolojilere olan nefreti yavaş yavaş yok etmek, zamanla halkın olağan saymasını, daha sonraki aşamada ise halkın bu ideolojilere sempati duymasını amaçlamaktadırlar.

Ülkede yaşayan etnik gruplar, azınlıklar ve mezhep grupları arasında nifak tohumlarını ektikten sonra, devletin silahlı kuvvetlerine ve emniyet teşkilatına sızma gerçekleştirilir.

Bundan sonra son aşama olan ihtilal aşamasına gelinir. İhtilal bir iç savaş ortamı sonucunda oluşur. İhtilal ya ülke içindeki güçlerce yapılır, ya da bu ideolojiyi benimseyen yabancı ülkenin müdahalesiyle gerçekleştirilir.

b. Ülke Bütünlüğünün Güçlenmesini Önlemek Amacıyla Bölücülük

Emperyalizm günümüzde yayılcı olarak ortaya çıktığı gibi, ekonomik emperyalizm şeklinde de kendini göstermektedir. Gelişmiş bir ülke, teknolojik ilerlemenin doğal bir sonucu olarak, ürettiği mal ve hizmetlerin ülkesi içerisindeki tüketilemeyen bölümünü dışarıya pazarlamak zorundadır. İşte burada, üretilen mal ve hizmet fazlasının dışarıya satılmasında, gelişmekte olan ülkelerin bir “ekonomik sömürge” haline getirilmesi gerekmektedir. Bu emperyalist ekonomik sistemin zorunlu bir sonucudur. Talep fazlası mal ve hizmetin dışarıya pazarlanamaması durumunda sistem bir “fasit dairenin içine girer, bu da sistemin

kendi kendisini tüketmesi sonucunu doğurur. Gelişmekte olan ülke eğer ülke bütünlüğünü tam anlamıyla sağlar ve bunun sonucunda gelişmesini hızlandırırsa dışarıdan talep ettiği birtakım mal ve hizmetleri artık kendi ülkesinde üretebilir bir düzeye ulaşacaktır. O halde, emperyalist bir devlet için önemli ve gerekli olan, gelişmekte olan ülkenin iç bütünlüğünü bozmak ve böylece hedef alınan devleti başka sorunlarla uğraştırarak, gelişmesini büyük oranda yavaşlatmaktır. Bu durum emperyalist devletin işine gelir. Son aşamada ekonomik emperyalizm siyasetini güden devlet, hedef alınan devletteki çeşitli uzantılarıyla kendi çıkarları doğrultusunda duruma el koydurtur. Rejim aleyhtarlarını temizleyerek kurmuş olduğu mevcut düzeni sürdürür.

c. Uyuşturucu ve Silah Kaçakçılığı Bünyesi içinde Desteklenen Bölücülük

Bu tür bölücülük hareketleri yukarıdaki bölümde incelenen ülkenin güçlenmesinin önlenmesi amacını güden bölücülüğün doğal bir uzantısıdır. Gelişmiş ülkelerde öyle tröstler vardır ki bu tröstlerin en önemlisi —gelişmiş ülke açısından— silah tröstleridir. Uluslararası silah tröstleri ürettikleri askerî malzemeyi satmak zorundadırlar. Bu ekonomik emperyalizmin bir gereğidir.

Hedef alınan ülkelerde çıkarılan iç karışıklıklar sonucu, halk güvenliğinin devlet tarafından karşılanmadığı düşüncesine kapılır ve kendi güvenliğini sağlamak için silahlanır. Bu durum tröstlerin ürettiği savaş malzemelerinin pazarlanması olanağını doğurur. Bu da ekonomik emperyalizmin idamesi demektir.

Kaçakçılık, sosyal, siyasal, coğrafi ve ekonomik yapılardan kaynaklanan, arz ve talep kuralına bağımlı, her devirde sınırlardan mutlaka giriş ve çıkış imkânı bulan, bireysel ve örgütsel maddî bir olgudur.⁶ Kaçakçılığın esas amacı kârdır. Kaçakçılığın yasalarımızda açık ve seçik olarak tanımı yapılmamış ise de 1918 sayılı Kaçakçılık Kanunu'nun 1 inci maddesinde altı bent halinde sayılan ve aşağıda gösterilen fiiller kaçakçılık olarak kabul edilip bu durumlarda aynı yasada öngörülen cezaî müeyyideler uygulanmaktadır. Kaçakçılık olarak kabul edilen eylemler şunlardır:

® Herhangi bir maddeyi ve eşyayı gümrük işlemlerine tâbi tutulmaksızın Türkiye'ye ithal ve ithale teşebbüs etmek.

® Yurdumuza ithali veya ihracı yasaklanan herhangi bir madde veya eşyayı ithal veya ihraç veya bunlara teşebbüs etmek, devletçe ihraç şartı ile müşterisine satılan eşya ve maddeleri yurdumuzda satmak veya mücbir bir sebep olmaksızın muayyen bir süre içinde ihraç etmemek.

• Yukarıda iki fıkrada yazılı kaçak eşyayı memleket dâhilinde bir yerden bir yere bilerek nakletmek, satın almak, satmak, saklamak, veya satılığa arz etmek, yahut alınıp satılmasına aracılık etmek.

⁶ ERMAN, Şehir, Kaçakçılık Kanunu Şerhi, İstanbul, 1973, s. 5.; Ayrıca Bk. ERMAN, S., Kaçakçılık Suçları, C. IV, İsmail Akgün Vakfı Matbaası, İstanbul, 1981, s. 7.

• Devlet tekelinde bulunan maddeleri yetkili veya müsaadeli olmaksızın, Türkiye’ye ithal, memleket içinde bir yerden diğer bir yere sevk ve nakletmek, saklamak, satılığa çıkarmak veya satmak, bilerek kabul etmek, satın almak, kullanmak veya sarf etmek ile Türkiye dahilinde imal etmek veya imal için dışarıdan araç veya gereç ithal etmek veya bunları dahilinde yapmak veya nakletmek veya kullanmak ve muhafaza etmek yahut failin ne maksatla kullanacağını bilerek sağlamak.

• Hususî kanunlarına göre muayyen işler için devletin alacağı resimden hariç olarak veya az resimle ithal olunan veya hükümetçe verilen resme ve tekele tâbi maddelerin tahsis edildikleri yerden başka yerlerde kullanmak veya satmak, bilerek satıl almak ile kanunî hakkı olmaksızın fazla şekilde almak veya bu hususta beyanname doldurmak yahut teşvik ettirmek ve hususî kanunlara veya müsaadelerle istisna en herhangi bir iş için geçici kabul suretiyle ithal olunan veya geçici ihraç yoluyla ihraç edilen eşya ve maddelerin ihraç ve ithalinde kanun ve müsaadelerindeki şartlara uymamak.

Ayrıca bu kanunda yukarıda gösterilen fiillerin icrasında gerek kişi, gerekse husule gelmesi bakımından kaçakçılık:

- Bireysel kaçakçılık,
- Toplu kaçakçılık,
- Teşekkül halinde kaçakçılık, olmak üzere tasnif edilmiş olup, bu tarzda işlenmesinde faillerine uygulanacak cezaî müeyyideler de değişik ve artırılmış halde bulunmaktadır.⁷

Konumuz olan silah kaçakçılığı yukarıda 6 bentte ifade edilen ve kaçakçılık olarak tavsif edilen fiiller içerisinde belirtilen hususlardan olup, bu tarz hareket etmek doğrudan silah kaçakçılığını yaratır.

Kaçakçılık özellikle silah kaçakçılığı bir ülkenin ekonomisinde ve sosyal yapısında önemli yaralar açar. Birçok devletler kaçakçılığı bilhassa silah kaçakçılığını etkin bir hale getirmeyi amaçlayan tedbirler almaktadırlar. Bu ülkeler bu yoldan en iyi geliri elde etmek için zaman zaman şirketler kurmaktadır. Nitekim ABD’de yayınlanan, U.S. News and World Report Dergisi’nin, “Narcotics: Terror’s New Ally” başlıklı makalesinde şu iddialar yer almaktadır : “Batı haber alma örgütleri, bir devlet kuruluşu olan Bulgar ithalat ihracat örgütü Kintex’in uzun süredir uyuşturucu madde ve silah ticaretiyle uğraştığını ayrıntılarıyla belgelediler. Eroin ve haşhaş, Batı Avrupa’ya yasal kargoların içinde sokuldu. Buradan elde edilen kâr, Avrupa ve Orta Doğu’daki çeşitli terör örgütleriyle Türkiye’deki Kürt ve Ermeni isyancılara gönderilen silahların satın alınma-

⁷ Ayrıntılı Bilgi için Bk. ERMAN, Sahir, Kaçakçılık Kanunu Şerhi, İstanbul, 1973.

sunda kullanıldı. Bulgaristan'ın bu işteki çıkarı, ekonomisi için dövizini temin etmesi ve İtalya'nın Kızıl Tugayları, İspanya'nın ETA'sı gibi şehir gerillalarına sağlanan destek ile NATO üyesi ülkelerde yaratılan kargaşaydı".⁸

Bölücüler için hayati önem taşıyan konulardan birincisi silahlanmak, ikincisi örgütün genel masraflarını karşılayacak geliri temin etmektir. Gerçi örgüt, soygun, gasp, vesaire yollarla zaman zaman gelir elde edebilmekteyse de, bazen bu yollarla toplanan paralar yetersiz kalmakta, veyahut da örgütün geleceği açısından kötü sonuçlar doğurabilmektedir. Bu itibarla çok kârlı ve bir soyguna nazaran daha az tehlikesi olan uyuşturucu madde kaçakçılığının, örgütlerce benimsenmesi ve bu yolla elde edilen gelirin silaha dönüştürülmesi benimsenmektedir.

Uyuşturucu madde kavramından ne anlaşılacak gerektiği hususunda mevzuatımızda bir açıklık yoktur. Türk Ceza Kanunu'nda da uyuşturucu madde tabiri kullanılmaktaysa da bir tanım verilmemektedir. Ancak bazı uyuşturucu madde türleri sayılmaktadır. Dünya Sağlık Teşkilatı Uyuşturucu Maddeler Ekspertiz Komitesi alışkanlığı şu şekilde tanımlamıştır : “Önüne geçilemez gereksinme, yahut arzu, kullanıldığı miktarı artırma eğilimi, ruhsal, fiziksel bağımlılık hali yaratan maddeler uyuşturucu maddedir”.⁹

İngilizce karşılığı ile “Narcotics”, Yunanca karşılığı ile de “Narke” kelimesiyle ifade edilen uyuşturucu madde kavramı, uyuşturucu etkisi bulunan ve kişide alışkanlık yaratan maddeleri içermektedir. Bir maddenin uyuşturucu sayıla- bilmesi için:

- Zehirleyici etkisi olması,
- Müsekkin ve uyuşturucu etkisi olması,
- Keyif verici niteliği olması,
- Gittikçe artan miktarda kullanılmaya ihtiyaç duyulması,
- Kullanılması halinde alışkanlık ve iptila doğurması yanında, kesilmesi

sonucu kriz vermesi,

- Milletlerarası sözleşmelerde belirtilmesi gerekir.

Uyuşturucu madde bağımlılığının ise, üç özelliği olduğunu görmekteyiz:

- Uyuşturucu maddenin sağlanması ve kullanılması için önüne geçilemez ve

dayanılmaz bir istek,

- Uyuşturucu maddeyi kullandıkça devamlı olarak kullanımı artırma eğilimi,
- Uyuşturucu maddeye karşı fiziki ve ruhi tutkunluk.

⁸ Bk. U.S. New and VWorld Report, 4.5.1987, s. 32-33.

⁹ GÜNAL, Yılmaz, Uyuşturucu Madde Suçları, Ankara, 1976, s. 8.; DÖNMEZER, Sulh Uyuşturucu Maddelerin Hukuk ve Kriminoloji ile İlgili Bazı Yönleri, İHFM. C. XXXVI, İstanbul, 197', Sayı: 1-4, s. 1-14; DÖNMEZER, Sulh Uyuşturucu ve Tutku Yaratıcı Maddeler, Alkol ve Suç, Kriminoloji, Altıncı Baskı, İstanbul, 1981, s. 383-404.

Uyuşturucu maddelerin en önemli özelliği olan bağımlılığı bugün bazı uyarıcı maddelerin (amfetamine) ve teskin edici maddelerin (barbiturat) yarattığı da tespit edilebilmektedir. Aslında son zamanlarda uyuşturucu madde alanının hayli genişlemesi, ne gibi maddelerin uyuşturucu madde sayılacağı sorusunu akla getirebilir. Bu konuda Türk Ceza Kanunu'muz değişikliğe uğramadan önce 403 üncü maddesinde uyuşturucu maddeleri teker teker saymakta idi. Ancak bilahare yapılan değişikliklerle uyuşturucu maddelerin sayma yönteminden vazgeçilmiş, bu maddeleri göstermek için sadece “uyuşturucu maddeler” denilmekle yetinilmiştir.

Uyuşturucu madde alışkanlığı birçok ülkelerde korkunç bir felaket halindedir. Dünyada en çok kullanılan uyuşturucu maddeler, esrar, afyon, morfin, eroin, kokain ve psikotrop maddelerdir. Uyuşturucu madde müptelası olanlar düzenli çalışma gücünden yoksun oldukları için, her türlü yasa dışı yollara başvurabilirler. Uyuşturuculara bağımlı hale gelmiş olan kişiler bu maddeleri bulabilmek için veya bu hususta parayı bulabilmek için muhtelif suçlar işlemektedirler.

Günümüzde yıkıcı ve bölücü örgütlerin organize olmaları ve ihtiyaç duydukları silahları temin edebilmeleri, büyük ve devamlı bir mali kaynağı gerektirmektedir. Bugün yeryüzünde uyuşturucu madde ticareti kadar büyük mali kaynak temin eden başka kaçakçılık konusu düşünülemez. Bu konuda DÖNMEZER şöyle demektedir : “Uyuşturucu maddelerin Türkiye sahnesi bakımından dikkat çekici olay, söz konusu maddelerin ve özellikle eroinin Türkiye’de yıkıcı, diktatoryacı, ihtilalci, komünist sol tarafından yürütülen savaşta bir silah olarak kullanıldığına ilişkin bazı işaretlerdir. Hiç değilse kanun dışı yer altı örgütlerinden Dev-Sol’un bir kısım yöneticileri silah temini maksadıyla Avrupa’ya eroin kaçırdıklarını ve bundan elde ettikleri bedel ile silah satın aldıklarını itiraf etmişlerdir”.¹⁰

Uluslararası terörü yönlendirenlerin muhtelif yollardan karşılıklı silah desteği sağladıkları ve bir örgüt tarafından temin edilen silahların diğer ülke örgütleri tarafından da kullanıldığı bilinmektedir. Ezcümle 13 Eylül 1974’te bir ABD kampından, Baader-Meinhoff çetesinin çaldığı silah ve el bombalarının Japon Kızıl Ordusu tarafından çeşitli eylemlerde kullanıldığı saptanmıştır. Türkiye’de, sağ ya da sol örgütlerden ele geçen silahların balistik kontrollerinde aksi görüş sahiplerince yapılan eylemlerde de kullanıldığı tespit edilmiştir. Bu husus silah kaçakçılarının terörizmi teşvik için bir silahı birkaç defa satarak fazla kazanç sağladığını göstermektedir.

Ülkemiz uyuşturucu madde kaçakçılığında bir köprü gibi kullanılmaktadır. Görülmektedir ki, uyuşturucu madde kaçakçılığının yegâne gayesi büyük kâr elde etmek ve bunun neticesinde de silahlanmaktır. Bir kısım yerlerde, çeşitli grup ve kişilerce sevk ve idare edilen silah ve uyuşturucu kaçakçılığı yardımı ile ül-

¹⁰ DÖNMEZER, Sulh Tutku Yaratıcı Maddeler Konusuna Sosyo-Politik Yaklaşım, İHFM Atatürk’e Armağan, C. XLV - XLVII, Sayı: 1-4, İstanbul, 1982, s. 1019.

kemizden elde edilen gelirin bir kısmı, ülkedeki örgütlerin ihtiyacına harcanarak kendi paramızla ülkeyi içten çökertme amaçlanmıştır. Ezcümle, Güneydoğu ve Doğu Anadolu yolu ile dış ülkelere sevk edilen uyuşturuculardan yurt dışında bilhassa bu iş için bazı ülkelere oluşturulan şirketler önemli ölçüde kâr sağlamakta ve bu elde edilen kazançlarla muhtemelen tehdit merkezine transfer etmektedirler.¹¹

Ülkemiz açısından uyuşturucu madde kaçakçılığının önlenmesi için kanaatimizce, Aktif ve Pasif mücadele yapılması gerekmektedir. Aktif mücadele, emniyet kuvvetleri marifetiyle yapılan mücadeledir. Sık sık denetimlerle kaçakçılık faaliyetleri önlenabilir. Pasif mücadele ise, vatandaşlara uyuşturucu maddelerin zararları kitle iletişim araçları marifetiyle iletilmesi, özellikle genç neslin kullandığı bu maddelerin eğitim kurumlarında zararlar öğretilmeli ve genç kuşakların bu maddelere alışkanlıktan uzaklaşması sağlanmalıdır.

¹¹ Türkiye’de Anarşi ve Terörün Sebepleri ve Hedefleri, Ankara, 1985, s. 46.; “Drugs Terror”. U.S. News and World Report, 4.5.1987, s. 30 vd.; Bir gazetede uyuşturucu madde kaçakçılığı ile ilgili haber şu şekilde : “Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık İstihbarat ve Harekât Dairesi Başkanlığının verilerine göre, 1992 yılı başından 17 Kasım 1992 tarihine kadar, yurt genelinde 13 bin 916 kilo uyuşturucu madde ele geçirildi. Toplam 804 uyuşturucu madde kaçakçılığı, güvenlik kuvvetlerince gün ışığında çıkarıldı. Bu olaylarla ilgili olarak, failleri bilinen 798 olay meydana gelirken, 6 olayın failleri henüz belirlenemedi. Avrupa ülkeleri arasında, Türkiye, en çok uyuşturucu madde ele geçirilen ülke olarak ilk sırayı alıyor”. PKK’nın Uyuşturucu Hattı, 23 Kasım 1992 tarihli Hürriyet Gazetesi, s. 9.

YÖNETİMİN ÇEVRESİYLE İLİŞKİLERİ

Ali KUYAKSİL
Komiser Yardımcısı

I — YÖNETİM SİSTEMİNİN ÇEVRESİ

Bu bölümde esas olarak üzerinde durmak istediğimiz konu, yönetim ve halkla ilişkilerdir. Evvela siyasal sistem içerisinde, bir alt sistem diyebileceğimiz yönetimi, kısaca sistem çözümlemesi açısından ele alıp zihnimizde bir yere oturtmamız gerekmektedir.

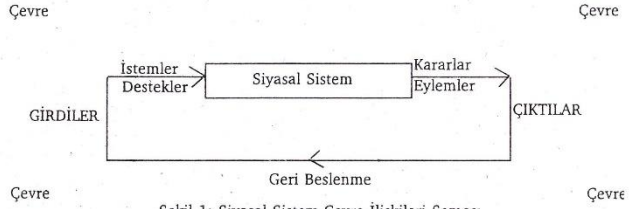
Bu arada siyasal sistemin kısaca bir tanımını da vermek faydalı olacaktır. Siyasal sistem; toplum bütünü içinde varlık ve değerlerin meşru fizik zora başvurma tekeline dayanarak dağıtımını üstlenen, toplumsal bir sistemdir.¹

Siyasal sistemin kendisine yöneltilen istemleri karşılamaında çevreden aldığı her türden kaynağa destek denmektedir. Sistemin çıktılarını gelince bunları, çevrede değişiklik oluşturmak ya da var olanı sürdürmek amacıyla istem türündeki girdilerine sistemin verdiği cevaplar olarak tanımlayabiliriz. Siyasal sistemin çıktılarını ve bu çıktıları izleyen girdileri birleştiren akıma geri besleme çemberi diyoruz (Bkz. Şekil: 1).

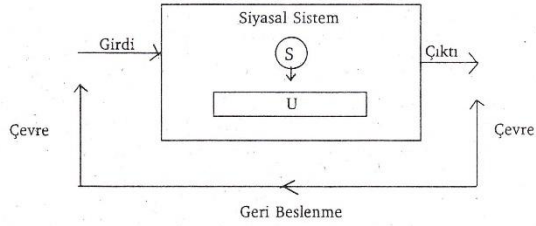
Çevresine yönelik belirli amaçlar güden her karmaşık sistem en azından iki parçadan oluşur. Siyasa saptayan alt sistem ve saptanan siyasayı uygulayan yönetim alt sistemi, birinciye yasalar arası seçim yapması niteliğinden dolayı “seçici” organ; İkinciye, saptanan siyasayı uygulama niteliğini vurgulamak için “uygulayıcı” organ diyeceğiz (Bkz. Şekil: 2). Seçici organ (S) ve uygulayıcı organ (U) siyasal sistemin iki ana alt sistem parçalarını oluştururlar. S’den U’ya yönelik akımı çevirerek ileten organa da (Ç) diyelim. Şema; S-Ç-U olarak ifade edilebilir.

Ç alt sistemi, S’den aldığı buyrukların U tarafından ne oranda uygulandığını tespit etmek üzere bir “ölçü” organı (Ö) gerçek durumla olması gereken durum arasındaki sapmaları belirlemek üzere bir “karşılaştırma” organı (K) ve bu farkı gidermek üzere U’yu uyaran, “ayarlama” organı (A) ile donatılmış olabilir. Siyasal sistemin farklılaşmasını gösteren 2. şekli bu yeni alt sistemlerin de eklenmesiyle Şekil: 3’deki gibi gösterebiliriz.

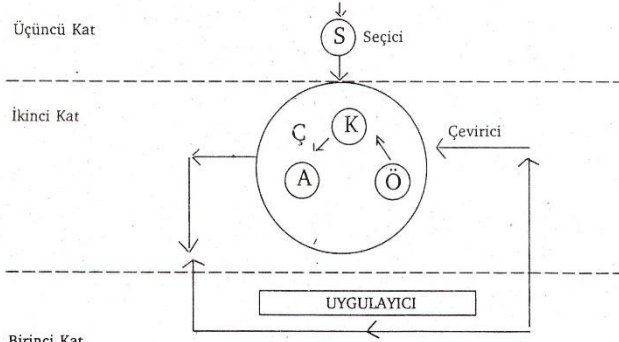
¹ Cemil Oktay, “Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi”, İ.Ü.S.B.F. Yay., İst., 1983, s. 28 ve İlder Turan, “Siyasa! Sistem ve Siyasal Davranış”, Der. Yayınları, İstanbul, 1976, s. 16-17.



Şekil 1: Siyasal Sistem-Çevre İlişkileri Şeması



Şekil 2: Siyasal Sistem Parçaları



Şekil 3: Siyasal Sistemin Parçaları

Seçici alt sistemin bulunduğu üçüncü kat, yasama organı gibi, Bakanlar Kurulu gibi organları içerir. İkinci kat ise, siyasa tespiti ve uygulama arasında her iki alanı da ilgilendiren eylemlerin srldğu kattır. Birinci kat, salt uygulamanın yapıldığı aşamayı gösterir.  alt sisteminin oluşturan başlıca organlara örnek olarak bakanlık teftiş kurullarını, bakanlıklar arası eřėdm birimlerini ve st düzey yargı makamlarını sayabiliriz.²

Siyasal sistemin çevresini ilk başta toplumsal evre ve uluslararası evre diye ikiye ayırabiliriz. Ayrıca bunlar da kendi aralarında iktisadi, sosyal, kültürel, doğal, coğrafi vb. kısımlara ayrılabilir.³

Siyasal sistemin gerek çevreden sisteme olan destek, istek, kaynak ve kadro gibi girdilerde, gerekse siyasal sistemin ıktıları olan karar ve eylemlerden etkilenen en önemli unsur insandır. İnsan unsurunun siyasal sistemin işlemesinde ve varlığını devam ettirme konusundaki önemi, ister istemez bizi “halkla ilişkiler” ’e götürmektedir. Halkla ilişkilere burada kısa bir bölüm açacağız.

A) Yönetimin Halkla İlişkileri

Halkla ilişkiler, her geçen gün yurdumuzda giderek daha çok üzerinde durulan bir uygulama ve disiplin olma yolundadır. Kamu hizmetlerini sunarken yönetim, hem halk desteğine ihtiyaç duymakta hem de şikâyetleri en az bir seviyeye indirecek bir sistem kurmaya çalışmaktadır. Böyle bir sistemi kurmak ve işletmek, yöneticiler için olduğu kadar, hizmetlerden yararlanan hedef kitleler için de önem taşımaktadır. Genellikle halk; daha az zamanda sonuç alınan, formalitelerden oldukça arınmış, sağlıklı bir yönetim mekanizmasıyla karşılaşmayı istemekte; kamu görevlileri ise, bunun sağlanması önemli rol oynamaktadırlar. Kamu yönetimindeki yetersizlikler, kimi zaman halkla ilişkilerde ortaya çıkan zorluklarla eş anlama bile gelmektedir.

Toplumsal ve örgütsel yaşamdaki gelişmeler, daha dinamik bir halkla ilişkiler uygulaması ve felsefesine olan gereksinimi göstermektedir. Gerek hizmetlerden yararlanmak isteyen hedef kitleler, gerek yönetici ve görevliler, yönetim-halk ilişkilerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesinden sorumluluklar yüklenmişlerdir. Bu sorumluluk duygusunun hizmetle bütünleşmesi; halkı, yalnız hizmetlerden yararlanan bir taraf olmaktan çıkarak, onun yönetim konusunda daha çok bilgi edinmesine ve yönetime katkıda bulunmasına da yol açacaktır.⁴

Her şeyden önce demokratik gelişme idareyi daha çok açıklığa zorlar. Gerçekten idarenin halkla ilişkisini iyileştirme çabaları ile toplumları demokratikleşmesi

² Oktay, İbid., s. 20-22.

³ Turan, İbid., s. 17.

⁴ Doğan Canman, Fikret Ar ve Yücel Ertekin, “Devlet Memurları Elkitabı”, Ankara, TODAİE Yay. No: 213, 1985, s. 162.

arasında bir eş yönlülük söz konusudur. Gene demokratik gelişmeyle idarenin kararlarını yerine getirmek için fiziksel baskıya başvurusunun da giderek azaldığı gözlenir.⁵

Demokratikleşmeye paralel olarak; idarenin açılmaya yönelmesinin hızlanması, gerçekte içinde bulunduğu çevrenin değişimine uyarlabilme çabasının bir gereği ve sonucudur. Demokratikleşen bir çevrede idare kapalı kalırsa, çevreye uyarlannmamış olur. Oysa çevreye uyarlannabilme özelliği idarenin temel bir niteliğidir. Her ne kadar idare, bu uyarlannmada bir zaman geç kalırsa da hizmetten yararlananlar ile temasların iyileştirilmesi konusunda, memurla yönetilenler arasındaki fiziksel ayırımı hafifletecek ve bilgi alıp vermeyi sağlayacak şekilde idari mekânlar yeniden düzenlemeye yönelir. Kamu örgütleri yurttaşları karşılamak, işi hakkında bilgi vermek ve ilgili birime yönelmek amacıyla ilk başvurma (danışma-information) büroları kurmuşlardır. Bir devlet dairesine giren yurttaş nereye başvuracağını, işini nasıl izleyeceğini bilemez. Danışma büroları yurttaş ilgili birime veya memura yönelir. Bunu yaparak o işle ilgili olmayan memurların, bilmeden gelen yurttaşlarca boş yere meşgul edilmesini de önlemiş oluruz. Bu bürolar aracılığıyla, gereksindikleri danışmanlığın sağlanması yönetilenlerle ilişkileri bir ölçüde kişiselleştirir ve insancillaştırır.⁶

İdarenin halkla ilişkilerinin türlü belirtileri vardır. Biz bu ilişkilerin iki yönüne dokunmakla yetineceğiz.⁷

(a) Halkla İşbirliği: İdare, hizmetlerinde halkın görüş ve eğilimini öğrenip hesaba katmak, yaptıkları hizmetler, karşılaştığı güçlükler, hizmeti geliştirme imkânları, bir hizmetteki aksamaların nedenleri ve düzenleme çareleri hakkında halkı aydınlatmak, karar ve tedbirlerinin halk tarafından benimsenmesine çalışmak, halktan yardım ve işbirliği elde etmenin yollarını aramak zorundadır. Böyle bir davranış idarenin başarısını ve verimini artırır. Güçlüklerin halk tarafından anlayışla karşılanmasına yardım eder. Bu sayede idare ile halk arasında güven ve inamış kuvvetlenir.

(b) Halka Kolaylık Gösterme Ödevi: İdare, hizmetlerinden halkı kendiliğinden kolayca ve aracısız faydalandırmak ödevindedir. Çünkü idare aslında halkın hizmetindedir.

Burada halkla ilişkilerin hukuk değeri üzerinde kısa durmakta fayda görüyoruz. Halkla ilişkilerde verilen bilgiler danışma niteliğindedir. Kişileri bağlayıcı bir niteliği yoktur. Danışma niteliğinde verilen bilgilerden zarar gören şahısların idareye karşı herhangi bir hak talebi söz konusu değildir.

⁵ Acar Örnek, “Kanili Yönetimi”, İstanbul, Pano Bassan, 1988, s. 70; Metin Kazancı, “Halkla İlişkiler”, 1982, s. 38.

⁶ Örnek, İbid., s. 77.

⁷ T. Bekir Balta, “İdare Hukuku I: Genel Konular”, Ankara: AÜSBF Yay., No: 326, 1970-1972, s. 81.

1. Halkla İlişkilerin Tanımı

Halkla ilişkiler çok yönlü bir çalışmadır. Kuruluşun veya yönetimin ilişkide bulunacağı hedef kitlelerin farklı özellikleri ve tek bir ortak nitelikleri vardır. Hepsini kendi yararlarına hizmet edilmesini isterler. Bu bakımdan halkla ilişkilerin birçok tanımı yapılmış olmasına rağmen net bir tanım üzerinde birleşilmiş değildir. Fakat her tanım halkla ilişkilerin bir yönüne ağırlık vermektedir.⁸ Biz de burada iki tanımı ele alacağız. Birinci tanım, yönetim açısından ikinci tanım ise daha kapsamlı gördüğümüzden ikisini de vermeyi faydalı buluyoruz.

Halkla ilişkiler; yönetimin hizmet götürülen genel anlamda halk veya belirlenmiş hedef kitlelerle sağlam bağlar kurmasına yönelik sistemli çabaların tümüdür. Bu tür çabaların amacı kamu örgütünün çalışmalarını halka duyurmak politikasını benimsetmek; halkın eleştiri ve önerilerinden yararlanarak hizmete hız ve yön verecek daha etkili önlemleri almaktır.⁹

İkinci tanıma göre halkla ilişkiler; özel ya da tüzel kişilerin belirtilmiş kitlelerle dürüst ve sağlam bağlar kurup geliştirerek onları olumlu inanç ve eylemlere yönlmesi, tepkileri değerlendirerek tutumuna yön vermesi, böylece karşılıklı yarar sağlayan ilişkiler sürdürme yolundaki planlı çabaları kapsayan bir yöneticilik sanatıdır.

2. Halkla İlişkilerin Gelişmesi

Halkla ilişkilerle ilgilenen birçok bilginler, halkla ilişkilerin insanların toplum halinde yaşamaya başlamalarından beri var olduğunu kabul ederler.

Gerçekten eski Yunanlılarda ve Roma’da uygulanmakta olan “forum” bir halkla ilişkiler aracı idi. Eski Roma’da söylenen “Vox populi, vox Dei” (Halkın sesi, Tanrının sesidir) sözü, halkla ilişkilere verilen önemi göstermektedir.

Okuryazarlığın olmadığı eski devirlerde halkla ilişkilerin etkili şekli yüz yüze ilişkiler, söylev ve konferans idi. Çiçero ve Domesten, açık toplantılarda ün yapmış, halkı etkileyici kişiler olarak ortaya çıkmışlardır.

Türk tarihi incelenirse halka götürülen bayındırlık eserleri adil bir sistemin varlığı, çalışan ehliyetli herkesin devlet içinde yükselme olanaklarının bulunuşu, halkın dil, din ve geleneklerine hürmet edilişi ve serbest bırakılışı halka verilen önem ve değerin belirtileridir.

Matbaanın keşfi ile (1440) halkla ilişkilerin gelişmesi daha kolaylaşmıştır. Basılı araçlar sayesinde halkla yönetim arasındaki haberleşme artmıştır.¹⁰

⁸ Halkla İlişkilerin ondan fazla tanımı için bakınız; M. Alaeddin Aşna, “Bankacılar İçin Halkla İlişkiler Bilgisi”, Dördüncü Baskı, Ankara, İş Bankası Yay., No: 173, 1985, s. 28-35.

⁹ Yücel Ertekin vd., “Devlet Memurları El Kitabı”, Ankara, TODAİE Yay., No: 213, 1985, s. 163.

¹⁰ Nuri Tortop, “Halkla İlişkiler”, Ankara, AİTİA Yay., No: 55, 1973, s. 15.

Bilimsel anlamıyla, planlı halkla ilişkiler çabaları ülkemizde 1960 devriminden sonra kamu kuruluşlarında başlamıştır. Bu tarihten önce Dışişleri Bakanlığı ile Genelkurmay Başkanlığında kurulmuş olan örgütleri ise çağdaş anlamda olmasa da, halkla ilişkiler bilincine yaklaşan ilk kuruluşlar olarak alabiliriz.¹¹

Halkla ilişkiler Türkiye’de gün geçtikçe önem kazanmaktadır. Yalnız halkla ilişkiler görevini yapan bürolar çeşitli kamu kuruluşlarında değişik isim almaktadır. Basın bürosu basın müşavirliğini, yayın temsil şubesi, propaganda, basın yayın ve halkla ilişkiler (Türkiye Bilimsel Araştırma Kurumu), tanıtma şubesi (Spor Toto), enformasyon şubesi (Dışişleri Bakanlığı), basın ve halkla münasebetler dairesi (Milli Savunma Bakanlığı), neşriyat müdürlüğü (Tarım Bakanlığı), basın temsilciliği (Gümrük ve Tekel Bakanlığı), halkla ilişkiler şubesi (Köy İşleri Bakanlığı), halkla ilişkiler ve yayın bürosu (Orta Doğu Teknik Üniversitesi), halk ve basınla münasebetler ve istatistik müdürlüğü (TRT), kamu münasebetleri müdürlüğü (Ereğli Demir ve Çelik İşletmeleri), halkla münasebetler müdürlüğü (İş Bankası), gibi ayrı isimler taşıyan, fakat halkla ilişkiler çalışmalarını yürüten büro ve daireler vardır.¹²

1962 yıllarında gerçekleştirilen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesinde, kısaca MEHTAP projesi diye isimlendirilen ve hâlâ büyük bir değer taşıyan dokümanda halkla ilişkiler konusuna da yer verilmiştir.¹³

“Devlet, kuruluşlarının her kademesindeki çalışmalarda ve kararların alınmasında halkla yakın ilişki sağlamak zorundadır... Türk idaresinde de çeşitli kademelerde, her kurumun bünyesine uygun olarak, halkla temas ve dinleme usulleri kurmak gerekmektedir...”

3. Halkla İlişkilerin Amaçları

Halkla ilişkilerin amacı, kuruluş ile diğer çeşitli iç ve dış kuruluşlar arasında iyi bir ortam yaratmaktır. Halkla ilişkiler bu anlamda kuruluşun yalnız halkla olan ilişkilerini değil, diğer kuruluş veya topluluklarla olan ilişkilerini de kapsamına almaktadır. Halkla ilişkiler sayesinde kuruluşun diğer kuruluşlarla ilişkilerinin iyileştirilmesi, iyi bir ortam yaratılması sayesinde kuruluşun iş verimi artar. Kuruluşun daha iyi geliştirilmesi sağlanır.¹⁴

Halkla ilişkiler çalışmaları, bugün her modern ve demokratik devletin yapması gereken görevlerdendir. Bunu sağlamak için kamu idareleri özel teknik ve bürolar aracılığıyla doğrudan doğruya ve sürekli bir şekilde kamuoyunu yoklarlar. Bu suretle bizzat idarenin içinde ve devlet örgütünde halkın ihtiyaçları ve

¹¹ Aşna, Op. cit., s. 47.

¹² Tortop, İbid., s. 24; Aşna (Alaeddin) ; Türkiye’de Kamu Kuruluşlarının Halkla İlişkileri, TODAİE Dergisi, 1969, cilt 2, sayı 3, s. 102.

¹³ Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, Ankara, TODAİE Yay., 1966, s. 55.

¹⁴ Tortop, İbid., s. 12-14.

isteklerine cevap vermek imkânını bulurlar. Bu sayede demokratik kuruluşlar ve kamu idareleri hakkında halk topluluklarının güvensizlik duygusunu bertaraf edebilirler.

4. Halkla İlişkilerde Kullanılan Araçlar

Halkın çeşitli konulardaki fikir ve düşüncelerini anlamak; hem onun ihtiyaçlarını bilmemize, hem de ona ulaşacak mesajların daha iyi düzenlenmesine imkân verir. Halkın ne düşündüğünü anlamanın yollarını, yalnızca başlıklara değinerek şöyle özetleyebiliriz:

- (a) Vatandaşların kişisel başvuruları,
- (b) Gruplarla temas,
- (c) Kamuoyu araştırması,
- (d) Referandum (kamuoyuna başvurma).¹⁵

Hedef kitlelere ulaşmada kullanılabilecek teknikler ise şu gruplarda toplanabilir:

- (a) Sözlü Doğrudan Doğruya Haberleşme Yolları:
 - Karşılama teknikleri,
 - Basın mensuplarına has kokteyl, konferans, ziyaret ve yemekler,
 - Seminer, colloque (toplantı) ve öğretici seyahatler.
- (b) Yazılı Haberleşme Yolları:
 - Kurum içi bülten ve sirkülerler,
 - Göze ve kulağa hitap eden kitle haberleşme araçları.¹⁶

5. Halkla İlişkiler Ekonomik Kalkınmayı Etkiler

Bir ülkede ekonomik kalkınma yalnız kamu kuruluşlarının yaptığı harcamalarla sağlanmaz. Ekonomik kalkınmanın hızla gelişmesinde halkın desteğinin, katkısının büyük değeri ve önemi vardır. Bugünün insanları düne göre daha çok şeylere sahip olmak istemektedir. Kişisel yaşantılarındaki bu sınırsız istekler kamu kuruluşlarının görevlerine de yansımaktadır. Kamu kuruluşları bugünün medenî şartlarına göre halka daha çok hizmet götürmek zorundadırlar. Hâlbuki devlet, mahalli idareler ve diğer kamu kuruluşları sınırlı imkânlarla sahiptirler. Sınırlı imkânlarla birçok hizmetler yapmak durumundadırlar. Kamu kuruluşlarının kendi imkânlarını daha fazla değerlendirmeleri ve bunun üstünde iş yapmaları halktan destek görmelerine, halkla işbirliği yapmalarına bağlıdır. Halkla devletin işbirliğine dayanan ve adına toplum kalkınması dediğimiz usul budur. Az gelişmiş veya

¹⁵ Ertekin, İbid., s. 176. Daha geniş bilgi için Nuri Tortop, “Yönetim Bilimi”, Ankara: S Yayınları, T.Y., s. 231-233.

¹⁶ Ertekin, loc. cit.

gelişmekte olan ülkelerde yaşayan nüfusun sosyal, ekonomik ve kültürel sorunlarını çözecek bir hareket olarak tanımlanmaktadır. Toplum kalkınmasında zora başvurma yoktur. Gönüllü katkıya, demokratik hürriyetlere ve insan haklarına dayanan bir örgütlemeyi ifade etmektedir.¹⁷

Kamu harcamalarının yapılışında halkın destekçi kılınması, yardımının sağlanması, bir başka deyimle itici güç olarak kullanılması daha fazla iş ve hizmet yapılmasına yararlı olur. Yapılması uzun yıllara bağlı olan birçok işlerin zamanından evvel bitirilmesi mümkün olur.

Gelişmiş ülkelerde halkla ilişkilere büyük ağırlık verilmektedir. Az gelişmiş ülkelerde ise konunun önemi yeni yeni anlaşılmaktadır. Halkla ilişkilere verilen önem ile ekonomik gelişme arasında bir paralellik bulunmaktadır. Siyasal sistem etrafına ne derece nüfuz ederse o derece de değer toplama ve varlık aktarımı artar. Böylece sistem kendi varlığını koruma ve geliştirme yolunda devam eder.¹⁸ Halkın kalkınma çalışmalarına katılmaları hem merkezi seviyede ve hem de mahalli seviyede yürütülen çalışmalarda sağlanmaktadır. Böyle bir katılış halkın kişiliğini ve toplum duygusunu yükseltir, hükümet programlarına canlılık katar. Diğer yünden merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarının çalışmaları üzerinde halk denetiminin, bir başka deyimle yerel denetimin sağlanmasına yardımcı olur. Bu suretle programlar yerel ihtiyaçlara daha iyi cevap verir hale gelir. Halk kendi teşebbüs gücü ile daha fazla iş yapma ve hükümet programlarına daha çok yardımcı olma, katkıda bulunma imkânını ve alışkanlığını kazanır.¹⁹

¹⁷ Fehmi Yavuz, "Memleketimizde Toplum Kalkınması", TODAİE Yayını, 1969, s. i

¹⁸ Supra, "İ. Yönetim Sisteminin Çevresi".

¹⁹ Tortop, Halkla İlişkiler, s. 42.

AFETLER ACİL YARDIM PLANI GEREĞİNCE KURULAN KURTARMA VE YARDIM KOMİTELERİ

S. Nevzat KORKMAZ Ali GÜNDOĞDU
Burdur/Kemer Kaymakamı Sivil Savunma Müdürü

GİRİŞ

Bilindiği gibi ülkemizin yüzölçümü bakımından % 92'si, nüfus bakımından (yarısı birinci ve ikinci deprem bölgelerinde olmak üzere) % 95'i deprem kuşağı içindedir. 1925 yılından 1988 yılı sonuna kadar 58 deprem olmuş, bu depremlerde 57.757 kişi ölmüş, 321.380 bina ise yıkılmış veya ağır hasar görmüştür.¹

En son 13 Mart 1992 günü Erzincan'da 6.8 şiddetinde meydana gelen depremde ise, 5400 dolayında konut ve işyeri yıkılmış veya ağır hasar görmüş, yüzlerce insan yıkıntılar arasında kalmış ve 653 kişi yaşamını yitirmiştir.²

Deprem ülkemizde etkin sonuçları olan sosyo-ekonomik bir olaydır. Yapılan istatistiklere göre, depremlerin ekonomik kayıpları yıllık gayri safi milli hasılanın %0 8'ine ulaşmaktadır. Özellikle aktif deprem kuşağında yer alan ülkemizde, depremi “kader” çizgisine oturtup kolayı seçmek vurdumduymaz bir davranış biçimidir.

Çıkarılan yasaların yaşama geçirilmesinde başarısız kalınması nedeniyle, harcanan çabalar deprem sonrası yara sarma duygusallığı çerçevesinde kalmıştır. Halbuki deprem öncesinde de en az sonrası kadar yapılacak işler ve alınacak önlemler vardır. Yeter ki bunlar önceden tespit edilebilsin.

Ülkemizde afetlerin sadece depremlerle sınırlı olmadığı da bir gerçektir. Çığ, sel baskınları, salgın hastalıklar gibi geniş boyutlu afetler de zaman zaman meydana gelmekte, maddi ve manevi zararlara yol açmaktadır.

Bütün bunlar göz önüne alındığında herhangi bir tabii afet vukuunda halkın can ve mal kaybının en aza indirilmesi, maddi ve manevi yardımların zamanında yapılması, acil yardım ve kurtarma hizmetlerinin zamanında yapılabilmesi için kurulan “Kurtarma ve Yardım Komitesinin zamanında toplanabilmesi ile kurtarma ve yardım hizmetlerinin bir an önce başlatılması sağlanabilecektir.

¹ 1991 yılı Ekim-Kasım-Aralık dönemine ait 126 sayılı “Sivil Savunma Dergisi” s. 12-13.

² Erzincan Vali Yardımcısı Fikret ÇUHADAROĞLU başkanlığındaki bir komisyon tarafından hazırlanan ve Erzincan Valiliğince Ekim - 1992 tarihinde bastırılan “Deprem ve Erzincan” adlı kitap, s. 48-49.

Depremlerin etkisiyle ilk şaşkınlık ve şokun atlatılması sonunda merkezi otoriteye durumun zamanında bildirilmesi, Kurtarma ve Yardım Komitesinin bir an evvel toplanması ile sağlanacaktır. Ayrıca hazır olan bu komite Acil Yardım Planlarını da hemen uygulamaya koyacaktır.

Olaya zamanında müdahale edecek bir Kurtarma ve Yardım Komitesi, yoğun evrak trafiği, gecikme, kargaşa, bürokrasi engeli gibi güçlüklerin getireceği sıkıntıları da biraz olsun azaltacaktır. Böylece herkesin şikayetçi olduğu bu çözümsüzlük ve çaresizlik ortamı da biraz ortadan kalkacaktır.

Kurtarma ve Yardım Komitesinin toplanmasında Erzincan depreminde görüldüğü gibi problemler de olmuştur. Eğitim ve tecrübe eksikliği, üyelerin büyük ölçüde depremin şokunu atlatamamış olmaları yüzünden komite İl Valisinin özel çabaları ile görevi yürütmüş ve bu konudaki yasal boşluklar nedeniyle merkez ve civar illerden gönderilmiş olan ekipler yeterince etkili olamamıştır.

Ancak Kurtarma ve Yardım Komitesinin mevcut şartlar dahilinde zamanında toplanabilmesinin sağlanmasında zorluklarla karşılaşılabilceği de dikkate alınmalıdır. Zira yerleşim merkezinin büyük bir depremle karşılaşması ve bu komitede görevli kişilerin yaralanması, ölmesi ve afetzede olması durumunda bu komitelerden ilk 1-2 gün içinde önemli ve etkili bir faaliyet beklemek doğru olmayacaktır. Bu durum Erzincan'da bütün açıklığı ile ortaya çıkmış ve kendilerinden hizmet beklenen birçok görevli bir süre hizmet verememiştir.

Depreme hazırlıklı olmak, çok yönlü bir plan, proje, hesap, detay, malzeme, kontrol ve denetlemeler zinciridir.

13 Mart 1992 Erzincan Depreminde Vali Yardımcısı Fikret ÇUHADAROĞLU İl Kurtarma ve Yardım Komitesi üyelerini polis otolarından anons ederek topladığını belirterek, hazırlıklı olmanın önemini vurgulamaktadır.³

YASAL DURUM

Konu ile ilgili yasal düzenlemeler şunlardır:

1. 7126 sayılı Sivil Müdafaa Kanunu,
2. 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun,
3. 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu,
4. 88/12777 Karar sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik.

KİMLİK KARTI UYGULAMASININ BAŞLATILMASI MECBURİYETİ

88/12777 Karar sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik hükümleri gereğince İl ve İlçelerde Afetler Acil Yardım Planları hazırlanmıştır.

³ Erzincan Vali Yardımcısı Fikret ÇUHADAROĞLU başkanlığındaki bir komisyon tarafından hazırlanan ve Erzincan Valiliğince Ekim-1992 tarihinde bastırılan “Deprem ve Erzincan” adlı kitap, s. 93.

Bu Yönetmelikte;

Madde 1 — Bu yönetmeliğin amacı, Devletin tüm güç ve kaynaklarını afetten önce planlayarak, afetin meydana gelmesi halinde Devlet güçlerinin afet bölgesine en hızlı bir şekilde ulaşması ile afetzede vatandaşlara en etkin ilk ve acil yardım yapılmasını sağlamak için acil yardım teşkilatının kuruluş ve görevlerini düzenlemektir.

I

Madde 2 — Bu yönetmelik, acil yardım hizmetlerini yürütmekle görevli, Vali ve Kaymakamlar, Bakanlık, bağlı ve ilgili kuruluşlar, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile askeri birlikler ve Kızılay'ın afetten önce yapmaları gerekli acil yardım planlarının ve afet sırasında yapacakları acil yardım hizmet ve faaliyetlerinin gerektirdiği görevleri, işbirliğini, koordinasyonu ve karşılıklı yardımlaşma esaslarını kapsar.

Denilmekte ve 4 üncü maddesinin 2nci paragrafında da; afetin meydana gelmesinden itibaren, alınması gereken her türlü acil tedbirlerin alınmasından ve acil yardımların bir emir beklemeden yapılmasından afetin meydana geldiği yerin Mülki Amirinin sorumlu olduğu belirtilmektedir.

Yönetmeliğin 6ncı maddesinin (a) fıkrası da “Kurtarma ve Yardım Komitesinin kurulacağını belirtmektedir.

11 inci maddesinde “Dikkate Alınacak Genel Faraziyeler” de incelendiğinde Kurtarma ve Yardım Komitesi üyelerinin bu konuda hazırlıklı olmaları gerektiği anlaşılmaktadır.

14 üncü ve müteakip maddelerinde ise; Kurtarma ve Yardım Komiteleri ile Acil Yardım Hizmet Gruplarının kurulması, görevleri, çalışma esasları ve planlamaları belirtilmektedir.

Bütün bu bilgiler ışığı altında Afetler Acil Yardım Planı hazırlanmış ve Kurtarma ve Yardım Komitesi ile Hizmet Grupları oluşturulmuştur. Ancak Kurtarma ve Yardım Komitesi üyesi olan kurum ve kuruluş amirleri ile Hizmet Grubu Başkanlarının konularında yeterli derecede bilgi sahibi olmadıkları tespit edilmiştir.

Bir afet vukuunda görevlilerin toplanması zor olabilir. Telefon hatları çalışmaz durumda ise komite üyelerinin toplanmaları ve hazırlık çalışmaları zorlaşabilir. Bu durumda aynı yönetmeliğin 14 ve 46 ncı maddeleri gereğince kurulan Kurtarma ve Yardım Komitesi üyeleri için (4) bölümden oluşacak bir “TANITMA KARTI” düzenlenerek zimmetle kendilerine verilmesi ile üyelerin bunları sürekli olarak yanlarında bulundurmaları istenilerek bu konuda duyarlılıklarının devamı sağlanabilecektir.

Yine herhangi bir afet vukuunda hazırlıklı olarak anında toplanacak olan Kurtarma ve Yardım Komitesi, hizmet gruplarını zamanında faaliyete geçirecek ve

böylelikle sağlanacak fayda daha fazla olacaktır. Bunun için de Kurtarma ve Yardım Komitesi Üyesi için Tanıtma Kartı düzenlenmesi zorunluluğu duyulmaktadır.

TANITMA KARTI PROJESİ

Yukarıdaki konuların incelenmesi sonucu İlçemizde öncelikle bu konuda hazırlıklara başlandı. İlçe İdare Şube Başkanları toplantısında bu konu görüşülerek, İlçe Kurtarma ve Yardım Komitesi üyeleri için “Tanıtma Kartı” düzenlenmesi ve böylelikle kurum ve kuruluş amirlerinin de bu konuda daha duyarlı olacakları tespit edildi.

88/12777 sayılı Yönetmeliğin 46ncı maddesi gereğince İlçemizde kurulan Kurtarma ve Yardım Komitesi üyeleri için söz konusu kart düzenlendi ve bu kartta şu bilgilere yer verildi:

1. Kimlik Bilgileri:

Kart sahibinin soyadı, adı, baba adı, doğum yeri, doğum tarihi, kurum veya kuruluşu ile görev unvanı yazılarak sağ üst köşesine de fotoğrafı yapıştırılmıştır.

2. Görev İçin Buluşma Yerleri ve Telefon Numaraları:

Bu bölümde afetin meydana gelmesini müteakip görevlinin nereye gideceği ve kriz komitesinin toplanacağı yer belirtilmektedir. Ancak burada kriz komitesinin kurulacağı yer tek olarak belirtilmeyip, sıra numarası verilmek suretiyle birkaç yer gösterilmiştir. Meselâ, 1nolu buluşma yerinin kullanılamaz durumda olması halinde 2nolu buluşma yerine, 2nolu buluşma yerinin de kullanılamaz durumda olması halinde 3nolu buluşma yerine gidilmesi bu bölümde belirtilmiştir. Aynı zamanda buluşma yerlerinin telefon numaralarının da bu bölümde belirtilmesindeki amaç, görevlinin buluşma yerlerinin durumunu vakit geçirmeden öğrenebilmesidir.

3. Lüzumlu ve Acil Telefonlar:

Bu bölümde gerekli telefon numaraları (Kaymakam, Belediye Başkanı, İtfaiye, TEK arıza, PTT arıza, Emniyet, Jandarma, Sağlık merkezleri gibi) belirtilmiştir.

4. Talimat:

Bu bölümde Kurtarma ve Yardım Komitesi üyesinin afetin meydana gelmesini müteakip nasıl hareket edeceği ve kartı nasıl kullanacağı bir talimat şeklinde belirtilmiştir. Meselâ afetin meydana gelmesini müteakip en kısa zamanda buluşma yerine gelmesi, eğer belediye sınırları dışında ise durumunu Kaymakama telefonla bildirmesi ve derhal en kısa zamanda görev yeri (buluşma yeri) ne gelmesi gerektiği gibi.

SONUÇ

Bütün bu değerlendirmelerin ışığı altında Afetlerde Acil Yardım Planında öngörülen Kurtarma ve Yardım Komitesinin kendisine bağlı alt komite ve hizmet gruplarıyla zamanında olaya müdahale etmesinin daha fazla yarar sağlayacağı muhakkaktır.

Uygulamak istediğimiz “Kurtarma ve Yardım Komitesi Üyesi Tanıtma Kartı” ile de görevlilerin herhangi bir afet vukuunda çağrı beklemeksizin derhal görev yerlerine gelerek Acil Yardım Planlarının uygulanmaya konulması ile kurtarma ve yardım hizmetlerine hemen başlanılması amaçlanmıştır.

Tanıtma kartında belirtilen 3 değişik toplanma ve buluşma yerlerinde çelik kasa veya dolap bulundurularak Acil Yardım Planlarının birer nüshalarının buralarda kilit altında bulundurulması önerilmektedir.

Bu durumda sonuç olarak diyebiliriz ki; daire amirleri ile Kurtarma ve Yardım Komitesinde görevli üyelerin kaderci bakış açısını terk ederek, bu konuda daha duyarlı hale gelmelerinin sağlanmasında tanıtım kartı, gerek içeriği, gerekse yapılması gereken hazırlıklar bakımından zaruri görülmektedir.

İlçemizde gerçekleştirilen Tanıtma Kartı Örneği:

T A L İ M A T		İLİ : BURDUR	
88/12777 Karar Sayılı Afetlere İlişkin Acil Yardım Teşkilatı ve Planlama Esaslarına Dair Yönetmelik gereğince İlçemizde kurulan Kurtarma ve Yardım Komitesinde görevli olmanız nedeniyle		KEMER : KEMER	
1. Herhangi bir afet vukuunda derhal görev için buluşma yerine geliniz.		KURTARMA VE YARDIM KOMİTESİ TANITIM KARTI	
2. Bu kartı sürekli kimliğiniz ile beraber yanınızda bulundurunuz.		Soyadı :	Fotoğraf
3. Görevden uzun süre ayrılmanızı gerektiren yıllık izin, tayin, emeklilik gibi durumlarda bu kartı yerinize gelen görevliye zimmetle teslim ediniz.		Adı :	
Kaymakam		Baba Adı :	
		Doğum Yeri :	
		Doğum Tarihi :	
		Kurum veya Kuruluşu :	
		Görev :	
		Ünvanı :	

GÖREV İÇİN BULUŞMA YERLERİ VE TELEFON NUMARALARI		LÜZUMLU VE ACİL TELEFONLAR	
1. KAYMAKAMLIK HİZMET BİNASI		Kaymakam :	5112222
Kaymakam Tel : 5112222		Kaymakam Ev :	5112244
Yazı İşl. Md. : 5112246		Belediye Bşk. :	5112002
2. BELEDİYE BAŞKANLIĞI BİNASI		Bel. Bşk. Ev :	
Tel. : 5112002 - 5112097		İtfaiye :	5112111
(1) Nolu buluşma yerinin kullanılmaz olması halinde buluşma yeri olarak kullanılacaktır.		TEK :	5112031
3. ORMAN İŞLETME ŞEFLİĞİ BİNASI		PTT Arıza :	5112254
Tel. : 5112013		Jandarma :	5112213
(1) ve (2) nolu buluşma yerlerinin kullanılmaz durumunda olmaları halinde buluşma yeri olarak kullanılacaktır.			5112215
		Sağlık Ocağı :	5112006

NEVRUZ

Nihat CANPOLAT

Halkla İlişkiler Daire Baş kara V.

Milli birliğimizin, beraberliğimizin en önemli unsurlarından biri kütür değerlerimizdir. Türk Milletini bölmeye, parçalamaya çalışan Türklük düşmanlarının en şiddetli hücumları milli kütür değerlerimize karşı yapılmaktadır Bu tür saldırılarla milli kütürümüz yozlaştırılmaya, milli kütür üzerinde şüpheler yaratılmaya milli tarih konusunda yalan yanlış iddialarla spekülâtif yayınlar yapılmaya, kısaca milli kütürümüz yok edilmeye çalışılmaktadır. Sahip çıkılmayan, yaşatılması için gayret sarf edilmeyen değerler, her ne kadar milli kütürümüzün bir parçası da olsa ya başkaları tarafından sahiplenilmekte, ya da tamamen yok edilmesi için saldırıya uğramaktadır. 5000 yıllık Türk Bayramı olan Nevruz'a bölücü eşkıyanın sahiplenme çabaları, bu açıdan dikkat çekicidir.

Halbuki, bölücü eşkıyanın da çok iyi bildiği gibi Nevruz, Türklerin en eski tarihinden günümüze varlığını ve geleneğini sürdüren bir Türk Bayramı olup, Kazak Türkçesinde en veciz anlamını bulduğu şekliyle “Ulusun Ulu Günüdür.

Bayramlar halkın gülüp eğlendiği, birlik ve beraberliğin zirveye çıktığı, sevincin ve kederin en güzel şekliyle paylaşıldığı günler olmasına rağmen Nevruz Bayramı, bölücü terör örgütünün kan dökme isteğini gerçekleştirme günü olarak endişeyle beklenir olmuştur. Ancak, görülen gerçek odur ki, eşkıya hiçbir zaman Nevruz'u isteği doğrultusunda kullanma fırsatı bulamayacaktır. Doğudan batıya, kuzeyden güneye, ülkemizin hemen her yerinde isteyen vatandaşımız dostluk ve kardeşlik duygularını güçlendirir faaliyetlerle Nevruz'u kutlayacak ve ülkesini, milletini seven insanlara yaraşır olgunlukta, bölücü örgüte gereken cevabı verecektir.

Sahip olduğumuz değeri koruyabilmek için, her şeyden önce onu iyi bilmek gerekmektedir. Aksi takdirde onu sahiplenmek; başkalarının sahiplenmesine engel olabilmek zorlaşacaktır. Tıpkı, bizim olmasına rağmen hakkında çok az şey bildiğimiz Nevruz konusunda olduğu gibi.

Farsça New (=Yeni) ve Ruz (=Gün) kelimelerinin birleşmesinden oluşan ve “Yeni Gün” anlamına gelen Nevruz, Orta Asya Türklerinin yılbaşı olarak kabul ettikleri güne yerilen isimdir. Güneşin koç burcuna girdiği ve gece

ile gündüzün eşit olduğu Nevruz, Miladi takvimle 21 Mart, Rumi takvimle 9 Mart tarihine rastlamaktadır. Sultan Nevruz, Nevruz-ı Sultani, Sultan Navnz, Navruz gibi isimlerle de anılmakta olan Nevruz, On iki Hayvanlı Türk Takviminde Baharın başlangıç günü olarak gösterilmiştir. “On iki Hayvanlı Türk Takvimi” bilinen en eski Türk Takvimi olup, İslam kaynaklarında “Tarih-i Türed”, “Tarih-i Türkistan”, Tarih-i Kita”, “Sal-i Türkan”, “Uygur” gibi adlarla zikredilmektedir. İslamiyet’ten sonra Hicri Takvimi kabul eden Türkler, takvimle ilgili yeni düzenlemeler yapma ihtiyacı hissetmişler ve Selçuklu Sultanı Melik şah zamanında Tarih-i Celali veya kısaca Celali Takvimi denilen yeni takvimi kabul etmişlerdir. Bu yeni Türk Takviminde de yılbaşı 21 Mart günü yeni Nevruz olarak belirlenmiştir.

Nevruz Bayramının tarihi, Türk Tarihi kadar esiridir. Nevruz Bayramının doğuşu konusunda sağlıklı bilgi edinebildiğimiz ilk eser, Ebu gazi Bahadır Han’ın “Şecere-i Türk” (Türk Şeceresi) adlı eseridir. Buna göre Nevruz’un başlangıcı Türk Ergenekon Destanına kadar inmektedir. Bilindiği üzere Türkler Ergenekon’a çekilip 400 yıl kadar burada kaldıktan sonra bir 21 Mart günü (yani Nevruz Bayramında), kendilerine yol gösteren bir Bozkurt’un kılavuzluğunda demir dağları eriterek tekrar ata yurtlarına sahip olmuşlardır. Bu günden sonra her yıl 21 Mart günü “Kurtuluş Günü Bayramı” olarak kutlanmaya başlamıştır. Kutlama faaliyetlerinden en dikkat çekici olanı, ateşle kızdırılıp kor haline getirilen bir parça demirin örs-çekiçe dövülüp işlenmesidir. Önce Türk Kağanı bu demir parçasını bir kıskaçla tutarak örs koyar ve çekiçe döver; daha sonra sırayla beyler ve halk aynı hareketi tekrarlar.

Böylece Türkler için Ergenekon dan çıkış yıldönümü ve baharın başlangıcı olan Nevruz; Bahar Bayramı olmasının yanı sıra, bir de “Kurtuluş Bayramı” olma özelliği kazanmış, daha büyük coşkuyla kutlanır olmuştur. Daha sonraları Nevruz’un “Ergenekon Bayramı” olarak ta adlandırıldığı görülmektedir.

Nevruz geleneğine, bütün Türk Devletlerinde büyük önem verilmiştir. Selçuklular ve Akkoyunlularda bugünün önemi daha bir büyük olmuştur.

Anadolu’daki Karakeçili Aşiretleri İi’nci Abdülhamit Devrine kadar Ertuğrul Gazi’nin Söğüt’teki kabri başında 21 Mart Nevruz günleri büyük törenler düzenlemişlerdir. Yine aynı şekilde Osmanlı Saraylarında da 21 Martlar büyük bir coşkuyla kutlanmıştır. O güne özgü macunlar, şerbetler, hediyeler hazırlanmış, Devlet Erkanı büyükten küçüğe doğru bunları birbirlerine takdim etmişlerdir. Bu hediyelere “Nevruziyye” adı verilmekte idi. Divan şairleri ve halk şairleri “Nevruziyye” adı verilen kasideler, şiirler yazmışlardır. Türk edebiyat tarihi incelendiğinde hemen hemen her divan şairimizin, her halk şairimizin, her beктаşı şairimizin bu türden Nevruziyye yazdıkları görülmektedir.

Halk ise genellikle büyük mesire yerlerine gidip eğlenerek Nevruz'u kutlamaya çalışmıştır. Bu tür eğlencelerde güreş, cirit, at yarışları, gök boru (kök boru), boyalı yumurta dövüşü, vb. etkinlikler görülürdü. Bu faaliyetlerin sonucu olarak, Türk toplumu Nevruz eğlenceleriyle ilgili zengin bir gelenek oluşturmuştur. Bu güzel gelenek Kazak, Kırgız, Türkmen, Özbek, Tatar, Anadolu, Azeri ve Balkan Türkleri tarafından günümüze kadar canlı bir şekilde aksettirilmiştir. Söğüt İlçemizde oynanan Gök boru oyununun aynısı Kırgızistan'da, Kazakistan'da; Hak- karinin Çukurca İlçesinde özellikle çocuk ve gençlerin rağbet ettiği boyalı yumurta dövüşünün aynısı Azerbaycan'da, Doğu Türkistan'da görülmektedir.

Yine Nevruz kutlama faaliyeti olarak, Orta Asya Türklerinde özellikle Uygur, Kazan, Ufa ve Mişer Türklerinde Nevruz günü yapılan toplantılarda "Ergenekon Destanı" okunmaktadır. Bu destan ayrıca dini bayramlarda da aile reisinin başkanlığında yapılan toplantıda Kuran-ı Kerim'den sonra okunmaktadır. Türkler için mistik bir değeri de olan bu destanın, günümüz Türkçesine çevrilmiş bir bölümü şöyledir;

Ergenekon, Ergenekon!
Ağaçlar yeşerdi,
Kuzular doğdu, çiçekler açtı,
Şimdi yaz geldi,
Bu gün bizim bayram günü,
Ergenekon'a dönmek istiyorum,
Çünkü orada çiçekler kokulu,
Rüzgarlar güzel kokulu,
Dağlardan, çayırardan bal akıyor!
Seni uzaktan görenler,
Ölü gibi zannederler,
Neden yerlere yüz sürüyorsun?
Köpürmek için Türkleri mi bekliyorsun?

En eski Türk Bayramlarından biri olan Nevruz'un değişik Türk Boylarındaki kutlama faaliyetleri her zaman Batının ilgisini çekmiştir. 1881-1882 yılları arasında arkadaşı Capus ile Orta Asya'yı dolaşan ve izlenimlerini "Esir Yurt Orta Asya'dan" isimli kitabında toplayan Fransız seyyah Gabriel BONVALOT; Kırgız Türkleri arasında yaptığı geziyi anlattığı "Türkistan, Notes Of a Joumey in Russian Türkistan, Kokand, Bukhara and Kuldja" (Londra - 1966) kitabının yazarı Eugene SCHUYLER; Altaylar Bölgesinde gezip gördüklerini "Sibirya'dan" isimli kitabında anlatan W. RADLOFF; 1933-1934 yılları arasında Kazak-Kırgız Bölgelerinde araştırmalar yapan "Esir Orta Asya" kitabının yazarı Elizabeth E. BAC- CON; "A travers İn Törkestan Russe" (Paris - 1902) kitabının yazarı Hugues KRAFFT ve daha bir çok Avrupa'lı yazar, bölgede şahit oldukları Nevruz Bayramı kutlamalarından uzun uzun bahsetmektedirler.

Nevruz, Türkler 'de o kadar benimsemiştir ki, kişi adı olarak kullanılmasının yanı sıra Türk alt soylarının isimleri olarak ta kullanılmıştır. Türklerden başka hiç bir toplulukta olmayan bu gelenek, Nevruz'un mahiyetini ve gerçek sahibini belirlemesi açısından önemlidir. Kırgızlar 'da NAVRIZ Alt-Soyu, Azeri Türkeri'nde NEVRUZ UŞAĞI Boy adı, Özbeklerde NEVRUZ SULTAN adlı hükümdarın varlığı bunun açık örnekleridir. Ayrıca Türkler, baharın müjdecisi olan bahar çiçeklerinden birine de Nevruz ismini vermişlerdir.

Nevruz'un Orta Asya Türklerinde "Ergenekon Bayramı" olarak kutlanması, gerek Çarlık Rusya'sını, gerekse Sovyet Rusya'yı rahatsız etmiş ve engelleme, unutturma girişimlerine neden olmuştur. Özellikle SSCB döneminde yöneticiler, Nevruz Bayramını engellemek ve unutturmak; Müslüman Türk Toplumunun içinde kökleşmiş gelenekleri değişik şekilde yönlendirme ve bunları Sovyet sistemi içinde eritme çabaları içinde olmuşlardır. Onların inandığı şey Türklerin ortak değerlerinin yaşamasının rejim için çok büyük tehlike oluşturacağıydı. Ancak bunu başaramayacaklarını anlayınca Nevruz ismini emek bayramı ya da ilkbahar ve köylü bayramı gibi isimlerle değiştirmişlerdir. Bu gün için Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Özbekistan, Türkmenistan, Afganistan ve Tacikistan'da 21 Mart Nevruz Bayramı resmi tatildir ve Komünizm baskısının dahi engelleyemediği büyük bir coşkuyla kutlanmaktadır. Türkiye'de de her yıl Nevruz kutlamaları yapılmış ancak bazı dönemler için fazla etkinlik düzenlenmemiştir. Atatürk döneminde Ankara'da büyük törenler düzenlenerek Nevruz Bayramının kutlandığı bilinmektedir. Türk dünyasında karşılıklı bayram mesajları gönderilmesi de eski bir gelenektir.

Azerbaycan Hükümet Başkanı Neriman Nerimanof un Büyük Millet Meclisi Başkanlığına ortak Nevruz Bayramımız dolayısıyla 21 Mart 1921 tarihli telgraf aynen aşağıya alınmıştır;

"Cenubi Kafkasya Komiseri Azerbaycan Serbest Harbiye Mektebi Talebeleri, iki bölüklü Süvari Askeri ve Paşa Muhafız Taburu Askeri ve Topçuları, Nişancı Türk Alayı Askerleri, Türk Milletinin, büyük Nevruz Bayramını tebrik ediyor ve biz ümit ediyoruz ki Azerbaycan İnkılap Ordusu Kahraman Türk Ordusu ile beraber Garb Emperyalizm tazyikinde bulunan şanlı Milletlerini yakında kurtarırlar, yaşasın Şark İnkılap Başları MUSTAFA KEMAL".

Nevruz'un bütün Türk Dünyasında dayanışma ve gönül birliği sağlayacak şekilde kutlanması ve emperyalist güçlerin maşası olan eşkiyaya, hakkı olmayan bir değeri gasp ve istismar etme fırsatı verilmemesinin, bu konuda yapılabileceklerin en doğrusu olduğu inancındayız.

KAYNAKÇA

- 1 — Tarih ve Etnografya Açısından NEVRUZ, Rusçadan Türkçeye Tercüme: Yıldız PEKCAN - Sevinç ÖZTÜRK, Boğaziçi İlmi Araştırmalar Serisi: 13.
- 2 — Nevruz: Ulusun Ulu Günü, Süer EKER - Ahmet ABATOĞLU
- 3 — Türk Ergenekon Bayramı: NEVRUZ, Prof. Dr. Abdülhaluk M. ÇAY, Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü Yayınları: 128.
- 4 — Diyanet Dergisi, Mart - 1994, Sayı: 39.
- 5 — Parlamenter Aylık Dergi, Şubat - 1994, Sayı: 22.
- 6 — Nevruz - Yenigün (21 Mart), T.C. Kültür Bakanlığı El Kitapları, Tarihçeler Dizisi: 8.

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ KENT KURULUŞLARINDA KAMU GÜVENLİĞİ

Ahmet Sezai AYDIN

Emekli Kaymakam

AÇIKLAMA

Bütün canlılar güvenlik duygu ve düşüncesini arar. Bundan yoksun olan canlı rahat edemediği gibi, bir yerde belki yaşamım sürdürme olanağı da bulamaz. İnsan için de önemli bir konudur güvenlik. İnsanoğlu da bir canlı olarak bu güvenlik anlayışı dışında düşünülemez.

Yerleşim yerlerinin, köyler ve kentlerin oluşması, devlet kuruluşları ve bütün örgütlenmelerin temelinde de “güvenlik” anlayışı bulunur. Gerek yerleşim yerlerinin ve gerekse kurulan devletlerin ilk ele aldıkları konu güvenlik örgütlenmesidir. Nasıl yerel yönetimlerden vazgeçilemez ise, bunun gibi güvenlik düzen ve örgütünden de uzak kalınamaz.

Amerika Birleşik Devletleri kentlerinde “kendi işini kendi görme”, ihtiyacı olan örgütü kurma gibi bir gelenek ve görenek egemendir. Bu nedenle derlemede görüleceği gibi, kent örgütü içinde Güvenlik - Polis önemli bir yer tutar; hem de bu bölüm toplumun güvenlik bakımından her türlü gereksinimini karşılayacak birimleri ve kollan da içerir.

Güvenlik denilince bilinç alanında “suç” olgusu canlanır. Oysa, en küçüğünden büyüğüne suçlar kamu düzenini bozar. İşte burada en genişinden daha güvenlik örgütünün görevi başlar. Suçların türüne göre, polis örgütünde birimler, dallar oluşur; uzmanlıklar ortaya çıkar. ABD kentleri büyüdükçe bu birimler, dallar kurulur, uzmanlıklar oluşturulur. Ağır suçlarda, adam öldürmelerde devlet ve federal devlet polis güçleri araya girer.

Burada bir hususa değinilmesi uygun bulunur. Karşılaştırma olanağı kişiyi düşündürür. Bir şeyi, bir işi gören, yalnız onunla uğraşan kişi karşılaştırma, değişik düşünme olanağından yoksun sayılır. Bir değişikini, başkasında gören insan, elinde bulunanla onu karşılaştırır ve arkasından da düşünmeye başlar; iyi ve kötü yanları anlar. Bu düşünme, yanlış doğruyu, iyiyi yanlış, kötüyü, eksikliği fazlayı seçme aşamasıdır. İşte bu durum bir tür yenileşme, ilerlemedir; en azından bir başlangıç, hazır olmadır.

Derlemelerin bu bölümlerinde hep söylenildiği gibi, ABD’de bulunduğumuz sırada katıldığımız üniversite kurslarında bizlere verilen notlardan yararlı olacağı düşüncesi ile derlenerek yazı biçimine getirilmiştir.

KAMU GÜVENLİĞİ

Amerika Birleşik Devletlerinde belediye örgütü fonksiyonlarının pek çoğu kamu güvenliği ile ilgilidir. Bu bölümde yangından korunma, “duman - hava kirliliğinin azaltılması, halkın korunması, trafik sorunlarının çözümü, özellikle polisi ilgilendiren konular ele alınacak ve tartışılacak. Hemen söylenmeli ki, pek az kentte, yukarıda sayılan işlerin bir tek dairede toplandığı görülür. Belediyelerin pek çoğunda polis ve yangın bölümleri ayrı birimlerde bulunur ve öyle çalışırlar.

Eski Bir Öykü

Bundan on beş yıl önce, 1951 yılında Amerika Birleşik Devletleri Senato Komisyonu uzmanlarla toplanarak örgütlü suçlarla ilgili kimi olayların değerlendirilmesi üstüne tanıklar dinledi. Örgütlü Suçları Araştırma Özel Komitesi bu konudaki toplantısının başkanlığını Tennessee Eyaleti Senatörü Esfes Kefauver yürüttü; düzenlenen rapora da bu başkanın adı verildi.

Yukarıdaki çalışmalar yerel görevlileri memurları bayağı korkuttu. Değinen bu durum Senatör Kefauver’i pek çok Amerikalının gözünde kahraman yaptığı gibi, onu 1952 yılı Demokrat Parti Cumhurbaşkanı adayı düzeyine kadar getirdi. Senato tarafından yapılan bu araştırma yerel yönetim memurlarının durumunu bir hayli sarstı ve kamu personeli hakkındaki kötü düşünceyi de artırdı denilebilir. Ancak, çok az birkaç topluluk dışında, orta vatandaşın bu raporlara öfkelenmediği de söylenemez.

Kefauver Komitesi tarafından raporda açıklanan durumlar yeni ve değişik değildir. Uzun süreden beri uygulanan ve varlığı bilinenlerin bir yinelenmesidir. Doğrusu, bunlar ortadan kaldırılamayan eski politikaların yapısından kalıntılardır.

Profesyonel cinayetler çoğu kez soygundan kaynaklanır. Örneğin, yankesicilik, banka soygunu gibi. Fakat suç birliklerinde örgütlenenler bir bakıma topluma hizmet verirler. Ancak, bu hizmetler kasabın, sigortacının, doktorunkinden çok değişik farklar gösterir. Çünkü birinciler yasadışıdır, sağlığa zararlı ve ahlak dışı sayılır.

Kefavure Komitesinin bu hizmetlerle ilgili olarak yaptığı ve açıkça sergilediği özel durum; “değinen olayların polis ve yerel yönetimlerce göz yumulduğu sürece devam edeceğidir.

Suçları Olası Kılan Nedir?

Bastırılmasında büyük güçlüklerle karşılaşılın suç işleme olgusu, kişilerden birinin ötekine karşı ters duygular beslemesinden kaynaklanır. Beğenilen, iste

nilen ve oyundan uzak durmayı yasaklayan puriten/dinse! bağılıkların etkisi büyüktür. Öte yandan, Amerika'nın maddeci, karışık, hareketli bir kültürel yaşamı vardır.

Amerika'nın bütün ekonomik ve kültürel örneği, yarışma, “öne geçme” temeline dayanır. Bu yüzden mülke karşı işlenen, kumar ve öteki suçların bir bölümü kazanma umudundan; bir öteki bölümünün de ihtiyaçların karşılanması başarısızlığından doğar gelir.

Bir başka olgu kadınların çocuk aldırmasıdır; —değişik bir yasadışı uygulama—, çünkü hiçbir kadın nikâh dışı bir çocuk sahibi olarak toplumda az ya da çok aşağılanma gibi bir duruma düşmek istemez; bundan çekinir, korkar. Amerikan kültüründe “statü - sosyal durumun yitirilmesi çok kolaydır; bu da başarısızlığın simgesidir.

Amerika'nın “yarışmaya - rekabete” dayanan toplumunda çoğu kez suçluyu ya da suçsuzu ayırmak pek güçtür. Pek çok iş girişi vurgunculuğa eğilimlidir; böyle bir durum çoğu kişiyi ahlak değerlerinden uzaklaştırır. “Kurtulabildiğiniz sürece iş konusunda her şey mubahtır”. Böyle düşünülürse, yasal ve yasadışı bir durum neyle ve nasıl ölçülür?

Çoğu Amerikalı inanır ki, büyük çoğunluk kötü düşünmez ve davranmaz, kazık atmaz. Öte yandan yine Amerikalıların çoğu da bütün yasaların uygulandığına, bunlara “itaat” edildiğine inanmaz. Milyonerlerden birisi Senato Komisyonuna, hem de içtenlikle vergi ödemekten kaçındığını söyler. “Yasadan kurtulursanız her şey temizdir” ve “herkes kendi akımı, yeteneğini kullanır”. Böyle düşünülürse, kumarcılar, fahişeler, çocuk aldırıcılar, kürtaj yapanlar, içki kaçakçıları ve benzerleri niçin suçlanır?

Her biri değişik değerlerden oluşan ve bir yığın alt kültürleri içeren, çeşitli halklardan ortaya çıkan karmaşıklığın da hesaba katılması gerekir. Neyin yanlış ya da neyin doğru olduğu konusunda görüş birliğinin bulunduğu da söylenemez. Bu yüzden herkes kendi değer örneğine göre hareket eder. Kendi komşusunun görüşünü benimsemez; ancak, onlar da hoş görür. Söylenen şudur, “bunu kendim yapmam, fakat herkes bildiği yolu izler”.

Federal Araştırma Bürosunun —FBI— yıllardır düzenlediği suç işleme raporları, suçların ve adam öldürmelerin az da olsa azaldığını gösterir. Böyle bir sonucun elde edilmesi, suç işlenir işlenmez harekete geçilmesi, suçların sıkı biçimde izlenmesidir. Aslında en önemli etken toplumun suçlunun en kısa sürede yakalanması isteğidir.

Suçların cezalandırılmasının da gerçekten ağır olması gerekir. Bir toplumun suç ve suçlu konusunda söyledikleri ile suçlulara yapılanların birbirine uyması, uygun düşmesi çok önemlidir. Oysa toplumun istekleri ile ceza kanunları biri ötekine uymaz, denk gelmez.

Uyuşturucu kullanılması, satılması ve fahişelik hemen her yerde yasadışı sayılır. Kimi ayrıcalıklarıyla kumar, Nevada dışında öteki bütün eyaletlerde yasadışıdır. — Alaska’da birkaç tür piyango uygulanır—Denebilir ki, hemen bütün büyük kentlerde, az çok orta ve küçük kentlerde kumarcılar, genel kadınlar ve uyuşturucu satan kimseler vardır. Bu durumun gerçeği şudur, bu tür tutum ve nesnelere istek vardır ve bu nedenle de bunlarla uğraşanlar her zaman bulunur.

Cinayet dışında, kumarda özel ve genel olarak toplum tarafından beğenilmez ve benimsenmez. Sosyal durumlar nedeniyle kişiler, kendi gerçek görüşlerini gizleyerek toplumu suçlar, yanlışlığı topluma yükler.

Yasalar, toplumun gelenek ve görenekleriyle ciddi bir karışıklık ortaya çıktığında uygulanmaz bir duruma bürünür. Kamu ya da kamunun büyük kesimi yasaların kumarla ilgili olarak sert biçimde uygulanmasını istemez. Geri kalan çoğunluk da yasaların nasıl uygulanacağına kararsızdır.

Çoğu kişi kumar oynamaz; ancak, komşusunun ya da başkalarının kumar oynamasına da karşı çıkmaz. Amerikan toplumunda fahişeliğin varlığını benimseyen kültüre sahip olanlar vardır. Kişilerin büyük bir bölümü kendi kentinde varlığım sürdüren, adı “kötü eve” çıkan yerlere hiç girmez.

Oldukça az sayıdaki kişiler uyuşturucu tutkunu/tutsağıdır. Uyuşturucu kullanılması pek çok fiziksel, ruhsal ve toplumsal sorunlar yaratır. Ancak, toplum uyuşturucuların ne satılmasını ve ne de kullanılmasını benimser. Uyuşturucu kullananların doymak bilmez iştahı —bu tür mala karşı istek hiç de esnek değildir— yüzünden bu tehlikeli iş sürekli canlı kalır.

Psikolojik Faktörler

Toplumumuzda kumar gazinolarda olsun ya da yasalarca yakalanmayan yerlerde olsun genellikle psikolojik bir ihtiyacı karşılar. Kimilerine göre, oyun başarısızlıktan, can sıkıntısından ya da amaçsız bir yaşamdan kurtulmadır. Ötekilere göre, kumar da içki örneği, bir tür zaman öldürme, avuntu kaynağı sayılır ve bu yüzden gerekli bilinir.

Bir bölüm ötekilere göre de, içki bir neşelenmedir; fakat güç açıklanabilen bir canlandırıcıdır. Kimilerine göre de, gazino oyunları dışında kendilerini eğlendiren, bir tür dünyadan kurtulma, onu ele geçirmedir. Milyonlarca Amerikalı —hasta olsun ya da sağlam olsun— zamanlarının birazını ya da çoğunu kumara harcar.

Yasadışı uğraşlardan uyuşturucu haplar satılması ve fahişelik konusu dışındaki işlere ilişkin psikolojik faktörler bu notların dışında kalır. Şurası düşünülmeli ve söylenmeli ki, psikolojik faktörlerin doğması, geliştirilmesi ve koşullandırılması bütünü ile toplumsal çevreden kaynaklanır. Örneğin, kumar konusunda bir ihtiyaç

ya da isteğin kalıttan doğduğu söylenemez. Fakat bir güvenlik ihtiyacı vardır kişide; işte bu ruhsal isteğin kumara yöneltilerek giderilmesi, örtülmesi sağlanabilir.

Yasal Faktörler

Amerikalıların, özellikle orta sınıftan olanların, sosyal sorunların çözümünde yasa ve cezalandırmanın etkili olduğu inancı pek güçsüzdür. Sonuç olarak yapay bir işin yasadışı durumuna getirilmesi, o uğraşın ortadan kaldırılması yolunda yapılan bir yanlışlık bulunur.

Toplumsal ve ruhsal olgular yasadışı tutulamaz. Çünkü bunların nedenleri hem çok derinlerde ve hem de karmaşıktır. İstek ortadan kaldırılmadıkça, bu tür uğraşlar gerçekten yasadışı sayılmadıkça bu eylemler, gangsterliği ve kaçakçılığı yaratmayı sürdürecektir ve yasalara güvensizliği de artıracaktır.

Toplumsal Bozulma Örnekleri

Kente çalıştığı bilinen birkaç randevu evinin varlığı, kimi uyuşturucu madde satıcılarının dolaştığı, kaçakçıların satış yaptığı, durumların burada memurların rüşvet aldığı ya da belediye yönetiminin tümünden bozulduğu anlamına gelmez. Şurası da bir gerçektir ki, bunların hiçbirinden belde örgütünün ve polisin, görevlilerin haberi yoktur denilemez. Değinen bu durum ve yukarıda sayılanların beğenildiği ya da istendiği anlamına da gelmez.

Büyük kent ne ölçüde küçük ya da az sayıda olursa olsun fahişeliğin varlığından kurtulamaz. Konu gerçek yaşama bakılarak ele alınırsa, yönetim bütün kötülükleri ayıklayıp atmak ister; ancak bu olanak dışıdır.

Kent yönetimi, toplumun dikkatini çekmeyecek biçimde, kentin çok dar bir yerinde randevuevlerine izin verebilir. Bunun dışında yasaları pek ince ayrıntısına değin uygulamak gibi bir karar alabilir. Bu tür bir yöntem hem yönetimin bozulduğunu göstermez, hem de yöneticiler bunun “pratik” olduğunu söyler, savunur.

Pek az sayıdaki kent yönetimi kumar oynama işiyle işbirliği yapar; kimisi fahişeliğe izin verir; kimileri de uyuşturucu satanlarla bir anlaşmaya girebilir. Ancak, isteseler de devlet ve federal devlet yasalarını uygulayan memurlar, hem çok dikkatli ve hem de bu işlerle uğraşan kişileri arayıp bulma konusunda çalışır.

Büyük kentlerde uyuşturucu satanların bulunduğu olgusundan kimse kuşku duymaz; bunlar vardır. Canlı ve hareketli olan uyuşturucu çemberini yok edecek kesin bir formül yoktur. Çünkü onlar bu çok kazançlı işten yararlanmak ya da yitirmemek için güçlü biçimde örgütlüdür.

Kumar

İnsanlığın en eski uğraşlarından birisidir kumar: Hem çok yaygındır ve hem de birçok türleri vardır. Sözelimi, kitapçılar, at yarışları, spor karşılaşmaları, daha da ilginç başkanlık seçimleri konusunda bahse girerler. Gazinolarda hem kumarın ve hem de oyun kâğıtlarının her türü bulunur. Çarpıcı bir kumar aracı da oyun makineleridir. Daha pek çok kumar biçim ve türleri vardır.

Polis kumardan, kumar oyunlarından hiçbir zaman kurtulamaz. Ancak, polis istese bile kumar uğraşını ya da hastalığını söküp atamaz. Doğaldır ki, böyle bir istek taşımazlar.

Kumara karşı kent yönetiminin tutum ve davranışı bir dereceye kadar küçük oyunları hoş görme biçimindedir. Örneğin, büyük kentlerde dolandırıcılığın ya da vurgunculuğun tamamıyla önüne geçilemez. Çünkü cezalandırma çok güçtür, kanıtlar kolaylıkla gizlenebilir; bu işi yapanlar da çok hızlı davranır.

Öte yandan, Monte Carlo geleneğinde olduğu gibi, çok lüks gazinolar ya da ağır oyun makineleri polisin yavaş işleyen işbirliği yüzünden çalışmalarını sürdürür, kazanır.

Kumar Amerika'nın en büyük kentlerinde çok büyük bir iştir. Kefauver araştırmacılarının kaba tahmin bulgularına göre yasadışı at yarışlarına tutulan bahis yıllık üç ile beş milyar dolar arasında bir sayıya ulaşır. Bu sayıya yasal olan iki milyar doların eklenmesi gerekir. Yasadışı at yarışlarıyla uğraşanların yıllık kazancı 600 milyon doları aşar.

Chicago kentinde oyun konusunda yıllık olarak on milyon dolar harcanır; zenci topluluğu için bu ölçüde harcanan ve etkili olan toplam para başka hiçbir işe harcanmaz. Zenci topluluğu dışında hiçbir yerde bu kadar soygun ve vurgun Haremdeki ölçüde yaygın değildir; yasalar bu kadar ayaklar altına alınmaz.

Kefauver Komitesi raporu sonuç olarak, örgütlü yasadışı her tür kumar yoluyla her yıl en az yirmi milyar doların elde edildiğini belirtir. Oysa paranın korunması ya da "tasarruf" edilmesi konusunda hiçbir ödeme yapılmaması dikkat çekicidir.

Polisin Yolsuzluğu

Her nerede yasadışı uğraşlar polisin izniyle sürdürülür ya da vardır, orada yolsuzluk tepeden turnağa yaygınlaşır. Devriye polisi çok önemsiz rüşvetler alabilir. Rüşvet yukarı kademelerde ise, para aşağılara doğru gitmez. Ancak, bu durumu sezen olağan "devriye - gezici" polis memurunun moralini bozar; onu mutsuz yapar.

Yukarıdaki koşul altında polis memuru, hiçbir şeyle karşılaşmaz* yalnız yararsızlığını ve yıkılmışlığını düşünür, kendisi rüşvet almamış olsa bile, kanun

ların uygulanması ya da karşıtı önemli olmaktan çıkar. Yükselme, ödül alma tümüyle gözünden düşer. Öte yandan kişiliğini yitirir ve küçük yolsuzluklar yapmaya, onları toplamaya başlar.

Göreve yeni başlayan bir polis memuru, tepede bulunanların yasaların uygulanmasına karşı saygısız davranışını görünce ya da bu durumu öğrenince en kutsal alanlarda bile yasa hükümlerinin yerine getirilmesinde bir gevşeklik, vurdumduymazlık anlayışına kapılır.

Kefauver araştırma raporu, kent yönetimi üyelerine ve polis örgütünün tepesinde bulunanlara rüşvet ödeme yol ve yöntemlerinin kimisini de belirtir. Rapordaki birçok kentte koşulların açıklanması ve konuşmalar geleneksel tekniklerin günümüzde de kullanıldığını gösterir.

Kimi durumlarda, korunmak için dikkatlice ayarlanan bir sisteme göre ve düzenli aralıklarla kamu görevlilerine rüşvet ödenir. Bir başka değişik biçimi de bu yolun haraççılar, vurguncular kendiışlerine göz yuman görevlilerin seçim kampanyalarına, durumuna göre para yardımı yapar. Bir öteki yolu da, işi sağlama almak için seçime giren hemen her partiye, seçimde yer alan adaylara yardımda bulunurlar. Bütün bunlarla yönetim gücünü denetim altına almak sonucuna ulaşırlar.

Yaptırımların daha az uygulanması konusundaki ilgi hem güçlü ve hem de ileri ölçüde etkili olmaktadır. Ne w Jersey eyaleti Camdan kenti meclisi belediye başkanından, kentte örgütlü kumarın ortadan kaldırılmasını ve polis biriminin denetlenmesini kesinlikle istedi. Belediye başkanı yirmi yılı aşkın görev yapan önceki başkanın yerine daha bir yıl öncesinden bir reform hareketi sonucu seçilmişti.

Fuhuşla Mücadele Örnekleri

Kent yönetiminin ya da bir kentin polis amirliğinin örgütlü suçlar yüzünden bozulduğu anlaşılırsa, orada gerçekten korunması istenen durumlar için gerekli bir yöntem bulunması ve uygulanması çok önemlidir.

Bir polis müdürü ve onun baş komiseri, ödentilerini olağan bir polis memuru ile paylaşmak istemez. Çünkü ast ve üst bütün memurlar yasayı uygulama konusunda yemin etmişlerdir. Olağan bir polis memurunu tuzağa düşürmenin —bu kişi tamamıyla dürüst olabilir ve görevinin yalnızca yasaları uygulamak olduğunu düşünebilir— her zaman olası bulunduğu Kefauver raporunda da gösterilir.

Soygun ve vurgunun başarılı olduğu birçok kentte yukarıdaki araç — yol— kullanılır. Siyasal kesimin patronları kendilerine karşı sorumlu, seçtiklerinden oluşan bir “fuhuşla mücadele” ekibi oluşturur. Öteki yasa uygulama güçlerinin kumardan ve kötülüklerden uzak durmalarını sağlar; bunun yanında fuhuşla mücadele ekibinin şu ya da bu yönde hareket etmesini, yerine göre de etmemesini

izleyebilir. Küçük bir kurul bu araç yoluyla ödemelerin denetimini kolayca yapabilir.

Kimi kentlerde bozulmanın varlığına tanık olan bir kimse ya görevli polisin yasadışı ödemeler nedeniyle cebinden para çıktığını düşünmez ya da yasaların uygulanmasını umursamaz. Bir bakıma elleri bağlıdır.

Kültür ve Suç

Kumar, sokak kadınlığı ve mala karşı işlenen soygun suçları ile kişilere karşı işlenen suçlar bir kültür ürünüdür. Kendi değerlerimiz amaçlanmaz ve davranış örneklerimiz büyük ölçüde varlıklarını ve etkilerini gösterir. Kimi tür açık davranış yargı tarafından cezalandırılır. Ancak, davranışın kendisi yasalarla dışlanamaz.

Örgütlü çete suçları o kimselerin tanınması, zenginliği ve gücünü sağlar. Kumar yoluyla saygın iş adamları, en kısa sürede paraya kavuşurlar. Bunlara “seks - cinsel” suçları da eklenebilir. Hemen söylenmesi gerekir ki, toplumun yaşam biçimi değişmedikçe, yukarıda sayılan suçlara ilişkin istatistikler de olduğu gibi kalır. Kim ne derse desin bunlar bizim yaşamımızın bir parçasıdır ve en önemlisi de yargıcın ve polisin günlük işleri, uğraşlarıdır.

POLİSİN GÜVENLİĞİ KORUMASI

Yukarılardan buraya değin olan bölümlerde söz konusu edilen durumların arkasından “polis koruması” başlığı altında yeniden polisin ele alınması pek ilginç gelebilir. Ancak, ABD gerçekten ilgi çekici bir ülkedir. Bütün kötülükler ve örgütlü suçlar, bugün için polisin başta gelen sorunu değildir; yine de başa çıkılması en güç olanları arasındadır.

En tipik bir kentte polis örgütünün çabalarına karşın bu tür uğraşlar varlığını sürdürür; hiç yoktur denilemez. Şurası da bir gerçektir ki, kent yönetiminin pek çok bölümünde, buralara politikanın yansıdığı düzeyde ve kamuoyunun izin verdiği ölçüde yasalar uygulanır.

Son yıllarda dikkati çeken ve polisin görevi ile ilgili başlıca iki sorun, savaş sonrasında Amerika’da suç oranının sürekli yükseldiği ve bu konuda polis koruması maliyetinin de çok arttığı görülür.

Uluslararası güvensizlik tansiyonunun sürmesi, kimi yeni psikolojik nedenler ve öteki birçok neden yüzünden Amerika’da suç oranı durmadan yükselir. Birleşik Devletlerde işlenen ciddi suçların sayısı FBI tarafından düzenlenen Birleşik Suç Raporlarına göre ayrıcasız her yıl artar.

Suç Oranı

Suç işleme oranı 1950 ile 1958 yılları arasında nüfus artışının tam dört katı olarak artmış, bu konudaki tahmini de aşmıştır. Bu artış adam öldürme dışında bütün suçlarda dikkat çekicidir. Adam öldürme oranı savaş öncesi düzeyde kalır. Bu olgu için birinci neden, belki olağandışlıklar: Soygun, araba hırsızlığı, öteki hırsızlıklar pek az öldürme nedeni olur.

Polis hırsızların pek azını yakalayabilir; bu konudaki oran onda üç gibi bir yerdedir. Ancak, şunu da eklemek gerekir ki, polis öldürme olayını daha bir ciddi kovalar.

Amerika'daki suç oranı, Avrupa ülkelerinden herhangi birine göre birkaç kat yüksektir. Şu da belirtilmeli ki, polis, örneğin, yangın bölümüne göre bütün dünyada çok daha iyi "teçhiz" edilmiş, donatılmıştır. Tanınmış bir polis şefi, "Amerika'da polis çok daha iyi teçhiz edildiği, her türlü teknik araca sahip olduğu halde, polis hizmeti yarım yüzyıl öncesindeki kadar başarılı değildir" görüşünü ileri sürer.

Amerikalı soygun sonucu mal yitliğini fazla önemsemez; yangın durumunda da benzer duyguyu taşır. Bir değişik olgu da şöyledir, Amerikan polis kayıtlarına geniş ölçüde değer verilmez, önemsenmez. Daha ilerisi, "polis kişisel çalışmalarında kamusal bir destek, güven ve işbirliği" görmez.

Polis hem memurlar tarafından engellenir ve hem de yerdeşler vergiden kurtulmak ya da bunu azaltmak amacıyla polisi desteklemez. Amerikan polisinin gücü —yaptırım— Avrupa polisininkinden daha azdır.

Polis Örgütü

Geleneksel olarak polis ve itfaiye bölümleri askersel örnek biçiminde örgütlenir. Polis bölümünün başkanı genel olarak "şef" adı verilen uzman bir polistir. Kimi kentlerde, özellikle çok büyük kentlerde en yüksek rütbeli üniformalı görevli polis birimi başkanı olur ve adına "commissioner", "director", birkaç küçük kente "şef" denilir.

Polis bölümünün daha aşağılardaki birim başkanı, bölüm yönetiminin ayrıntılarıyla uğraşmaz. Görevi başkan ile polis memurları arasındaki ilişkiyi yürütür. Bir zaman bir yerde belediye meclisi birkaç üyesinden oluşturulan bir komisyonun polis bölümünü yönetmesi yoluna gidilir. Bu tür yönetim biçimi on dokuzuncu yüzyıl yarısında polis bölümünün yarı bağımsız bir kurul tarafından yönetilmesi ortak bir anlayış ve uygulamaydı.

Yukarıdaki uygulama yetmiş dolayındaki kente bulunur. Ancak, bu durum yerini, artan bir sayıda, polis bölümünün denetimini bir şef yönetimine vermeye bırakmaktadır.

Bir kent örgütünün polis bölümünün başkanı uzman bir polis olursa, bu kişi genellikle görevini büyük bir zevkle yapar. Bu düzenleme altında, atanan bir polis başkam ya da onun ardılı yeni bir şef atamak ister, bu görevde önceden bulunan hizmetten alınmaz; ancak, bölümün hiyerarşisinde biraz daha alt düzeye iner.

Büyük ölçüde kentin büyüklüğüne bağlı olarak bir şefin yönetiminde, bir kademe içinde sıralanan birçok görevli vardır. Bunlara geleneksel olarak askersel adlar verilir. Şefin yönetimi altında şef yardımcıları, polis müfettişleri, karakollar, yüzbaşılar, teğmenler ve çavuşlar da vardır. Devriye görevlileri polis piramidinin en geniş tabanını oluşturur. Dedektifler devriye görevlilerinin dışındadır; belki de ayrı bir sınıf olarak bunlarla birlikte sayılabilir.

Polis gücü, yaptıkları görevin durumuna göre örgütlenir; trafik ve devriye bölümleri gibi. Daha büyük kentler coğrafi bölgelere ayrılır; bu bölme devri- yerlerin yönetim ve denetimini kolaylaştırır. Bazı kentlerde kimi özel bölükler merkezin işini azaltır, yükünü hafifletir. Çünkü bu bölükler görev gerektirdiğinde bölgenin de dışına taşacaklardır. Polisin devriye kolu sürekli çalışır; bu güç takımlara ayrılır ya da vardiya biçiminde görev yapar.

Polis Örgütü Bölümleri

Özel Birimler

Polis dairesi küçük olsa bile, bir ölçüde özelleşmek durumundadır. Yüz ya da daha çok sayıda elemanı bulunan bir polis kuruluşunun aşağıdaki bölümleri vardır.

Petrol : — “Devriye” —

Suç işlemeyi önlemek, düzeni sağlamak ve kamu güvenliğine ilişkin öteki hizmetleri yerine getirmek bu birimin işidir.

Dedektif

Suçluları yakalamak, çalınan malları bulmak, suçluların yargılanması için kanıtları toplamak ve değerlendirmek işlerini yapar.

Trafik Denetimi

Değişik ve türlü yönleriyle trafiğin düzenlenmesi, kazaların ve tıkanmaların önlenmesi işleriyle uğraşır.

Kötülüklerin Denetimi Birimi

Bu bölüm hem ticaret kötülüklerini ve güvenini sağlar ve hem de toplumun moral düzenini korur.

Gençlik İşleri

Çocuklarda suç işleme eğilimlerinin gelişmesine engel olmak ve bu tür bir eğilim saptanırsa, onun düzeltilmesine yardım etmek bu bölümün görevidir.

Kadın Görevliler

Kimi konularda polis görevi kadınlar tarafından çok daha iyi biçimde yerine getirilir. Çok az sayıda kentin polis dairesinde kadın bölümü bulunur. Öteki yerlerde kadın polisler gençlik bölümünde çalıştırılır. Gerek duyulduğu zaman öteki bölümlerde de görevlendirilir.

Polis dairesinde küçük kentler dışında kimi uzman bölümler ya da hizmetler de oluşturulur. Bunlar eylemli çalışanlara yardım eder. Bu tür bölümlerin birkaçı şöylece sayılıp sıralanabilir:

Kayıt Birimi

Suç, suçlu ve polisin kendisinin her türlü kayıt işleri, sınıflama, endeksleme, dosyalama ve olayların çizelgesini işe yarar biçimde düzenler.

Haberleşme

Polis, emir ve bilgilerini telefon, tele teyp, radyo ve öteki haberleşme araçlarını kullanarak alır ve gerekli yerlere aktarır.

Suç Laboratuvarı

Bilimsel yol ve yöntemlerle kanıtların incelenerek suç ile ilgili nesnelerin belirlenmesi ya da doğrulanmasına yardımcı olur.

Tutukevi Görevleri

Tutuklu ve hükümlülerin en iyi biçimde korunmasıdır.

Demirbaşların Yönetimi

Polis dairesinin malı olan ya da polise teslim edilen malların bakım ve korunması işine bakar.

Bakım ve Onarım

Polis araçlarının ve öteki taşınır taşınmaz mallarının bakım ve onarımı yapmak, polis binalarının korunması konuları ile uğraşır.

Yukarıda adları sayılan, kısaca açıklaması yapılan polis örgütü birimlerinin az buçuk ayrıntılı biçimde açıklanmasına sıra gelmiş bulunmaktadır. Öyle ya, her kentin bir polis dairesi ve bunun birimleri vardır.

Polis Devriye Kolu

Polis dairesinin en büyük birimi ve çalışmalarının ana konusu polis “devriye - gezici” koludur. Bu kol, kaybolan ya da hastalanan kişilere yardım eder; çalınan ya da yiten nesneleri bulmaya çalışır; suçluları yakalar, suçları araştırır; yanlış davranış ve kötülöklere engel olma girişimlerinde bulunur ve öteki daha başka bir düzineyi aşan görevleri yerine getirir.

Eski günlerde, devriye görevlisi yalnız başına dolaşır, kendi işini kendi ayarlar, gece bekçisi gibi çalışır. Yardım istediği zaman düdüğü öttürdü; çoğunlukla yalnız başına kalırdı. Daha sonra ışık işaretleri veren telefon kutuları kuruldu; bunlarla devriye amirlerini arayabilir ya da onlar devriyeye telefon edebilirdi.

Bugün yaya gezici kullanma gitgide azalmakta; motorlu devriye artık yaygın ve olağan durumdadır. Pek çok kent eski bölge uygulamasını sürdürür.

Çoğu kişi kendine göre suç oranının yükseldiğini açıklamak isterse, son yıllarda bu görüş yaygındır; yanlışlığı gezici sistemin uygulanmasında bulur; açıklamasını bu görüşe dayandırır. Bunlar savlarını polis devriyesinin, motorlu gezici ya da devriye kolundan daha etkili olduğunu; çünkü bunlar suç duyurusunu aldıktan kısa bir süre sonra olay yerine ulaşır; kuşkulanan kişinin yanında olur.

Yaya devriye bir soygun yapanı iş başında yakalayabilir. Yaya kaldırımında görünmesi bile suçu önleyici bir etki sağlar. Polis yönetiminde uzman kimseler deneyimlerin yukarıdaki görüşü doğrulamadığını ileri sürer. Gerçekte motorlu devriyenin sürekli haberleşme durumunda olması uzaklık, hız ve öteki avantajlar yalnız onun çok ucuz olmasını değil, fakat pek çok amaçlarda motorlu devriye yaya devriyeden daha etkili olduğu savunulur.

Kimileri de ücretlerin azaltılması girişimi düşüncesini taşır. Bir öteki bölümü polis yönetiminde sözü geçenlerin inandığı durum, bir kişilik arabalı devriyenin, iki ya da daha çok sayıda devriyeden etkili olduğu görüşünü ileri sürer. Kentlerin yüzde doksani, nüfusu on bini aşan kentler bir kişilik motorlu devriye nöbeti biçimini uygular.

Polis yönetiminde yetkili bir uzman olan O.W. Wilson bir kişilik motorlu devriye yönteminin kullanılmasını önerir; çünkü der, “her tür modern taşıma ve haberleşme araçlarıyla donatılan bir kişi yaya bir devriyeye göre, görevini çok daha iyi yapar. Herhangi bir kişi kendi başına görevini daha etkili biçimde yerine getirir.” Wilson inanır ki, bu sistem çok sayıda devriye birimi gerektirir. Ancak, bunların her biri bölünmez bir dikkat, herhangi bir gereksiz ziyaret, karşılıklı öykü anlatma ya da önemsiz güvenlik önlemlerinin unutulması gibi durumlar da söz konusudur.

Bisiklet çoğu polis örgütü tarafından devriye aracı olarak bir zamanlar kullanılırdı. Bugün bütünüyle kullanımdan kaldırıldığı söylenemez. At eskilerde çok kullanılırdı, özellikle trafiğin ve kalabalığın denetiminde işe yarardı; otomobilden önce çok da yararlıydı.

Bugün binek atları bir lüks gösterisi olarak kullanılır. Bu güzel hayvanlar resmigeçitlerde büyük ölçüde ilgi çeker; daha iyi durumlar için başka yerlere geçerler. Üç tekerlekli motor bisikletler yanlış yere park eden arabalara ceza yazmak ve yolları işaretlemekte çok yararlıdır. İki tekerlekli motor bisikletler çok kullanılır, özellikle büyük kentlerde bir hayli hareketli ve her türlü gidişte yararlıdır. Devriye için uygun olmadığı gibi, tehlikelidir de. Boston ve Cincinnati gibi büyük kentlerde kullanımdan kaldırılmıştır.

İzleme - Dedektiflik - Bölümü

Herhangi bir kişi, son yıllara değin dedektiflerin üniforma giyen bir polis devriyesinden daha fazla bir eğitim görmediği konusundaki gerçeğe “hayret” edebilir. Doğrusu iki sınıflandırma her zaman yer değiştirebilir. Bu durum birçok kentte varlığını sürdürür; fakat günümüzde dedektiflerin konusunda uzman olması gerektiği düşünülür. O.W. Wilson’un sözleri:

“Yapılan araştırma ve deneyimler ve çeşitli sorunlar bakımından olağan devriye hizmeti gelecekteki dedektiflerin eğitilmesi açısından çok değerli araçlar içerir. İyi bir dedektifin özellikleri, fiziksel ve sinirsel güçlülük, olağanın üstünde bir dayanma direnci, hayal etme ve girişimsel zihin gücü, deneyim genişliği ve çokluğu, başvuracağı bilgi kaynağı ve en önemlisi de bütün bunları uygulama yeteneğidir.

Ruhsal ve fiziksel testlerin bütün bu özellikleri ölçebilecek düzeyde geliştirilebileceği, ancak, şimdilik araştırma yeteneklerini ortaya çıkaran en iyi yöntem, daha eski yıllarda devriyelerce yapılan çalışmaların incelenmesi, bulunacak sonuçların uygulanmaya alınmasıdır”.

Her ne kadar bir dedektif, araştırma ve inceleme konusunda deneyimli olsa da, günümüzde işinin çoğunu bölümün suç laboratuvarlarına ve özel kayıtlara bırakmak durumundadır. Örneğin, fiziksel ölçüdeki kanıtlar ve suç yerindeki fotoğraflar artık suç uzmanlarına yardımcı olan işte bu laboratuvarlara bırakılır büyük kentlerde.

Yine büyük kentlerde dedektiflerin ikiye bölünmesi yaygındır. Kimi polis yetkilileri dedektiflerin birer kişi biçiminde çalışmasını daha ekonomik bulur. Dedektiflerin yalnız çalıştıkları zaman daha iyi sonuç aldığı, devriyelerin de benzer sonuca ulaştığı tartışılır. Ancak, devriye ve dedektiflerin tehlikeli bir araştırma ya da tutuklama yaptıklarında birden çok görevli ile hareket etmeleri savunulur.

Polisin Trafik Bölümü

Trafik işleriyle uğraşmak kolay değildir. Bu bölümün birçok sorunları vardır. Bu bölüm genel anlamda suç sayılmayan, ancak kuralları çiğneyenlerle uğraşır. Trafik konusunda çalışan polislerin uzmanlaşması nedeni, 1930'lu ve daha sonraki yıllarda pek çok kentte örgütlenir. Çünkü otomobil sayısı, kazalar ve zararlar artar; tıkanıklık çoğalır, buna karşı toplum önlem alınması isteğinde ayaklanır.

Belki öteki polis bölümlerinden daha büyüktür. Trafik denetimi yasaların çiğnenmesi, kamunun kızgınlığının giderilmesi arasında dar bir görev çizgisi içinde yürütülür. Yapılan iş, kaza ve zararları izlemek ve trafiği düzenlemek, toplumca istenmeyen durumları önlemektir. Hemen her vatandaş doğrudan ve sürekli olarak trafik bölümünün çalışmalarıyla karşılaşır.

Kendisi ne ölçüde trafik bilgisi az olursa olsun, Amerikan sürücüsü yerdeşin yaptığı iş, eleştiriyi girişmektedir. Trafik sorunlarının çözümü için yalın bir mucize bekler.

Polisin trafik bölümü kazalara ilişkin bilgileri, kanıtları araştıran, özel olarak eğitilen ve yine özel araçlarla "teçhiz" edilen araçlarıyla polis memurlarından oluşur. Trafik polisi araba park düzeni kurallarını, hareket durumundaki trafiği ve öteki görevlerine ek olarak bunlarla da uğraşır.

Bu bölüm trafik yasa uygulamaların etkinliğini anlamak için trafik akış düzenini, kazaları inceler ve bu konulardaki bilgi kayıtlarını tutar; bunlara göre trafik düzenlemesinde kimi değişikliklere gider. İşte bu işler için bu bölüm trafik mühendislerine gerek duyar; bu tür kimseler meslek içinde, kadroda olabileceği gibi, dışarıdan da temin edilebilir.

Trafik uygulamasını ve kazaları iyiye götürmek amacıyla trafik bölümü, kendi içinde bulunan birimlerden; araştırım ve izleme işlerinde devriye ve dedektiflerden yararlanır. Ayrıca trafik polisleri de öteki birimlere, olağan görevlerinin akımı sırasında, yasaların uygulanması konusunda yardım eder.

Her trafik yanlışı için polisin ceza yazma yoluna gidemeyeceği, bu konuda örnekleme uygulanması yararlıdır denilir. Bu durumların gereği polisin trafik bölümünde çalışanların iyi bir güvenlik eğitimi alması yönünde ilgililere büyük bir sorumluluk düşer. Bu konudaki eğitim iki yönlü ve yanlıdır; bir yanda polisin öteki yanda vatandaşın/toplumun trafik kurallarını öğrenmesi istenir. İyi bir sonuç alabilmesi için ilgili bölüm, güvenli sürücü alışkanlıklarının sağlanmasına çaba harcamalıdır.

Çok iyi bilinen bir eğilim, araçlarını, başkaldıran ve saldırgan duygularını gidermek için bir silah gibi kullananlar vardır; bunlar direksiyonun arkasında değişik ve hem de bencil davranır.

Polis okullarla, güvenlik devriyeleriyle ve meclisleriyle, radyo ve televizyon istasyonlarıyla ve öteki haber ajanslarıyla kamuyu bilgilendirmek ve polis sorunlarını anlayan, daha iyi bir toplum elde etmek için işbirliği yapmalıdır.

Genel bir eğitim kampanyasının trafik kurallarının uygulanmasında başlıca üç yöntemi bulunur: Uyarma yolunun kullanılması, trafik kurallarını öğretme okulları açılması ve yargıya başvurulmasıdır. Uyarma oldukça ucuzdur, hem toplum ve hem de yönetim bakımından kolaydır. Çok sayıda ve geniş ölçüde sürücülerini kapsar, başarılı bir denetim sağlar.

Trafik kurallarının bozulması hallerine ilişkin okul, ekonomik düşüş günlerinin bir ürünüdür; halkın trafik cezalarını ödeme çabalarından doğar. Yapılan çalışmalara göre, en etkin düzenleme, sevmese bile kural çiğneyenlerin bir süre bu okula katılmalarıdır. Olağan olarak izlenen yargı yolu, para cezası ya da hapis, trafik kuralını çiğneyenlerin doğru yola getirilmesi için en uygun yoldur; fakat kamuoyu açısından çok sınırlı ve dar çemberde bir etkisi vardır bunların.

Suçla uğraşan uzmanlar bilir ki, hapsedilme de içinde, ceza tehdidi - korkusu yasa çiğnemelerden caydırıcı bir etki ile sınırlı bir önem taşır. Trafik kuralının bozulması durumunda ceza daha az etkilidir; çünkü kamu sert uygulamalara karşı pek sempati duymaz. Polis eğitiminde, ceza uygulamasında “hoşgörülü” olması yönünde eğitim görse de, Amerikan toplumunun beğendiği bir özellik değildir.

Polis Ahlak Bölümü

Ahlak kurallarının çiğnenmesi durumundaki işler polisin ahlak bölümünün görevidir. “Vices - kötülükler” sözcüğü kumar, fahişelik ve yasadışı sayılan uyuşturucu ve sarhoş edici durumları içerir. Bu görev olağan suçların araştırmalarından ayrı sorunları ve teknikleri kapsar. Büyük kentlerde kötülüklerle ayrı bir polis birimi uğraşır. Orta büyüklükteki kentlerde kötülüklerin denetim ve izlenmesinde bir ekip ya da dedektifler görevlendirilir.

Toplum inançlarının çoğunlukla karşısında uzman polisler, örgütlü kötülüklerin bastırılmasında hem hazır ve hem de isteklidir. Orta ve küçük topluluklarda küçük çapta da olsa, kötülükler, kötü davranışlar vardır. Bununla birlikte bu duruma karşılık kamu hoşgörüsü sonucu olarak kötülüklerle uğraşma davranışları birçok kentte bunların istenmesi ayrıca bir süreklilik nedeni olur.

Emir verme düzeyinde bulunan polis memurlarının örgütlü suç konusunda bozulmasının, kent yönetiminin bu duruma karşı olması ya da karşısında söz konusu olacağı ileri sürülür. Eğer bir kentin insanı/ yerdeşleri yasaların kesinkes uygulanmasını istediği hallerde, bozulmanın ortaya çıkmayacağı da savunulur.

Kötülüklerle mücadele yasalarının uygulanmasına ilişkin seçilen memurlar her zaman vardır. —Bu arada hemen söylenmeli ki, polis için küçük karşılıklarla oynanan kumarın önlenmesi hem çok güç ve hem de pek pahalıdır. — Uzman yasaları uygulama görevlileri bunları kolaylıkla yerine getirebilir. Ancak, herhangi bir insanın yaptığı ya da düşündüğü gibi kötülüklerin denetiminin güçlüğü, daha doğrusu denetim dışı olduğu görüşünü ilgili ve yetkililer de benimser.

Çocuk Suçları Birimi

Polis yöneticileri çocuk suçları ve suçluları bölümünü, yangından korunma ya da ilaç/hap kullanmayı engelleme ile benzer bir sınıfa koyar ve öyle düşünür. Bu bölüm “davranışları düzelterek suçluluğu azaltmak ve suçlu çocukları belli bir düzene alıştırmak” amacını gerçekleştirmeye çalışır.

Yukarıdaki işleri başarmak çabasında polis, okullarla, aday memurlarla, sosyal kuruluşlarla, iyileştirme kurumlarıyla ve kamu yaşamını yükseltme dernekleriyle işbirliği yapar. Kimi zaman bu bölümün görevlileri yukarıda sayılan kurum ve kuruluşların işlevlerini üstlenir; bu yüzden bir ikileme ortaya çıkar, bu durumda bir yığın karışıklıklar da olur.

O.W. Wilson’a göre iyi düzenlenen bir programın aşağıda sıralanan iş ve işlemleri içermesi ileri sürülür;

1 — Polis devriyeleriyle, araştırma, gözetim ve incelemelerle suç işlenmesi eğilimlerini özendiren elemanların, yine suç işlenmesi eylemlerini geliştiren koşulların ve bütün bunların çocuklar arasında yok edilmesi, kökünün kazanması,

2 — Gençlik suçlarının anlaşılması, gençlere yakın olma ve sunulan yüksek risk durumları ve uyumsuzlukların iyileştirilmesi konularının çok iyi izlenmesi,

3 — Planlama, çalışanların yükseltilmesi, iyileştirme düzenlemeleri, karakter yıkan ve öteki grup çalışmalarının genel etkilerinin giderilmesi...

Uzmanlık Hizmetleri

Polis bölümünde çalışan bütün birimlerin hizmeti uzmanlık özelliği taşır. Bir köy ya da küçük bir kent uzman çalıştırma yoluna gidemez; çünkü buna gücü yetmez. Bunların yetersiz bir polis laboratuvarı vardır; çoğunlukla eyalet dedektif bürosuna bağlanmak durumundadır; FBI’ın teknik yardımına da her zaman gereksinme duyar.

Daha büyük kentlerin çok daha donatılmış suç araçlarını inceleme laboratuvarları ve buralarda çalışan kimya, biyoloji ve öteki ilgili alanlarda eğitim görmüş suç uzmanları vardır. Suçların bilimsel olarak incelenmesi ve izlenmesi toplumun ilgi ve dikkatini daha çok çeker.

Grafikler, yazı incelemeleri, yalan makineleri, merkezde uzman kişiler kullanılır. Polis bölümünün bir de kayıt birimi bulunur; burada sınıflandırma, indeksleme ve dosyalama kayıtları tutulur. Şikâyetler ve tutuklamalar için de benzer işlemler yapılır. Ayrıca, kimlik kayıtları, nesnelere ilişkin denetimler de yürütülür. Bunlar arasında parmak izi, fotoğraf ve bir de “çalışma yöntemleri” dosyalarını saymak gerekir. Büyük kent polis bölümlerinde yukarıda sayılan birçok bilgi bilgisayarlara aktarılır ve suçlular buradan izlenir.

Memur Alma

Yetenekleri oldukça yüksek ise de, Amerika polisleri, Avrupa polisleriyle karşılaştırılırsa, ilgili ve yetkililerce aşağı bir düzeyde olduğu ileri sürülür. Bu durumun bir bölük nedeni, Amerika’da polislere ödenen aylıklardır denilebilir.

New York kentinde polis mesleğini çekici bir duruma getirmek için 1960’larda başlangıç aylığı olarak 4800 dolar ödemeye başlandı. San Francisco başlangıç aylığı 6228 dolardaydı o zamanlar. Enflasyon dönemlerinde bu ödemeler pek çekici değildir; hele yetmişmiş, deneyimli polis memurlarında aranan özellikler düşünülürse, hiç de yeterli sayılamaz. Üstelik daha iyi bir ödeme yapılacağı görünümü de yoktur.

Yine 1960’larda Philadelphia’da bir devriye polisi 5200 dolardan fazla kazanamazdı. Öyle ki, ileride daha yüksek bir göreve atanmadıkça da bu toplamı aşamazdı. Çünkü polisin mesleği dışında ikinci bir iş tutması da yasaktı. Bu yüzden olacak düşük ücret polis mesleğine isteğin az olmasının en önemli nedeniydi. — 1960’larda New York kentinde yetmiş polis memuru itfaiye örgütüne geçer; çünkü bu bölümde yan bir iş tutmaya izin verilirdi. —

Amerika’da eski ücretli polis memurları siyasal atama yoluyla görev alırdı. Zamanla bu iş için başvuranlarda fiziksel ve ussal yeterlik ve deneyim ya da araştırma ve izleme yeteneği aranır oldu. Hemen her büyüklükteki kentlerde poliste görevlendirme ve disiplin sağlama belediye özlük işleri bölümünde yürütülür; bu bölümün denetimi altındadır. Genellikle polis yöneticileri bu uygulamayı benimsemez ve personel üstünde bağımsız bir denetim isterler.

Yerleşme alanı gerekleri yeterlik prensibine karşıt düşer, her ne ölçüde ortak bir anlayış niteliği taşısa da. Polis yetkilerine göre en uygun adayda aranan özellikler: Yaşının yirmili yıllarında ve liseyi bitiren —daha yüksek tercih nedeni olur— sağlıklı, orta boylu, ruhsal bakımdan tutarlı ve “zekâ” durumunun ortalamanın üstünde olması aranır.

Polisliğe alınan kimsenin suçsuz bir özellik taşıması ve uygun bir kişiliği bulunması da yazılı ve sözlü sınavlarla incelenir, istenir. Eski günlerde polis adayı sorunlarından birisi de sadist, saldırgan kişilerin ve ruhsal yönden tutarsız adamların polis memuru olabilmesidir; bu gibilerin temizlenmesi için herhangi bir yöntem de yoktur.

Yükselmeler değişik düşünce ve görüşlere dayanır; bunların çoğu da yerel koşullardan kaynaklanır. Burada hemen söylenmeli ki, liderlik gücünü saptayacak herhangi tür bir yazılı sınav biçimi geliştirilemedi. Pek çok bölümün uygulanan yöntemleri; yükselme, memurun çok iyi bir devriye görevi yapmasına, güçlü bir siyasal desteği olmasına, amir durumunda bulunanların o kişide liderlik yeteneği görmesine, yıllarca güvenilir hizmet vermesine, geniş bir ev halkı ve paraya ihtiyacı olmasına ya da kahramanlık göstermesine bağlıdır. Bununla birlikte etkin bir liderlik yükselme sürecinde duygusallık sonucu doğmaz.

Eğitim

Polis bölümleri genellikle göreve başlamadan önce, lise ya da yüksekokul bitirme biçiminde bir eğitim görülmesini uygun bulur. Fakat Cincinnati Polis Akademisi Müdürü haberleşme/mektup kursları, sınav öncesi yoğun çalışma kursları ve polis yönetimindeki hizmet öncesi kolej kurslarının değersiz ya da çok az değerli olduğuna inanır.

Yukarıda sayılanların sonuncusu konusunda da poliste çalışacak ya da görev alacak bir kişinin bir polis memuru gibi çalışarak kendi alanında deneyim kazanmadan önce yüksek polis yönetim yerlerinde görevlendirilmesi gerektiği de savunulur.

Son yıllarda personel “ayarının - derecesinin” yükseltilmesi çabaları, polis akademileri kurulması sonucunu doğurdu. Büyük kentlerin pek çoğunda akademiler kurulur; küçük kentlerde enstitüler açılır ve daha küçükleri de FBI’dan yardım görür.

Los Angeles’ta, örneğin, memur alma konusunda adaylar polis bölümünde polis yasa ve yöntemleri, ilk yardım, kendini koruma, disiplin ve fizik kondisyon yönlerinden on üç haftalık bir eğitimden geçirilir. Bu aşamada heyecan yüzünden tutarsız ve öteki kimi konuların varlığı durumunda olanlar giriş sınavında ayıklanır.

Devriye polisleri güvenlik örgütünde çalıştığı yıllarda “periyodik - dönüşümlü” olarak görev içi eğitimden geçirilir. Doğal ki, öteki tür eğitimlere sürekli biçimde yer verilir; amir durumunda olanlar eğitime katılanların yanlışlarını düzeltir.

. Tutukevi

Kentin tutukevi genellikle polis bölümünce yönetilir. Kent tutukevi pek çok mahkumu bir arada tutabilecek ölçüde biçim verilerek yapılır. Belki kötülüğüyle tanınan ve delilik özelliği taşıyan kimseleri ötekilerden ayırmak için birkaç hücre de bulunur.

Tutukevleri kimi zaman bu yerlerden beklenen pek çok durumu karşılamak amacıyla yapılır. Buralarda pek değişik kişiler bulunur: Yargılanmayı bekleyen

suçlular, hafif suçlular, kimi ruh hastaları, kabahat işleyen yaşlılar, küçük suç işleyen gençler, trafik kurallarını çiğneyenler, bir gece için tutuklanan sarhoşlar, serseriler, önemli tanıklar ve daha ötekiler.

Her yıl en az bir milyon kişi bu tutukevinde kalır. Kuşkuludur ki, buralarda kalma deneyimi bir yarar sağlasın. Kamu, tutukevlerinin önemini hiç düşünmez ve buralara fazla para harcanmasını da hiçbir zaman benimsemeyiz. Çünkü bu yerlere yapılacak harcamanın “sarhoşları ve sahtekarları rahat yaşatmak anlamını taşıdığı” ileri sürülür.

Tutukevi polis yöneticileri büyük bir çoğunlukla “nezarethane” ile ilgilenir. Pek çok kentte tutuklama nedeni olan kişisel sorunlar açıklanmaz. Ayrıca buralar için düzenleyici ve düzeltici davranışlara da girilmez.

BELEDİYE MAHKEMELERİ

Mahkemeler, esas bakımdan bir devlet kurumudur. Kentlerin dışında sulh mahkemesi geleneksel olarak küçük kabahat ve suçlarla uğraşır. Daha büyüklerine de eyalet, bölge ve yüksek mahkemeler bakar. Kent mahkemelerinde kabahatlerin pek çoğu, özellikle trafik kurallarını çiğneme suçları görülür; bunlara “belediye mahkemeleri” adı verilir. Öteki olağan suçlara yine normal mahkemelerde bakılır. En büyük kentlerde, hemen her özel konu için ayrı biçim yargı yeri vardır.

Adalet Kavramı

Adalet görece bir şeydir. Kişisel durumlarda adalet davranış, felsefe, çaba, ilgi ve polis memurunun öteki düşüncesine bağlıdır; karşı yanda savcı, yargıç, jüri, avukat, gözcü polisi ve olayla ilgili öteki kişiler bulunur. Bir kuşak önce, birçok topluluğa giren birlik kurucular kendi uygarlık haklarını kullanmasında güven duyulmayanlar polis tarafından itilir kakılırdı; öyle ki kent dışına atılanlar bile olurdu.

Cinsel suç işleyenlere uzun süreli ceza verilse bile, psikolojik etkinlik ya da iyi huy ve davranış koşulları incelemesi yapılmadığından yargı ve suç durumu bütünüyle yargıcın kişisel görüş ve anlayışına bağlı olarak yürütülürdü.

Birleşik Devletler Yüksek Mahkemesi konuşma özgürlüğü konusunda etkili bir karar alabilir; ancak, herhangi bir kişinin konuşma özgürlüğünü kullanabilmesi, polis şefine ve belediye başkanının tutumuna bağlıdır. Çünkü yerel polise karşı Yüksek Mahkemeye başvurmak ve bir karar almak yıllar alır. Öyle ki, birinci başvuru sonuçlanmadan ötekiler gelir; bu ikinci başvuru da yine yıllar alır.

Birleşik Devletler Yüksek Mahkemesi “keyfi” arama ve tutuklama durumunda eski özgürlük anlayışını araştırır. Fakat yürürlükte bulunan her uygulama,

yerel polis binlerce tutuklama ve keyfi aramalar yapar. Üstünde durulan konu da bir kimsenin kişisel hakları, polis memurunun kendi yargısı ve polis bölümünün standart süreçleri karşısında bir tutsak gibidir.

Görevdeki bir polis Yüksek Mahkeme kararlarını okumaz. Polis memurları kendi sağduyusu ve düşüncesine göre çalışır da denilemez. Kişisel değer duygusu, yükselmesi ve amirlerinin eleştirisinden kurtulmaya dönük tahminleri onu yönlendirir.

Adalet kişinin sosyal ve toplumsal durumuna/mevkiine ve tanınmışlığına göre değişiklik gösterir. Bir polis memurunun işçi sınıfı, içki yerinden çıkıp gelen, üstünde yağlı, kirli tulumu bulunan kişiye bakışı ya da davranışı ile kentin çok pahalı bir barından çıkan ve güzel giyimli bir adama karşı çok değişiktir; bakış ilginçtir. İkincisi evine götürülür; birincisi geceyi “sarhoş” olduğu gerekçesiyle gözaltında geçirir.

Jüri

Yukarıda değinilen adaletin değişik anlayışının, özel durumlarda görüleceği, bunu bir jürinin kültürel değerler ya da duygusal uygulama eğilimi ile karıştırmamak gerekir. Örneğin, bir kadının, kendisine ihanet eden kocasını öldürmesi durumunda jürinin onu suçsuz bulması gibi. Güneyde bir jüri, toplumun özelliği yüzünden bir zenciye karşı suç işleyen bir beyazı suçlu bulmasını engeller.

Jüri üyeleri, belli bir suç için kanun hükmünün ya da cezanın pek ağır olduğuna inanırsa, delilleri/kanıtları göz önünde tutmaksızın kişiyi suçlamaz. Kimi zaman da kanun koyucu yasayı jüri üyelerinin adalet anlayışına denk düşmesini sağlar.

Aslında adalet hem çok yavaştır ve hem de çok pahalıdır. Günümüzde gazeteler, kimi adalet olaylarını romana dönüştürür; dizi yazı biçiminde yayımlar. Yasalar, bilimsel bilgilerin ilerlemesine ayak uyduramaz. Yasa konusunda çoğunlukla sıkıntı çeken halk, bunların uygulanmasında da sosyal ve ekonomik yönden de güçlük içindedir. Bu ikisine sahip olsa bile, kullanması kolay değildir. Bu yüzden oransızlık ya da dengesizlik sürer.

Yasa ve adalet süreci, öteki kurumları etkileyen benzer baskılara konu olan kültürün bütünü içinde yer alır; onun bir bölümüdür. Öteki siyasal kurumlarımızda olduğu gibi, bunlar da değişir. Çünkü her ikisi de toplum düzenini korumak amacını güder; çok yavaş değişir; bu nedenle de “Status quo - yürürlükteki düzen” yandaşlarına ve yürürlükteki kanuna uymaya alışanlara kimi avantaj sağlar.

Barış Yargısı - Sulh Hâkimi

Toplum için adalet kurumu, geleneksel olarak mahkemedir; yargı yeridir. Sulh mahkemesi İngiliz kaynaklıdır ve değişimsiz döneme beri ülkede

uygulanır. Barış yargıcılığı hem savcının varlığını ve hem de yasanın suçları ilgilendiren hükümlerinin çoğunu gerektirmez. Fakat bu yargıç “hafif” para cezası vermeye ve suçluyu dinlemeye yetkilidir en yüksek para cezası sınırı 500 dolardır— ağır suçlar için ilk ifadeleri alır ve küçük suçlar konusunda duruşma yapar.

Barış yargıcı, çevresinde önemli ölçüde prestiji olan bir kişidir; yalnız günümüzde bu prestijde azalma olduğu söylenebilir. Eski günlerin yargıçıları “örnek alınarak” değil, ortalama sosyal bir yeri ve yerel bir siyaset adamı durumundadır.

Sulh hâkimi bir aylık almaz; “tarifeler” onun gelirini oluşturur. Bu nedenle adalet, sulh hakiminin önüne gelen her olay için bir geliri olur ve o iş sayısını artırmak amacıyla ilgili yerel memurlar ile anlaşmada ve reklamda bir tür angaje olmuş sayılabilir.

Barış yargıcının dairesi son yıllarda bir hayli eleştirildi. Gerçek şudur ki, sulh hâkimini küçük bir seçmen grubunca seçilir ve önüne çıkan yabancıardan yararlanma olanağı bulur. Bu durumda seçmen şikâyetinden korkmadan daha rahat davranır.

Hemen her barış yargıcının kararlarına karşı bölgenin bir üst mahkemesine başvurulursa da, uygulamada genellikle başvurularda gecikme ve maliyet vatandaş tarafından adaletin “insafına” bırakılır. Bu görevli kanun konusunda eğitim görmemiştir; davranışları bakımından da kimseye karşı sorumlu değildir; hemen her davanın geliriyle ilgilenir.

Sulh yargıcılığını kaldırmak için çaba harcanmıştır. Ancak, bu görevde bulunanlar yerel politikada etkilidir; özellikle ikamet ettiği eyalette kentin ya da bölgenin yönetim kurulu üyesidir. Kaldı ki, yargıçların kendi yararlarını yasama gücü karşısında en iyi biçimde koruyacak çok geniş örgütleri de vardır. Bu duruma karşı son yıllarda bu kurumun özelliği değişmektedir. Kimi devletlerde yetkilerinin bir bölümünü yitirir. Ülkenin pek çok yerinde barış yargıçıları çok çalışır; kimisi de bir kez seçilir ve bürosuna hiç uğramaz.

Öteki İkinci Derece Mahkemeler

Sulh mahkemeleri banliyölerde ve kentlerde varlığını sürdürürken, kentlerdeki genel eğilim, kendi özel mahkeme sistemine sahip olmaktır. Bunların şu adları taşınması istenir : “Polis mahkemesi” ya da “kişi hakları mahkemesi”, “trafik mahkemesi” gibi.

Kimi durumlarda bu mahkemeler, yeniden adlandırılmalar dışında sulh mahkemeleri özelliklerini ve yetkilerini taşır. Bununla birlikte, diğerlerinin bütün zamanlarını işine veren, hukuk eğitimi görmüş olan ve aylığı ödenen yargıçıları vardır.

Ödeme belki azdır, mahkeme değersizdir; yargıcı kalifiye değildir; genel yargı yerlerine göre bir hayli eksikliği vardır. Yalnız kişiler burada daha bir eşit tutulur.

Söz konusu mahkemeler, özellikle trafik olaylarıyla uğraşır; buna ek olarak değişik davalara da bakar; bunlar sözleşme uyuşmazlıkları, birkaç yüz dolar dolayında para işleri, imar yasalarına uymayanlar, ev sahibi kiracı durumları, aile tartışmaları, alkolikler, sokak kadınları, komşu kavgaları, kimi akıl hastalarının verdiği zararlar biçiminde sayılıp sıralanabilir. Kimi durumlarda yargıcın yeteneği nedeniyle bir danışman hizmeti de verir. Bu tür bir çalışma onun kanun bilgisinden daha çok önem taşır.

Teksas - Texas - Mahkemeleri

Teksas belediye mahkemelerine ilişkin yapılan bir araştırma, bu kurumların özelliklerinin kimi örneklerini belirtir. Eyalet mahkemeleri önüne çıkan davalar öteki mahkemelere göre çok daha fazladır. Yargıcın gücü çok büyüktür ve elinde suçlu sanılan kişilerin yazgısını tutar; bu mahkeme kararları yüzde 99 sondur, kesindir. Yargılama yöntemleri de çoğunlukla kurallara uygun değildir.

Yargıcın önünde tanıkların ve avukatların sürekli bir akımı vardır ve kararını verebilmek için gereken zamanı da çok sınırlıdır. Resmi mahkemelerde ve jüri davalarda avukat bulundurulursa da, çok büyük oranda davalar jüri önünde görülür. Kişilerin çok büyük bölümü mahkeme önünde yasal bir danışman/avukattan yararlanırlar”7.

Değinilen durumlar altında sorun, avukat, toplumun düşündüğü ve istediği dürüst bir yargılamanın sağlanıp sağlanmadığı, bütünüyle yargıcın ve savcının görev duygusuna, öte yanda mahkeme salonunda bulunan herkesi etkileyen yasanın çoğu konuya engel olan durumuna ve ağırlığına bağlı olmasıdır.

Bir avukat tutmaya gücü yeten ve konuşma yeteneği ve politikayı bilen bir kişinin yargı bakımından bir hayli avantajlı olduğu söylenebilir. Örneğin, böyle bir kimse bilmeli ki ya da avukatlardan öğrenmeli ki, bölge mahkemesine başvurmak yoluyla ceza almaktan kurtulabilir.

Teksas yasasına göre —çoğu eyalette olduğu gibi— aşağı mahkemeye başvuru, yukarı mahkemede duruşmanın başlangıcından sonuna yeniden yapılmasını sağlar. Ancak, işi çok olan bölge hâkimi bu tür başvuruların geciktirilmesinde hiçbir sakınca görmez; bunları daha bir önemsiz bulur. Çünkü öte yanda “katil” suçları ve daha önemli yasa uygulamaları vardır. İşte bu arada tanıkların bir bölümü de ölür. Belki de dava ile ilgili duruşma hiç başlamaz. Kimi zaman hakimin işlerinin çokluğu, sıkışıklığı ve öteki teknik nedenler yüzünden dava uzadıkça uzar. Bir bölüm avukat bu durumu bilmez; ya da bu yola başvurmaktan kendini alamaz. İşin kötüsü ceza yürürlüktedir.

YANGINDAN KORUNMA -İTFAİYE-

Yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin üstünde durduğu, örgütlediği ve yüklediği kamu görevinin en önemlilerinden birisi yangından korunma ya da “itfaiye” örgütüdür. ABD’nde bu konudaki uygulama, amaç bir yerde toplanmakla birlikte, çok değişik biçimler gösterir.

Renk, Oyun ve Dikkatsizlikler

Amerikan kentlerinin yeryüzünde en iyi yangın söndürme örgüt ve araçları bulunur; fakat, yıllık en yüksek yangın zararı da bu ülkededir. Bu konudaki zarar Birleşik Devletlerin pek çok kentinde yıllık milyar doları aşar. Amerikalılar {tek öyle ekonomik bilinçli değildir.

Avrupalıların daha az doğal olanakları vardır; bu nedenle doğayı korumak zorundadır. Örneğin, Amerikalılar ihmal yüzünden yangın çıkması durumunda herhangi bir dava yoluna gitmez. Yangın zararlarının nasıl olsa “sigorta tarafından ödendiği” söylenir. Yalnız sigorta primlerinin yangın oranında olmadığı da eklenmelidir. Şu noktaya dikkat edilmeli ki, hemen bütün Amerika eyaletlerinde yangın sigorta primleri her toplumun yangın söndürme örgüt ve ekiplerine göre değişir.

Kent alanlarının ana bölümünde tipik olarak modern ve uzman yangın kuruluşları bulunur. Kent büyüdükçe uzmanlaşma ve ekipleşme de çeşitlenir. Küçük kentler ve banliyölerin durumu değişiktir. Bunların daha amatör kuruluşları vardır. Kimi küçük yerleşim topluluklarında birkaç sürekli çalışan bulundurulur; bir istasyon kurulur ve gerekli araçlar alınır. Bunların yanında yangın alarmı verildiğinde çalışan “gönüllü - amatör” yerdeşler telefonla çağırılır; bunlarla yangın söndürülmeye uğraşılır.

Öteki kimi belediyelerde, özellikle banliyölerde, polis ve itfaiye adamlarını her iki konuda eğitme yolu tutulur.

Amerikalılara özgü ilginç bir durum vardır, bunu ruhbilimciler belki daha iyi açıklar; Amerikalı kan bağışı çağırılmasına, sivil savunmaya, kiliseye yardıma pek öyle yanaşmaz da, yangın söndürme gönüllü listelerine yazılmak için sıraya girer.

New York ve Philadelphia kentlerinde gönüllü yangın söndürme toplulukları güçlü baskı gruplarıdır; bunlar bu kentlerde yıllarca itfaiye örgütü kurulmasına engel olur. Boston kentinde 1837 yılında itfaiye örgütü kurulur. Örgütlenme desteklenir; pek çok kent bu yolu tutar.

Yangını Önleme

Yangın dairesinin yangını söndürürken yangını önleme sorumluluğu da vardır. Avrupa, yangın önleme yöntemlerine çok daha önceden önem verir. Oysa Ame

rika Birleşik Devletlerinde bu konu ancak 1920’lerde ciddiye alınır ve dikkat çekici bulunur.

Yangın söndürme bölümünün yangın önleme çalışmaları sadece komşu itfaiye yetkililerinin olağan denetimden başka bir şey değildir. Bunlar ortak eksikleri arama çemberinde kalır. Baca temizliği, çöp birikintileri, tehlikeli ısıtma araçları gibi. Eğitimli ve uzman mühendislerce yapılması durumunda, binaların yapım ve kullanımında kentlerdeki gelişmelere ilişkin öneriler kazanılır.

Yangın önleme konusu izin verme, ruhsatlar ve kabul belgelerini de içerir. Bunların birkaçı: Yangın çıkacak yerlerin saptanması, kuru temizleme maddelerinin kullanılması, sinema makinistlerine belge verilmesi, fueloil tesisatının yerleştirilmesi vb. olarak sayılabilir.

Yangından korunma ya da yangın önleme konusunda iyi bir yasa düzenlenmesi kent meclisinin —kimi durumlarda eyalet meclisinin— sorumluluğundadır. İtfaiye yangın nedenlerini araştırır ve istatistikler düzenler ve bunları yayımlar; başkaları bu deneyimden yararlanır. İtfaiyeciler yangınların önlenmesi için okul çocukları, yaşlıları eğitir, bu konudaki yol ve yöntemleri öğretir.

Yangın Mücadele Araç ve Gereçleri

Kentler uzman itfaiyecinin yanabilen nesneler hakkında dediklerine çok önem verirler. Kentlerde kalabalık insanla, birbirine çok yakın yapılarla ve kimisi göğe uzanan çok katlı binalarla yangın söndürmek hem karışık bir iş ve hem de teknik uzmanlık gerektirir.

En önemli yangın söndürme araçları: İçten basınçlı pompa, merdivenli kamyon, hortumlar, hortum başları, kazma, kürek, balta, vb. biçiminde sayılabilir. Yüksek basınçlı pompalar bir dakika içinde bin galon su sıkabilir; bu pompalar orta büyüklükteki kentlerin bütçe olanakları içindedir.

Havali merdivenler çok katlı binalara ulaşmak bakımından çok yararlıdır. Bunlar belki oldukça pahalıdır. Ancak, öteki olağan, eski tür merdivenlerden çok daha güvenlidir; hem kısa sürede kullanılabilir duruma getirilebilir; hem de çalıştırma maliyeti çok düşüktür. Her büyüklükteki kentler, su kullanımının yetersiz ve tehlikeli olduğu hallerde kimyasal yangın söndürme araçlarına da ihtiyaç duyar.

Büyük itfaiye bölümleri gaz maskelerine, asbestli —yanmaz— giysilere, soluklanma motorlarına ve öteki kurtarma araçlarına da ihtiyaç vardır. Kimi kent, deniz yangın motoru kullanır. Yangın söndürme araç ve gereçlerindeki gelişmeler, su-sprey başlıkları ve su sisi kullanılmasıdır; bunlar İkinci Dünya Savaşı sırasında Birleşik Devletler Deniz Gücü ve Kıyı Koruma tarafından geliştirilmiştir. Sis ve sprej su buharından elde edilir. Bu yolla bina içindeki gaz ve duman dışarı atılır; aynı zamanda ısı düşürülür, yangın söndürülür.

Yangının itfaiyeye duyurulması için çoğunlukla en yakındaki yangın haber verme “camı kırmızı, düğmeye basınız” kutulan kullanılır. Günümüzde telefon kullanılması da gitgide artar. On bin nüfusu aşan 400 dolayındaki kentlerde yangın ihbar kutulan kullanılamaz; Des Moines ve Little Rock gibi kentlerde hiç yoktur.

Daha büyük itfaiye bölümlerinde şubelere gidilir; böylece çevredeki yangınlara daha kısa sürede ulaşılır. Ayrıca bu şubeler yangın ile başa çıkamadığı takdirde ötekilerden yardıma koşulur; bir şubeye ikinci bir yangın duyurusu gelirse, ye rinde olmayanın görevini öteki şube üstlenir.

Bölümsel Örgütlenme

Genellikle itfaiye örgütü polis bölümüne benzer biçimdedir. En az elli kentin görevli bir yangın komisyonu vardır; öteki kentlerin bir bölümünde komisyonun başkanı yangın konusunda uzman bir kişidir. Bu kişi kentin yönetim bölümleri tarafından seçilir; bazen de bu başkan itfaiye örgütü içinden seçilir.

Yangın ya da güvenlik kurulu pek az kentte itfaiye müdürünü seçer. Hemen yüze yakın güçsüz belediye başkanı yönetim biçimli kentte bu atamayı belediye meclisi yapar. Bununla birlikte ve normal olarak müdür belediye başkanınca atanır. Küçük kentlerde bir yüzbaşı ya da teğmenin yönetiminde bazı yangın söndürme takımları bulunur.

Hemen her büyük kentte birkaç yangın söndürme takımları kentin değişik bölgelerinde bulundurulur. Banliyölerde ve küçük kentlerde gönüllü yangın söndürme grupları toplumun yönetimi konusunda çok şey öğrenir; itfaiye çevresinde en çok üretilen siyasal dedikodulardır. Ancak, bunlar yerel seçim kampanyalarında bir önem kazanır.

Belediye başkanı bu göreve atama yaparken politik etki altında kalmış olabilir. Ayrıca, belediye meclisinin kararlarında da katkıları vardır denebilir. Aslında bunlar siyaseti bir eğlence aracı olarak düşünür.

Uzman itfaiyeciler bir takım biçiminde —nöbet— çalışır. Bu uygulamanın amacı hemen her saat burada görevli bulunmasının sağlanmasıdır. Bunlar haftada 84 saat görev yapar; bu görev süresinin büyük bir bölümü yemek, uyumak, kâğıt oynamak ile doldurulur. Bunların çoğu izin zamanlarını dışarıda ve başka işte çalışarak harcar. Bu nedenle de itfaiyeciler zamanlarının pek çoğunu ailelerinden ayrı geçirir. Özellikle büyük kentlerde ortalama görev süresi gittikçe azalır.

Eğitim

Gönüllü itfaiyeci günlerinden kalan bir durum, itfaiye bölümüne son yıllara değin eğitilmiş personel alınmazdı. Eğitim noksanlığı sonucu gereksiz kayıplar ve yersiz mal zararları olurdu. Günümüzde büyük kentlerin kendi elemanlarını

eğitebilme olanakları vardır. Çünkü çok karışık işler yetenekli ekipler gerektirir.

Devletlerin üçte ikisi, kentlerin, küçük kent ve köylerin bu konuda çalışanları eğitmek için eyalet çapında hizmet veren eğitim kursları vardır. Eğitim programları yalnız fizik kondisyonları değil, araç ve gereçlerin, kimyasal maddelerin, çeşitli patlayıcıların kullanılması yanında yangın söndürme teknikleri, havalandırma ve yangın önleme denetlemelerini de içerir. Hemen pek çok kent bu kurslardan yararlanır.

ÖTEKİ GÜVENLİK ÇALIŞMALARI

Kentlerin yukarıda değinilen konuların dışında yaptığı kamu görevleri de vardır. Bu hizmetler de yine kamu güvenliği çemberi içinde sayılır. Bunların da önemi küçümsenemez ve sayısı da oldukça fazladır.

Tartı ve Ölçü Araçları

İlk kez İngiltere’de yerel yönetimlere bırakılan en eski görevlerden birisi, — Birleşik Devletler daha sonra— tartı ve ölçü araçlarının doğruluklarının denetlenmesidir. Doğruluğun ve dürüstlüğün denetlenmesi, büyük kentlerde bu konuda eğitim görmüş personele yaptırılır. Küçük kentlerde bu görev polis dairesince yerine getirilir.

Dumanla Savaşım

Geçmiş yıllarda Amerikan sanayii yalnız en yüksek ölçüde genişlemek ve en yüksek gelir elde etmek konularını hedeflerdi. Öte yandan fabrika dumanlarının binaları karartması, insan akciğerine zarar vermesi nedeniyle toplum yaşamını etkilediği olgusu ile pek ilgilenilmezdi.

Günümüzde fabrika yönetimi toplumun sağlığı konusundaki sorumluluğu ile çok yakından ilgilenir; daha doğrusu ilgilendirilir. Kent tüzük ve yönetmelikleri, dumanın, tozun, pislğin ve fabrikadan çıkan gürültünün topluma ve yaşama zarar verdiğini hem ileri sürer ve hem de benimser. Bu bakımdan bunların azaltılması yönünde yapılan iş ve harcanan para maliyetin bir bölümü olarak sayılır.

Duman azaltma yönetmeliklerinin yaptırım gücünün etkin uygulaması ortaya konulur. Sorun bir tanedir, bu yönetimin karışıklığından değil, bu yönetmeliklerden kaynaklanır. T.H. Reed der ki, “problem ile uğraşmanın en önemli konusu, yasak işlerin açık biçimde tanımlanması ve bunları ayırcasız denetleyecek ve cesaretle uygulayacak personelin bulunmasını sağlayacak yönetmeliklerin düzenlenmesidir. Daha ileri büyük kentlerde bu tür bir güce/yaptırıma gerek olmadığı düşünülür”. Örneğin, Cincinnati bu işle ilgili büroda yirmi kişi çalıştırır.

Trafik Mühendisliği

Trafik konusunda T.H. Reed aşağıdaki görüşleri ileri sürer.

“Trafik sorununu ilgilendirdiği ölçüde yeni cadde ve sokakların açılması, eskilerin genişletilmesi, yol göbek yerlerinin ve ara kuşakların saptanması, doğal olarak birbirine yaklaşan binaların yerleştirilmesi, —bu konu trafik mühendisliğini ilgilendirir— yerel planlama/imar bölümünün görevidir. Yeni trafik kolaylıklarının düzene konulması da bayındırlık bölümünün çalışma alanıdır. Trafik kurallarının uygulanması ve kazalarının belgelenmesi de polis bölümünün görevidir. Daha başka yapılacak işler de vardır; trafik durumunun yakından incelenerek ne tür kuralların konulması, yönetmeliklerin düzenlenmesi, cadde ve sokakların kullanılması, trafik işaretlelerinin yerleştirilmesi sayılabilir. Bunlar da trafik mühendisliği görevleri arasındadır”.

Eskiden trafik mühendisliği ayrı ayrı çalışır, öyle görev yapardı. Bayındırlık dairesinde bir trafik-güvenlik bürosu bulunmalıdır; bir öteki de polis bölümünde; bir de trafik çalışma grubu kentin planlama bölümünde yer almalıdır.

Bugün yukarıda değinilen bütün birimlerin birleştirilmesi, bir merkezde toplanması yönünde büyük bir eğilim vardır; bu yeni kuruluş hem iş alanlarını ve hem de otomobillere boğulan trafik akışını düzenlemek, bunlarla uğraşmaktır. Çünkü otomobillerin sayısı arttıkça bu mesleğin, kuruluşun önemi de ona göre artar.

Sivil Savunma

Bir savaş çıkmasında atom silahlarının kullanılma tehdidine karşın, Amerika halkı, öyle ki hidrojen bombasına hedef olacak metropoliten alanlarda oturanlar bile sivil savunma çalışmalarının geliştirilmesine tamamiyle ilgisizdir. Bu durumu yetersiz ya da çok teknik olarak görür ya da şimdilik bu savunmaya katılmayı erken bulur. Amerika sanayii bile, Federal devletin bu konudaki siyasetine karşı direnir.

Federal devlet yerel yönetim ve eyaletin işbirliğini içeren bir sivil savunma programı düzenledi; ancak, pek çok kent gerekli hazırlıkları ve planlamayı yapmadı. Ötekilerin, yapanların sayısı pek azdı. Kimileri bu konudaki çalışmayı yaparken istenilen görevler için gönüllü bulmakta bir hayli zorluk çekti.

Zaman zaman yetkililerce nükleer fizik konusunda açıklamalar yapıldı; bunlar bu tür silahlara karşı kentlerin boşaltılması dışında korunma yolu olmadığına ilişkindi. Oysa bir kentin boşaltılmasını sağlayacak hiçbir uygun duyuru sistemi de yoktur.

Öyle görünür ki, Amerika kentleri için en iyi savunma Üçüncü Dünya Savaşına engel olunmasıdır. Bununla birlikte belde sel sivil savunma programının psikolojik

bir değeri olduğu; korkunç yıkıcı savaşın ve tehlikenin bu yolla kamuya aktarılacağı; bu yönden bir araç görevi yapacağı ileri sürülür.

Kimi kentin sivil savunma ile ilgili memurları düzenledikleri plan ve programlara, bunlara ilişkin bir de yıkım raporu ekledi; bunun amacının, kentlerin bu tür olağanüstü durumlardaki su baskınları ve fırtınalarında olduğu gibi etkili olmasıdır.

SONUÇ

Derlememizin başlangıcından buraya değin olan bölümlerinde kısa bir açıklamanın arkasından genel çizgilerinde kamu güvenliğine, suçlan olası kılan olgulara, polisin güvenliği sağlamasına, polis örgütüne, bölümleri ve görevlerine, belediye mahkemelerine, ayrı bir başlık altında yangından korunmaya —itfaiye—, yangın önleme, örgütlenme, eğitim çalışmalarına, öteki kamu güvenliğini ilgilendiren çalışmalardan ölçü ve tartı araçları işlerine, hava kirliliği ile mücadele ve sivil savunma konularına değinilmiş oldu. Şimdi sıra sonuç bölümüne gelmiş bulunmaktadır. Bu bölümde özet biçimde de olsa, ülkemizdeki duruma ve kimi görüşlere yer verilmesine sıra gelmiş olmaktadır.

Yukarıdaki birkaç tümceden anlaşılacağı gibi, Amerika Birleşik devletlerinde kentler, ayrıntısına girilmeden başlıkları sayılan konu ve görevleri üstlenir. Kaba çizgilerinde bakılırsa, bizde de belediye “zabıtası” ve “itfaiyenin bulunduğu kolaylıkla söylenebilir; benzerlikler çoktur denilebilir. Yalnız derleme okunduğu zaman da dikkati çektiği gibi, ABD’nde kent yönetimi gerçekten kentin hemen her durumuna egemen görünür; gerçek de böyledir.

Ülkemizde belediye zabıtası, belediye görevlerine ve bunların yasaklarına ilişkin suçları izler; onlarla uğraşır. Oysa Birleşik Devletlerde kent güvenlik örgütü hem görevleri bakımından ve hem de görevlilerin türleri bakımından çok geniştir, yetkileri de ona göre. Şöyle bir benzetme yapılabilir; Amerika kentlerinde polis hizmet konusunda bizim devlet polisine yakın bir konumdadır. Çünkü yerine göre bütün suçlarla ilgili görev ve yetkisi vardır. Bizde belediye zabıtası yalnız belediye yasaklarını izler.

İtfaiye örgütü ve araçları bulunmakla birlikte, bu hizmeti üstlenen bir de gönüllüler vardır. O ülkede çok çeşitli konularda çalışan gönüllüler olduğu da dikkat çeker. Yangın söndürme konusundaki gönüllülerin çalışma düzen ve biçimi şöyle özetlenebilir. Yangınla ilgili gönüllü yazılmak isteyen kişi, kentin bu bölümüne başvurur. Burada adı, adresi, telefonu alınır ya da yazılır. Bunlardan sonra en önemli duruma sıra gelir; hangi saatler arasında yangında çalışacağı sorulur. Bu önemlidir; çünkü yangın saatine göre gönüllüler göreve çağırılır. Gönüllülerin oturdukları yere, yapacakları işe ve saate bakılarak listeler düzenlenir. Uygun zamanlarda bu gönüllülere uygulama yaptırıldığı da olur.

Tekniğin, yangın söndürme araç ve gereçlerinin büyük bir gelişme göstermesi, gönüllülere daha az iş düşmesine neden olduğu söylenirse de, böyle bir kurumdan vazgeçildiği de pek görülmez. Herhangi bir nedenle yangın çıkan yerden geçenler, yangını görenler yardım eder; eder ya, ülkemizde yukarıda özetlendiği biçimde bir gönüllü kuruluşun kendisi, çalışması olduğu pek söylenemez. Büyük belediyelerin bir ölçüde yangın söndürme personeli, bu konuda araç ve gereci varsa da, hem bunlar yetersizdir ve hem de küçük belediyeler bunların çoğundan yoksundur. Kamyondan arasöze çevrilen bir aracı bulunan her —kasaba— belediye bu sorunu çözdüğünü sanır.

Hava kirliliği büyük kentlerin sorunudur; çözülür, çözülmez, anlatılır, yazılır kimi basit adımlar atılır. Küçüklerin böyle bir sorunu şimdilik yoktur. Ölçü ve ayar işleri devletin görevidir bizde; yürür, yürütülür. Sivil savunma konusunun bizde de uygulandığı pek ileri sürülemez. Yasa vardır, uygulanması göz ardı edilir. Hemen bütün yapılarda sığınak, bodrum katındaki kalorifer dairesidir.

İNGİLTERE'DE PARLAMENTO VE HÜKÜMET

Ö. Faruk GÜNAY

Ferizli Kaymakamı

Britanya Birleşik Krallığında parlamento Kraliçe, Lordlar Kamarası ve Avam Kamarasından oluşmaktadır. Bu üç kurum parlamentonun yükümlülüklerini birlikte taşımaktadırlar. Ayrıntılı olarak inceleyelim:

AVAM KAMARASI (HOUSE OF COMMONS)

Her ne kadar ülkemizde Avam adıyla anılıyorsa da, ülkenin yasamaya ilişkin görevlerinin yürütüldüğü, hükümetin de sorumlu olduğu meclis Avam Kamarasıdır. Ülke 650 seçim bölgesine (constituency) ayrılmış olup, her bölge çoğunluk sistemi ile bir milletvekili seçmektedir. Dolayısıyla meclis, 650 milletvekilinden (Member of parliament) oluşmaktadır. Bazı istisnalarla birlikte 18 yaşının üzerindeki herkesin oy kullanabildiği İngiltere'de yapılagelen iki seçim türünden; genel seçimler, bir öncekinden sonraki 5 yıl içinde hükümetin açıkladığı tarihte, ara seçimlerde bir parlamenter öldüğü, istifa ettiği vs. takdirde ilgili seçim bölgesinde yapılmaktadır. Seçimleri kazanan partinin lideri Başbakan olmakta ve kabinesini kendi partili parlamenter ve Lordlardan oluşturmaktadır. Meclisteki ikinci en büyük parti ana muhalefeti oluşturmakta olup lideri gölge kabinenin (shadovv cabinet) başı sayılmaktadır.

Gölge kabine, her bakanın işlerini takip ve incelemekle sorumlu sayılan muhalefet milletvekilleri tarafından oluşmakta olup, bu kişiler iktidar olduklarında büyük bir ihtimalle konunun bakanı olacak kişilerdir. Muhalefet İngiliz parlamentosu için o kadar önemlidir ki Majestelerinin muhalefeti olarak demokrasinin ayrılmaz bir parçası şeklinde tanınmaktadır.

Oturumların yapıldığı meclis (chamber), oldukça küçük sayılabilecek ve hatta bütün milletvekillerinin oturabileceği kadar koltuğu dahi bulunmayan (437 koltuk var) ancak konuşmanın rahatlıkla duyulabildiği tartışma açısından iyi kabul edilen bir salondur. Ortasından bir kaç metre aralıklı iki kırmızıçizgi ile ayrılmış olup iktidar ve muhalefet yüz yüze olacak şekilde kırmızıçizgilerin arka tarafındaki sıralarda oturmaktadırlar. Ortada bir masa ve masanın arkasında meclise hâkim bir koltukta meclis başkanı (speaker) oturmaktadır. Kırmızıçizgi her iki taraftan da geçilmez bir işarettir. İktidar ve muhalefetin kabinelerinde yer alan milletvekilleri kendi taraftarının ön sıralarında otururlar (front-benchers). Diğer

milletvekilleri ise arka sıralarda otururlar (back-benchers). Meclis başkanı her seçimden sonra meclis içinden milletvekilleri tarafından seçilir ve seçildikten sonra partisiyle ilişkisini keserek tarafsız bir şekilde meclisi idare eder.

Partiler, parti içi disiplini sağlamak, oylamada birlik, milletvekilleri ile hükümetin ilişkisini sağlamak, meclisin gündemini belirlemek gibi işleri yürüten (grup başkan vekilleri gibi kabul edebileceğimiz) görevlendirilmiş milletvekillerine sahiptir (Whips). Kurallara ve parti disiplinine uymayan milletvekillerinin istifasını isteyen kadar güçlü olan bu görevliler bir başkanla birlikte 10-12 adet olup (ana partiler için) her hafta milletvekillerine gönderdikleri mektuplarda görüşülecek konulan ve mutlaka katılması gerekli oturumları altlarını iki veya üç kere çizerek belirtirler. İki çizgi ile belirtilmiş oturumlara mazereti olanlar gelemeyebilir. Ancak üç kez çizilmiş olanlar kesinlikle katılması gereken oturumlardır. ‘Whip’ lerle iyi ilişki her parlamenter için önemlidir, çünkü bu iyi ilişki onu arka sıralardan ön sıraya, yani bakan olmaya götürebilir.

Avam Karamasının Görevleri

a) Kanun Yapma

Zamanının çoğunu kanun yapmaya ayıran Avam Kamarasında üç tip kanun göz önünde alınmaktadır.

1) Hükümet Tasardan:

Hükümet tarafından hazırlanır, sunulur ve savunulur.

2) Özel Üyelerin Tasarıları:

Milletvekilleri tarafından hazırlanarak sunulan ve umuma etkili olan kanun Tasardandır.

3) Özel Tasarılar:

Bir alan veya grup veya kişiyi etkileyen tasarılarıdır.

b) Bütçe Kanunu Vastası İle Mali Kontrol

Milletvekilleri kendilerini seçen millet adına, hükümetin hazırladığı vergi toplama ve bunları harcamaya ilişkin bütçe kanunu ile harcamalar yapıldıktan sonra yerinde ve ödenekleri aşmayacak şekilde yapılıp yapılmadığını kontrol etmektedir. Her yıl mart ayı içerisinde Maliye Bakanı (Chancellor of the Exchequer) tarafından hazırlanarak sunulan devletin gelirlerinin belirlendiği kanun (Finance Acit ile feakanlılâların yapmak istedikleri harcamalara ilişkin tahminleri (Estimates) ayrıntılı bir şekilde mecliste tartışılarak kabul edilir. Daha sonra kanunlar çerçevesinde yapılan harcamalar bir komisyon tarafından (Public Accounts Committee) denetlenir. Komiteler milletvekillerinden oluşur ve tanık sorgular, soruşturma yapabilirler.

c) Hükümet Çalışmalarını Denetleme

Avam kamarası hükümeti aşağıdaki yöntemlerle denetler:

1) Seçilmiş Komiteler İle:

Bütçe konusunda olduğu gibi her önemli bakanlık hakkında inceleme yapabilecek şekilde seçilen 11 milletvekilinden oluşturulmuş komiteler bulunmaktadır. Komitelerde sayı meclisteki çoğunlukla orantılı olarak belirlenmekte olup daha önce de belirttiğim gibi komiteler soruşturma yapmakta, tanık dinleyebilmektedirler. Komitelerin hazırlayarak meclise sundukları raporlar mecliste tartışılmaktadır.

2) Soru Sorarak:

Her bakan kendi bakanlığının işlerinden dolayı parlamentoya karşı sorumludur. Her bakanlık Avam Kamarasında sorulara cevap verecek en azından bir bakana sahiptir. Buradan anlaşılacağı gibi İngiltere’de bakanlıklarda birden fazla bakan bulunmaktadır. Biri asıl sorumlu olup diğerleri yardımcı konumundadırlar. Pazartesi den perşembeye her gün 2.35 ile 3.00 (öğleden sonra) arası soruların cevaplanma zamanıdır. Ayrıca her salı ve çarşamba başbakan da 15 dakika sorulan soruları cevaplar.

3) Oturum Sonu Tartışmaları İle:

Her oturum gününün son yarım saatinde milletvekilleri kendi bölgelerini ilgilendiren veya herhangi bir konuda konuşarak ilgili bakanlardan cevap bekleyebilir, bu şekilde konuyu gündeme getirerek meclisin ve hükümetin dikkatini çekebilir.

4) Muhalefet Günleri:

Daha önceleri 29 gün olan ve bakanlıkların harcamalarına ilişkin ödenek taleplerinin tartışıldığı (supply days) günler olan bugünler 1982-83 döneminden itibaren muhalefet günleri halinde kabul edilmiştir. 20 gün olup 17 gününde gündem, yani hükümetin hangi konuda eleştirileceği ana muhalefet partisi, diğer üç gününde ise ikinci büyük muhalefet partisi tarafından belirlenir.

d) Dolaylı Kanun Yapmanın Denetlenmesi

Parlamentoda zaman darlığı ve hükümetin işlerinin çokluğu ve çeşitliliği yüzünden Avam Kamarası bakanlıklara kendi alanlarını ilgilendirecek ve kendi sorumlu oldukları görevleri etkileyecek biçimde kanun yapma izni verebilmektedir. Yapılan bu tür kanunlar da parlamento tarafından ayrı bir meclis araştırma ve soruşturma komitesi (the Select Committee on Statutory Instruments) tarafından denetlenmektedir.

e) Avrupa Topluluğu önergelerinin denetlenmesi ile İngiltere 1973'te Avrupa Topluluğuna girdiğinde, topluluk kararlarına uymayı, kanunlarını topluluk kanunlarına uydurmayı, taahhüt etmiştir. Bir seçilmiş komite Avrupa Topluluğu kanun tasarılarını, önergelerini kanunlaşmadan inceler ve ülke için önemli sorunlara yol açacaksa değiştirilmesi için gerekenin yapılmasını ister.

f) Bireyciliğin Korunması İle

Geçmişte kişiler parlamentoya isteklerini dilekçe ile bildirmekte idiler. Bugün halen dilekçelerin verildiği ve haklarında milletvekillerinin konuşma yaptığı görülmektedir. Ancak genel olarak insanlar sorunlarını parlamentoya gelerek kendi bölge milletvekillerine aktarmakta, onlar da gereken işlemleri (konuşma yaparak konuyu meclis gündemine getirmekte dahil) yapmaktadırlar. Genellikle milletvekilleri vatandaşların sorunlarına yardımcı olabilmek için tavsiye bürolarında toplanarak onları dinlemektedirler. Genel olarak vatandaşın şikâyetini alan milletvekili önce ilgili bakana yazar, yeterli cevap alamazsa direk görüşmeye gider, yine de tatmin olmaz ise konuyu meclise getirebilir. Ayrıca bir vatandaş hükümetin herhangi bir konuda yasal ve yöntemine uygun olmayan ve kendi zararına yapılmış bir işinden ötürü idareyi Ombudsman (Parliamentary Commissioner for the Administration) olarak bilinen milletvekiline şikâyet edebilir. Eğer yapılan işlem vatandaşın zararına olmakla birlikte, yöntem ve yasaya uygunsa Ombudsman tarafından yapılacak bir şey yoktur. Eğer değilse Ombudsman yapacağı soruşturma sonunda vereceği raporla yapılması uygun değişikliği teklif edebilir.

Avam Kamarası pazartesten perşembeye her gün öğleden sonra 2.30 da toplanır gece 22.00'ye kadar çalışır. Cuma günleri ise oturum sabah 10.00'da başlar. Resmi tatiller hariç (Christmas, Easter, Spring Bank Holiday, etc.) her gün mecliste oturum yapılır. Oturumlarda yapılan bütün konuşmalar stenograflar tarafından zabıtlara geçirilir. Bu zabıtlar (Hansard) düzenli bir şekilde muhafaza edilir. Mecliste konuşmak isteyen üyeler diğer bir milletvekilinin konuşması bitmek üzereyken ayağa kalkarak başkana görünmeye çalışırlar. Başkanın görüp söz verdiği üye konuşmasını yapabilir. Konuşmalar okunamaz. Böylece uzun konuşmalar engellenmiş olmaktadır.

Bir üye konuşurken diğer bir üye konuşmak için ayağa kalkarsa bazen konuşan üye konuşmasını keserek oturur ve böylece diğerine izin vermiş olur, bazen da konuşmasını sürdürür. Bu durumda söz almak için ayağa kalkan üye oturmak durumundadır. Tartışmalar şiddetlendiği ve bağırımlar yüzünden konuşmacının duyulmadığı anlarda başkan milletvekillerini 'Order, Order' diye bağırarak uyarır ve sükunu sağlar. Mecliste herhangi bir tasarı üzerinde oylama gerekiyorsa önce başkan tarafından sözlü oya sunulur. Taraflar evet (Aye) veya hayır (No) diye bağırarak oylarını belirtirler. Hangi tarafın sesi başkana göre daha çok çıktı ise başkan o tarafın kazandığını açıklar. Eğer itiraz olursa ikinci oylama usulüne gi

dilir ki, bu da Division olarak bilinen ilginç bir oylama biçimidir. Meclis salonunun her iki tarafında birer salon bulunmakta olup bunlardan biri ‘Aye’ lobisi diğeri ‘No’ lobisidir. Meclis başkanı bu tür oylamaya karar verdikten sonra oylama zili çalınır ve sekiz dakika içinde oylarını kullanmak isteyen milletvekilleri fikirleri doğrultusundaki salonlara girerler. Bu süre sonunda kapılar kilitlenir ve her iki taraftan seçilen ikişer üye (başkan tarafından seçilirler ve her salonun kapısına her iki partiden birer üye konur) kapılardan salona giren üyeleri tek tek sayarlar. Böylece kesin oylama yapılmış ve sonuç belirlenmiş olur. Başkan sonucu açıklar ve itiraz edilemez. Oy kullanmak istemeyen, çekimser olan üyeler (abstain) her iki lobiye de girmez, salonda otururlar. Oylama sonucu eşit çıktığı takdirde başkan belirleyici oyunu kullanır ve karar alınır.

LORDLAR KAMARASI (HOLSE OF LORDS)

Her yıl kasım ayında ve genel seçimlerden sonra parlamento ve dolayısıyla yasama yılı; Lortlar Kamarasında hükümet tarafından hazırlanan bir metnin Kraliçe tarafından okunması şeklinde bir törenle açılır. Lortlar Kamarasında bulunan üyelerin sayısı değişebilmektedir. Bugünlerde bu sayı 1189 üyedir. Dört çeşit üyelik vardır.

İ) PİSKOPOSLAR (THE BISHOPS)

İngiltere’de meclisin ilk açıldığı çağlarda oldukça fazla olan Piskoposların sayısı bugün 26’dır. Canterbury ve York şehirlerinin Başpiskoposları ile Londra, Durham ve Winchester şehirlerinin Piskoposları Lortlar Kamarasının daimi üyeleridir. Diğer üyelikler kıdemlerine bakılarak ülkedeki diğer piskoposlara dağıtılmaktadır. Emekli olduklarında veya öldüklerinde üyelikleri sona ermektedir. Piskoposlar genellikle politik tartışmalara girmekten çekinmekle birlikte, sosyal ve ahlaki konuları (işsizlik, kürtaj gibi) mecliste tartışırlar.

2) ÜYELİKLERİ SOYDAN GELENLER (THE HEREDITARY PEERS)

Üyelikleri 13 yüzyıldan beri babadan oğula geçerek kazanılan bu tür üyelerin sayısı yaklaşık 800 civarındadır. Halen Kraliçe tarafından bu tür Lort ilan edilenler bulunmaktadır.

3) YAŞAM BOYU ÜYELER (THE LIFE PEERS)

Bu tür üyelerin unvanları kendi çocuklarına geçmemekte ve kendi yaşamları ile son bulmaktadır. Genellikle seçkin politika, hukuk, bilim ve iş hayatları sonunda başbakan tarafından seçilen kişiler Kraliçe tarafından hayat boyu Lort ilan edilirler. Başbakanın genellikle kendi parti fikirleri doğrultusunda seçim yapacağı düşünüldüğünden diğer parti liderlerinin de aday bildirmeleri, zaman zaman denge sağlamak için istenilebilir. Halen Lortlar Kamarasında bu tür yaklaşık 360 üye bulunmaktadır.

4) HUKUK LORDU ARI (THE LA W LORDS)

Meclisin ortaçağ dönemlerinde ülkenin en yüksek yargı organı olarak yürüttüğü görev bugün de sürdürülmekte olup meclisteki 30 Hukuk Lordu tarafından yerine getirilmektedir. Bunlar hayat boyu Lort ilan edilmiş yargıçlardır.

1958 yılına kadar üyelikleri soydan geçse dahi kadın Lortlara mecliste oturma izni verilmemiştir. Hayat boyu Lortluk unvanı verilmeye başlayınca (1963) soydan kazanan kadınlar da yeni Lort ilan edilen kadınlarla birlikte mecliste oturmaya başlamışlardır. Halen Lortlar kamarasında 21 soydan, 52’de hayat boyu Lort kadın üye bulunmaktadır. Üyelerin çoğunluğu meclis toplantılarına katılmamaktadır. Normal bir oturumda 250-300 civarında üye Lortlar Kamarasına gelmekte ve ilgilendikleri oturumlara katılmaktadırlar. Bu ilginç mecliste her meslekten ve her gelir düzeyinde, genellikle üniversite eğitilmiş Lortlar bulunmakta olup, İngiltere’de varlığı tartışılır hale gelmiştir. Vatandaşlar tarafından seçilmeyen bu kişilerin ne derecede ülkede geçerli kararların alınmasından sorumlu olabilecekleri sorusu sorulmaktadır. Öte yandan herhangi bir baskı altında kalınmadan ve seçmenlerini etkilemek gibi bir kaygısı bulunmayan ve seçmenlerin özel sorunlarıyla ilgilenmeyen Lortların en azından daha rahat ve objektif kararlar alabilecekleri de iddia edilmektedir.

Lortlar Kamarası üyesi Lortlara bu görevleri yüzünden aylık ödenmez. Sadece katıldıkları ve çalıştıkları günler için günde 24 pound (Yaklaşık 240.000 TL.) para ile barınma ve sekreterlik yardımı yapılır.

Lortlar Kamarasında da Avam Kamarasında olduğu gibi muhafazakârlar ve işçi partili üyeler bulunmakta olup bunlar karşılıklı otururlar. Bu arada Lortlar Kamarasında muhafazakârlarla (Conservative) işçi partili (Labour) Lortlar arasında bağımsız üyeler (cross-benchers) otururlar. Lortlar Kamarasında da, Whip denilen yetkili üyeler bulunmakta olup parti disiplini diğer meclisteki kadar sıkı değildir. Ayrıca her hükümet içerisinde mutlaka Lortlardan da bakan bulunmak zorundadır. Çünkü Lortlar Kamarasında hükümetin savunulması ve Lortlar tarafından sorulan soruların cevaplanması ancak Lort kabine üyeleri tarafından yapılabilmektedir. 100-120 bakandan oluşan İngiliz hükümetinin en çok 95 bakanı Avam Kamarasından alınabilmektedir. Görüldüğü gibi 10-15 civarında da Lort bakan daima bulunmaktadır. Herhangi bir bakanlığın Lortlar Kamarasında sözcü temsilcisi yoksa whip olarak bilinen yetkili üyeler onlar adına sözcülük yaparlar.

LORDLAR KAMARASININ GÖREVLERİ,

1. Kanun Yapma

Avam kamarasından gelen kanun tasarılarını inceleyerek gerekirse değiştirme ve gerekirse reddetme hakkına sahiptir. Öte yandan herhangi bir konuda bir ka

nun tasarısı önce Lortlar Kamarasında görüşülerek kabul edilebilir ve incelenmek üzere Avam Kamarasına gönderilebilir. Bu ilginç değişiklik ülkemizde iki meclisli dönemlerde dahi bulunmayan bir özelliktir.

2. Dolaylı Kanun Yapmanın İncelenmesi

Her iki parlamento da meclis tarafından verilen yetki doğrultusunda bakanlıklar tarafından yayınlanan kararname veya yönetmelik gibi düzenlemeleri denetlerler.

3. Hükümet Çalışmalarının Denetlenmesi

Çeşitli şekillerde yapılmaktadır:

İlk olarak, Lortlar bütün hükümeti hedef alarak sorular yöneltirler. Bu sorular her gün oturumun ilk bölümünde Lortlar Kamarasındaki hükümet sözcüleri tarafından cevaplanır. Ayrıca yazılı şekilde de cevaplanabilir. İkinci bir yol olarak, her oturum gününün sonunda soru şeklinde olmayan kısa tartışmalar açılarak hükümet çalışmalarını hakkında bilgi alınabilmektedir.

4. Genel Görüşmeler Yapılması

Genel görüşme basit anlamda bir tartışmadır ve çoğunlukla sonunda bir oylama yoktur. Çarşamba günlerinin çoğu genel görüşme ile geçer ve görüşme konuları kamunun çoğunluğunu yakından ilgilendiren konular veya komitelerden kurula gelen raporlar olmaktadır.

Alkol alışkanlığının önlenmesi gibi.

5. Komite Çalışmaları Yapma

Lortlar Kamarasında da seçilmiş komiteler bulunmakla birlikte bunlar belirli bakanlıkların görev alanları ile ilgili olarak ihtisaslaşmış komiteler değildir. Zaman zaman Lortlar herhangi bir konuda komite oluşturup soruşturma yapmaya karar verebilirler. Bütün partiler ve bağımsızlar komitede temsil edilirler.

6. Avrupa Topluluğu Tasarılarının İncelenmesi

Avrupa komisyonu tarafından hazırlanan tasarılar tartışılmak üzere Avrupa parlamentosuna gönderilmekte, orada tartışılmakta ve nihayet Bakanlar konseyi tarafından kanunlaştırılmaktadır. Konsey her üye ülkeden bir olmak üzere 12 üyeden oluşmaktadır. Tasarı hazırlanıp gündeme gelir gelmez Avam Kamarası gibi Lortlar da komiteleri vasıtasıyla öneriyi inceler ve hazırladıkları raporla hükümete ve dolayısıyla üye bakana izleyeceği politika konusunda yol gösterirler.

7. Yargı Görevinin Yürütülmesi

Başvurular en yüksek yargı yeri sıfatıyla, oldukça kalifiye yargıçlar tarafından komite odaları gibi bir odada görüşülür ve kamuya açıktır. Normal davalar 5,

çok önemli olanlar 7 üye ile görüşülür ve sonuçlar bir kaç hafta içinde perşembe günü Lortlar Kamarasında açıklanır ve kesindir. İtiraz için başvurulabilecek daha yüksek bir yargı yeri yoktur.

Lortlar Kamarasının gündemi başkan tarafından, hükümet partisinin yetkili Lortları (Whips) ve diğer partililer ile bağımsızların temsilcileri ile görüşülerek belirlenir. Salı ve Çarşambaları 14.30, çoğu Pazartesi 15.00'te nadiren de Cuma günleri saat 11.00'de toplanan Lortlar gece 22.00'ye kadar çalışırlar. Toplantılarda yapılan çalışmalar diğer mecliste olduğu gibi zabıtlara aynen geçirilir ve muhafaza edilir.

Lortlar Kamarasının lideri (Lort Chancellor) bir kabine üyesidir ve Avam Kamarası başkanından farklıdır. Tarafsız değildir, iktidardaki partinin bir üyesi olarak Lortlar meclisine başkanlık eder ve meclisin ortasında (Woolsack) özel bir yerde oturur. Herhangi bir zaman hükümet adına konuşma yapabilir, ancak bu sırada yerini ter ketin ek zorundadır. Onu başkan olarak nitelendirmek oldukça zordur çünkü meclisi kontrol etmek, söz hakkı vermek, üyeleri uyarmak ve tartışmaları yönlendirmek gibi bir yetkisi yoktur. Konuşacakların sırası daha önceden belirlenir. Tartışmalar şiddetlenirse bütün üyeler birbirlerini 'Order, order' diyerek sakinleşmeye davet ederler. Avam Kamarasında yapılan konuşmalar kişilere değil meclis başkanına (speaker) yönlendirilirken, Lortlar meclisinde direkt olarak üyeye unvanı belirtilerek yönlenebilir. Oylamalar aynı diğer meclisteki gibidir. Sözlü oylamadan sonra taraflar evet diyenler (Contents) ve hayır diyenler (Net Contents) olarak ikiye ayrılırlar. Sözlü oylamaya itiraz edilirse diğer oylama biçimi gündeme gelir. Diğer meclisten farkı, oylama zili çaldıktan sonra Lortların 6 dakika içinde lobilere girmeleri gereğidir. Üyeler her iki taraftan başkan tarafından belirlenen birer üye tarafından sayılarak sonuç alınır. Lortlar meclisi başkanının da oyunu normal bir Lort gibi kullanmaya hakkı vardır. Lobiye girmez fakat adını sayan elemanlara yazdırır. Sonra başkan tarafından açıklanır.

KANUNLARIN YAPILIŞI

Hükümet ve milletvekilleri ya da Lortlar tarafından sunulan kanun tasarıları her iki mecliste de belirli aşamalardan geçtikten sonra kraliçenin sembolik onayı ile kanunlaşmaktadır. (Act of Parliament)

Tasarıların Hazırlık Aşaması (The Consultation Stage)

Kanun tasarısı hazırlıkları öneren ve destekleyen bakanın ve bakanlık bürokratlarının (Civil Servants) çalışmalarıyla başlar. Bakanlığın ana birimlerinden gönderilen yorumlar merkezde teknik uzmanlar tarafından taslak hale getirilir (Green Paper). Hazırlanan taslak diğer bölümlerin görüşlerinden de yararlanarak üst düzey bürokratlar ile bakanlığın bakanları arasında tartışılır ve parlamentoya sunulacak hale getirilir (White Paper). Parlamenteoya sunulmadan önce tasarılar sayıları 26

olan özel tecrübeli avukatlar tarafından yazılır. Yazıldıktan sonra tekrar bakanlığa incelenmek üzere gönderilir. Böylece kanunun ruhu ile yazılanların kesin uyumu sağlanmaya çalışılır. Tasarı kabinece onaylandıktan sonra meclise sunulur.

Avam Kamarası Aşamaları

Birinci Okuma

Bu aşamada tasarı sadece milletvekillerine okunur ve tartışma gündemine getirileceği duyurulur.

İkinci Okuma

Bu aşamada bakan tasarının ana amacını meclise açıklar. Ayrıca bakan tasarı ile ilgili soruları da cevaplar ve tasarı tartışılır.

Komite Aşaması

Genel amacı açıklanarak tartışılan kanun tasarısı ayrıntıları ile ilk defa meclisteki üye sayıları ile orantılı olarak seçilen 18 milletvekilinden oluşan komitede görüşülür. Komite üyeleri genellikle kanun teklifi hakkında bilgili, konuya ilgili üyeler arasından seçilir. Her üyenin ayrıntılar üzerinde gerektiği ve istediği kadar tartışabildiği komite aşamasında ilk kez kanun tasarısı üzerinde değişiklik yapılabilir (Amendments). Değişiklik önerileri el kaldırarak oylanır, eğer oylar eşitse komite başkanı belirleyici oyunu kullanır.

Rapor Aşaması

Komite tarafından hazırlanan rapor yapılan değişikliklerle birlikte yeniden yazılan kanun tasarısı tüm meclis tarafından görüşülmek üzere genel kurula getirilir. Milletvekilleri komite çalışmalarından da yararlanarak dilerlerse yeni değişiklikler önerebilirler.

Üçüncü Okuma Aşaması

Kanun tasarısının Avam Kamarasındaki son aşamasıdır. Tasarı üzerinde baskı hataları ve küçük hatalar dışında bu aşamada değişiklik yapılamaz. Tasarı ya kabul ya da reddedilir. Genellikle rapor aşaması ve üçüncü okuma aşaması birlikte yapılmakta, tasarı görüşülüp oylanmaktadır.

Avam Kamarasında bu aşamaları geçen kanun tasarısı meclis görevlilerinden biri tarafından görüşülmek üzere Lortlar Kamarasına götürülür.

Lortlar Kamarası Aşamaları

Lortlar, Avam Kamarasından kabul edilerek gönderilen kanun tasarısını yeniden gözden geçirerek gerekirse değişiklikler yapabilir ve hatta reddedebilirler. Avam Kamarası aynı kanun tasarısını ertesi yıl gönderirse Lortlar Kamarası ta

“”sarıyı kabul etmek zorundadır. Buradan da anlaşılacağı gibi Lortlar Kamarası tasarıyı ancak bir yıl erteleyebilmektedir. Kanun tasarısı Lortlar Kamarasında da aynı aşamalardan geçer:

Birinci Okuma Aşaması

Bir bakan tarafından kanun tasarısı Lortlara tanıtılır.

İkinci Okuma Aşaması

Kanun tasarısının ana amacı açıklanır ve görüşülür.

Komite Aşaması

Avam Kamarasından farklı olarak komite aşaması çalışmaları Lortlar Kamarasında, isteyen her üyenin katılmasıyla ana salonda görüşülerek tartışılmasıdır. Böylece kanun tasarısının tüm detayları katılan bütün Lortlar tarafından görüşülür. Bu aşamada Lortlar, kanun tasarısı üzerinde değişiklik yapabilirler.

Rapor Aşaması

Komite çalışmalarının tamamlanmasından genellikle iki hafta sonra raporla birlikte tekrar Lortlar Kamarasında bu kez genel kurul halinde görüşülür. Gerekirse bu aşamada yine değişiklik yapılabilir.

Üçüncü Okuma Aşaması

Kanun tasarısına Lortlar Kamarasında son bir defa bakma şansı veren bu aşama meclislerdeki son aşamadır. Buradan sonra kanun tasarısı Kraliçenin onayına sunulur.

Ancak üzerinde değişiklik yapılan kanun tasarıları tekrar Avam Kamarasına gönderilir. Genellikle yapılan değişiklikler kabul edilir. Edilmezse bakan tarafından belirtilen kabul edilememe sebepleriyle birlikte Lortlar Kamarasına gönderilir. Böylece kanun tasarısı, üzerinde anlaşma sağlanana kadar iki meclis arasında gider ve gelir.

Kraliçenin Onayı (The Royal Assent)

Çok önceleri bizzat Kraliçe tarafından imzalanarak onaylanan kanun tasarıları günümüzde iki şekilde onaylanmaktadır.

1. Kraliçe tarafından her iki meclis başkanına yazılan bir mektupla (Letters Patent) Kraliçenin kanunları onayladığının üyelere açıklanması bildirilir.

2. Yaklaşık yılda bir, tören biçiminde yapılır. Kraliçe tarafından imzalanan bir belge (Commission) ile belirli Lortlara, ki bunlar kraliyet görevlileri olarak (Royal Commissioners) bilinir, Kraliçe onayının verildiğinin tüm üyelere bir seramoni ile duyurmaları görevi verilir. Bu tören Kraliçenin parlamentoyu açış tö

reninin hemen hemen aynıdır. Görevliler Lortlar Kamarasında Kraliçenin tahtının önüne oturarak mektubu okurlar.

Günümüzde Kraliçenin kanun tasarısını onaylaması sembolik bir şekilde olmaktadır. En son bir kanun tasarısı 1707 yılında Kraliçe Anne tarafından reddedilmiştir.

Genellikle kanunlaşması acil olmayan kanun tasarıları hakkında Kraliçenin onayı tasarılar biriktirilerek verilir. Kraliyet onayı ile verilen tasarı kanunlaşır ve metninde belirtilen tarihte yürürlüğe girer.

HÜKÜMET (GOVERNMENT)

Hükümet ülke hakkında önemli kararlar veren (dış politika, sağlık, eğitim gibi) ancak kararları meclis tarafından onaylanan yürütme kurumudur. Eğer meclis hükümet kararlarını ülke çıkarlarını zedeleyici bulursa hükümete fikrini değiştirmek üzere çeşitli yollarla baskı uygulayabilir. Hükümet parlamento üyeleri arasından seçilen 100 civarında bakandan oluşur. Bu bakanlardan tecrübeli olanlar ve başbakan tarafından önemli bulunan bakanlar kabineyi oluşturmaktadır. Kabinedeki üyeler genellikle Avam Kamarasından olmakla birlikte Lortlar da bulunmaktadır. Genellikle kabine üyesi olan bakanların bakanlıklarında görev yapan ve kabine üyesi olmayan hükümet üyesi bakanlar bulunmaktadır. Bunlar Ministers of State, Parliamentary Under-Secretaries of State veya Parliamentary Secretaries olarak adlandırılmaktadırlar. Çoğu önemli bakanlıklar en azından bu şekilde bir Lort bakana sahiptir. Lort bakan bakanlık hakkındaki sorulara Lortlar Kamarasında cevap verir, gerekli açıklamaları yapar. Bir örnek olarak İçişleri Bakanlığını (Home Office) inceleyelim.

1. İçişleri Bakanı (Secretary of State) : Kabineye dahil bir bakandır. Avam Kamarasında oturur ve tüm bakanlığın başıdır. Kraliyet meseleleri ve genel güvenlikle ilgilenir.

2. İki adet devlet bakanı (Ministers of State): Kabine üyesi değildirler. Avam Kamarasında oturur ve sorulara cevap verirler. Aynı ayrı sorumluluk alanları vardır; suçlu politikası, kumar, göçmenler, yayın ve mültecilerin yerleştirilmesi gibi.

3. İki adet yardımcı bakan (Parliamentary Under Secretary of State) : Bunlardan biri Lort olup itfaiye servisi, polis, hayır kurumları gibi konulardan sorumludur. Lortlar Kamarasında oturur ve bakanlığa yöneltilen sorulara cevaplar. Diğer Avam Kamarasında oturur ve hapisaneler, uyuşturucular, seçim meseleleri ve içki lisansı gibi konulardan sorumludur.

Bu örnekten de anlaşılacağı gibi İçişleri Bakanlığında beş bakan görev yapmaktadır.

Her seçimden sonra yeni kurulan hükümette bakanlar değişebildiği halde her bakanlığın değişmeyen, görevlerini sürdüren bürokratları bulunmaktadır (Civilservants). Bunlar politik açıdan tarafsız olan, konularında uzman ve her gelen hükümete hizmet eden görevlilerdir. Her ne kadar bakanın siyasi kararlarına karışimsalar da ona danışmanlık yaparak ve kendi görevleri ile ilgili ayrıntılı bilgiler vererek yönlendirirler. Çünkü bakanlar bir kaç yıllığına görevlerini yaptıkları halde bürokratlar daha uzun süreler için görev yapabilmekte ve konularını daha iyi bilmektedirler. Genellikle bakanlar mecliste sorulan soruları cevaplarırken bürokratlar tarafından hazırlanan bilgilerden yararlanmak zorundadırlar. Öte yandan bürokratlar, bakanın talimatlarını aşağı kademelere iletmek görevini de yürütürler

AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE EYALET VE ŞEHİR YÖNETİMİ

Çev. : Zekeriya ŞARBAK*
Karaçoban Kaymakamı

Son elli yılda federal hükümet kamu siyasetini ilgilendiren bütün konularda gücünü ve yetkisini önemli ölçüde artırmıştır. Bu demek değildir ki, eyalet ve yerel yönetimlerin yaptıkları görevler ve hizmetler azaldı. Tersine, bunların fonksiyonları kayda değer bir şekilde genişledi. Federal hükümet genişlerken ortak yürütülen ya da Finansmanı federal hükümetçe sağlanan fakat yerel yönetimlerce yürütülen programlar eyalet ve yerel hükümetlerin faaliyet alanını genişletti. Son zamanlarda Reagan yönetiminin içindeki harcamaları kısıması bazen eyalet ve yerel yönetimlerin seçmenlerinin alışık oldukları belirli hizmetleri devam ettirmenin maliyetlerini üstlenmeye zorladı.

Eyalet ve yerel yöneticiler sürekli ağır mücadelelerle karşılaşlar: Houston ve Galveston'daki kasırga felaketi; St. Louis'teki öğretmenler grevi; Ne w York'un Love Canal ya da Missouri'nin Times Beach'indeki tehlikeli atıklar; Kuzeybatıda kereste endüstrisindeki depresyon; Güneybatıdaki su sıkıntısı ve benzer şeyler. Yazın sıcak dalgalar Güney ve Güneybatıda yüzlerce insanı öldürüyor; kışın kar fırtınaları Orta batıdaki bazı şehirleri felç ediyor. Otomobil fabrikalarının kapanması binlerce bant işçisini sosyal yardım alacak çizgiye itiyor. Aksaklıklar, itirazlar ve halkın sınırsız istekleri yağmur gibi eyalet ve şehir yönetim binalarına dökülmektedir.

Eyalet meclislerindeki tartışmaları dinleyin, şehir konseyinin toplantılarına katılın, eyalet ve yerel adayları izleyin, daha iyi okullar için önerge veren, suç işlemeyi önleyici programların acil ihtiyaç olduğunda ısrar eden, gerçek muhtaçlara daha iyi bakılmasını talep eden, çevrelerine tehlikeli atıkların boşaltıldığının farkına varıp çölgüne dönen insanlarla yüz yüze gelirsiniz.

Şekil 1 — Fonksiyonlarına Göre Eyalet ve Yerel Yönetimlerin Harcamaları (1980)

Eğitim	%	36.3
Sosyal yardımlar	%	12.4
Karayolları	%	9.12
Sağlık ve hastaneler	%	8.8
Kamu güvenliği ıslah	%	5.4
Temizlik ve kanalizasyon	%	3.6
Barındırma ve şehir yenileme	%	1.7
Tabii kaynaklar	%	1.5
Diğerleri	%	21.18

Kaynak : Statistical Abstract of the United States, 1982-83. Birleşik Devletler Ticaret Bakanlığı, Nüfus Bürosu.

* Bu konu State and Local Politics adlı yayının State and Urban Policy Making başlıklı makalesinden tercüme edilmiştir, (s. 201-211).

Şehir başka bir okulu kapatmalı mı? Seçmenler yeni bir hastane yapımı için tahvil ihracına onay verirler mi? Eyalet okullar müfettişine minimum standartlar koymasına ya da öğretmenlere başarılarına göre ücret ödemesi için yetki verilmeli mi? Ana caddedeki trafik sıkışıklığı için ne yapılabilir? Yüzlerce insan (belediye başkanları, yasama organı üyeleri, hâkimler, patronlar, sivil komisyonlar, sendikalar, ticaret odaları) memurların ne yapacaklarını belirleme sürecine katılır.

Eyalet, şehir, ilçe, okul bölgesi ve kasabaların her aktivitesini araştırmak imkânsızdır. Fakat bazı başlıklara göz atabiliriz. Şekil 1 eyalet ve yerel seviyede parasal harcamalar yönünden kamunun önceliklerinden birçoğunu gösterir. Şekil 2 Chicago şehrinin bütçedeki parasını nasıl harcadığını gösterir. Bu bölümde bu temel fonksiyonların bazılarını gözden geçireceğiz.

Şekil 2 — Fonksiyonlar İtibariyle 1980 Yılı Chicago Şehrinin Harcamaları

(Bütün federal kategorik ve blok yardımlar ve okul bütçeleri hariçtir)

Borç servisi	%	5.9
İşçi emekli maaşları	%	9.0
Bayındırlık işleri	%	3.6
Genel Yönetim	%	3.5
Sağlık ve sosyal yardımlar	%	3.3
Polis	%	24.9
İtfaiye	%	8.3
Sokaklar ve temizlik	%	15.4
Denetim ve düzenleme	%	1.6
Kütüphaneler	%	1.7
Su sistemi	%	5.7
Havaalanı	%	6.1
Diğer umumi amaçlar	%	10.9

EĞİTİM

Eski Yunan'da Plato ve Aristoteles eğitimin hükümetin hayati işlerinden biri olduğunda ısrarlıydılar. Onlara göre hükümet bizzat kendisi bir eğitim kurumuydu. Thomas Jefferson demokratik hükümet için eğitilmiş bir vatandaşlığın gereğine inanmıştı. Fakat hükümetin vergi gelirleriyle desteklenen okullar açması fikri ancak geçen asırda genel kabul görebildi.

Uzun bir süre birçok grup parasız eğitime karşı çıktı. Parasız eğitimin sosyal huzursuzluklara yol açacağı, aile müessesesinin temellerini sarsacağı, genç beyinler üzerinde kontrolü hükümete vereceği, büyük çapta bürokrasi gerektireceği ve neticede politika ve eğitimin feci şekilde birbirine karışacağını ileri sürdüler. Kendi çocuklarını özel okullarda okutmaya gücü yetecek insanları başkalarının çocuklarını okutmak için vergilendirmek adaletli olur muydu?

Bugün zorunlu devlet eğitimi yerleşmiş bir gerçektir (bununla birlikte ebeveynler isterlerse çocuklarını devletçe onaylanmış özel okullara gönderebilirler). Kamu eğitimini anaokulu ve çocuk bakımı için aşağıya, üniversite ve yetişkin eğitimi için yukarıya, daha çok konuları kapsaması için derinleştirme, kapsadığı konuları daha da yoğunlaştırma yönünde güçlü bir eğilim ortaya çıkmıştır. Bütün eyalet ve yerel yönetim harcamalarını yaklaşık yüzde 36'sı eğitim içindir (bütün diğer fonksiyonlardan daha fazla). Fakir eyaletler vergi için daha çok çaba sarf etmekle birlikte daha zengin eyaletler bütçelerinin daha büyük bir kısmını okullara harcarlar. (Daha fakir eyaletler kendilerini daha yüksek oranda vergilendirmek zorundadırlar, çünkü vergilendirilecek varlıkları daha azdır.)

Eğitimin Yönetimi

Şehir, ilçe, kasaba veya okul bölgesi kamu ilk ve orta eğitimini sağlamada başlıca sorumluluğa sahiptirler. Okul bölgesi (ki Birleşik Devletlerde bunların sayısı 15.000'in üzerindedir) temel birimdir. Her bölgede seçmenler bir eğitim kurulu seçerler. Bu kurul çoğu zaman şehir ya da ilçe yönetiminden bağımsız olarak okul vergisinin oranını belirler. Okullar müfettişini (superintendent) ve diğer personeli tayin eder, öğretmenleri işe alır ve anaokulundan 12nci sınıfa kadar okulları yönetir.

Her eyalette bir kamu eğitimi müfettişi ya da bir eğitim koordinatörü vardır. Yaklaşık on yedi eyalette bu görevliler halkın katıldığı bir seçimle belirlenir; bütün eyaletlerde bunlar eğitim kurulu ile birlikte bazı yetkileri paylaşırlar. Kamu okullarının yönetimi yerel toplumun sorumluluğunda olmakla birlikte eyalet görevlileri önemli denetim gücüne sahiptirler. Misal olarak, mali yardımları bunlar dağıtırlar. Eyalet paralan bir çok formüle göre dağıtılır, fakat trend kaynakların eşitlenmesi istikametindedir. Eyaletler fakir yerleşim yerlerine daha çok para verirler. Eleştiriciler birçok eyaletteki kamu okullarının finansman metotlarının karmaşık ve dengesiz olduğunu iddia ediyorlar ve reformcular daha iyi formüller için bastırıyorlar.

Eyalet görevlileri çoğu zaman öğretmenlerin yeterliliklerini belirler ve asgari ücreti tespit ederler. Okul binalarının eyaletçe belirlenen asgari şartları taşıdığından emin olmak için yerel görevlilere danışırlar. Bazı eyalet görevlileri okutulacak dersleri tespate ve neyin öğretilip öğretilmeyeceğini belirlemeye yetkilidirler. Güney ve Güneybatı eyalet yetkilileri çoğu zaman hangi kitabın kullanılacağını belirlerler.

Her ne kadar büyük şehirlerin bazıları ilk basamak yüksekokulları ve üniversiteleri destekledilerse de 1950'lere kadar çoğu okul bölgesi sadece ilk ve orta eğitim verebildi. II. Dünya Savaşı'nın sona ermesinden bu yana toplum yüksekokullarında (community colleges) büyük bir gelişme olmuştur. Öğrenciler kendi

çevrelerinde yüksek öğrenimin ilk iki yılına devam edebilecekleri gibi teknik eğitim de alabilirler. Çok az bölgede yüksekokullar hâlâ normal kamu okul sisteminin bir parçası olmakla birlikte genel eğilim yerel yüksekokulları yönetip finansmanını sağlayacak özel yönetim kuruluna sahip ayrı yüksek okul bölgeleri oluşturmak yönündedir.

Eyaletler 1862 tarihli Morrill Kanunuyla getirilen arazi bağışı da dahil olmak üzere üniversite ve yüksek okulların birçok çeşidine destek verirler. Yüksekokul ve üniversiteler bazı eyaletlerde vali (governer) tarafından atanan, çok azı da seçmenler tarafından seçilen bir kurul tarafından yönetilir. Bu kurullar valiye ve yasama organına tahsisat için bağlı olmakla birlikte kamu yükseköğretim kurumlarına bir miktar bağımsızlık vermek için düşünülmüştür. Bazı eyaletler daha da ileri giderek bazı üniversitelerin bağımsızlığını teminat altına almak için anayasalarına hükümler koymuşlardır.

13 milyon yüksekokul öğrencisinin yaklaşık yüzde 80'inin devletçe desteklenen okullara devam etmesiyle yüksek eğitimin kontrolü ve desteklenmesi önemli politik meseleler haline gelmiştir. Eyaletler birbirini takiben ya bütün devlet üniversitelerinin faaliyetlerini üstlenecek bir süper kurul (superboard) ya da bütçe ve faaliyetler üzerinde değişen derecelerde kontrolü olan bir koordinasyon kurulu (coordinating board) oluşturdular. Ayrıca bir üniversiteye yakışmadığında, üniversite yöneticilerinin ısrarına rağmen üniversite ve yüksekokullar üzerinde valiler kontrol kurmaya çalışıyorlar. Devlet üniversiteleri eğitim konuları, iç prosedür, kaynakların harcanması ve muhasebesinde bir zamanlar sahip oldukları bağımsızlığa artık aynı ölçüde sahip değiller.

Federal hükümetin farkı ne? Birleşik Devletler uzun zamandır eğitim kontrol ve finansmanını eyalet ve yerel yönetim birimlerine bırakmış bulunmaktadır. Federal hükümetin yerel eğitimin finansmanındaki payı 1940'da yüzde 2'den 1980'lerin ortasında yaklaşık yüzde 8'e çıkmıştır. Federal hükümet Milli Eğitim Bakanlığı ve diğer kuruluşlar kanalıyla binalar, ekipman, burslar, krediler, araştırmalar için yardımlarda bulunur ve ilk, orta ve yüksek eğitim seviyesinde genel yardımlar yapar. Bu federal dolarlar paranın nereye harcanacağı konusunda federal kontrolü beraberinde getirmiştir. Aslında, okul yöneticileri paradan çok düzenlemelerin yapıldığına dikkat çekiyorlar. Bir eyalet komisyonu üyesi (commissioner of education) "Federal hükümet yerel okul finansmanının yüzde 8'ini sağlarken yerel okullarımızda mevcut düzenlemelerin yüzde yirmisi ya da daha fazlasını koyuyor ya da empoze ediyor" diyor.

Eğitim Konuları

Eğitimle ilgili politikalar uzun zamandır karar verme sürecimizin bir parçası haline gelmiştir. Ne öğretileceği ve onu kimin öğreteceği çok zaman ateşli tartışılan

sorulardır. Okullar, çocuklara doğru şeyler öğretilmesini isteyen gruplar için ideal

hedeflerdir. Vatansever gruplar ders kitaplarına, sınıflara ve okul kütüphanelerine sızan Amerikan karşıtı doktrinlere karşı kaygılıdır. İşçi liderleri öğrencilerin emek ve onun toplumdaki rolü konusunda iyi intibalar edinmelerini isterler. İş aleminin liderleri öğrencilerin hür teşebbüs sistemini müspet yönden görmeleri konusunda endişelidirler. Azınlık ve kadın grupları ders kitaplarının önyargılardan kaçınması ve konulan bu grupların doğru olduğunu düşündükleri perspektiften sunmasını istiyorlar. Profesyonel eğitimciler ve halk kütüphanecileri okulları dışardaki grupların baskısından uzak tutmaya çalışırlar. Onlar hangi kitapların okutulacağı, okul kütüphanelerine hangi kitapların konacağı, ders programlarının nasıl yapılacağı gibi kararların en iyisinin profesyonellere bırakılmasının olacağını söylüyorlar.

Son yıllarda birçok şehir, kamu okullarının nasıl entegre edileceği, özellikle öğrencilerin bir çevreden diğerine otobüsle taşınıp taşınmayacağı konusunda kavga verdiler. Kamu okullarının ırk yönünden dengeli olması için anayasal bir gereklilik yoktur. Eğer ırk ayrımı yetkililerin kasıtlı hareketleri sonucu ortaya çıkmışsa o takdirde görevliler anayasa ihlalini oluşturan bu durumu ortadan kaldırmak için otobüsle taşıma da dahil olmak üzere gerekli tedbirleri almakla görevlidir. Ayrıca, otobüsle taşımaya taraftar olanlar, geri bölgelerden azınlık çocuklarını daha avantajlı ailelerin çocuklarının devam ettiği okullara taşımamanın buradaki çocukların başarılarını düşürmeden geri bölgelerden getirilen çocukların başarılarını yükselteceğini ileri sürüyorlar. Otobüsle taşımamanın aleyhinde olanlar ise, taşımamanın muhit okullarına olan talebi artırmak ve beyazların şehir dışına kaçışını teşvik etmek gibi negatif sonuçlarını vurguluyorlar.

Bütün önemli konular serisi, kamunun çoğu zaman başta liseler olmak üzere, okulların kalitesi hakkındaki kaygıların artmasından kaynaklanıyor. Eğitimde Mükemmellik Milli Komisyonunun 1983 yılındaki Riskteki Bir Millet adlı raporu milli bir tartışmanın çekirdeğini oluşturmuştur. Doğru zamanda ve doğru insanlardan gelen bu rapor kamunun çok yaygın bir şekilde dikkatini çekmiş ve eğitim sisteminde her şeyin doğru olmadığı yolundaki halkın ortak inancı teyit edilmiştir. Komisyon hem öğrenciler hem de öğretmenleri için standartların önemli ölçüde yükseltilmesi yolunda diğer şeylerin yanında öz bir ders programı, matematik ve bilim üzerine daha çok ağırlık, daha çok ev ödevi, daha uzun okul günü ve öğretmenlere başarılarına göre ücret sistemi için sert bir dille çağrıda bulundu :

EĞİTİMDE MÜKEMMELLİK MİLLİ KOMİSYONUNUN BULGULARI

İnsan ve millet olarak çok yakın geleceğimizi tehdit eden alalelidelik bağlarının yükselmesiyle toplumumuzun eğitim kurumları aşınmaktadır. Her geçen gün daha çok genç insan ne işe ne de yüksekokula hazır vaziyette liseden çıkmaktadır. Ülkenin kamu okulları problem içindedir. Hemen hemen her ölçü (öğretmenlerin katılım ve mahareti, öğrencilerin test sonuçları, okuldan kaçma ve kayıt silinme oranları, şiddet eylemleri) ümitleri hayal kırıklığına uğrattırıyor. Ülke tarihinde ilk defa bir jenerasyonun eğitim kabiliyeti kendi anne ve babalarının kabiliyet düzeyini geçemeyecek, onlarınkine eşit olamayacak ve hatta onların düzeyine yaklaşamayacak bile

Eyalet Yüksek Eğitim Kurulu

BİRLEŞİK YÖNETİM KURULU

KOORDİNASYON KURULU

PLANLAMA BÜROLARI

Program Onaylama Yetkisiyle

Sadece Program Gözden Geçirme
ve Tavsiye Yetkisiyle

Bütün Kuruluşlar İçin Kurul	Bütün Yüksek Enstitüler için Kurul (Topluluk Kolejlere için ayrı Kuruluş	Konsolide veya Birleştirilmiş Bütçe	Bütçe gözden Geçirme ve Tavsiye	Yasal Bütçe Rolü Olmayan	Konsolide veya Birleştirilmiş Bütçe	Bütçe Gözden Geçirme ve Tavsiye	Program Onaylama ve Bütçe Rolü Olmak-sızın
Georgia	Adizona	Connecticut	Colorado	New York ¹	Alabama	(Alaska)	(New Hampshire) Delavvarc
Hawaii	Iowa	Illinois	Indiana		Arkansas	(Oregon)	Nebraska Vermont
Idaho	Kansas	New Jersey	Kentucky			California	(Maine)
Massachusetts	Mississippi	Chio	Louisiana			Minnesota	(South Dakota)
Montana	North California	Oklahoma	Missouri			Washington	
Nevada	Florida ¹	South Carolina	Ncw Mexico			Michigan ¹	
North Dakota	(Oregon ¹)	Maryland	Tcnnesse			(Florida ³)	
Rhode Island	Wyoming		Texas				
Utah			Pennsylvania				
West Virginia			Virginia				
Wisconsin							
Alaska Maine							
Ncw Hampshire							
South Dakota							

Anahtar : () Ayrı yasal koordinasyon kuruluşu

¹ Eğitimin bütün düzeylerinden sorumlu kuruluşu olan eyaletler a Program gözden geçirme yetkisi olmayan Kaynak: Eyaletler Eğitim Komisyonu, 1983

Her ne kadar bazıları çok parlak bulmasalar da, komisyonun bulguları diğer seçkin komiteler tarafından teyit edilmiş bulunmaktadır. Fakat bir şeyler yapılması konusunda bir konsensüs olmasına rağmen ne yapılması gerektiği konusunda daha az mutabakat vardır. Başkan Reagan problemin milli hükümetten ziyade eyalet ve yerel yönetimlerin temel sorumluluğu olduğunu ileri sürüyor. Reagan özellikle çocuklarını özel okullara gönderen ailelerin yararlanacağı okul ücretlerinde vergi indirimi için Kongreye ve başarıya göre ücret sistemi uygulamaları için de eyalet ve yerel yönetimlere tavsiyelerde bulundu. Tennessee valisi Lamar Alexander başarıya göre ücret sistemi tavsiyesine uydu ve “Vasatlığı ödüllendirdiğimiz sürece vasat elde ederiz” yorumunu yaptı.

En büyük öğretmenler sendikası olan Milli Eğitim Birliği başarıya göre ücret sistemi tavsiyesine karşı mücadele verdi. Başarıyı değerlendirmek çok zor olduğundan ve başarı değerlendirmelerine kayırmacılık karışacağından bu sistemi uygulamanın imkânsız değilse bile çok zor olacağını ileri sürdü. Demokrat Parti adayları seçimlerde Başkan Reagan’ın özellikle milli hükümetin rolünün sınırlı olduğu yolundaki görüşü ile okul ücretlerinin vergi indirimi kapsamında alınması çağrısını işlediler. Onlar öğretmenlerin maaşlarında artış yapılması için çağrı yapmışlardı, başarıya göre ücret sistemine karşı düşüncelerinde pek açık değillerdi ve bilim, matematik ve yabancı dil programının güçlendirilmesi için gerçek bir milli programı savunuyorlardı. Açıkçası, diğer konuların önceliğe sahip olduğu on yıllık dönemlerden sonra eğitim, yine milli dikkatin odağı olmuş ve okulları düzeltmek için ne yapmak gerektiği konusu 1980’lerin sıcak politik mevzuu haline gelmiştir.

Eğitim ve Hükümetler

Eğitim kurumlarını yöneten kuruluşlar bilinçli bir şekilde hükümetten tecrit edilmeye çalışılıyor. Bu tecrit etme politikası iyi organize olmuş veli-öğrenci dernekleri, Milli Eğitim Derneği, Amerikan Öğretmenler Federasyonu, Amerika Üniversite Profesörleri Derneği, Amerikan Eğitim Konseyi gibi gruplar ve diğer üniversite ve eğitimle ilgili gruplar tarafından güçlü bir şekilde desteklenmektedir. Bu çabalar aynı zamanda eğitimin politikacıların etkisinden uzak tutulması gerektiği şeklindeki birçok vatandaşın ortak kanaati tarafından da destek görmektedir. Eğitim kurumlarının doğruyu araştırma ve ceza korkusu olmadan öğretme özel sorumluluğu, özellikle otoriteyle değerlendirilen kuruluşlar için uygun olan benzer düzenlemelerle eğitim kuruluşlarını sevk ve idare etmeyi arzu edilmez hale getiriyor.

Üstelik eğitim o kadar çok insanı ilgilendiriyor ve okulların nasıl yönetilmesi gerektiği konusunda o kadar çok Fikir var ki eğitimi politik sistemden ayrı

düşünemeyiz. Eğitimle ilgili politikalar tarım, zabıta hizmetleri ve herhangi başka bir alanda olduğu gibi insanların kolaylıkla ulaşabileceği ve onlar için müsait olan politik süreç tarafından belirlenir.

SOSYAL HİZMETLER

Sosyal Yardım

Sosyal yardım (welfare) alan Amerikalı sayısı 1950’de 2 milyondan 1980’lerin başlarında 10 milyonun epey üzerine çıkmıştır. Bu artış niçin? Bazıları dediler ki, eyalet ve milli seviyede hükümetler sonunda gerçek fakir kişilere bakmakla yükümlü olduklarının farkına vardılar. Bazıları ise sosyal yardım sistemlerinin yardım alan kişileri köleleştirdiğini çünkü, hükümet dağıtımlarının yardım alan kişilerin işe gitmek ve başarılı olmak için ihtiyaç duyacakları kendilerine güven duygusunu alıp götürdüğüne işaret ediyorlar.

Birleşik Devletlerde sosyal yardım programları en duygusal ve tartışmalı kamu politikalarından birisidir. Sosyal yardım veya afet yardımları genelde kamu bağışları olarak organize edilir. Sosyal yardımlardan istifade yardım alanın spesifik ihtiyaçlarına ya da bazı şartlara bağlıdır. Fakir, hemen hemen her zaman ya hiç bir gelirinin olmadığı ya da gelirlerinin ihtiyaçlarını karşılamadığını ispat etmekle yükümlüdür. Sosyal yardım politikası çoğu zaman birbiriyle uyumlu ya da ortak mali sorumluluklar içeren karmaşık bir federal, eyalet ve yerel yönetim programıdır. Ancak, idari yükün büyük kısmı eyalet ve yerel yönetimlerde düşmektedir.

Milli hükümet sakat, kör ve yaşlılara yapılacak yardımın maliyetini üstleniyor. Milli hükümet aynı zamanda gıda kuponu (food stamp) ve yaşlıların muayene ve tedavi giderlerini karşılayan programın (medicare) masraflarını karşılıyor. Bakıma muhtaç çocuğu olan ailelere yapılan yardım (AFDC programı olarak bilinir), sosyal barındırma ve medicaid (fakirler için ücretsiz sağlık hizmeti sağlayan eyaletlere maliyetin yüzde 80’inin federal hükümetçe karşılanan program) giderleri federal ve eyalet hükümetlerinin ortak çabalarıyla karşılanır.

İşsizlik ödemeleri; fakirlere, yaşlılara ve sakatlara federal hükümetçe yapılan yardımlara ek yardımlar; hasta, sakat ve mağdur durumda olanların ihtisas hastanelerine ya da kuruluşlarına gönderilmeleri; ve diğer sosyal yardım programlarından şu ya da bu şekilde istifade edemeyen ihtiyaçlı kişilere yapılan genel yardım programlarını eyaletler kendileri finanse edip yönetirler.

Genelde eyaletler sosyal yardım ve benzer sosyal hizmetlerin maliyetinin yaklaşık yüzde 25’ini (birçok eyalet için ikinci büyük harcama kalemini oluşturur)

karşılarlar. Her eyalette sosyal yardım ve sosyal hizmetler bakanlığı vardır. Bu kuruluş sosyal yardım programlarını ya doğrudan sevk ve idare eder veya bu programları yürüten yerel memurları kontrol ederler. İlçe sosyal yardım departmanları kimin yardıma müstehak olduğunu tespit ederler ve müşterilerle/yardım alanlarla doğrudan ilgilenirler.

Federal programlar çerçevesinde her eyalet yardımın miktarını ve kendi yardım programının detayını belirlemekte az çok serbesttir. Uygulamada, federal hükümet değişik şartlar koyarak ve teşvikler vererek (eyalet ve yerel katkılar da dahil olmak üzere) eyalet ve yerel politika ve prosedürler üzerinde çok önemli ölçüde nüfuz kullanır. Zengin eyaletler daha çok yardım sağlarken fakir eyaletlerin oldukça düşük yardımlar yapmasıyla otuz yılı geçen zamandır eyaletlerin yaptıkları yardım miktarlarında önemli farklılıklar olagelmıştır. Son yıllarda uygulanan federal politikalarla aşın farklılıklar eşit seviyeye getirilmeye veya en azından farklılıklar azaltılmaya çalışıldı. Bir ölçüde bu politikalar başarılı oluyor.

Eyaletlerin harcamak için neyi seçtiklerinden bağımsız olarak Federal hükümet eyaletlerin AFDC ve Medicaid gibi programlar için yaptıkları harcamaları muhakkak surette karşılıyor. Karşılığında federal hükümet, federal fonlardan yararlanmadan önce, eyaletlerin uyacakları standartları formüle ederek ve bunlara uyumu sağlayarak eyalet politikaları üzerinde gücünü kullanır. Bu şekildeki federal eyalet anlaşmaları eyaletlerin harcadığı kaynakların federal hükümetçe geri ödenmesini sağlar. Bu miktarlar yüz milyonlarca dolara ulaştığında eyalet bütçelerinin sağlamlığını ya da iflasını gösterir. Kaynakların kullanımını durdurma şeklindeki federal tehdit bu konudaki federal standartların ve finansman anlaşmasının uygulanmasını sağlamak için genellikle yeterli ölçüde itaate zorlayan güçlü bir yaptırımı temsil eder.

1982’de (önceki bölümde federalizm bahsinde zikredildiği gibi) Başkan Reagan çok iyi bilinen federal-eyalet trampasını teklif etti: Eğer eyaletler bakıma muhtaç olan ailelere yardım programının bütün yükünü ve aynı zamanda gıda kuponu programının maliyetlerini üzerine alırsa federal hükümet hızla büyüyen medicaid programının maliyetini kendisi üstlenecekti. Eyalet yetkilileri sorumluluğun eyaletlere geçmesi düşüncesinden memnun oldular ve özellikle medicaid’in finansmanının tamamının federal hükümetçe üstlenilmesi hoşlarına gitti. Fakat aynı zamanda bu trampadan şüphe duydular ve yükselen maliyetler karşısında tikanıp kalmaktan korktular. Ayrıca diğer alanlardaki federal kısıntıların birçok sosyal yardım programını mevcut seviyede sürdürmelerine imkân vermeyeceğinden korktular. Her neyse, 1982 ekonomik durgunluğu bütün hükümet seviyesinde kamu açıkları artıkça bu trampaya olan ilgiyi azalttı.

Son yıllarda bütün sosyal yardım programlarının federalleştirilmesi veya millileştirilmesi tartışılmaktadır. Bu tartışmalar da henüz bitmedi (belki de bitmeyecek). Böylece eyaletler sosyal yardım politikaları alanında hayli önemli politikalar ve idari fonksiyonlar icra etmeye devam edecekler. Şüphe yok ki eyaletler sosyal yardımlardaki haksız yararlanmaların üzerine gidecekler; eyalet ve yerel yönetimler sosyal yardım alanları ya iş arayarak ya da farklı kamu işlerinde istihdam ederek kendilerine yeter hale gelmeleri için sürekli baskı altında tutacaklardır. Değişik eyaletler sosyal yardım alan kişilerin geçişini sağlamak ki böylece onların becerilerini, kendilerine güvenlerini, düzenli çalışma için gerekli alışkanlıklarını geliştirebilmeleri için dizayn edilen vorkfare” denen programı denediler. Üstelik alışılmadık boyutlarda yüksek işsizliğin olduğu 1980’lerde böyle programları yürütmek oldukça zordu.

KAMU SAĞLIĞI

1780’lerin bir sıcak yazında bir sarı humma hastalığı Philadelphia’yı kırıp geçirdi. Sokaklar terk edilmişti. Gücü yetenin yapabildiği tek şey ailesini alıp kırsal kesime kaçmak oldu. Her gece bomboş şehirde cenaze arabalarının sesi yankılandı. Çok az aile çocuk, baba veya anne kaybetmedi. Ancak soğuk havalar dönünce şehir normal faaliyetine dönebildi.

Sarı humma, dizanteri, sıtma ve diğer hastalıklar periyodik olarak Amerikan şehirlerini alt üst etti. Daha 1878-79’da sarı humma Güneyi kırdı geçirdi, Memphis neredeyse boşaldı. Eyaletler Louisiana ve Massachusetts’i takiben birbiri arkasından Sağlık Kurulu oluşturdular. Pasteur ve diğer bilim adamlarının buluşlarından motive olarak yetkililer halk sağlığını korumak için programlar başlattılar. Açık lağımlar kapatıldı ve diğer hijyenik tedbirler alındı.

Bugün binlerce yerel yönetim —ilçeler, şehirler, kasabalar, özel sağlık bölgeleri— şu veya bu şekilde bir sağlık programına sahiptir. Her eyalette eyalet programını uygulayan ve yerel memurlara nezaret eden genelde Sağlık Bakanlığı adı verilen bir kuruluş vardır. Birleşik Devletler Kamu Sağlığı Servisi araştırmaları yürütür. Yerel yetkililere ve eyaletlere yardım eder ve programlarını genişletmeleri için bu kuruluşlara verilecek federal bağışları yönetir.

Hastalıkları kontrol etme ve önleme hâlâ başlıca kamu sağlığı faaliyetleridir. Doktorlar bulaşıcı hastalıkları rapor etmek zorundadırlar. Ondan sonra Sağlık Bakanlığı görevlileri enfeksiyonun kaynaklarını ortaya çıkarmak için gerekli soruşturmayı yapar, bulaşan kişileri tecrit eder ve her ne ise, gerekli tedbirleri alırlar. Birçok eyalet Sağlık Bakanlığı doktorlara ücretsiz aşı ve serum verir. Birçok yerel kuruluş, özel doktora gitmeye gücü yetmeyenlere ücretsiz aşılama yapar. Halk spesifik programlara genel hastalık kontrolünden daha fazla ilgi duyduğundan bazı hastalıklar daha çok ilgi çeker hale gelmiştir. Federal hükümet

zührevi hastalıklar ve tüberkülozun kontrolü için mali yardımlar sağlıyor. Mobil x-ray üniteleri okul çocuklarının, öğretmenlerin ve halkın x-raylarını ücretsiz alır. Sağlık memurları su kaynaklarını korumak, atıkların ve kanalizasyonun güvenli şekilde dispoze edilmesi için çalışırlar. Otelleri, lokantaları ve gıda marketlerini denetleyerek toplumun yiyecek kaynaklarını korurlar.

Eyalet ve yerel yönetimler birkaç eyaletin önayak olmasıyla tedricen çevre sağlığı alanına kaydılar. California, New York ve Pennslyvania federal hükümetleri henüz yasa çıkmadan önce eyalet temiz hava programını başlattılar. Kongre tedrici olarak daha sıkı federal düzenlemelerle eyaletleri takip etti. Fakat gerekli müstemilatı inşa etmek ve düzenlemelere uydurma konusunda temel sorumluluk hâlâ eyaletlere aittir. Kirlilik kontrolü ile ilgili masraflar eyaletin toplam harcamalarının çok cüz'i bir parçasını teşkil eder ve bu tahsisatlar son yirmi yılda çok hızlı bir yükselme göstermiştir.

MÜLKİ İDAREDE İZ BIRAKANLAR / 12

AVNİDOĞAN

Mehmet ALDAN

Uzun yıllar dönüşümlü olarak, mülki idare amirliği ve Parlamentoerlik yapan Avni Doğan, her iki görevde de başarılı çalışmaları ile sivrilmiş, üne kavuşmuş bir kişiliktir.

Yönetici olarak en verimli yıllarını geçirdiği Kastamonu Valiliği'nden sonra, Birinci Genel Müfettiş ve Ankara Valisi olarak görev yapmıştır.

27 Mayıs 1960 İhtilâlinde sonra İsmet İnönü'nün başkanlığında kurulan Birinci İnönü Kabinesi'nde Devlet Bakanlığı'nda bulunmuş ve 1962 yılında bu görevden istifa ederek ayrılmıştır.

HAYATI

Mehmet Avni Doğan, Yozgat Mebuslanndan Uhuvvetzâde Hayrullah Bey ile Zehra Hanım'ın oğludur. 1892'de Yozgat'ta doğmuştur.

Yozgat Rüştîyesinde orta ve İstanbul Sultanisinde lise öğrenimini tamamladı. Temmuz 1913 tarihinde Mülkiye'den Pekiyi derece ile mezun oldu.

24 Kasım 1913'de 500 kuruş maaşla Sadaret Mektubi Kalemi Hülefâlığı'na tayin edilerek Devlet hizmetine girdi. 1 Mart 1914'de Sadaret Umur-ı Mühimme Kalemi Hülefâlığına nakledildi.¹

Temmuz 1914'de silâh altına alındı. Birinci Dünya Savaşı boyunca Yedek Subay olarak askerlik görevini yaptı. Aralık 1918'de terhis edildi. 16 Nisan 1919'da 1500 kuruş maaşla Boğazlayan Kaymakamlığı'na, 17 Eylül 1919'da Ereğli Kaymakamlığı'na atandı.

Sonraki bir tarihte Dâhiliye Vekâletine verdiği bir dilekçe ile Boğazlayan Kaymakamlığı'ndan nakline ilişkin sicil kaydı hakkında açıklamada bulunarak gerekli düzeltmenin yapılmasını istedi. Dilekçede şöyle deniyordu:

¹ Sadaret Mektubi Kalemi Hulefâlığı -Sadrazamlık Tahrirat Kalemi Kâtipliği. Sadarat Umur-ı Mühimme Kalemi Hulefâlığı-Sadrazamlık Önemli İşler Kalemi Kâtipliği.

“Sicil varakamda, Boğazlayan Kaymakamlığında temini muvaffakiyet edemediğimin anlaşılması üzerine Ereğli Kaymakamlığına memuriyetimin becayiş edildiği yazılıdır. Ben, Ermeni tehcir dâvalarının halkı bizar ettiği bir sırada Boğazlayan Kaymakamlığında bulundum. O zaman, Boğazlayan Kazası dahilinde Ermeni ‘Askain Moinon’ Cemiyetinin şubesi tarafından zengin Türkler hakkında 1200 uydurma tehcir dâvası açılmış ve bu suretle halk soyulmaya başlanmıştı. Bir taraftan da, 30 kişilik bir Ermeni Çetesi, Türk köylerinde tahribat yapıyordu. Askerlik şubesindeki 400 mavzeri köylere dağıttım ve Ermeni çetesini imha ettim.

Bu suretle millî menfaatleri haleldar olan Ermeniler, Yozgat ’da Mutasarrıflık yapan Leon Efendi’nin de delâletiyle İstanbul’da Dahiliye Nezareti’ne ve Patrikhaneleri vasıtasıyla da İngiltere Mümessillğine şikâyet ettiler. Her iki tesirin neticesinde Mülkiye Müfettişi merhum Fuat Bey, Boğazlayan ’a geldi. Olayları ve durumu Fuat Bey ’e izah ettim. Fuat Bey muamelâtı ve icraatımı teftişten sonra Dahiliye Nezareti ’ne bir şifre yazarak ‘Boğazlayan Kaymakamı muktedir ve hamiyetli bir gençtir. Fakat asabiyeti milliyesi (millî hisleri) fazla olduğundan, Ermenişi az olan bir kazada istihdamı münasiptir ’ dedi.

Boğazlayan halkı o zamanki icraat ve cür ’etimin hüsni şükranını, bu defaki mebusan intihabında reylerini müttefikân bendenize vermek suretiyle izhar etmiştir”.²

Avni Bey, Ereğli Kaymakamı olarak Konya Valiliğine yaptığı bazı tekliflerinin kabul edilmemesi üzerine 12 Mayıs 1920’de istifa ederek Devlet hizmetinden ayrıldı. Bir süre Yozgat’ta ticaretle uğraştı.

Y2 Temmuz 1923’de İkinci Dönem Yozgat (Bozok) Mebusu olarak TBMM’ne girdi. Bu görevi, 28.8.1936’da Kastamonu Valiliğine atanıncaya kadar 3 dönem sürdü. Bu arada, Dahiliye Encümeni Raportörlüğünde ve Şark İstiklâl Mahkemesi üyeliğinde görevlendirildi. Şeyh Sait İsyanı dolayısıyla 7 Mart 1925 tarihinde kurulan Mahkeme; Giresun Mebusu Hacim Muhittin (Çarıklı) başkanlığında, Müddei Umumi Balıkesir Mebusu Süreyya (Örgeevren) ile üye Bozok Mebusu Avni (Doğan), Kozan Mebusu Ali Sait (Ursavaş) ve Kırşehir Mebusu Mazhar Müfit (Kansu) Beylerden oluşmuştu. Daha sonra Elâzığa nakledilen Mahkeme, çalışmalarını 7 Eylül 1926 tarihine kadar sürdürdü.

Bu görevinden dolayı Avni Bey, TBMM Reisliğinden, aşağıya aktarılan 6.11.1926 tarihli Takdir yazısını aldı:

² İçişleri Bakanlığı, Meşhur Valiler, s. 474, Ankara 1969.

“Şark İstiklâl Mahkemesi Azasından

Bozok Mebusu Muhterem Avni Beyefendiye,

İstiklâl Mahkemesine ait vezâifin ifası esnasında icabatı adâletin, kanuna muvafık surette tatbik ve icrası ve emniyeti amme ile Cumhuriyetin müdafaası hususunda pek yüksek faaliyet gösteren Mahkemeniz erkânına beyan-ı takdirat olunması Heyeti Umumiyece tahtı karara alınmıştır. Keyfiyeti arz eder ve bu bapta Bursa Mebusu Refel Bey tarafından verilip Heyeti Umumiyenin 3. İl 1926 tarihinde münakit ikinci içtimasında kabul olunan tahrir sureti musaddakasım merbuten takdim eylerim efendim.

**Türkiye Büyük Millet Meclisi
Reisi
Kâzım (Özalp)”**

Yozgat Mebusu Avni bey, 28.8.1936 tarihinde Kastamonu, 30.6.1940 tarihinde Samsun Valiliği'ne atandı. 3 Ocak 1941'de Çankırı Mebusu olarak TBMM'ne döndü. Bu arada Ege Bölgesi CHP Müfettişliğinde görevlendirildi. 18.6.1943 tarihinde merkezi Diyarbakır'da bulunan Birinci Genel Müfettişliğe atandığından Milletvekilliği görevi sona erdi. Genel Müfettişlik görevi, 12.7.1943-31.12.1947 tarihleri arasında 4.5 yıl sürdü. Bu görevden istifa ederek ayrıldı. Ancak bir ay sonra Ankara Valiliğine atandı ve 9.2.1948 tarihinde göreve başladı. 14 Mayıs 1950 Milletvekilleri Genel Seçiminde Yozgat Milletvekilliğine seçildiğinden 1.6.1950'de Valilik görevinden ayrıldı. CHP'den seçilen 67 Milletvekili arasında Avni Doğan da yer aldı.

Mayıs 1954 Milletvekilleri Genel Seçiminde kazanamadı. Ekim 1957 seçimlerinde yeniden Yozgat Milletvekili oldu. 27 Mayıs 1960 İhtilali ile Milletvekilliği sona erdi. Ocak 1961'de Kurucu Meclis'e CHP kontenjanından katıldı. Aynı yılın 15 Ekiminde yapılan Milletvekilleri seçiminde Yozgat temsilcisi olarak parlamentoya girdi. Birinci İnönü Kabinesi'nde Devlet Bakanlığı'na getirildi. 17 Mayıs 1962 tarihinde görevinden istifa etti.

Milletvekili olarak görevini sürdürdüğü sırada, 14 Haziran 1965 Pazartesi günü hakkın rahmetine kavuştu. Münire Hanımla evliliğinden Süha (1920), Bülent (1925), İlhan (1927) adlarında üç erkek evlât sahibi oldu.

Sicilinde, Fransızca konuşup yazdığı, Kuşçayı okuyacak kadar bildiği yazılıdır.

Avni Doğan'ın, idarecilik mesleği yanında yazarlığı da vardır.

HİZMETLERİ

İDARECİLİĞİ

Hiç şüphe yok, Kastamonu Valiliği, Avni Doğan'ın büyük emek verdiği, eserler ortaya koyduğu, halkının sevgi ve saygısını kazandığı bir hizmet yeri olmuştur.

Yol yapımına ve kültür hizmetlerine öncelik tanımış; Abdurrahman Paşa Lisesini genişletmiş, adliye binasının temelini atmıştır. Şehre egemen bir tepedeki mezarlığı kaldırarak burayı ağaçlandırmak suretiyle mesire hâline getirmiştir. Bu yere, soyadına izafeten “Doğan tepe” adı verilmiştir. Kastamonu ve Tosya memleket hastaneleri de bu dönemde gerçekleştirilmiştir.

İsmet İnönü Cumhurbaşkanı olduktan sonra, ilk yurt gezisini Kastamonu İline yapmıştır. Avni Doğan, 1964 yılında yayımladığı “Kurtuluş-Kuruluş ve Sonrası” adlı eserinde bu geziye ait geniş açıklamalarda bulunmuştur.³

Cumhurbaşkanı İnönü, Kastamonu halkının temiz duygusu ve içten saygısı karşısında derin haz duymuş; İlçeleri gezmiş, halkla yakın temaslar yapmıştı. Vali ile baş başa geçirdikleri son gecede, O’na bazı sorular sormuştu. Cumhurbaşkanı’nın ilk sorusu şuydu:

— Atatürk, çocuklarımın tahsili için vasiyetnamesinde bir kayıt koymuşlar, bundan ne anlıyorsunuz?

— Herhalde, size karşı son bir ilgi göstermek istemişlerdir.

Paşa, pek tatmin edilmişe benzemiyordu. Ata’nın hastalığı çok ilerlediği günlerde, İnönü’nün ölmüş olduğu yolunda kendisine bilgi verildiği, bir rivayet olarak ortaya dolaşmıştı. Vasiyet nâmedeki bu kayıtla o dedikodular arasında bir ilişki kurduğu anlaşılıyordu.

Cumhurbaşkanı’nın ikinci sorusu şöyle oldu:

— Eh.. Anlat bakalım, Vilâyetin için benden neler bekliyorsun? Bütün yurttan yeni bir hamle ve hareket yaratmak için muayyen bir düşüncen var mı?

— Kastamonu da Cumhuriyet Hükümeti olarak esaslı bir tesis yapılmamıştır. Bu Vilâyetin değer taşıyan iki mahsulü vardır: Elma ve kendir. Her iki ürünün istihsalini çoğaltmak için Hükümetçe ciddi yardım yapılırsa, Kastamonu halkını gerçek bir refaha kavuşturabiliriz.

Taşköprü den Araç İlçesi ’ne kadar su kenarında kendir ekmeğe uygun yirmi bin dönüm tarla vardır. Bugün bunun üç bin dönümü ekiliyor. Sebebi, kendir liflerinin ayrılmasında çok iptidai bir usul kullanılmasıdır. Kendir balyaları bir aya yakın bir müddet suda bırakılarak dış kabuğu çürütülüyor ve her sap kendir birer birer el ile liflere ayrılıyor. İlk ağızda bir kendir suyu fabrikası kurulursa istihsal miktarım beş misli artırabiliriz. Esasen böyle bir tesis fikri, hazırlanmış olan planda yer almıştır. Bir türlü tatbik mevkiine konması, bazı yüksek mevkilerde bulunan zevatın işine gelmiyormuş. Bunların İstanbul’daki bir kendir fabrikasında hisseleri varmış. Duyulduğuna göre, bu şirket senede sermayesinin birkaç misli kâr getirmekte imiş. Bu yüzden Kastamonu dun kendir işi ele alınmıyormuş. ”

³ Avni Doğan, Kurtuluş-Kuruluş ve Sonrası, s. 230-236, İstanbul 1964.

Vali Avni Doğan Cumhurbaşkanının, “Yurt ölçüsünde ne yapılabilir?” sorusunu da şöyle cevaplandırmıştır :

“Bu hususta ilk katırıma gelen şey, Milletvekili seçimini, seçmen için daha uygun görülecek bir düzene koymaktır. Parti, mahallinin fikrini almaksızın aday gösteriyor. Bu, ömür boyunca Ayan üyeliği gibi bir şey. Bazen o kadar yanlışlar yapılmaktadır ki, meselâ, Vilâyetin Belediye ve Umumi Meclis seçimlerinde adaylığını koyduğu hâlde bir tek rey alamayan bir zat, birkaç hafta sonra Halk Partisinin Milletvekili adayı oluveriyor. İlk hamlede, yapılması kolay bir tertip şöyle olabilir: Parti Divanı, Milletvekili sayısı kadar aday gösterir, buna mahallindeki teşkilât ve müesseselerce seçilen iki misli aday ilâve edilir. Hiç olmazsa bir Milletvekilliği için üç misli aday arasından en iyilerinin seçilmesi mümkün olur.

Bu denemelerden alınacak neticelere göre, seçim sistemimiz ile aday gösterme usulümüzde lüzumlu yenilikler yapılabilir. Büyük Millet Meclisi, halk için, mücerret bir fıkirdir. Meclis hakkındaki verdiği hüküm, oraya seçilen insanların şahsî değerlerine bağlı kalmaktadır ”.

Cumhurbaşkanı, bu gezisinden memnun kalmıştı. Vali Doğan, bu konuda şunları kaydetmiştir:

“Özellikle Kastamonuluların inceliklerine ve yüksek anlayışlarına hayran kaldılar. Vilâyetin yolları güzeldi. Yeşilçam ormanlarının alanlarında çatılan kiremitli, bahçeleri sınırlı köyleri, bir bakıma çok ileri memleketlerin köylerini andırıyordu. Halk ile yaptığı baş başa konuşmalarda, herkes kendi sahası üzerinde konuşmakta idi. Meselâ bir demirci, çam kömürüne ihtiyaç olduğunu söylüyor, 'lise isteriz paşam' gibi basmakalıp isteklerden sakınıyordu' ”.

Bu geziden Vali de memnundu. Bu sâyede, vilâyet işleri için Hükümet merkezinden yeterli bir yardım sağlamak mümkün olacaktı. Savarona yatı ile İnebolu'dan Zonguldak'a hareket eden Cumhurbaşkanı, Valiyi de beraberinde götürdü. Orada da, halk ve kamu görevlileri ile geniş temaslar yaptı. Kömür işletmelerindeki işçiler, durumlarından şikâyet ettiler. İnönü, kuruluşun doktorunu da (İbrahim Öktem) dinlemek istedi. Doktor Bey, işçinin yerleşme ve beslenme durumlarının pekiyi olmadığını açıklamaya başlayınca, Zonguldak Milletvekilleri, İnönü'nün duymayacağı fısıltılarla doktoru susturmaya çalıştılar. Bu durumu hoş karşılamayan Vali Avni Bey : “Paşam, Milletvekilleri doktoru susturmak istiyorlar” deyiverdi...

Cumhurbaşkanı Ankara'ya döndükten birkaç gün sonra, Kastamonu Valisi Avni Bey'i Ankara'ya çağırdı. Çankaya Köşkü'nde, Başbakan Celâl Bayar ve Sümerbank Genel Müdürü Nurullah Esat Sümer'in katılmasıyla bir toplantı yapıldı. İnönü, Vali'den kendir konusunu, Başbakan'a anlatmasını istedi.

Vali Doğan, Kastamonu halkının ekonomik kalkınmasında büyük rolü olacağına inandığı “Kendir Fabrikası” konusunu bütün ayrıntıları ile anlattı. Bu

amaçla daha önce yapılmış olan etütleri, girişimleri, Sümer bankın yaptırdığı araştırmaları açıkladıktan sonra, Kastamonu'nun kendir dâvasının, Ege'nin üzüm, incir dâvasından daha az önemli sayılamayacağım, Taşköprü'den Araç ilçesine kadar uzanan dere boyu tarlaları ekilebilirse, Kastamonu'ya yılda 20-25 milyon liranın gireceğini; bunun için Elyaf suyu Fabrikasının kurulmasını ve kendir ekicilerine kredi açılmasını ve teknik yardım yapılmasını istedi.

Nurullah Esat Sümer de, konunun teknik ve mali yönlerini açıkladı ve böyle bir fabrika için bir buçuk milyon liralık bir yatırıma ihtiyaç olduğunu söyledi. Bu açıklamalardan sonra İsmet İnönü, Celâl Bayar'a : "Ne dersiniz?" diye sordu. Bayar, kısa ve açık konuştu: Kendir ekicilerinin bir araya gelerek kooperatifleşmelerini, üretimi artırma ve fabrikayı kurma girişiminde bulunmalarını önerdi. Ancak, ondan sonra bir yardımın söz konusu olabileceğini, Hükümetçe şimdilik Kastamonu'da böyle bir fabrika kurulmasının düşünülmediğini söyledi.

Bunun üzerine Vali, memleketimizde kooperatifçilik fikrinin henüz yerleşmiş olmadığını, Ege bölgesinde bizzat Başbakanının teşvik edip kurdurduğu kooperatiflerden hiçbirinin beklenen sonucu vermediğini; "Kalkınma ve İmar planında yeri olan tesisin" tekrar ele alınmasına izin verilmesi dileğinde bulundu. Başbakanın cevabı bu kez daha kısa oldu : "Başka türlü yapamam".

*

Avni Doğan'ın, Kastamonu Valiliğinde gerçekleştirdiği hizmetlerden dolayı Bakanlıklardan aldığı Takdirnameleri de burada kaydedelim:

1936 mâli yılında arazi, bina ve iktisadi buhran vergilerinin toplanmasındaki gayret ve faaliyetlerinden dolayı 8.11.1937 tarihinde Dâhiliye Vekâletince,

Kastamonu Vilâyet Fidanlığının kurulması ve genişletilmesinden, tarım konularına yakın ilgisinden dolayı 8.6.1939 tarihinde Ziraat Vekâletince,

Vilâyet dâhilindeki yolların yaz-kış ulaşımına elverişli duruma getirilmesinden dolayı 22.6.1939 tarihinde Nafia Vekâletince,

Kastamonu ve Tosya'da yeniden birer memleket hastanesi yaptırılmasından ve genellikle sağlık konularına gereken ilginin ve çabanın gösterilmesinden dolayı 20.4.1940 tarihinde Sıhhat Vekâletince,

Birer Takdirname ile ödüllendirildi.

PARLAMENTERLİĞİ

Avni Doğan, idarecilikle dönüşümlü olarak uzun yıllar Parlamento'da görev yaptı. Komisyonlarda ve Genel Kurullarda, deneyimli ve başarılı bir idareci olarak görüşlerini dile getirdi.

1960 yılının Nisan ve Mayıs ayları, Meclis çalışmaları ve parti çatışmaları açısından çok heyecanlı geçti. CHP lideri olarak İsmet İnönü, muhalefet parti

leri ve basın üzerinde kundan iktidar baskısına, Meclis bünyesinde geniş yetkilerle bir Tahkikat Encümeni'nin oluşturulmasına karşı ağır ve yerinde eleştirilerde bulunuyordu. 26 Nisan 1960 günü yaptığı Meclis konuşması da, Demokrat Parti Milletvekillerini harekete getirmiş, karşılıklı çatışmalar ve yaralanmalar olmuştur. Ankara Milletvekili İsmail İnönü, yaralananlar arasındaydı. Avni Doğan'a sarılarak yıkılmaktan zor kurtulabilmişti. Meclis, Demokrat Parti oylarıyla, İnönü'ye aynı gün 12 oturum Meclisten çıkarılma kararı vermişti.

Bu olaylardan sonra Avni Doğan, Kırşehir Milletvekili Osman Bölükbaşı ile birlikte Meclis Başkanlığı'na 25.5.1960 tarihli bir gensoru önergesi vermişti. Önerenin son paragrafı şöyleydi :

“6-7Eylül hadiselerinde mal, can ve namusa tecavüz edenlere karşı zabitanın ve ordunun neden silâh kullanmadığını soranlara cevaben, Büyük Millet Meclisi huzurunda, ‘silâh kullanılsaydı, işte o zaman millî felâket olurdu. Türk ordusu karşıdan gelen düşmanla mücadele eder. ’ diyen ve Uşak'ta başlatılan ve devam ettirilen hadiselerde ise, mal ve canına tecavüz edilen vatandaşları, kanunlara rağmen Devlet kuvvetlerinin himayesinden mahrum bırakan Başvekil ve onun Hükümetinin, dünyanın her yerinde görülen silâhsız bir talebe nümayişine katılanlara ateş edilmesini ve böylece kan dökülmesini meşru bir hareket olarak benimsemesi, vazifeli mesuller hakkında takibat yapacak yerde Profesörlere, talebelere hücumlarda bulunması, mesuliyetin reddedilmez bir delilidir. Hükümetin, Büyük Millet Meclisinin tasdikinden geçmiş bulunan İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesine aykırıdır.

Bu itibarla, İstanbul ve Ankara'da cereyan eden son müessif hadiseler muvacehesinde mesul olarak Hükümet hakkında İç Tüzüğü'nün 169 uncu maddesi gereğince ‘Meclis Tahkikatı ’ açılmasını arz ve teklif ederiz ’

TBMM, önerenin okunmasından sonra tatil kararı aldığından, bu konuda herhangi bir sonuç sağlanamamıştır. Zaten, 2 gün sonra da 27 Mayıs Harekâtı olmuştur...

Avni Doğan, 27 Mayıs 1960 İhtilâlinde sonra, İsmet İnönü tarafından kurulan Birinci Koalisyon Hükümetinde Devlet Bakanlığı'na getirildi. Adalet Partisi ile yapılan Birinci Koalisyon, her konuda verilen ödüllere karşın, güçlüklerle yürütülebiliyordu. Başbakan İnönü, Hükümetin devamı için büyük sabır ve çaba gösteriyordu.

1962 yılının Mayıs ayında, Yassıada hükümlerinin affı gündeme gelmişti. 11 Mayıs'ta İsmet İnönü'nün başkanlığında toplanan siyasi parti başkanlarından Adalet partisi Genel Başkanı, siyasi suçlular için bayramdan önce genel af yasasının çıkarılmasını ısrarla istiyordu. Aynı gün yapılan Bakanlar Kurulu toplantısından sonra Halk Partili Bakanlar istifaya karar vermiş bulunuyorlardı. Ancak ertesi

günü, CHP’li Bakanların istifadan vazgeçtikleri öğrenildi. Yalnız Avni Doğan istifasında ısrar etmiş ve 17 Mayıs 1962’de Devlet Bakanlığından istifası kabul edilmişti. Başbakan, bu konuda kendisine soru yönelten gazetecilere, alışılmış olan “Hadi canım, sen de” tekerlemesi ile biten bir demec vermişti. Demec Avni Doğan’ı etkilemişti. Doğan sözü edilen eserinde şunları söylemektedir:

“Büyük mevki sahibi olmuş, muvaffakiyetlere ulaşmış, herkesten itaat görmeye alışmış olanların çoğunda bir hastalık baş gösterir:

Başkalarının, hiç olmazsa, kendileri kadar itibara lâyık olduklarını unuturlar. Gerçek büyük adamları daha çok büyüten ‘tevazu ’ onlar için lüzumsuz bir külfettir. Bir gün gelecek onlar da mevkilerinden düşecekler, Unvanları silinecek, liyakatleri inkâr edilecek, etraflarındaki hürmet halesi dağılacaktır. Kendilerinden önce, oturdukları mevkilerde oturanlar olduğu gibi, kendisinden sonra da oturacaklar bulunacaktır. Yüzbinlerce yıldan beri tekrar tekrar tecrübe edilmiş gerçeklerdir bunlar... Ne çare ki, ‘Tecrübe ’ okuyucusu bulunmayan kütüphaneye benzer!’”

27 Mayıs’ın yıldönümü dolayısıyla İsmet İnönü, radyoda yaptığı konuşmasında, istikrarlı bir Hükümet kurduklarından söz ederek memleketin önemli meselelerinin birer birer hâl yolunda olduğunu ve büyük vatandaş kitlesinin ufukta görünen huzur ve refahı güvenle beklediğini söylemişti. Bu iyimser konuşmadan iki gün sonra, Başbakan İsmet İnönü Cumhurbaşkanı’na istifasını vermişti. “İstikrarlı bir Hükümet kuramadıklarından, memleketin önemli meselelerinin çözüm yollarını sağlayamadıklarından” söz ediyordu.

Hükümeti kurma görevi yine İsmet İnönü’ye verildi. CHP grubunda bu konuda müzakere açıldığı için, Avni Doğan da konuştu. Sonuç olarak İkinci Koalisyon girilmesini önerdi. Ancak çoğunluk, Genel Başkanın görüşünü kabul ettiğinden, İnönü, Hükümet kurma çalışmalarını başlattı.

İsmet İnönü, üç haftalık yorucu bir çalışmadan sonra, CHP Meclis Grubu’nda yaptığı bir konuşmada, sonuç olarak, “Bu adamlarla hiçbir şey yapılamaz” dedikten sonra istifaya karar verdiğini açıkladı. Bu karar Grupta alkışlarla karşılandı. Fakat aradan 24 saat geçmeden Grup yeniden toplantıya çağrıldı. Cumhurbaşkanı’nın, hükümet kurma görevinden vazgeçmemesi için İsmet İnönü’ye, radyo vasıtasıyla tavsiye ve ricada bulunduğu belirtilerek hükümet kurma çalışmalarının sürdürüleceği açıklandı. Bunun üzerine Avni Doğan söz alarak şunları söyledi:

“Dünkü gün Sayın Genel Başkanımız ‘Bu adamların ruh haletleriyle bizim düşüncelerimizin birbirine uyması mümkün değildir, bu adamlarla hiçbir şey yapılamaz ’ buyurmuşlar ve bu sözlerin bir taktik değil, uzun tecrübelerin verdiği kesin bir kanaat olduğunu ilâve etmişlerdi. Son 24 saat içinde nasıl bir mucize vücut bulmuş, gökten hangi Peygamberler inerek bu zevatin ruh ve kalplerini değiştirmiştir...”

Buna karşılık Genel Başkanın cevabı çok kısa ve sade olmuştur:

“Bana teminat verdiler!

Avni Doğan, O günlerde Yenimahalle Parti Kongresi’nde bir konuşma yapmış ve şöyle demiştir:

“27 Mayıs İhtilâli, yalnız meşruiyetini kaybetmiş bir idareye karşı milletin direnme hakkının kullanılmasından ibaret değildir. 27 Mayıs’ta, Atatürk ilkelerinin tekrar yaşatılmasını isteyen bir ruh ve azim vardır. Bugün ona, açıktan pervasızca hücum edenler türemiş ve saldırılar başlamıştır. Cumhuriyet Halk Partisi olarak, 27 Mayıs İhtilâlinde bizim de hissemiz ve mesuliyetimiz vardır. Bu saldırılar karşısında şu veya bu endişe ile pasif kalamayız ve onları yapanları yalnız bırakamayız”.

Bu konuşma, “İhtilâlin ne başındayız, ne de içindeyiz.” diyen CHP liderlerini ürkütmüştü. İhtilâli yapanlar da, 27 Mayıs’ın, hiçbir siyasi topluluğa karşı olmadığını, memleketi kardeş kavgasından kurtarmak amacıyla yapıldığını ileri sürüyor, ihtilâlin üzerine parti gölgesinin düşmesini istemiyorlardı. Böylece, Demokrat Partiyi destekleyen geniş seçmen kitlesini de kazanmayı umuyorlardı.

Aslında Halk Partisi, tebliğleri, kongreleri ve gösterileriyle ihtilâl ortamının hazırlanmasında önemli bir rol oynamıştı. Meclis içi ve Meclis dışı konuşmalarda, Hükümetin meşruiyetini kaybettiğinden söz ediliyordu. 27 ve 28 Nisan 1960 günlerinde CHP Meclisi toplantısından sonra, İsmet İnönü imzasıyla yayımlanan bir tebliğde, “Yıkılmaya mahkûm baskı rejiminin getireceği şartlar ne olursa olsun, Anayasa nizamının yeniden kurulması uğrunda, büyük Türk Milletine lâyük mücadelede devam karar verilmiştir” deniyordu.

Ancak, CHP’nin bir askerî harekâtı onaylaması söz konusu değildi.

Avni Doğan, CHP ileri gelenlerinin düşüncelerinden farklı görüşleriyle dikkatleri üzerine çekmeye başlamıştı. Bu sıralarda ihtilâlin liderlerinden Korgeneral Cemal Madanoğlu’nun davetini kabul ederek akşam yemeğine katılması da, daha bir anlam kazanmıştı. Oysa yemekte, Millî Birlik Komitesi üyelerinden başka, Turhan Feyzioğlu gibi CHP’nin ünlü isimleri de vardı.

Konuşmalar sırasında, İnkılâp Hükümetinin ve Millî Birlik Komitesinin saygınlığından söz ediliyordu. Avni Doğan’a, fikri sorulduğu zaman, “Merhum Lutfi Kırdar’ın cenaze töreninde İstanbul Valisi Korgeneral Refik Tolgaya karşı yapılan küstahlıklara” değinerek “tedbirli bulunmaktan” söz etmişti.

Bu söz, Millî Birlik üyelerini değil, kendi arkadaşlarını kızdırmıştı. “Yani, ne demek istiyorsun? Şiddet mi tavsiye ediyorsun? inkılâp Mahkemeleri mi kurulsun, istiyorsun?” diye çıkmışlardı.

Avni Doğan'la ilgili bu tür gelişmeler, kendisinin Parti Haysiyet Divanına sevk edilmesine ve sonunda parti ile ilişkisinin kesilmesine kadar uzandı...

KİŞİLİĞİ

Yapılan açıklamalardan anlaşılmış olacağı üzere, öğrenciliğindeki gayret ve başarısını, meslek yaşamında da sürdürebilen Avni Doğan, ülke yararına düşünceler üretebilen, gereklikçe bunları savunabilen; Kaymakamlığından beri, mevzuatımızda bir "istifa" kurumunun bulunduğu unutmayan ve zaman zaman bu kuruma sığınan güçlü bir kişiliğe sahiptir.

27 Mayıs 1960 İhtilâlinden sonra kapatılan Demokrat Parti iktidarının eski Bakan ve Başbakan Yardımcılarından Samet Ağaoğlu'nun, "Aşına Yüzler" adlı eserinde, sanatına politika katarak "Facia Artisti" başlığı altında çizdiği Avni Doğan portresini, bu bilgilerin ışığında değerlendirilmek üzere aşağıya aktarıyoruz:

"Ağır ağır yürüyerek kürsiye çıktı. Nefret ve hiddet ışıqlan saçan gözlerini Demokrat milletvekilleri sırasında gezdirerek, titrek, ahenkli bir sesle konuşmağa başladı:

'Sırtımdaki şu ceketî tarihî hâtıra olarak saklayacağım. Çünkü o, milletin haklarını savunan insanların kanları ile boyanmıştır'".

Arkasını döndü, omuzları arasında belli belirsiz bir kırmızılık görülüyordu. Bir kaç dakika önce birbirleriyle dövüşen mebuslardan bir muhalifin burnundan akmış iki damla kanın iziydi bu. Sırtında o tarihî ceket, yine ağır adımlarla kürsüden inerek salondan çıktı!

Adi bir yumruklaşmanın hırpaladığı burundan sızmış kanı böylesine pahalıya satan bu zat, son yarım yüzyılın, siyaset sahnesinde en başarılı facia artistlerinden biridir! En başarılı ve en yakışıklı! Ortanın üstündeydi boyu. Geniş omuzları, dik yürüyüşü, uçları yukarı kıvrık —bu bakandan Atatürk'ü iyi taklit edenlerdendi— gür kaşları, kırılmış kumral saçları, beyaz, çizgileri düzgün, uzunca yüzüne tatlı bir renk veren yeşil gözleri, kuvvetli çenesiyle hemen dikkatî çekiyordu.

Yalnız görünüşü ile değil, ruhu ve zihniyeti ile de hünerli aktör. Gerekliği zaman, başım dik tutabildiği kadar boynunu bükmesini de biliyor. Cesur da! Bir kaçî dışında, hayat ve ölüme hükmetmiş insanlara yan baktığı olmuştur!

Bütün bu nitelikleri yüzünden, O'na ne partisinin liderleri, ne siyaset arkadaşları yüzde yüz güvendiler. Fakat artistliğinden faydalanmaktan da geri durmadılar. Vali, valiler valisi, mebus, İstiklâl Mahkemeleri üyesi ve bakan oldu. Bulunduğu her yerde de hâtıralar bıraktı, bir kısmı korkulu, bazıısı hazin, bazıısı düşündürücü hâtıralar...

Doğu illerinde estirdiği otorite fırtınalarının uğultuları arasından geldiği halde, bir damla burun kanını cinayetlere vesika diye gösterecek kadar da soğukkanlıydı. Bu soğukkanlılığı ile bulunduğu köşeden dört yana kolaylıkla bakıyor, ufukta sezdiklerine göre hareketlerini, sözlerini, şu ve bu olay karşısında duruşlarını değiştiriyor, yüzüne mazlum maskesi geçirecek sesinin sert tonunu ricacı mırıltilara çeviriyordu.

1950 seçimlerinde valisi olduğu önemli ilde ondan çok şey bekleyen iktidar liderlerini şaşkırtan bir sükunetle vazife gördü. Halk Partisinin, ne yaparsa yapsın, seçimi kaybedeceğini anlamış, kendini beyhude harcamak istememişti. Seçimin propaganda günlerinde İsmet Paşanın yanında il içinde yaptığı gezilerden daha sonra, Demokrat Parti başlarına anlattığı tatlı, ibret verici, manalı hikâyeler var:

*'Bilmezsiniz ' diyordu İnönü için, 'nasıl hasis bir mizaçtır, zaman zaman nasıl hissiz bir kalbi. Seçimlerden bir kaç gün önce bir yerden dönüyordu. İl sınırında karşıladım. Beni arabasına aldı. Bir köye yaklaştık. Köylü yolun üstüne çıkmış, bekliyordu. Durmak istemedi. Uyarıma üzerine başını pencereden çıkararak elini salladı, iyi misiniz, iyi misiniz? Diye sordu. Cevap bile beklemeden şoföre, yürü dedi. Elli metre ötede arabanın önüne bir dana sıçradı; çarparak yolun kenarına yıkıldı. Otomobili durdurdum. Dananın sahibi ihtiyar köylü bir bize, bir hayvana bakıyordu. Çağırdım, Paşa'ya da, ona biraz para vermesini teklif ettim. Yüzüme hayretle bakarak, lüzum var mı? Diye sordu. İyi olur dedim. Beş lira vermeme emretti. Evet, yalnız beş lira! Cüzdanımdan çıkararak köylüye uzattım. Çok yadırgadım bu hareketini. Bazı dostlarıma da söyledim. Kendisine yetiştirmişler! 1954 seçimlerinden sonra, politikasını tenkit ettiğim zaman, bana bir mektup yazarak, bu beş lirayı gönderdi. Tabii acı bir cevapla geri çevirdim *

1950 seçimlerinde doğduğu ilden meclise girdi. Halk Partisinin elli altmış mebusluk kazanabildiği bu Mecliste, sakın, biraz kendi hâlinde, biraz uzlaştırmacı rolde göründü. Partisinin genç, ateşli, heyecanlı politikacılarına itidal ve basiret yolunu gösteren tecrübeli ağabey olmuştu sanki!. 1950-1954 arasında Halk partisi Meclis Grubunun sonraki devrelere göre daha muvazeneli tutumunda Faik Ahmet Barutçu ile onun çalışmaları ön planla yer alır. Bunun içindir ki 1954 seçimlerini kaybettikten sonra Demokrat iktidar liderlerinin ilgisini yorulmadan elde edebildi. Demokrat şefler o zaman karşılarında İsmet Paşa ve Halk Partisine âdeta hasım bir adam buldular. İnönü üzerine birçok hikâyeler anlatıyor, Doğu isyanlarında, Serbest Fırka macerasında, Atatürk'le, Karabekir, Refet, Ali Fuat Paşalar ve Rauf Beyin bozuşmalarında oynadığı rolleri birer birer ortaya döküyordu.

Halk Partisi ileri gelenleri arasında Demokrat iktidarla Onun kadar iyi münasebetler kurmuş, vakit vakit içli dışlı olmuş, bu iktidarın sağlayabileceği ko-

laylıkların kapısını açabilmiş olanı azdır. Hemen söyleyeyim, yüzü suyu dökerek değil, yalnız samimî görünerek, mazlum tavrı alarak. Buna biraz da ressamlık katıyordu. Eli fırçaya yatan bir lise öğrencisinin becerebileceği bir takım manzara, sokak, ev resimleri yaparak yan resmî devlet teşekküllerine aldırarak da, kurduğu şirkete kredi sağlamak gibi ricaları arasında idi. Halk Partisinin bu samimî, yumuşak, otokritiğe meraklı, tanınmış siması, bir aralık sermayesinin bir kısmı devlete ait şirketlerle idare kurulu üyeliğine de getirildi. O, Halk Partisiyle Demokrat iktidar arasında böylece üstünden rahatça geçilebilen köprü olmuştu.

1957 seçimlerine bu hava içinde girdi. Fakat Meclis koridorlarına yeniden ayak basar basmaz, yüzü asılarak, kaş lan çatıldı. Konuşması birden sertleşmişti. Kelimelerin nazik olmasına dikkat ederken, sözlerindeki tehditleri sivriltmeyi de unutmuyordu. Artık İsmet Paşanın hep yanında! Kürsüde onu göklere çıkartıyor, partizan idareden, kredilerin yalnız Demokratlara verildiğinden, daha bir yıl önce aynı kredilerden faydalanmış olduğunu hatırlamadan, acı acı şikâyet ediyor!

Türkiye Büyük Millet Meclisi, kurulduğu günden bu yana, kendi içinde, aka kara, karaya ak demekte bu kadar şiddetle dayatan, gerçekleri hiç bir manevî sorumluluk tanımadan pervasızlıkla inkâr eden, birini yıpratmak için her çeşit vasıtayı böylesine kullanmaktan çekinmeyen insanlar görmemişti. Meclis toplantıları en seviyesiz, en adi küfürlerle karışık kavgalardan ibaret olmuştu. Parti gruplarını bu yola itenlerden biri de, bu eski vali! Kendisini doğuşa, Demokrat Partiye yazılan oğlunu karısından ayırarak gazetelerde reddedecek kadar kaptırmış görünüyor!...

İhtilâl oldu. İki saat içinde yıkılan iktidarın en sessiz mebusan Cumhurbaşkanına kadar sorumlu bütün mensupları Yassıada 'ya götürüldüler. Artık Halk Partisi devlet idaresinin başına geçecek, seçimlerle elde edemediğine, ihtilâl sayesinde kavuşacak.. İnönü Cumhurbaşkanı olacak elbette! Başbakan kim? Kendisinde bu hakkı görenlerden biri de Doğu illerinin eski valiler valisi.

Fakat 27 Mayıs Halk Partisi için beklediklerinin hepsini getirmedi. Belki ihtilâlciler, Demokrat Parti ileri gelenlerini bir iki günde, Irak'ta Kasım'ın yaptığı gibi, yok etsin ve kendilerine dönerek, Buyurun hakkınız olan koltuklara!" desin istiyorlardı. Bu olmadı. Sonra, bir yandan halkın sersemliği hızla geçerken, öte yandan da kökü içeride, dışarıda birçok fikir cereyanlarıyla siyasi emeller, yeni şartlardan faydalanarak harekete geçtiler. Her kafadan bir ses çıkıyor, her ses üniformayı kendine siper yapmak istiyordu. Halk da manzarayı dikkatle gözetliyor, bu arada, şimdiye kadar birçok vesilelerle sevmediğini göstermiş olduğu Halk Partisinin iş başına gelmemesine çalışıyordu. Tam bu sırada bir kısım partililer, İnönü ile beraber, 'İhtilâl ile ilgimiz yok' demeğe başladılar. Fakat Halk Partisi içinde bunun tam tersini, ihtilâle daha çok sarılarak iktidara zorla geçmeği düşünenler de vardı: Eski İstiklâl Mahkemeleri üyesi bunların başında.

Ona göre, Halk Partisi ihtilâlle kol kola gitmeli. Aksi halde seçimlerde kazanmak şöyle dursun, beş on mebustan fazla çıkarması bile zor. Halk Partisini ancak terör havası, bu havanın baskısı ile yapılmış seçim kurtarabilir!

Millî Birlik Komitesinin dürüst yapılmasına dikkat ettiği 1961 seçimlerinde, Halk Partisinin şansı yüzde yirmi yediyi geçmedi. Türk milleti kaderinin idaresini bu partiye bırakmak istemediğini göstermişti. Buna rağmen, şu ve bu sebeple İnönü birinci koalisyon hükümetinin başındadır. Halk istemediği halde geldiği bu yerde yalnız başka bir parti ile yapılmış anlaşma ile değil, kendi partisi içinde de kuracağı bir koalisyon sayesinde durabileceğini görüyor. O halde kabinesine Halk Partisinde çarpışan cereyanlardan temsilciler almalı. Bunlardan biri de ihtilâlin yaratıcılarından olmak şerefini bir türlü elinden bırakmak istemeyen 1950-54 arasının itidal rolündeki mebusu. Fakat ona işsiz bir koltuk vermiş, sadece Devlet Bakanı yapmıştı. Demek ki, güvenemiyor, çekiniyordu. Bu da bir deneme idi zaten. İsmet Paşa İhtilâlden faydalanmak başka, ihtilâlcinin kendisi olmak başka diye düşünen adam! İhtilâl yaptığıını iddia eden birini yanı başında rahatlıkla oturtamaz. Ya, ona da 'Hayır, ihtilâli biz yapmadık!' dedirtecek, ya da ihtilâlciyi yanından, hatta partisinden uzaklaştıracak!..

Aralarında başlamış sessiz çekişme kısa sürdü. İnönü, 'İhtilâl Halk Partisinin işi değildir' demeye devam ederken, Devlet Bakanı aksi iddiayı bu sefer açıktan açığa savunmağa başladı, daha ileri giderek bakanlıktan da çekildi. Şimdi çarpışmanın sahnesi parti kongreleri olacak, konusu genişleyerek, eski yılların hesapları karşılıklı ortaya serilecek, bir taraf, meselâ Doğu illerindeki ihmallerin, baskıların, haksızlıkların büyük sorumlusu diye İnönü 'yü gösterirken, İsmet Paşa da öteki tarafın kabahatlerini, suçlarını, idaresizliklerini sayıp dökcek! Üstelik elinde bu eski arkadaşının ihtilâli, ihtilâlciliği ne kadar sevdiğini gösteren belgeler var. Bir yandan onları açıklamak tehdidini savururken, bir yandan da haysiyet divanlarını işleterek, 'Gizli siyasî cereyanlarla ilgili oldukları tespit edilmiş' adamlar arasında onu da Partiden kovacak.

İnönü 'nün bu ağır, ezici hakaret ve kararlarına, bir iki yazının korkak, cılız sesiyle cevap vermeğe çalıştıktan sonra sustu. Belki pusuya çekildi, belki de yorulmuştur. Döğüş bitti mi bilmem. Amma, benim portrem burada tamamlandı. Fazla ne bir renk, ne bir çizgi, bu yüzde hiçbir şeyi değiştirmez"

*

Avni Doğan'ın, daha önce işaret ettiğimiz yazar kişiliği üzerinde biraz durmak istiyoruz.

Avni Bey, ilk yazılarını ve şiirlerini "Şehbal" ve "Resimli Kitap" adlı yayın organlarında yayımlamıştır. Fransız işgalinden sonra Adana'da çıkarılan "Adana" ve "Yeni Adana" gazetelerinin başyazarlığını yapmış, yazı işlerini yönetmiştir.⁴

⁴ Samet Ağaoğlu, Aşina Yüzler, s. 109-115, İstanbul 1964.

Avni Doğan'ın önemli eseri, şüphe yok, "Kurtuluş - Kuruluş ve Sonrası" adlı yapıtıdır. Bunda, Kurtuluş Savaşı, Ulusal Egemenlik açısından özgün bir şekilde açıklanmakta; kalkınma ve demokratik rejimi kurma ve yerleştirme girişimlerine değinilmekte, 1960'dan sonra kurulan Koalisyon Hükümetlerinden söz edilmektedir.

Sade bir dille, akıcı bir deyişle yazılmış olan bu güzel eserde, ne yazık ki, mülki idare âmiri olarak yapılan çalışmalara çok az yer verilmiş bulunmaktadır. Çeşitli konularda yerinde görüşleri ve tanılamaları da içeren yapıttan "Kemalizm 'Son' Değil, 'Başlangıç' tır" başlığını taşıyan gerçekçi ve uyarıcı yazıdan bazı pasajları aktarıyoruz:

"Kemalizm diye adlandırılan prensipler, bir 'son' değil, bir 'başlangıçtır. Geleceğin karanlık dehlizi içinde takip edeceğimiz yola ışık tutmuştur. Kemalizmin taşıdığı ruhu bozmadan, onun cevherini soysuzlaştırmadan işlemek, yeni kuşakların işi olacaktır.

Kaybedilmiş bir vatani kurtarmak, onun, karışık ve tezatlarla dolu iç meselelerini düzenlemek, dış âlemle münasebetine yeniden şekil vermek, halkın düşüniş ve yaşayışında kökten değişiklik yapmak ve bunu on beş yirmi yıl gibi kısa bir zaman içinde başarmak... Bu, bir değil birçok Devlet adamının hayatına sığmayacak kadar büyük bir dâvadır. Mustafa Kemal, tarihte benzeri olmayan bir mucize yaratmıştı.

Kemalizm'i, mücerret bir fikir ve teori olarak müteala edenler aldanırlar. Cumhuriyetçilik, Milliyetçilik, Halkçılık, Lâiklik, Devletçilik ve İnkılâpçılık birer prensip olarak ne kadar değer taşırsa taşısin, Kemalizm 'in asıl ruhu, bunları aksiyon hâline getiren metotla kendisini gösterir. Kemalizm, ağır ağır bir gelişme ve olgunlaşmadan ziyade, dinamik hareket ve inşa sistemidir. Parti programının kâğıt sayfaları üzerinde bu prensiplere yer vermekle her şeyi oldubitti sanmak gafletine düşmeyen Gazi, bunları aksiyona kaybederken 'ihtilâl' metoduna başvurmuştur.

Atatürk 'ün gayesi, hukukta olduğu kadar ekonomik hayatta da, âdil bir eşitlik yaratmaktır. Teknik, bilgi ve ahlâka dayanan 'Medeniyet' eğreti bir maske değil, onun gerçek yüzüdür.

Millele yalnız hizmet etnik, çağdaş uygarlık seviyesine ulaşmak, medenî âlem içinde sayılır bir toplum vücuda getirmek.. İşte Mustafa Kemal 'in ömrü boyunca güttüğü hedef budur. Bunun için çarpıştı, bunun için halk içinde, halka karşı devrimler ve reformlar yaptı. Kalabalığa hoş görünmek için, onun seviyesine inmedi, halkı kendi seviyesine yükseltmek istedi.

'Yurtta sulh, cihanda sulh', din ve düzenleri ne olursa olsun, büyük küçük bütün Devletleri, eşit haklarla yan yana yürütme fikri, O'nun sâdece kendi mil-

[etini değil, bütün dünyayı içine alan 'İnsanlık' duygusunun kutsal bir işaretidir. Büyük Devletler tarafından sömürülen Asya ve Afrika'da gadre uğramış memleketler, milli kurtuluş hamlelerinde 'Kemalizm' 7 bir bayrak gibi kullanmışlardır.

Atatürk'ün partisine ve idealinin sembolü olan prensiplere şekil verdiği 1931-1938 yılları, dünyayı büyük bir ekonomik buhranın kasırgalarının kıvrandırdığı yıllardır. Politika ufuklarını yeni bir dünya savaşının kara bulutları kaplamak üzere idi. Bütün belirtiler, İkinci Dünya Savaşının çok yakın olduğunu gösteriyordu.

Kemalizm'in inşacı ve yaratıcı tatbikatından faydalanmak ve doğmak üzere olan büyük buhranı —az çok— cihazlanmış bir millet olarak karşılamak için çok az vaktimiz kalmıştı. Bizim coğrafi durumumuz bizi, biri öbürünü mutlaka yok etmek isteyen iki ayrı âlemin sınırında bulunduruyor, her iki tarafa karşı memleket ve istiklâlimizi müdafaaya mecbur ediyordu.

Kemalizm'in milliyetçiliği ırkçı değil, Türkçü ve Türkiyecidir. Gerçi Atatürk'ün,

'Milletime şunu tavsiye etmek isterim ki, başına geçireceği insanların kanındaki cevher-i aslıyı, tayin etmekten bir an fariğ olmasın' ve 'Kanını taşıyanlardan başkasına inanma' gibi heyecanlı öğütleri vardır. Fakat Mustafa Kemal bir fantezi olan 'Turan' hayalinin yerine 'Türkiye Cumhuriyetini ve Türkü' bir ideal olarak koyan bir gerçekçidir. Çeşitli kanların karışımı olan Türkiye'de, memleketin kaderine gönül rızasıyla katılanlar için de 'Türklük şerefini esirgememiştir.

Layisizm, Mustafa Kemal'in üzerinde titizlikle durduğu bir prensip idi. Milletçe kalkınmanın en başta gelen kaynağı, çağdaş uygarlık anlayışı içinde milli duygusuna bağlı vatandaş olduğu bilinen bir gerçektir. Hem kendisine, hem milletine yararlı olmak için her türlü tesirden uzak milli bir eğitim, ancak lâiklik prensibine bağlı kalmakla mümkün olur.

Milli hâkimiyetin gerçekleşmesi için, vatandaşın ona mesnet olacak milli bir terbiye görmesi önde gelen bir ihtiyaçtır. Eğitim davasının kaderi, kayıtsız şartsız kendi kurallarına inanılmasını isteyen iskolastik düşüncelere bırakılamazdı. Din, Tanrı ile Vicdan arasında kutsal bir bağ olmaktan çıkıp dünya işlerine ve eğitime düzen vermek ister. İşte, Devletle Dinin çatışması bu noktada başlar. Dinin eğitimde kullandığı metot müsaadesizlik ve azapla tehdittir. Tanrı'dan geldiği için kullandığı metodun ve kurallarının münakaşasına tahammülü yoktur. Din, vatandaşı beşikten mezara kadar takip etmek ve onu körü körüne kendisine bağlamak iddiasındadır.

Vatandaş gücünü faydalı dâvalara kanalize edecek çare, rasyonel ve milli eğitim yoludur. Türk toplumunun yapısında ilk göze çarpan ihtiyaç, ortaçağdan kalma iskolâstik inanç ve eğitimin 'Lâyisizm' prensibi ile kökten tasfiyesi idi. Gösterilen tepkiler karşısında Atatürk, hiçbir fedakârlığa, hiçbir gerilemeye meydan

vermemiştir. Bugün Türkiye Cumhuriyeti'ni bir alacalı bohça haline getiren tavizler, O gerçek liderin ölümünden sonraki günlerde verilmiştir.

Atatürk devrim ve reformlarının fikrî yapısı ve ideolojisi —bugüne kadar— gerçek değeriyle işlenip bir sentez hâline getirilmemiştir. Bu büyük eksik yüzünden çeşitli anlayışlara yol açılmakta, herkes kendi düşünce ve isteğine göre Atatürkçülük oyunu oynamaktadır.

Atatürk 'ü seven izinde olanlar kadar, Ona karşı bulunanlar da, bu prensiplerin arkasına sığınarak devrim aleyhindeki mücadelelerini rahatlıkla yapabilmektedirler. Bu bakımdan, Atatürk devrimlerinin ruh ve cevherini bozmadan onun ideolojisini tedvin etmek, aydınlarımıza düşen bir borçtur. Bu yapılmadıkça, Atatürk'ün büyük eserini soysuzlaşmaktan koruyamayız.

'Halka mal olan ve mal olmayan devrimler' diye bir sürü tavizler verilmiştir. Statik hayatı, dinamizmin şevk ve heyecanına tercih edenler, devrimlerde rötüş yapı imasını istememektedirler.

Atatürk devrimleri, sınırlarımızı aşarak dünya ölçüsündeki millî kurtuluş hamlelerini yaratan bir bütündür. Yalnız bizi değil, bize benzer bütün memleketlere 'Millî Kurtuluş' yolunu gösteren O 'dur.

Mustafa Kemal, bu gayesine ulaşmak için toplumun hürriyet ve haklarından bir kısmına zaman zaman el uzatmış ve onları kullanmış olabilir. O'nun bu davranışı, uğrunda her şeyini feda ederek sinesine sığındığı sevgili milletin yararı içindir"⁵

Avni Doğan, eserinin 'Son Sözünde, yılların deneyimi ve yetkinliği ile genç kuşaklara verdiği öğütleri şu sözlerle bitirmektedir:

"Yakın bir gelecekte millet idaresinin sorumluluğu, sizin omuzlarınıza yüklenecek, birbirinden çetin memleket meselelerinin çözümüyle karşı karşıya kalacaksınız.

Siyasi hürriyetlerle hukukta eşitlik, artık, halkı mesut etmek için yeter görülüyor. Sosyal yapının çeşitli dallarında çalışan insanlar, sosyal ve ekonomik alanda, kendi lehlerine bir genişleme ve bir eşitlik istemektedirler.

İlk halledeceğiniz iş bu olacaktır. Karşılıklı gerilmeler yüzünden toplumu birbirine bağlayan iplerin kopup sosyal yapının altüst olmasını istemezseniz, insan haklarına, insan haysiyet ve emeğine —memleket imkânları nispetinde— bir değer verme zorundasınız.

⁵ Avni Doğan, a.g.e., s. 224-228.

Üzülmenize gerek yok, büyük Ata'nız, size bu yolu göstermiştir: Halkçılık".

Güzel yurdumuzda, ünlü idare adamı, rahmetli Avni Doğan'ın ruhunu hoşnut edecek gelişmeleri umutla bekliyoruz...

KAYNAKÇA

Avni Doğan, Kurtuluş - Kuruluş ve Sonrası, İstanbul 1964.

Samet Ağaoğlu, Aşına Yüzler, İstanbul 1964.

İçişleri Bakanlığı, Meşhur Valiler, Ankara 1969.

Ali Çankaya, Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler, Ankara 1969.

İçişleri Bakanlığı Arşivi, sicil no. 4072.

Meydan Larousse, c. 3, s. 782.

HABERLER

Bu bölümde 1 Ocak 1994 - 31 Mart 1994 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

İçişleri Bakanı Nahit Menteşe'nin İstanbul Ulaşım ve Trafik Paneline Gönderdiği Mesaj

• İç işleri Bakanı Nahit MENTEŞE İstanbul'da 8 Şubat 1994 tarihinde düzenlenen "İstanbul Ulaşım ve Trafik Paneline bir mesaj göndermiştir. Panel, İstanbul'un trafik sorunlarının tartışılması amacıyla düzenlenmiş olmakla birlikte, trafik sorununun tüm büyük kentlerimizde benzer biçimlerde yaşanması ve ortak çözümler aranması nedeniyle, gönderilen mesajın önemi dikkate alınarak özeti aşağıya alınmıştır.

"Öncelikle belirtmeliyim ki; böylesine önemli bir konunun, düzenlenen bu panel vasıtasıyla görüşülüp tartışılması çok yerinde bir davranıştır. Zira kentin ulaşmış olduğu büyüklüğün yol açtığı yönetim sorunlarının karmaşıklığı ve mevcut yönetim sisteminin içinde bulunduğu bazı yetersizlikler; İstanbul ile ilgili tüm sorunlarda olduğu gibi, İstanbul ün karşı karşıya bulunduğu ulaşım ve trafik ile ilgili sorunların da görüşülüp tartışılmasını ve çözüm yollarının araştırılmasını zorunlu kılmaktadır.

İstanbul'da 1970'lerden itibaren görülen sanayileşme ile birlikte gündeme gelen, özellikle göçlerden kaynaklanan hızlı nüfus artışı ve trafiğe çıkan araçlardaki artışa karşılık; ulaşım ve trafik ile ilgili konunun öneminin yeterince kavranamamış olması nedeniyle bu konularda bugüne kadar belirli ve akılcı bir politikanın oluşturularak uygulamaya konulmamış ve altyapı çalışmalarına gerekli ağırlığın verilmemiş olması; geçici günlük tedbirlerle yetinilmiş bulunulması; bugün İstanbul'da gözlenen ve büyük boyutlara varan ulaşım talebi ile trafik sıkışıklığının başlıca sebepleri olarak gösterilebilir.

Büyük şehirlerimizde, ulaşım ve trafik ile ilgili konuların planlanması, uygulanması ve denetlenmesinde çok sayıda otorite ve kurumun söz sahibi olması ve bunların arasında yeterli düzeyde koordinasyonun bulunmaması.

Trafik ve ulaşım ile ilgili konularda yaya, sürücü ve yolcu olarak tüm vatandaşların, trafik ve ulaşım konularındaki eğitimlerinin yeterli düzeye çıkarılmamış olması.

Ulaşım ve trafikten sorumlu kuruluşlarda planlama, uygulama ve denetim konularında, yeterli sayıda ve değişik konularda uzmanlaşmış personelin bulunmayışı ve mevcutlarının da çalışmalarında sürekliliğin sağlanamayışı.

Büyük şehirlerdeki belediyelerimizin, son yıllarda ulaşım sorununa gereken önemi vermemeleri, şehrin ilerideki gelişmelerini nazara alan köklü çözümler yerine, kısa süreler için geçerli çözümler getiren tedbirlerle yetinmeleri de ulaşım ve trafik ile ilgili sorunların ortaya çıkmasında rol oynayan başlıca etkenlerdir.

Şehirlerimizde mevcut olan ulaşım ve trafik sorunlarına çözüm getirebilecek ve bunun doğal bir sonucu olarak trafik kazalarını asgari düzeye indirebilecek önlemleri de ana hatları ile şöyle belirtmek mümkündür.

•Trafik ve ulaştırmada var olan denetim zayıflığı yetki dağınıklığı ve koordinasyon eksikliğinin giderilmesi sağlanmalı, bunun için de şehir düzeyinde etkin bir taşıma hizmetinin sağlanması amacıyla planlamadan denetime kadarki safhaları kapsayacak şekilde otoritenin tek elde toplanması yoluna gidilmelidir.

Ulaşım ve trafik ile ilgili konularda insan faktörü önemli bir unsurdur. Bu nedenle bu konulara ilişkin olarak, planlamadan uygulamaya, eğitime ve denetime kadar olan tüm saflarda uzman olarak vasıflandırılabilir nitelikli personelin istihdamına önem verilmeli ve alınacak kararlarda bunların düşünce ve önerileri göz önünde bulundurulmalıdır.

Şehirde güvenli ve ekonomik bir trafik işleyişini temin amacıyla, yayadan sürücüsüne ve yolcusuna kadar tüm şehir halkı planlı ve programlı şekilde sürekli olarak eğitilmeli ve herkese konunun önemi anlatılmalıdır.

Şehir ulaşımına yönelik talebi en ekonomik şekilde karşılayabilecek taşıma türlerine ağırlık verilmeli ve küçük kapasiteli taşıtlar yerine, toplu taşıma araçlarının taşımadaki payları arttırılmalıdır.

Buraya kadar yaptığım açıklamalarla sizlerin daha sonra yapacağınız tartışmalara temel oluşturabilecek ve ışık tutabilecek bir ortamı oluşturmayı amaçladım. Bu toplantıdan; İstanbul'un ulaşım ve trafik sorunlarının belirlenmesi ve çözüme kavuşturulması yolunda olumlu ve önemli sonuçlar bekliyorum. Yapacağınız değerli çalışmaların ve gerçekleştirilecek kişisel katkıların bu yönde belirgin yararlar sağlayacağına da içtenlikle inanıyorum.

Ayrıca, Hükümet olarak İstanbul 'un tüm sorunlarının çözülmesi zamanının geldiğine inanmaktayız ve bu amacı gerçekleştirmek konusunda kararlıyız. Hükümet programımızda da belirtildiği gibi, İstanbul 'un yönetsel açıdan karşılaştığı sorunları çözümlenecek yasal düzenlemeler ve tedbirler en kısa zamanda uygulamaya konulacaktır. Bu amaçla hazırlanan İstanbul İl'inin Yönetimi Hakkında Yetki Kanunu Tasarısı Taslağı, 12-15 Ocak 1993 tarihleri arasında Bakanlar Kurulunca

altı bakandan oluşturulan Bakanlar Kurulu Alt Komitesine sunulmuş olup, hali hazırda taslak üzerindeki çatışmalar, Bakanlığımız bünyesindeki teknik komite vasıtasıyla titizlikle sürdürülmektedir. Kısa bir süre içerisinde sonuçlandırılması İçin ne gerekiyorsa yapılacaktır. Zira sorunların daha fazla beklemeye tahammülü kalmamıştır. "

57nci Dönem Jandarma Teğmenleri Diploma Töreni

• 57nci Dönem Jandarma Teğmenlerinin diploma töreni 15 Şubat 1994 tarihinde yapılmış, törene İçişleri Bakam Nahit MENTEŞE de katılarak tören vesilesiyle bir konuşma yapmıştır.

Konuşmasına genç mezunlara başarılar dileyerek başlayan Bakan, mesleğin öneminden ve gerekliliğinden bahsederek Teğmenlerin yetişmelerinde emeği geçenlere teşekkür etmiştir.

Konuşmasının devamında, ülkemiz gündeminin birinci sırasını işgal eden terör eylemlerine değinmiş ve bu konuda şunları söylemiştir:

'Hükümetimiz, terör sorununu demokrasinin kurum ve kurallarına, hukuka bağlı kalarak çözüme kavuşturulması yolundaki politikasını titizlikle devam ettirecektir. Ayrılıkçı terör örgütü ve onun eylemleriyle mücadelede Devletin demokratik kurallara ve hukuka uygun hareket etmesi belki de bir mücadelede alınması beklenen sonucu geciktirecektir. Ama bu hiçbir zaman zafiyet olarak nitelendirilmemelidir. Devlet halkı için vardır ve Devletin hukuktan ayrılması esas varlık nedenine de aykırıdır. Siyasi iradenin kararlılığı ve halkımızın engin sağduyusu ve desteği sayesinde ülkemiz üzerinde oynanan tüm oyunlar kısa süre içinde bozulacaktır.

Terörle mücadelede, yörenin ve olayların gerektirdiği nitelik ve nicelikte uzman personel eğilim ve istihdamına ağırlık verilmiştir. Güvenlik Güçlerimiz halkımızın en aziz hakkı olan ve insan haklarının başında gelen yaşama hakkını koruyabilmeleri için araç-gereç ve teçhizat bakımından donatılmış. İhtiyaç duyulan silah, araç-gereç ve malzemelerin alanına hız verilmiştir.

Terör ile mücadelede strateji, halkı sevgi ve şefaatle kucaklamak, teröristi masum halktan soyutlayarak, Devlet 'in bütün imkânlarını seferber edip, terörü etkisiz hale getirmektir.

Teröre doğru teşhisin konulması, halkla Devletin kaynaşması, halkımızın büyük bir güven duygusuyla, güvenlik güçlerimizin yanında yer alması ve ulusal mutabakatın sağlanması sonucunda Devlet sorunu olan terörle mücadelede önemli mesafeler alınmıştır.

Terörle mücadele yolunda belirlediğimiz stratejiyi kararlılıkla sürdürecektir ve alınan önlemleri zaman içerisinde daha da geliştirerek ve koşullara göre yenilerini de ekleyerek hukukun içinde ve masum vatandaşlarımıza zarar vermeden terörün üstesinden mutlaka geleceğiz.

Terörü halkımızın güven ve desteği ile ve Güvenlik Güçlerimizin olağanüstü gayreti ve özverili çabaları sayesinde, ülke gündeminden çıkartarak, ülkemizi ikibinli yıllara daha güçlü ve huzurlu bir ülke olarak ulaştıracaktır.

Bundan hiç kimsenin en küçük bir şüphesi olmasın.

Ülkemizin karşı karşıya bulunduğu ayrılıkçı terör eylemleriyle mücadelede: Büyük Atatürk'ün ilkelerine bağlılığı ve vatanseverliği ile her türlü olumsuz koşul ve en tehlikeli ortamlarda, halkımızın huzur ve güvenliğini, Devletimizin ülkesi ve ulusu ile bölünmez bütünlüğünü koruma yönünde Jandarma Teşkilatımızın göstermiş olduğu üstün gayret ve kararlılık her türlü övgünün üzerindedir.

İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE daha sonra genç mezunlara aşağıdaki öğütleri vererek konuşmasını tamamlamıştır.

“Değerli arkadaşlarım,

Jandarma Teşkilatımızın esas gücünün, kanun ve nizamla, Devletine ve Atatürk ilkelerine içtenlikle bağlı cesur ve özverili, yüksek disiplinli, iyi yetiştirilmiş, çevresinde daima sevgi ve saygı ve güven yaratan personele sahip olmasından kaynaklandığını biliniz ve Devletin temel amacının, halkımızın huzur ve güvenliği ile mutluluğunu sağlamak olduğunu unutmayınız.

Öncelikle insan haklarına saygılı, hukukun üstünlüğüne dayalı, özgürlükçü, katılımcı ve çoğulcu demokrasi ilkelerine bağlı Devlet anlayışımızın koruyucusu ve izleyicisi olunuz.

Teşkilatı ileriye götürme yolunda sizlere önemli görevler ve sorumluluklar düştüğünü asla unutmayınız.

Sizlere şimdiden, ülkemizin birlik ve beraberliğine ulusumuzun huzur ve güvenliğine kast eden terörist unsurlara karşı yürüteceğiniz bütün görevlerde üstün başarılar dilerim. ”

Sivil Savunma Teşkilatının Kuruluşunun 35 inci Yıldönümü Kutlaması

• Savaşta, doğal afetlerde ve büyük yangınlarda halkın can ve mal kaybını en aza indirmek amacı ile kurulan Sivil Savunma Teşkilatı'nın 35 inci kuruluş yıldönümü 28 Şubat 1994 tarihinde Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile İl ve İlçelerimizde, bazı kamu kurum ve kuruluşlarda, ilk ve orta dereceli okullarda çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır.

Kutlamalar Sivil Savunma Genel Müdürü Rasim BAŞ başkanlığında bir heyetin Müsteşarımız Bekir Aksoy’u ziyareti ile başlamıştır.

Aynı gün öğleden sonra Sivil Savunma Birliği Konferans Salonunda bir tören düzenlenmiş, törende Sivil Savunma Genel Müdürü Rasim BAŞ ve İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Bekir AKSOY birer konuşma yapmışlardır.

Sivil Savunma Genel Müdürü, sivil savunmanın dolayısıyla Sivil Savunma Teşkilatının öneminden söz ederek başladığı konuşmasında Teşkilatın yapısı ve faaliyetleri hakkında bilgiler vermiştir. 7126 sayılı Sivil Savunma Kanunu ile Teşkilata verilen görevlerin 76 İl ve 590 İlçede kurulu Sivil Savunma Müdürlüğü ve memurlukları, diğer Bakanlık ve Bakanlıklara bağlı ve ilgili kuruluşlarındaki 787 Sivil Savunma Uzmanı eliyle yürütülmekte olduğunu belirtmiş ve konuşmasına şöyle devam etmiştir:

“Tüm il ve ilçelerde hizmet yapmak üzere halen kamu kurum ve kuruluşlarının bünyesinde çalışan personelden illerin durumuna göre teşkil ettirilen ‘Acil Yardım ve Kurtarma Ekipleri ’ kurulmuştur. Bir afet vukuunda bu ekipler kendi il ve ilçelerinde veya komşu illerde mülki idare amirlerinin talebi üzerine derhal toplanıp afet mahalline intikal ederek kurtarma, ilkyardım ve sosyal yardım hizmetlerinde bulunacaklardır.

Ayrıca bir afet anında, afet bölgesi içinde ve idare merkezleri arasında etkin haberleşme hizmeti yapılması amacıyla Telsiz ve Radyo Amatörleri Cemiyeti (TRAC) ile bir protokol yapılmıştır. Bu suretle Erzincan depreminde olduğu gibi afetlerde etkin bir haberleşme sağlanmış olacaktır.

Yurdumuzda ilk defa olmak üzere 23-27Kasım 1993 tarihleri arasında ideal uluslararası fuar organizasyonları ve ticaret anonim şirketi ile müştereken Emergency Türkiye 1993 T inci “Uluslararası Afetlerden Korunma ve Kurtarma, Kamu Güvenliği, Sivil Savunma ve Acil Yardım Fuarı” Ankara’daki Altınpark Fuar Merkezinde açılmıştır. Fuar 25 yerli, 27 yabancı firma katılmış olup çeşitli sivil savunma, ilkyardım, güvenlik malzeme ve gereçleri tanıtılmış fuardaki sivil savunma s tandı büyük beğeni kazanmıştır. Fuar etkinliklerinden olan uluslararası seminerde Genel Müdürlüğümüzce bir bildiri sunulmuştur. ”

Daha sonra İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Bekir AKSOY bir konuşma yapmış, sivil savunmanın ve bunu güçleştirecek olan Sivil Savunma Teşkilatının önemini ve gerekliliğini vurgulayarak sözlerini aşağıdaki şekilde tamamlamıştır.

“Şunu memnuniyetle ifade edeyim ki, Sivil Savunma Teşkilatımız 1992 yılında vuku bulan Erzincan depreminde, güney doğudaki çığ afetlerinde, Ankara Saman pazarı yangınında ve Bayburt Üzengi li Köyü çığ olayında kurtarma çalışmaları ve sonrasında başarılı hizmetler vermiştir.

Ülkemiz her alandaki gelişmesine paralel olarak Bakanlığımızın hizmet birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen kanunların yenilenmesi, günümüzün ihtiyaçlarına cevap verecek düzeye getirilmesi ile ilgili çalışmalarımız devam etmektedir.

Bu cümleden olarak, sivil savunma hizmet ve faaliyetleri ile Sivil Savunma Teşkilatının görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen “Sivil Savunma Kanununda değişiklik yapılması çalışmalarımız tamamlanmış bakanlıkların ve ilgili kuruluşların görüşleri alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilecektir.

Bu tasarı ile getirilen yeniliklerin en önemlileri:

- 1. Yurt düzeyinde sivil savunma hizmetlerinin etkin bir şekilde denetlenmesi için Kontrolörler Kurulu Başkanlığının kurulması,*
- 2. Sivil Savunma Birliklerinin kurulması,*
- 3. Her ilde bir acil kurtarma ve yardım ekibinin kurulması olarak belirtilebilir.*

Ayrıca halkımızı düşman saldırılarından ve afetlerin etkilerinden koruyacak önlemler ve bu yolda yapılacak çalışmalar konusunda film, kitap, dergi, broşür, afiş ve benzeri her türlü iletişim araçları ile Ankara 'da Sivil Savunma Kolejinde, tüm il ve ilçelerde sivil savunma eğitimleri ile tatbikatlarına devam edilmektedir.

Ancak, sivil savunma hizmet ve faaliyetlerinin mali kaynağı olan Sivil Savunma Fonunun kullanılmasına getirilen kısıtlamalar hizmetin yürütülmesinde aksamalar meydana getirmektedir. Özellikle yurt düzeyine yapılan eğitim ve tatbikatlar ile ihtiyaç duyulan araç, gereç ve malzemelerin temini, yaygın bir ikaz ve alarm sisteminin kurulması hizmetlerinde aksamalar meydana gelmektedir. Bunların telafisi için gerekli çalışmalarımızı sürdüreceğiz. ”

Törende ayrıca Sivil Savunma hizmetinde 25 yılını dolduran Şube Müdürü, İl ve İlçe Sivil Savunma Müdürleri ile Sivil Savunma Uzmanlarına birer plaket; emekli olan İl ve İlçe Sivil Savunma Uzmanlarına da plaket ve beratları törene katılan üst düzey yöneticiler tarafından verilmiştir.

Daha sonra bir Sivil Savunma Tatbikatı düzenlenmiş le tatbikat davetlilerce izlenmiştir. Sivil Savunma Birliği tatbikat alanında Sivil Savunma araç, gereç ve malzemeleri sergilenmiş ve büyük ilgi görmüştür. Ayrıca kurtarma araçlarının Toplu Konut İdaresi Başkanlığınca Sivil Savunma Genel Müdürlüğüne teslim töreni yapılmıştır.

28 Şubat Sivil Savunma günü kutlama törenleri akşam verilen bir yemek ile sora ermiştir.

80 inci Dönem Kaymakamlık Kursu

• 59 Kaymakam adayının katılımı ile gerçekleşen 80 inci Dönem Kaymakamlık Kursu 9 Mart 1994 tarihinde Bakanlık Konferans Salonunda düzenlenen bir törenle sona ermiştir.

Törene Yüksek Yargı Organlarının Başkanları, İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE ve diğer Bakanlar, Bakanlığın üst düzey yöneticileri ve bir grup televizyon ve basın muhabiri katılmıştır.

Törende ilk konuşmayı yapan Eğitim Dairesi Başkanı Halil IŞIK, Bakanlığımızca 12 Mayıs ve 15-19 Ekim 1990 tarihlerinde açılan yazılı ve sözlü sınavlarda başarılı olan 80 inci döneme mensup 59 Kaymakam adayının sınavı kazandıkları günden beri geçirdikleri eğitim aşamaları hakkında bilgiler vererek genç Kaymakamlara başarılar dilemiştir.

Daha sonra kursu birincilikle bitiren Aydın Kaymakam Adayı Rıza DALAN kursiyerler adına yaptığı konuşmasında;

“Halkımıza hizmeti ifa ederken, Atatürk ilkelerine, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, bizlere verilen yetki ve sorumluluklara, devletimizin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, insan haklarına, adalet ve tarafsızlık ilkeleri doğrultusunda bağlı kalacağımızı özellikle belirtmek istiyoruz.

Hükümetin temsilcisi ve tüm kamu hizmetlerinin koordinatörü olarak, hukuk devleti anlayışı çerçevesinde, kamu düzeni ve güvenliğini sağlamak, ilçede örnek insan olma özelliğimizi muhafaza etmek, gerek ilçe ve gerekse ülke düzeyinde sosyal refahı artıracak çalışmalarda öncü görevlerimizi yerine getirmek, başlıca amacımız olacaktır.

Devlet, özde asil, hisse asil, fikirde asil fertlerin omuzlarında yükselir. Hedef; bir mesleğe mensubiyetten önce, ideal insan olmaktır. Akıl ve gönül izdivacını sağlayabilmiş, dürüst, dengeli, mutedil insan. Kanunlar çerçevesinde fakat vicdanının yumuşatıcılığı ile olaylara yaklaşan insan.

Kaderin hamurunu dertle, ıstırapla yoğurmuş, bir zamanlar üç kıtaya medeniyeti götürmenin yükünü omuzlamış bu yüce millete ve kutsal vatanımıza hizmet dışımla, hiç bir kaygı taşımadan, memleketimizin en ücra köşesinde bile tüm güçlüklerle göğüs gererek seve seve vazife yapacağız. ”

diyerek yetişmelerinde emeği geçenlere teşekkür etmiştir.

Törende en son konuşmayı yapan İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE özel olarak bölücülük ve terör konulan ile Mülki İdare Amirlerinin hakları ile ilgili olarak Bakanlıkça yapılan çalışmalara değinmiştir.

Bakanın konuşma metni aynen aşağıya alınmıştır.

“.....

Saygıdeğer konuklar,

Bakanlığımızın değerli mensupları,

Sevgili genç kaymakam arkadaşlarım,

Televizyon ve basınımızın seçkin temsilcileri;

80 inci dönem kaymakamlık kursunun sona ermesi münasebetiyle düzenlenen törene teşriflerinizden dolayı şükranlarımı sunuyor, hepinizi en içten sevgi ve saygılarımla selamlıyorum.

Üç yıllık uzun ve yoğun bir staj dönemini başarıyla tamamlayarak, kaymakam olmaya hak kazanıp, bu mutlu güne ulaşan son derece güç, ancak o nispetle seçkin ve onurlu bir mesleğe gönüllerindeki hizmet heyecanı ve aşkı ile ilk adım atan genç arkadaşlarımı kutluyorum.

Değerli arkadaşlarım,

Çağdaş devlet yönetiminde ve ülkelerin kalkınmasında eğitilmiş insan unsurunun diğer kaynaklardan önde geldiği bilinmektedir. Bu gerçek ülkemiz için de geçerli bulunmaktadır.

Bu bakış açısı içerisinde Bakanlığımız, devlet hizmetinde önemli görevler üstlenen mülki idare amirlerinin seçilmeleri, atanmaları, adaylık süresince hizmete hazırlık eğitiminden geçirilmeleri ve hizmet içinde eğitilerek, günümüz koşullarına uygun bilgi, beceri ve tutumlarla donatılıp, yetiştirilmelerine büyük önem vermektedir.

Kaymakam adaylarımız, kaymakam olarak atanmalarından önceki bu kursa, 3 yıllık yoğun bir staj çalışmasını tamamlayarak gelmişlerdir.

Bu dönemi içerisinde kaymakam adaylarımız, Eğitim Dairesi Başkanlığımızın yürüttüğü dört aylık yoğun yabancı dil eğitimini gördükten sonra, Bakanlığımızca, yurt dışındaki uygulamaları yerinde görmeleri ve yabancı dil bilgilerini geliştirmeleri amacıyla 8 ay süre ile İngiltere 'ye gönderilerek en az bir yabancı dili öğrenmeleri sağlanmıştır.

Kalan süre içinde ise, il merkezlerinde, kaymakam refiklikle rinde, kaymakam vekilliklerinde ve mülkiye müfettişleri refakatinde staj yapmak süreliyle okullarında edindikleri teorik bilgileri uygulamaya geçirme, bilgilerini pekiştirme ve Türk idari yapısını daha yakından tanıma imkânı elde etmişlerdir.

Stajlarını ve kaymakamlık kursunu başarı ile tamamlayan ve biraz sonra görev yerlerini belirleyerek kaymakamlık mesleğine ilk adımı atacak olan genç arkadaşlarımıza, kurs süresince de iyi bir yönetici olarak yetişmeleri için gerekli

mesleki konular yanında, bir idarecide bulunması gereken bütün bilgi ve beceriler kazandırılarak kaymakam olarak yetiştirmeleri sağlanmıştır.

Sevgili genç kaymakam arkadaşlarım,

Kaymakam olarak atanacağınız bu sevinçli gününüzde, bakanınız olarak, meslek yaşantınız boyunca başarınızda katkısı olacağına inandığım bazı hususları sizlere kısaca hatırlatmakta yarar görüyorum.

Mülki idare amirleri olarak, Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlı, insan haklarına saygılı, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletinin gereklerine uygun yönetim anlayışını daima kendinize esas alınız.

Görev yapacağınız yerlerde başarılı olmanız için öncelikle; kişiliğiniz, yönetim anlayışınız ve yaklaşımınızla vatandaşın sevgi ve saygısını kazanmaya çalışınız. Ayrıca sizlere gösterilecek sevgi ve saygının, temsil edeceğiniz devlete ve hükümete de sevgi ve saygı demek olduğunu da bilerek, devletle halkın kucaklaşma sürecine olumlu katkılarda bulununuz.

Vatandaşın sorunlarına cumhuriyet yasaları içinde yansız, medeni ve insani değerlere uygun bir yaklaşımla çözüm bulunuz.

İyi bir asayiş uzmanı olunuz.

Devletimizin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü her koşulda sonuna kadar savunmaya ve kesinlikle korumaya kararlı olunuz.

Görev yerlerinizin şartlarını ve özelliklerini en iyi şekilde tanıyınız; hizmet heyecanı içerisinde potansiyel imkânları harekete geçiriniz.

Ülkemizin kalkınmasında daha etkin rol alabilmek amacıyla ekonomik konulara önem veriniz.

Devlet - vatandaş imkânlarını kaynaştırarak, iş ve hizmetlerin gerçekleşmesini sağlayacak tedbirler alınız.

Yatırımların takipçisi olunuz.

Adaylığınız döneminde öğrendiğiniz bilgilerle yetinmeyip gelişen ve değişen şartlara göre sürekli olarak kendinizi yenileyiniz ve geliştiriniz.

Örnek insan olunuz.

Sevgili genç kaymakam arkadaşlarım,

Sizlerin en iyi şekilde yetişmenizi sağlamak için bugüne kadar emeği geçen Bakanlığımız yetkililerine, kaymakamlık kursunun hazırlanması ve düzenlenmesi yanında yönetimi ve yürütümünü sağlayan Eğitim Dairesi Başkanlığına ve diğer

bütün birimlerin mensuplarına, destekleriyle programa güç veren bakanlıklara, üniversitelerimiz ile çeşitli kurum ve kuruluşlarımızın yönetimlerine ve bütün konferansçılara teşekkür ederim.

Teşrifleriyle bizlere güç katan siz değerli konuklarımıza da şükranlarımı ve saygılarımı sunanım.

Meslek yaşantınızda aziz yurdumuzun çeşitli yerlerinde vereceğiniz hizmetlerinizde başarılar, ailelerinize birlikte sağlıklı ve mutlu bir yaşam diliyorum.

Hepinize sevgi ve saygılar sunuyorum. ”

Basın Toplantısı

• İçişleri Bakanı Nahit MENTEŞE, Rusya Federasyonu İçişleri Bakam Victor F. Yerin’in ülkelerimiz arasında 1992 yılında imzalanan işbirliği anlaşmaları çerçevesinde, güvenlik alanındaki işbirliğimizi gözden geçirmek ve bilgi alışverişinde bulunmak üzere 29 Mart - 1 Nisan 1994 tarihleri arasında ülkemizi resmen ziyaretleri vesilesiyle 31 Mart 1994 tarihinde bir basın toplantısı yaparak açıklamalarda bulunmuştur.

Bakan açıklamasında Rusya Federasyonu İçişleri Bakanı Sayın YERİN ve beraberindeki heyetin ülkemize yaptığı bu ziyaretin iki ülke arasındaki işbirliği çabalarına güç kazandırdığını, her iki ülkenin de bu konudaki siyasi kararlılıklarını bir kere daha ortaya koymasına vesile teşkil ettiğini, mevcut dostluk ve işbirliğimizin daha da güçlendiğini vurgulamıştır.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Çalışmaları

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

• Sivil Savunma Kolejinde, 13 Aralık 1993 tarihinde başlayan “İtfaiye Temel Eğitim Kursu” 12 Ocak 1994 tarihinde tamamlanmış ve 67 itfaiye personeli eğitimden geçirilmiştir.

• 55 itfaiye personelinin katılımı ile 17 Ocak 1994 tarihinde açılan “İtfaiye Mensupları Temel Eğitim Kursu” 16 Şubat 1994 tarihinde sona ermiştir.

• Ankara Sivil Savunma Birliğinde 7-8 Şubat 1994 tarihinde kimyasal gaz dedektörlerinin kullanımının öğretilmesi amacıyla düzenlenen kursa, 22 İl Valiliğinden sivil savunma personeli katılmıştır.

• 21 Şubat 1994 tarihinde Sivil Savunma Kolejinde 66 personelin katılımı ile açılan “Daire ve Müessese Sivil Savunma Amirleri Kursu” devam etmektedir.

• K.K.K. 4 üncü Kolordu Komutanlığınca 7-8 Mart 1994 tarihleri arasında icra edilen plan seminerine Genel Müdürlüğün Savunma ve Seferberlik Şube Müdürleri ile Ankara, Kırıkkale, Samsun ve Zonguldak İl Sivil Savunma Müdürleri katılmış olup, seminer sivil-asker işbirliği açısından yararlı olmuştur.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- 80 inci Dönem Kaymakamlık Kursu

6 Aralık 1993 tarihinde başlayan ve 9 Mart 1994 tarihinde sona eren bu kursa 59 kaymakam adayı iştirak etmiştir.

- Bilgisayar Kursu

a) 80 inci döneme mensup 20 kaymakam adayının katıldığı 42nci dönem “Bilgisayar Kursu”, 31 Aralık 1993 tarihinde başlamış olup, 27 Ocak 1994 tarihinde sona ermiştir.

b) 19 Kaymakam adayının katıldığı 43 üncü dönem “Bilgisayar Kursu”, 28 Ocak - 24 Şubat 1994 tarihleri arasında yapılmıştır.

c) 3-28 Ocak 1994 tarihleri arasında yapılan 44 üncü dönem “Bilgisayar Kursunda 13 personel bilgisayar eğitiminden geçirilmiştir.

d) 45 inci dönem “Bilgisayar Kursu” 28 Ocak - 24 Şubat 1994 tarihleri arasında 14 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

e) Bakanlığımız mensubu 13 personelin iştiraki ile yapılan 46ncı dönem “Bilgisayar Kursu” 7 Mart 1994 tarihinde başlamış olup, 1 Nisan 1994 tarihinde sona erecektir.

- 1 inci Dönem Yönetici Sekreterliği Kursu

10-14 Ocak 1994 tarihleri arasında yapılmış ve bu kursa 35 personel katılmıştır.

- 1 inci Dönem Evrak, Dosya ve Arşiv Sistemleri Kursu

38 personelin katıldığı 1 inci Dönem “Evrak, Dosya ve Arşiv Sistemleri Kursu” 17-21 Ocak 1994 tarihleri arasında yapılmıştır.

- 1 inci Dönem Yöneticilerde Stres ve Stres Yönetimi Semineri

14-18 Şubat 1994 tarihleri arasında yapılmıştır. Bu seminere Bakanlığımızın 23 üst düzey yöneticisi katılmıştır.

- 5 inci Dönem Mülki İdare Amirleri Semineri

Muğla İli Marmaris İlçesinde düzenlenen “Etkin Yönetimin Temel İlkeleri ve Yöneticilik” konulu seminer, 17-25 Mart 1994 tarihleri arasında 11 Mülki İdare Amirinin iştiraki ile gerçekleştirilmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

• Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca Bilgi Sistemi Geliştirme Şube Müdürlüğü bünyesinde 3 Ocak - 7 Ocak 1994 tarihleri ve 10 Ocak - 14 Ocak 1994 tarihleri arasında 31 personele “Sistem İşletim ve İletişim Kursu” verilmiştir.

- 10 Ocak - 11 Şubat 1994 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatından 37 personel, “11 inci Dönem Kişisel Bilgisayar (PC) ve Kullanıcı Kursuna katılmıştır.

- Bilgi İşlem Daire Başkanlığınca Bilgi İşlem Merkezi Şube Müdürlüğü bünyesinde 24 Ocak - 18 Şubat 1994 tarihleri arasında Taşra Teşkilatı Bilgi İşlem Şube Müdürlüklerinde görevli 38 personele birer hafta olarak “Sistem İşletim ve İletişim Kursu” verilmiştir.

- 7 Şubat -18 Şubat 1994 tarihleri arasında Balıkesir İşbir Firmasında açılan “Jenaratör Kursuna 11 personel katılmıştır.

- O.D.T.Ü. Kampüsünde bulunan Gate Firmasında 7 Şubat -11 Şubat 1994 tarihleri arasında açılan “Kart Test ve Arıza Bulma Kursu” Haberleşme Dairesi Başkanlığında görevli 8 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

- 21 Şubat - 4 Mart 1994 tarihleri arasında 14 personele “Sistem İşletim ve İletişim Kursu” verilmiştir.

- Haberleşme Dairesi Başkanlığı bünyesinde 15 Şubat - 21 Şubat 1994 tarihleri arasında açılan “Alkol Koklama Cihazı Kursuna toplam 5 personel katılmış ve başarılı olmuştur.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- İran’da 1 - 2 Ocak 1994 tarihlerinde yapılan Sınır Görüşmelerine Emniyet Müdürü Mustafa TEKİN, Baş komiser Erdoğan YAPICI ve Polis Memurları Abdurrahman PULAŞ, Ahmet ÖZDEMİR, Recep AĞRI ile Muharrem YILMAZ katılmışlardır.

- Emniyet Genel Müdürlüğünden Genel Müdür Yardımcısı Kamil TECİRLİOĞLU ve Daire Başkanı Emin ARSLAN, 2-6 Ocak 1994 tarihleri arasında Suriye’de yapılan Güvenlik Komisyonu çalışmaları Grup Toplantısına iştirak etmişlerdir.

- Türkiye - Suriye Ortak Çalışma Grubu Toplantısı Emniyet Genel Müdürlüğünden Genel Müdür Yardımcısı Kamil TECİRLİOĞLU başkanlığında bir heyetin katılımı ile 3 Ocak 1994 tarihinde Şam’da yapılmıştır.

- K.K.T.C.de 7-10 Ocak 1994 tarihleri arasında yapılan Suçluların yakalanması konulu toplantıya Emniyet Genel Müdürlüğünden Komiser Orhan YILMAZ ile Komiser Şentürk DEMİREL gitmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğünden TEMÜH Daire Başkanı Cevdet SARAL ve İstihbarat Daire Başkanı Emin Arslan’ın katıldığı Londra’da yapılan Güvenlik İşbirliği Toplantısı, 9-12 Ocak 1994 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

- 10-15 Ocak 1994 tarihleri arasında İngiltere’de İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD) nca yapılan Birleşik Krallıkta Yapılan Reformlar konulu seminere Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünden Genel Müdür Yardımcısı Cemal AYMAN katılmıştır.

- İncelemelerde bulunmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğünden Emniyet Müdürleri Eriş KIZILDAĞ ve Fehmi ÖZTUNÇ, Baş komiser Kadir YILMAZ ve Daire Başkanı Mehmet AYDIN, 22-31 Ocak 1994 tarihleri arasında A.B.D.ye gitmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğünden Genel Müdür Yardımcısı A. Cemil SERHADLI, TEMÜH Daire Başkanı Cevdet SARAL, Kaçakçılık Daire Başkanı Tuncay YILMAZ, Özel Kalem Müdürü Yüksel ÇARHACIOĞLU ve Tercüman F. Reyhan TOPPARE, 23-26 Ocak 1994 tarihleri arasında Macaristan’a giderek Ortak Komisyon Toplantısına katılmışlardır.

® 24-25 Ocak 1994 tarihleri arasında Güvenlik ve İşbirliği Toplantısına katılmak üzere Emniyet Genel Müdürü Mehmet AĞAR, Genel Müdür Yardımcısı Kamil TECİRLİOĞLU ve Daire Başkanı Emin ARSLAN Suriye’ye gitmişlerdir.

- Suriye’de 1-2 Şubat 1994 tarihleri arasında yapılan Sınır Görüşmelerine Emniyet Genel Müdürlüğünden Emniyet Müdürü Ertuğrul ÇAKIR iştirak etmiştir.

- 1-4 Şubat 1994 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürlüğünden Genel Müdür Yardımcısı Halil TUĞ ile Dış ilişkiler Daire Başkanı Macide ERDENER Mısır’a giderek Ortak Komisyon Toplantısına katılmışlardır.

- Emniyet Genel Müdürü Mehmet AĞAR ve Genel Müdür Yardımcısı H. Güner ÖZMEN, 1-4 Şubat 1994 tarihleri arasında Güvenlik ve İşbirliği Görüşmelerine katılmak üzere Almanya’ya gitmişlerdir.

- Fransa’da 3-4 Şubat 1994 tarihleri arasında yapılan Pan - Avrupa Bak. Toplantısına Emniyet Genel Müdürlüğünden KİHBİ Daire Başkanı Tuncay YILMAZ ile Emniyet Müdürü M. İhsan YILMAZTÜRK iştirak etmişlerdir.

- Türkiye ile Romanya İçişleri Bakanlıkları arasındaki işbirliği anlaşması gereği oluşturulan Ortak Daimi Komisyonun 7-10 Şubat 1994 tarihleri arasında Bükreş’te yapılan birinci toplantısına Jandarma Genel Komutanlığından J. Kur. Yb. Hüseyin GÜÇLÜ iştirak etmiştir.

- 7-19 Şubat 1994 tarihleri arasında Ortak Komisyon Toplantısına katılmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğünden Genel Müdür Yardımcısı A. Cemil SERHADLI, Emniyet Müdürü Nihat CAMADAN, Eğitim Daire Başkanı M. Zeki URGANCIOĞLU ve Şube Müdürü Durmuş DEMİRBAŞ Romanya’ya gitmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğünden Daire Başkanı Osman ÖZBEK, 18-22 Şubat 1994 tarihleri arasında Almanya'da yapılan Çalışma Grubu Toplantısına ve Konsolosluk görüşmelerine katılmıştır.

- İçişleri Bakanımız Nahit MENTEŞE, 3-4 Şubat 1994 tarihinde Strazburg'da yapılan ikinci Pan-Avrupa Bakanlar Konferansı ile Pompidou Grubu Konseyi'nin 10 uncu Bakanlar Toplantısına katılarak ülkemizi temsil etmiştir.

- Birleşmiş Milletler Uyuşturucu Madde Alt Komite Toplantısına katılmak üzere Şube Müdürü Fevzi ERDOĞAN 20-26 Şubat 1994 tarihleri arasında Suriye'ye gitmiştir.

® 21-22 Şubat 1994 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürü Mehmet AĞAR ve TEMÜH Daire Başkanı Cevdet SARAL Almanya'ya giderek Çalışma Grubu Toplantısına iştirak etmişlerdir.

- Zırhlı araçların test ve muayenesi için 2-12 Mart 1994 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürlüğünden Genel Müdür Yardımcısı Ertuğrul OĞAN, Daire Baş- kanları Muzaffer ÖZBÜLBÜL, Kerem DURMUŞ ve Ömer TÜZEL A.B.D.ye gitmişlerdir.

- 8-14 Mart 1994 tarihleri arasında Polis Memuru Sefa DAĞCI, 8-17 Mart 1994 tarihleri arasında ise Baş komiser Hurşit BAŞKURT Finlandiya'ya gitmişler ve orada Kapı Detektörleri Bakım ve Onarım eğitimi almışlardır.

- 15-17 Mart 1994 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürlüğünden Şube Müdürü Fevzi ERDOĞAN Fransa'ya giderek Milli Uyuşturucu Bölüm Şefleri Toplantısına katılmıştır.

- Zırhlı araç taşıyıcılarının tetkik ve incelemesi için Emniyet Genel Müdürlüğünden Şube Müdürü Zehra AKKUŞ, Makine Mühendisleri N. Murat YENAL ve Hüseyin ÖZTOK, 20-29 Mart 1994 tarihleri arasında A.B.D.ye gitmişlerdir.

- 21-24 Mart 1994 tarihleri arasında Bulgaristan'da yapılan Sivil Savunma Konusunda İşbirliği ile ilgili toplantıya Sivil Savunma Genel Müdürlüğünden Genel Müdür Yardımcısı Fahri KESER ve Daire Başkanı Sebahattin ÖZÇELİK katılmıştır.

- Kriminal Polis Laboratuvarlarında inceleme yapmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğünden Şube Müdürü Doğan IRMAK, Emniyet Amiri İsmail ÖZKAN ve Kimya Mühendisi Metin BAYER, 24-25 Mart 1994 tarihlerinde İtalya'ya gitmişlerdir.

Diğer Çalışmalar

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

a) Tarama Çalışmaları

Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri tarama çalışmaları bitirilmiştir.

b) Kodlama Çalışmaları

Türkiye genelinde sürdürülen nüfus kütükleri kodlama çalışmaları Aralık 1993 tarihi itibarıyla 516 İlçede tamamlanmıştır.

c) Veri Girişi Yapılan İlçe Sayısı

Halen 821 İlçede kayıtlı 63.534.368 vatandaşımızın kayıtlı bilgi işlem ortamına geçirilmiştir.

Resmî Gazetede Yayımlanan Atama Kararları

• 2 Şubat 1994 tarih ve 21837 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 94/42826 sayılı karar ile

Açık bulunan 3 üncü derece kadrolu Mülkiye Müfettişliklerine;

Ergani Kaymakamı Vahdettin Özcan'ın,

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürü M. Ufuk Erden'in, Bahşili Kaymakamı Süleyman Kamçının,

Sultanhisar Kaymakamı Cumhur ÇİLESİZ'in,

Silvan Kaymakamı Melih ÖZAY'ın,

Arsin Kaymakamı Adnan KANDEMİR'in,

Kaş Kaymakamı A. Osman KOCA'nın,

Yumurtalık Kaymakamı Fahri YÜCEL'in,

Şarkikaraağaç Kaymakamı N. Çetin AKDER'in,

Ortaca Kaymakamı R. Muhlis GÜR'ün,

Delice Kaymakamı Ekrem BAY'ın,

Malatya Vali Yardımcısı Şahin DEMİR'in,

Tunceli Vali Yardımcısı Adnan KURTİPEK'in,

Tatvan Kaymakamı Mehmet GÜNAYDIN'ın,

Sivrice Kaymakamı Mahmut KUŞ'un,

Afşin Kaymakamı Ali ÜÇLER'in,

Diyarbakır Vali Yardımcısı Osman ACAR'ın,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B ve 76ncı maddeleri uyarınca naklen atanmaları uygun görülmüştür.

- 17 Şubat 1994 tarih ve 21852 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 94/42875 sayılı karar ile;

1 inci derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine, Çankaya Kaymakamı T. Fikret SAYGILI'nın 657 sayılı Devlet Memurlar Kanununun 76ncı maddeleri uyarınca atanması uygun görülmüştür.

- 26 Şubat 1994 tarih ve 21861 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 94/42913 sayılı karar ile;

Açık bulunan Genel İdare Hizmetleri Sınıfından 1 inci derece kadrolu Bakanlık Müşavirliğine İsa ORAL'ın 657 sayılı Devlet Memurlar Kanununun 59 ve 74 üncü maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2nci maddesi gereğince tayini uygun görülmüştür.

- 12 Mart 1994 tarih Ve 21875 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 94/42989 sayılı karar ile;

Batman Emniyet Müdürü Öztürk ŞİMŞEK'in,

Rize Emniyet Müdürü Kürşat ILGIN'ın,

Başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları,

Batman Emniyet Müdürlüğüne, Elazığ Emniyet Müdür Yardımcısı Necdet KANDOLAT'ın,

Rize Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Başmüfettişi İlhan SAPMAZ'ın,

Atanmaları,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76ncı Maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanunla değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- 26 Mart 1994 tarih ve 21886 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 94/43022 sayılı karar ile;

1 inci derece kadrolu Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına KİHBİ Dairesi Başkanlığı Şube Müdürü Nihat CANPOLAT'ın,

1. derece kadrolu Hakkari Vali Yardımcılığına Şanlıurfa Vali Yardımcısı Mehmet ÇETİN'in,

1. derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına Van Vali Yardımcısı Hamza DUYGUN'un,

1. derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına Eminönü Kaymakamı Emre AYMAN'ın,

1. derece kadrolu Hakkâri Vali Yardımcılığına Yüksekova Kaymakamı Mehmet ATASAY'ın,

1. derece kadrolu Güzelbahçe Kaymakamlığına Denizli Vali Yardımcısı Dr. M. Remzi GÜRSU'nun,

1. derece kadrolu Yeşilli Kaymakamlığına Hakkâri Vali Yardımcısı İzzet ERCAN'ın,

3. derece kadrolu Yüksekova Kaymakamlığına Bayburt Vali Yardımcısı Adnan KAYIK'm,

1. derece kadrolu Sincan Kaymakamlığına Urla Kaymakamı Ali GÜN'ün,

1. derece kadrolu İncirliova Kaymakamlığına Göynük Kaymakamı Saim Saffet K ARAHİS ARLI 'nın,

1. derece kadrolu Urla Kaymakamlığına Sarayköy Kaymakamı Haşan BİÇEN'in,

1. derece kadrolu Çanakkale - Yenice Kaymakamlığına Ayaş Kaymakamı Arslan ÖZBEY'in,

1. derece kadrolu Doğanhisar Kaymakamlığına Çardak Kaymakamı İsmail ÇINARSOY'un,

Denizli-Güney Kaymakamlığına Kaynarca Kaymakamı Adil NAS'ın,

Hasankeyf Kaymakamlığına Kozluk Kaymakamı Fahri OLUK'un,

Kozluk Kaymakamlığına Hasankeyf Kaymakamı A. Hikmet ŞAHİN'in,

Adaklı Kaymakamlığına Kavaklıdere Kaymakamı Eyüp CULUM'un,

80 inci Dönem Kaymakamlık kursunu başarı ile bitiren Kaymakam Adaylarından;

Tefenni Kaymakamlığına Aydın Kaymakam Adayı Rıza DALAN'ın,

Kuyucak Kaymakamlığına Kocaeli Kaymakam Adayı Ramazan ALTINOK'un,

Gülyalı Kaymakamlığına Eskişehir Kaymakam Adayı Hamdi Bilge AKTAŞ'm,

Alpu Kaymakamlığına Aksaray Kaymakam Adayı Ethem ACAR'ın,

Çavdarhisar Kaymakamlığına Tokat Kaymakam Adayı Mustafa ADIGÜZEL'in,

Daday Kaymakamlığına Van Kaymakam Adayı Haluk AKTI'nın,

Çavdır Kaymakamlığına Manisa Kaymakam Adayı Ahmet APAN'ın,

Karapürçek Kaymakamlığına Çanakkale Kaymakam Adayı Mustafa ARI'nın,

Sanveliler Kaymakamlığına İçel Kaymakam Adayı Haluk Nuri BALLI'nın,

Dikmen Kaymakamlığına Aksaray Kaymakam Adayı Salih BİÇAK'ın,

Akıncılar Kaymakamlığına Tekirdağ Kaymakam Adayı Avni ÇAKIR'ın,
 Hadim Kaymakamlığına Giresun Kaymakam Adayı Mustafa DEMİR'in,
 Güzelyurt Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı Mahmut DEMİRTAŞ'ın,
 Başyayla Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı Tayfur ELBASAN'ın,
 Sulusaray Kaymakamlığına Tekirdağ Kaymakam Adayı Şakir ERDEN'in,
 Kızılören Kaymakamlığına Kırklareli Kaymakam Adayı Mehmet ERİŞ'in,
 Çandır Kaymakamlığına Çanakkale Kaymakam Adayı Mehmet FİRİK'in,
 Çelebi Kaymakamlığına Çanakkale Kaymakam Adayı Mustafa GÜNDOĞAN'ın,
 Düzköy Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı Cahit IŞIK'ın,
 Acıgöl Kaymakamlığına Kastamonu Kaymakam Adayı Abdurrahman İNAN'ın,
 Koyulhisar Kaymakamlığına Karaman Kaymakam Adayı İhsan KARA'nın,
 İkizdere Kaymakamlığına Elazığ Kaymakam Adayı Mehmet Emin BİLMEZ'in,
 Derbent Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı Salih IŞIK'ın,
 Balya Kaymakamlığına Sakarya Kaymakam Adayı Birol KURUBAL'ın,
 Saimbeyli Kaymakamlığına Elazığ Kaymakam Adayı Mehmet POLAT'ın,
 Yalıhüyük Kaymakamlığına Bolu Kaymakam Adayı Zeki KAYA'nın,
 Küre Kaymakamlığına Amasya Kaymakam Adayı Levent KILIÇ'ın,
 Kıbrısçık Kaymakamlığına Uşak Kaymakam Adayı Abdurrahman KORUCU'nun,
 Denizli - Bozkurt Kaymakamlığına Sinop Kaymakam Adayı Bayramali KÖSE'nin,
 Doğan kent Kaymakamlığına Kırşehir Kaymakam Adayı Yavuz Selim KÖŞGER'in,
 Evciler Kaymakamlığına Gümüşhane Kaymakam Adayı Hakan KUBALI'nın,
 Hayrat Kaymakamlığına Kastamonu Kaymakam Adayı Musa KULAKLIKAYA'nın,
 Karkamış Kaymakamlığına Edirne Kaymakam Adayı Tahsin KURTBEOĞLU'nun,
 Gülnar Kaymakamlığına Tekirdağ Kaymakam Adayı Alper ORKUN'un,
 Hamamözü Kaymakamlığına Burdur Kaymakam Adayı Taceddin ÖZEREN'in,
 Ağlı Kaymakamlığına Kütahya Kaymakam Adayı H. Suphi ÖZGÖDEK'in,
 Akkışla Kaymakamlığına Elazığ Kaymakam Adayı Mehmet ÖZMEN'in,
 Atkaracalar Kaymakamlığına Trabzon Kaymakam Adayı Mehmet Kamil SAGLAM'ın,

Çorum-Bayat Kaymakamlığına Bursa Kaymakam Adayı Metin SELÇUK'un, Dernekpazarı Kaymakamlığına Ordu Kaymakam Adayı Turgut SUBAŞI'mın, Göynücek Kaymakamlığına Niğde Kaymakam Adayı İbrahim TAŞYAPAN'ın, Çiçekdağı Kaymakamlığına Ordu Kaymakam Adayı Mahmut Nedim TUNCER'in, Yozgat-Aydincık Kaymakamlığına Batman Kaymakam Adayı Mehmet TÜRK'ün, Pazarlar Kaymakamlığına Aydın Kaymakam Adayı Şentürk UZUN'un, Ordu-Uşubey Kaymakamlığına Bilecik Kaymakam Adayı Ahmet ÜMİT'in, Çiftlik Kaymakamlığına Kahramanmaraş Kaymakam Adayı Adem ÜNAL'ın, Sarıcakaya Kaymakamlığına Konya Kaymakam Adayı Mustafa YARDIMCI'nın, İnhisar Kaymakamlığına Karaman Kaymakam Adayı Mehmet YAVUZ'un, Gülağaç Kaymakamlığına Niğde Kaymakam Adayı Gülihsan YİĞİT'in, Başçiftlik Kaymakamlığına Tokat Kaymakam Adayı İbrahim YURDAKUL'un, Erfelek Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı Ahmet YURTSEVEN'in, Evren Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı Salih YÜCE'nin, Tuzlukçu Kaymakamlığına Malatya Kaymakam Adayı M. Cengiz YÜCEDAL'ın, Nurdağı Kaymakamlığına Gaziantep Kaymakam Adayı Meftun AKDAMAR'ın, Piraziz Kaymakamlığına Erzincan Kaymakam Adayı Cumali ATILLA'nın, Manisa-Köprübaşı Kaymakamlığına Rize Kaymakam Adayı İlker SERT'in, Özvatan Kaymakamlığına Bayburt Kaymakam Adayı Atilla TOROS'un, Atabey Kaymakamlığına Isparta Kaymakam Adayı Musa USLAN'ın, Güce Kaymakamlığına Edirne Kaymakam Adayı Yüksel ÜNAL'ın, Yayladağı Kaymakamlığına 78 inci Dönem Kaymakam adayı olup, 8.3.1994 tarihinde yapılan sınavda başarılı olan Hacı Mustafa YILMAZ'ın,

Naklen ve terfian atanmaları,

20.9.1993 gün ve 93-42191 Sayılı Müsterek Kararla Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına (OHAL Koor. Kur. Gn. Sekreterliğinde) atanan Diyarbakır Vali Yardımcısı Hüseyin Başkaya'ya ait hükmün iptali,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B, 76 ve 36-A/1 1 inci maddeleri uyarınca uygun görülmüştür.

• 26 Mart 1994 tarih ve 21886 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 94/43023 sayılı karar ile;

1 inci derece kadrolu Sarayönü Kaymakamlığına Çanakkale-Yenice Eski Kaymakamı Muammer KUTLU'nun,

Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki 28/12/1993 tarihli ve 3959 sayılı Kanunun 13 üncü maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2nci maddesi gereğince atanması uygun görülmüştür.

MEVZUAT BOLUMU
1 OCAK - 31 MART 1994 TARİHLERİ ARASINDA
RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE
MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)

Nilüfer ALTUNBULAK
 APK Uzman Yardımcısı

I. KANUNLAR

Yayımlandığı Resmi Gazetenin			
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi Sayısı
24.12.1993	3943	Katma Bütçeli İdareler 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu	6.1.1994 21810 Mükerrer
8.2.1994	3966	Genel Bütçeye Dahil Dairelerin 1967, 1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981 ve 1982 Mali Yılları Kesin hesap Kanunu	18.2.1994 21853
16.2.1994	3970	Askeri Ceza Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	19.2.1994 21854
16.2.1994	3972	Çanakkale Şehrine Altın Madalya Verilmesi Hakkında Kanun	19.2.1994 21854
II. T.B.M.M. KARARLARI			Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi Sayısı
11.1.1994	282	Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde Meydana Gelen Olayları Araştırarak Alınması Gereken Tedbirleri Belirlemek Amacıyla Bir Meclis Araştırması Komisyonu Kurulmasına İlişkin Karar	15.1.1994 21819
24.2.1994	289	Olağanüstü Halin 10 İlde Uzatılmasına Dair Karar	26.2.1994 21861
III. TÜZÜKLER			Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi Sayısı
23.11.1993 93/5061		Boğazlar ve Marmara Bölgesi Deniz Trafik Düzeni Hakkında Tüzük	11.1.1994 21815

IV. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu.	Tarihi	Sayısı
12.10.1993	93/4863	1994 Yılı Yatırım Programı	13.1.1994	21817
			Mükerrer	
6.12.1993	93/5088	160 Kişinin Türk Vatandaşlığının Kaybettirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu	14.1.1994	21818
29.12.1993	93/5152	657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Aynı Kanunun Ek Geçici 9 uncu Maddesi Kapsamına Giren Kurumlardan Aylık Alanlara, 1994 Yılında Ne Miktarda Zam ve Tazminat Verileceğini Belirleyen Bakanlar Kurulu Kararı	12.2.1994	21847
13.1.1994	94/5186	Yurtdışı Gündeliklerine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	23.2.1994	21858
19.1.1994	94/5246	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	23.2.1994	21858
20.12.1993	93/5203	873 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	24.2.1994	21859
28.12.1993	93/5158	1307 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	25.2.1994	21860
28.12.1993	93/5162	621 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	25.2.1994	21860
3.2.1994	94/5261	521 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	1.3.1994	21864
24.1.1994	94/5281	579 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması Hakkında Karar	2.3.1994	21865
24.1.1994	94/5282	127 1 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	4.3.1994	21867

V. YÖNETMELİKLER

A — BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
13.12.1993	93/5099	Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	5.1.1994	21809
		Memurlara Yapılacak Giyecek Yardımı Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik		
6.12.1993	93/5103	Hakkında Yönetmelik	14.1.1994	21818

B — BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

		Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Konusu	Tarihi	Sayısı	
İçişleri Bakanlığı Emrinde Toplanan % 20 İl Özel İdaresi, Payının Dağıtımı ve Kullanım Esaslarını Gösterir Yönetmeliğin 10 uncu Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair Yönetmelik	6.1.1994	21810	
Emniyet Genel Müdürlüğüne Bağlı Eğitim - Öğretim Kurumlarına Alınacak Öğrencilerde Aranılacak Sağlık Şartlarına Dair Yönetmeliğin 5 inci Maddesinin (g) Bendinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	14.1.1994	21818	
İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	19.1.1994	21823	
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeline Görevlerinde Kullanılmak Üzere Bedeli Mukabili Zati Demirbaş Tabanca Satışına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	19.1.1994	21823	
Polis Okulları Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	30.1.1994	21834	
Uzman Erbaş Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	4.2.1994	21839	
Emniyet Genel Müdürlüğü Harita ve Harita veya Deniz Bilgileri ve Hava Fotoğraflarının Temin, Muhafaza ve Kullanma Yönetmeliği	21.2.1994	21856	
Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Kıyafet Yönetmeliği	7.3.1994	21870	
Subay Sicil Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Yönetmeliğe İki Geçici Madde Eklenmesine Dair Yönetmelik	8.3.1994	21871	
DÜZELTME (8/3/1994 Tarihli ve 21871 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan Subay Sicil Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Yönetmeliğe İki Geçici Madde Eklenmesine Dair Yönetmelik İle İlgili)	17.3.1994	21877	
Kaymakam Adayları Yönetmeliği	23.3.1994	21883	
Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmelik	28.3.1994	21888	

VII. MÜŞTEREK KARARLAR

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
8.1.1994	94/42777	Ankara İli Çubuk İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Köşrelik Köyü İle Çankırı İli Şabanözü İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Gümerdiğin Belediyesi Arasında Kalan İki İl Arası Sınırın Belirlenmesine Dair Müşterek Karar	11.1.1994	21815

8.1.1994	94/42778	Karaman İli Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Güldere Köyü İle Yeşildere Bucağına Bağlı Taşkale Kasabası Arasında Kalan İki Bucak Arası Sınırın Belirlenmesine Dair Müsterek Karar	11.1.1994	21815
8.1.1994	94/42779	Denizli İli Kale İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Pınarönü Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Beyağaç İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Dair Müsterek Karar	11.1.1994	21815
27.1.1994	94/42801	İstanbul İli Küçükçekmece İlçesi Kayabaşı Köyünün Küçükçekmece Belediyesi Sınırları İçine Alınmasına Dair Müsterek Karar	29.1.1994	21833
27.1.1994	94/42802	Şırnak İli Merkez İlçesine Bağlı Balveren Köyünde "BAL.VEREN" İsmiyle Belediye Kurulmasına Dair Müsterek Karar	29.1.1994	21833
16.2.1994	94/42876	Tokat İli Reşadiye İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Ortaköy Köyünün Buradan Ayrılarak Sivas İli Doğanşar İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Dair Müsterek Karar	22.2.1994	21857
16.2.1994	94/42877	Şanlıurfa İli Hilvan İlçesi Gölcük Bucağına Bağlı Konaç Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi Kabahaydar Bucağına Bağlanması Dair Müsterek Karar	22.2.1994	21857
16.2.1994	94/42878	Şanlıurfa İli Siverek İlçesi Karakeçi Bucağına Bağlı Payamlı Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Merkez İlçesi Kabahaydar Bucağına Bağlanması Dair Müsterek Karar	22.2.1994	21857
16.2.1994	94/42879	Kastamonu İli Azdavay İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kerte Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Pınarbaşı İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Dair Müsterek Karar	22.2.1994	21857
16.2.1994	94/42880	Kırşehir İli Akçakent İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Ocakbaşı Köyünün Buradan Ayrılarak Kırıkkale İli Delice İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Dair Müsterek Karar	22.2.1994	21857
16.2.1994	94/42881	İçel İli Aydınçık İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Akova Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İl'in Gülnar İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Dair Müsterek Karar	22.2.1994	21857

VIII. GENELGELER

K o n u s u	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Kamu Harcamalarındaki Tasarruf Tedbirleri İle İlgili Başbakanlık Genelgesi (No: 1994/14)	5.2.1994	21840

IX. TEBLİĞLER

Yayımlandığı Resmi Gazetenin

Konusu	Tarihi	Sayısı
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 134)	9.1.1994	21813
1994 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 1)	9.1.1994	21813
1994 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 2)	19.1.1994	21823
1994 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Fonlar) (Sıra No: 1.2.1994 3)		21836
Kamu Personelinin Yurtdışı Seyahatlerinin Milli Hava Yollarına Ait Uçaklar ile Yapılmasına Dair Esaslar Tebliği	5.2.1994	21840
DÜZELTME (1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu ve Katma Bütçeli İdareler 1994 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile İlgili)	13.2.1994	21848
1994 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Seri No: 5)	15.2.1994	21850
Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Sıra No: 15)	23.2.1994	21858
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Sıra No: 135)	27.2.1994	21862
Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Sıra No: 136)	27.2.1994	21862
Mülki İdare Amirleri Atama Değerlendirme ve Yer değiştirme Yönetmeliğinde Bulunan ve İlçe Sınıflarını Düzenleyen (EK: II) Cetveline Yeni Kurulan 3 İlçenin Eklenmesi ve Sınıfların Tespiti ile (EK: II) Cetvelinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (1994/1)	17.3.1994	21877
Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yer değiştirme Yönetmeliğinin İlçe Sınıflarını Düzenleyen (EK: II) Cetvelinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (1994/2)	23.3.1994	21883

