

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 69

EYLÜL 1997

SAYI: 416

İÇİNDEKİLER

İsmail ÖZDEMİR	İnsan Haklarına Genel Bir Bakış ve Bu Bağlamda İçişleri Bakanlığınca Sürdürülen Çalışma ve Uygulamalar.....	1
Dr. Cengiz AKIN	Belediye Yönetimine İlişkin Bazı Kanunlarda Yapılan Düzenlemeler ve Anayasa Yargısının Yerel Demokrasiye Katkısı.....	29
Mehmet Akif ÖZER	İngiltere'de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği.....	53
Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ	Urban Linear Infrastructures: Barcelona (Kentsel Doğrusal Altyapılar)	65
Murat ÖNDER	Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar	117
Abdullah YILMAZ	Kamu Örgütlerinde Yöneticilerin Kişisel Zaman Yönetimleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma	137
Kadir KOÇDEMİR	Doğrudan Halk Katılımının Dört Yolu	159
Dr. Erol ALPAR	1961 Anayasası Dönemi	177
Ahmet Sezai AYDIN	Gelecekte Amerika Kentleri	199
Bekir KAYA	Özelleştirmenin Gerçekleri, Zorlukları ve Bilinmeyen Yönleri	211
HABERLER	İçişleri Bakanlığından Haberler	223
MEVZUAT		
Seval ALANKAYA	1 Temmuz 1997 - 30 Eylül 1997 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri ile İlgili Mevzuat.....	271
	Mevzuat Metinleri.....	277

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

• 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 FEDAKÂR-LIKLARININ HİÇBİRİNİ ESİRGEMEYEN KÜLTÜR,
İDARE, İNTİZAM VE DEVLET ANLAMLARINI EN SON İLMÎ TELÂKKİLERE
GÖRE TEBELLÜR ETTİRMeye ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE
ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

İNSAN HAKLARINA GENEL BİR BAKIŞ VE BU BAĞLAMDA İÇİŞLERİ BAKANLIĞI'NCA SÜRDÜRÜLEN ÇALIŞMA VE UYGULAMALAR

İsmail ÖZDEMİR*

GİRİŞ

Prof. Dr. Münici Kapani, "İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları" adlı kitabının önsözünde, insan hakları anlayışının göstermiş olduğu gelişmelerden hareketle çağımızı nitelendirmek gerekse buna en uygun düşecek nitelendirmenin "İnsan Hakları Çağı" olacağını ileri sürmektedir.

İnsanlık tarihine yöneltilecek kronolojik bir bakış, büyük acılara mal olmuş, yoğun ve sürekli mücadeleler sonucunda kazanılmış olan insan haklarının, en geniş biçimiyle içinde yaşadığımız yüzyılda formüle edildiklerini ve evrensel bir kabule ancak 20. yüzyıl içinde ulaşılabilirdiğini gösterir. Bu durum, anılan nitelendirmenin isabetliliğinin bir göstergesidir.

İnsan hakları, elde edilebilmesi doğrultusunda gerçekleştirilen mücadeleler neticesinde kazanmış olduğu önem dolayısıyla, çağdaş dünyanın demokratik toplundan için olmazsa olmaz bir özellik, referans alınmak zorunda olunan bir nitelik haline gelmiştir. İnsan hakları ve bu haklara gösterilen saygı, her düzeyde uluslararası ilişkinin gerçekleştirildiği en önemli platformlar olmak dolayısıyla- Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi gibi- mevcut bütün uluslar-üstü kuruluşların birincil amacı, bu örgütlere dahil olmanın ilk koşuludur. Söz konusu örgütlere üyelik ancak, bu haklara saygılı bir rejime sahip olmakla, insan hakları alanında düzenlenen antlaşma ve sözleşmelere taraf olmakla mümkün olabilmektedir. Doğal olarak, söz konusu düzenlemelere taraf olmak bir takım yükümlülükleri de beraberinde getirmektedir.

Demokratik bir hukuk devleti olmak isteğini ve buna ilişkin iradesini sürekli yineleyen Türkiye, yukarıda belirtildiği çerçevede, amacı demokrasi ve insan haklarının korunması, geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması olan evrensel-bölgesel birçok kuruluşun üyesi konumundadır. Türkiye, dahil olduğu bu uluslararası ku-

*Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkan V.

ruluşlar bünyesinde hazırlanarak kabul edilen demokrasi ve insan haklarının korunması, geliştirilmesi amaçlı birçok belgeyi onaylamış, taraf olmuştur. Dolayısıyla, söz konusu belgelerle hüküm altına alınan hak ve özgürlükleri de tammış, bunların korunması ve geliştirilmesi kapsamında birtakım yükümlülükleri üstlenmiştir. Burada, Türkiye'nin ilgili uluslararası belgelere taraf olması dolayısıyla insan hakları alanında üstlenmiş olduğu yükümlülüklerle, bu yükümlülükler kapsamında İçişleri Bakanlığının, kendi görev alanına giren boyutlarıyla gerçekleştirdiği çalışmaların değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Konunun anlamlı bir bütün halinde açıklanabilmesi, insan hakları olgusunun tarihsel gelişiminin bilinmesini zorunlu kılmaktadır. Çünkü, insan haklarının tarihi, bu hakların devlet otoritesinden bağımsızlaştırılması ve bu hakların devlet otoritesi tarafından tanınması mücadelesinin tarihidir. Bu nedenle çalışmaya, insan hakları sistematığının oluşma süreci hakkında tarihsel bir şema çizilerek başlanacaktır. İnsan haklarının tarihsel gelişimi, söz konusu hakların uluslararası niteliğinden hareketle evrensel boyutu ile, aynı zamanda iç hukuku ilgilendiren niteliği gereği ulusal açıdan verilmeye gayret edilecektir.

Tarihsel gelişim hakkında verilecek bilgiler sonrasında, Türkiye'nin sözleşmelerle üstlenmiş olduğu sorumluluklar ve bu konuda karşı karşıya kaldığı sorunlar yine İçişleri Bakanlığının görev alanı kapsamında ele alınacak ve son olarak, Türkiye pratiğinde yaşanan sorunlardan hareketle bu sorunların çözümü doğrultusunda İçişleri Bakanlığınca yapılan çalışmalara ilişkin bilgi verilmeye gayret edilecektir.

İNSAN HAKLARININ TARİHSEL GELİŞİMİ

İlkçağ

"İnsan"ın en gelişmiş canlı olarak yeryüzünde belirmesinin tarihini günümüzden milyonlarca yıl kadar geriye götürmek mümkündür. Ama, insanın çok az da olsa, aklını kullanması, kendisini diğer canlılardan ayıran bu en önemli niteliğinin açığa çıkması 150-200 bin yıllık bir zaman dilimini kapsar. Uygarlık, anılan zaman içinde gerçekleşen insan faaliyetlerinin ürünüdür. İnsanlık, bu süreç içinde üretim koşullarını ve araçlarını geliştirmiş; birlikte yaşama biçimleri oluşturarak, bunu bir düzen dahilinde olanaklı kılacak kurumlaşmaları gerçekleştirmiştir. Bu gelişmeler beraberinde düşünce üretimini, kavramsal gelişmeleri getirmiştir. İnsan haklarını -en azından başlangıçta- ilgilendiren gelişmeler de öncelikle bu ikinci kategori içerisinde yer almaktadır. İnsan hakları olgusunun bugün kazanmış olduğu niteliğin anlaşılması, tarihsel gelişiminin bilinmesine bağlıdır. İnsan hakları kavramının gelişimi hem evrensel hem de ulusal bağlamda, önemli tarihsel dönemeçleri ele alınarak verilmeye çalışılacaktır.

İnsan haklarının düşünsel gelişimi kapsamında burada daha çok, Batıdaki gelişmelere değinilecektir.       İnsan Hakları kavramı, günümüzde her ne kadar evrensel bir nitelik kazanmışsa da, doğuşu ve gelişimi itibariyle Batılı bir kavramdır.

İnsan Haklarının tarihsel gelişimini tespiti yönelik çalışmalar, insanın ilk defa felsefenin konusu yapılmış olması nedeniyle, Eski Yunan'dan başlar. Kişi hak ve hürriyetleri kavramının fikri tohumları ve bu kavramın uygulama alanındaki ilk örnekleri eski  ağ uygarlıkları ve özellikle Eski Yunan'da bulunabilir.

İnsanın doğrudan felsefenin odağı olması, Sokrates-Platon ve onları takip eden Aristoteles ile gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, bu düşünürlerin, insana insan olarak değer verdiklerini, ona devlet içinde ve devlete karşı herhangi bir hak tanıdıklarını söylemek mümkün değildir. Gerçekte, adı geçen düşünürlerin siyasal felsefelerinin özü, sonuç olarak özgürlüğü dışlayan bir niteliktedir.¹ Gerek Platon gerek Aristoteles, tasarladıkları, totaliter devlet yapısıyla insanlara en küçük bir özgürlük alanı tanınamamışlardır.

Eski Yunan'da, totaliter, köleci anlayışı aşan, bu anlamda geniş düşünce ve ruh erginliği sağlayanlar Stoacılar (Stoisyenler)'dir. Stoisizm, devletin yüceltilmesi anlayışını bir ölçüde aşarak, devletin dışında ve üstünde aklı, yasayı ve adaleti gören bir görüşün savunmasını yapmıştır. Stoisizme göre özgürlük, kişinin i  dünyası ile ilgili bir sorundur.  zg rl k, akla ve onun gerektirdiği ahlaki değerlere uygun davranıştır. Stoa düşüncesi buradan hareketle, insan olma niteliğini  ne çıkarır ve insanlar arasında eşitlik düşüncesini benimser.       insanın bağımsızlığı ana düşüncedir. Bu düşünce sistemi, insana devlet dışında manevi bir değer tanıması ve bütün insanlar arasında eşitlik ve kardeşlik fikirlerini yayması dolayısıyla, İnsan Hakları doktrininin en eski felsefi kaynaklarından birisi sayılmıştır.

Eski Yunan'daki bu düşünsel temeller uygulamada karşılığını bulamamıştır. Siyasal rejim kölelik üzerine kurulmuş, bugün bilinen anlamından çok uzak sınırlı bir demokrasidir. Bu rejimde, kişi özgürlükleri tanınmamıştır ve bugünkü özgürlük düşüncesinden, "birey" kavramından habersizdirler. Eski Yunan'da kişinin meşru, özel ve korunması gereken bir özgürlük alanı olmadığı gibi, bireyin özerkliği düşüncesi de oluşmamıştır.

Bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere, eskiçağ devletleri kişi özgürlüklerini tanınamamıştır. Söz konusu devletler, hem maddi ve hem de manevi alanda fertler üzerinde tam ve mutlak bir otoriteye sahip son derece g   l  örgütlenmelerdir. Devletin toplum hayatında el atmadığı, müdahale etmediği bir alan yok gibidir. Vatandaşların, devlete karşı ileri sürebilecekleri hiçbir sübjektif hakları yoktur.

1 KAPAN , Prof. Dr. Münci, Kamu Hürriyetleri, Yetkin Yay., Ankara 1993, s. 13.

Kişi beden ve ruhen bütün varlığı ile devlete aittir. Ama insanın, düşünce düzeyinde de olsa, bir değeri bulunduğu ilk kez ortaya atılmıştır.²

Ortaçağda İnsan Hakları

Ortaçağda, kişinin devlet karşısındaki durumu ve devlet kudretine bir sınır çizilmesi konusunda Eskiçağa kıyasla bir değişme ve gelişme bulunduğunu gözlemek mümkündür. Bu alanda göze çarpan ve derin etkiler yaratan iki büyük olay vardır: Hristiyanlık ve feodalitenin doğuşu.

Ortaçağın ideolojisi olan Hristiyanlık'ın, insan kişiliğine değer kazandırması ve tanrının bir benzeri olarak insanın bazı haklara sahip olabileceği düşüncesini ortaya atması, bir önceki çağ anlayışından oldukça farklıdır. Bu yolla insan artık toplum içinde basit bir araç olmaktan çıkarılarak başlıbaşına bir amaç haline gelmiştir. Bunun yanında Hristiyanlık, başlangıçta herşeyden önce siyasal otorite ile dinsel otoriteyi birbirinden ayırmış ve insan vicdanını devlet otoritesinden kurtarmak istemiştir. Bu anlayış, o zamana kadar bir bütün oluşturan din ile devletin ayrılması anlamına gelmektedir.

Ortaçağın ikinci önemli olayı olan feodalitenin ortaya çıkmasıyla da, devletin sınırsız ve mutlak kudretinin bulunduğu düşüncesi parçalanmaya başlamıştır. Bunun yanında, gene feodalite kurumu, sadece küçük ve sınırlı bir zümre için de olsa, bazı sübjektif kamu haklarının tanınmasına yol açmıştır.

Ortaçağ düşüncesi, kişi-devlet ilişkilerinde Eskiçağa kıyasla kişi lehine nisbi bir yumuşama getirmiştir. Bununla beraber, bu süreci aksatan iki gelişme vardır; birincisi, Hristiyanlığın başlangıçtaki hoşgörülü davranışı ve devlet otoritesi karşısında vicdan hürriyetini savunan özelliğinden kaynaklanan yumuşamanın devlet dini olmasıyla sona ermesi, ikincisi ise mutlak monarşilerin kurulmasıdır.

Mutlak monarşiler döneminde hakim anlayış, kralların iktidarlarını doğrudan doğruya Tanrı'dan aldıkları ve bu iktidarın yeryüzünde hiçbir sınır tanımadığı, yönündedir. Bu dönemde, her ne kadar egemenliğe insanlar tarafından dünyevi bir sınır konabileceği kabul edilmemişse de, egemenlik tamamen başıboş da bırakılmamıştır. Sınırsız kabul edilen egemenlik ilahi kanunla, Tanrısal iradeyle bir ölçüde sınırlanmıştır. Hatta, Jean Bodin, bu egemenliğin aynı zamanda "tabii hukuk" ile de sınırlanması gerektiğini ifade etmiştir. Bununla birlikte, tüm bu çabalar kişiler lehine, onların kişiliklerine bağlı hiçbir hak yaratmamıştır. Kişilere, gerektiğinde hükümdara karşı ileri sürebilecekleri bir takım haklar ve hürriyetler tanınmamıştır.³

Tüm olumsuzluklara rağmen bu dönemde, hükümdarın yetkilerinde senyörler lehine bir takım sınırlandırmalar meydana getiren bir metin hazırlanabilmiş ve

2 KAPANİ, Prof. Dr. Münci, a.g.e., s. 20-21.

3 KAPANİ, Prof. Dr. Münci, a.g.e., s. 20-21.

hükümdara kabul ettirilmiştir. Bu belge, 1215 tarihinde İngiltere Kralı Yurtsuz Jean tarafından imzalanmış olan "Magna Carta"dır. Dokuz maddesi özgürlüklere ilişkin 63 maddeden oluşan bu belge, kralın özellikle vergi almada yetkilerini sınırlandırmış, koruma getirdiği kişilere güvenlik sağlamıştır. Bu belge, daha sonra gelen birçok diğer belgeye ilham kaynağı olmuştur.

Yeniçağda İnsan Hakları

İnsan Hakları öğretisi, 17. ve 18. yüzyıldan itibaren bugünkü anlayışımıza yakın bir nitelik kazanmıştır. İnsanın doğuştan bazı hak ve özgürlüklere sahip olduğu ve banlara devletin dokunamayacağı düşüncesi, 17. yüzyıldan başlayarak sistematik bir durum, bir siyasal öğreti halini almıştır. Klasik hak ve özgürlükler bu yüzyılda doğmuştur. İnsan hakları mücadelesi, özgürlük ve eşitlik kavramlarına dayandırılmıştır. Anılan kavramların yerleştirilmesi mücadelesi "birey" kavramım, bu kavram da klasik hak ve özgürlükler demetiyle, insanın doğal ve devredilmez hakları düşüncesini ve inancım yerleştirmiş, pekiştirmiştir.

Bu özgürlük anlayışına göre, hak ve özgürlükler, bireye doğuştan doğal biçimde yapışık olduğundan, evrensel biçimde tanınmakta ve doğaları gereği devlete karşı bir nitelik taşımaktadır.⁴

Onyedinci yüzyıl ve daha sonrasına damgasını vuran özgürlükçü yaklaşım dayanağını "tabii hukuk" anlayışından almıştır. Tabii hukuk anlayışı, laik temellidir. Tabii hukuk anlayışından kaynaklanan kişi hakları anlayışı ise, iki temel varsayım üzerine kurulmuştur. Bunlardan birincisi "tabiat hali", ikincisi ise "toplum sözleşmesi" varsayımdır. Bu varsayımların fikir örgüsü şöylece özetlenebilir: İnsanlar toplum hayatına geçmeden önce tabiat halinde yaşıyorlardı. Tabiat halinde tam ve mutlak bir özgürlüğe sahiptiler. Sonradan aralarında bir sözleşme akdederek siyasal topluluğu meydana getirdiler. Ve bunu yaparken de, bu topluluğun kurulabilmesi ve yaşayabilmesi için gerekli olan ölçüde ilk hürriyetlerinin bir kısmından feragat ettiler. Ancak, tabiat halinde sahip oldukları hak ve hürriyetlerinin en esaslı olanlarını topluluğa devretmediler; bunları siyasal topluluğun, yani devletin kuruluşundan sonra da muhafaza ettiler. Bundan çıkan sonuç şudur: İnsanlar, devletten önce ve onun hukukundan üstün bir takım tabii haklara sahiptirler. Şu halde, devlet, kendisi tarafından meydana getirilmemiş olan, kendinden önce var olan tabii haklarla bağlıdır ve onlara saygı göstermek zorundadır.

Doğru oldukları kabul edildiği takdirde bu varsayımlar gayet ustalıkla inşa edilmiş bir düşünceler sistemini oluşturur ve insanlık tarihinde bir çığır açmıştır. Ancak, bu varsayımlar tarihsel ve sosyolojik gerçekler karşısında dayanıksız kalmış, geçersiz olmuştur. Bu durumda, yukarıda ifade edilen varsayımlarla temellendirilen insan hakları anlayışı da geçersiz olma tehlikesi ile karşı karşıya

4 GEMALMAZ, M. Semih, Tarihselliği Bağlamında İnsan Hakları, TODAİE İnsan Hakları Yıllığı, Cilt: 7-8, s. 60.

kalacaktır. Sorun, Fransız İhtilalinden sonra gelişen ve "Ferdietçi Doktrin" olarak adlandırılan bir fikir akımıyla aşılmıştır.⁵

Ferdietçi görüŖe göre, her hakkın ve her türlü hukukun kaynağı insandır. Çünkü, biricik gerçek, hür ve sorumlu varlık olarak sadece o vardır. Sadece insan bir iradeye ve sorumluluk duygusuna sahiptir. İnsanlar tarafından meydana getirilen toplulukların -ve bu arada devletin- kendilerine özgü gerçek varlıkları, kendilerine özgü hakları yoktur. Bunlar varsayımsal kurumlardır. Ŗu halde, her siyasal topluluğun amacı insandır. Devlet insanlar için, onların ortak menfaatlerini sağlamak için kurulmuştur. Her ferdin en başta gelen menfaati ve birinci hakkı da hiç Ŗüphesiz kendi maddi ve manevi varlığını, kendi öz yeteneklerini serbestçe geliŖtirebilmektir. Bu geliŖmeyi sağlamanın en iyi yolu ise - başkalarının eŖit haklarına dokunmamak ve her türlü sorumluluğu kendisine ait olmak üzere- her ferde bunu tamamen kendi bildiği ve dilediği gibi yapma hakkını tanımaktır. İŖte fertlere tanınan çeŖitli hak ve hürriyetler, bu serbest geliŖmeyi sağlamak amacını güder. Eğer siyasal topluluk -yani devlet- insanların bu hak ve hürriyetlerine saygı göstermezse, temel görevini yerine getirmemiŖ ve kendi varlığının başlıca nedenini kaybetmiŖ olur.⁶

Göröldüğü üzere İnsan Hakları doktrini bu yüzyılda düşünsel temelleri açısından gerekli ve yeterli olgunluğa eriŖmiŖtir. Bu düşünceler, siyaset pratiğinde karŖılıėını da bulmuŖtur. Bu dönemde hazırlanan hemen tüm siyasal belgeler, yukarıda özetlenmeye çalışılan en önemli iki tanesi; 1776 Virginia Haklar Bildirisi (Amerikan Haklar Bildirgesi) ve 1789 Fransız Evrensel İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi'dir.

19 ve 20. Yüzyıllarda İnsan Hakları

19. yüzyılın başından itibaren büyük bir hızla gelişen İnsan Hakları akımının egemen ideolojisi "Liberalizm" dir. Pek çok filozofun bayraktarlığını yaptığı bu akım, insanı yüceltmek, onun düşüncesini ve eylemini sınırlandıran kayıtları kaldırmak, devletin bu bakımdan denetimini sağlayabilmek için kişinin düşünce ve eylem, girişim alanlarına müdahale etmesini en alt düzeye indirmek hedeflerini gerçekleştirmeyi öngörüyordu. "İnsan" hem siyasal, hem de ekonomik bir varlık olduğuna göre, Liberalizmin de iki yönü olmalıydı: Siyasal Liberalizm, insanın varlığını sürdürmesi ve düşünce ile bu düşüncelerin eyleme dönüşmesi haklarını (yani özgürlüklerini) savunuyordu. İkinci yönü ise, madem ki, kişi düşüncesi ve davranışları ile özgür olmalıydı, o halde bunun, zorunlu sonucu olarak, kişinin ekonomik etkinlikleri de devletin müdahalesinden olabildiğince az etkilenmelidir, ilkesini içeren "Ekonomik Liberalizm"dir. Liberalizmin bu ikinci biçimi, "mülkiyet hakkının kutsallığı" ilkesinin devamı, "Sanayi Devrimi"nin doğal sonucudur.

5 KAPANİ, Prof. Dr. Mütici, a.g.e., s. 30.

6 KAPANİ, Prof. Dr. Mütici, a.g.e., s. 39-40.

Yukarıda da açıklanmaya çalışıldığı üzere, 19. yüzyılda ve özellikle bu yüzyılın ikinci yarısında insan hakları sistematığı açısından yeni haklar ve özgürlükler ortaya çıkmıştır. Toplumsal ve ekonomik haklara, toplumsal adalete, siyasal haklara ve bunların geliştirilmesi çabalarına Fransız İhtilalinden beri rastlamak mümkündür. Ancak, bu haklar 19. yüzyılda ilk defa bu yoğunlukta savunulmuş ve toplumsal taban bulmuştur. Yine, bu yüzyılda insan hakları açısından devlete yüklenen pasif (negatif) rol yani, devletin hakları yalnızca sınırlandırmaması veya ortadan kaldırmaması yönündeki yükümlülüğü genişletilmiştir. Devlet aynı zamanda, bu hakların yanı sıra, bazı hakların kişiler açısından gerçeklik kazanabilmesinin sorumluluğunu üstlenmekle de yükümlendirilmiştir (aktif-pozitif rol). Devlet, ekonomik ve sosyal hakların gerçekleşmesinden sorumludur.

Nihayet içinde yaşadığımız 20. yüzyıl, binlerce yıllık insanlık tarihinin en dolu geçen dönemidir. Bu yüzyıl özellikle konumuz bakımından insanın çelişkili doğasını çok güzel yansıtan önemli olaylarla doludur. 20. yüzyıl, İnsan Hakları Doktrininin en geniş biçimiyle formüle edildiği ve aynı zamanda insanlığa yönelik en büyük kitlesel tecavüzlerin yapıldığı yüzyıl olmuştur. 1848 Fransız Anayasası ile dile getirilen sosyal ve ekonomik hakların anayasa metinlerine girişi ve birçok ülke tarafından benimsenmesi Birinci Dünya Savaşı ertesinde mümkün olmuştur. 1918'den itibaren hazırlanan anayasalarda klasik haklar genişleyerek yaygın bir şekilde yer almaya başlamıştır. Haklar, anayasalarda 1879 da olduğu gibi "soyut insanla" değil daha ziyade "sosyal vatandaşla" ilgili bir şekilde yer almıştır. Bunların yanında bir takım yeni haklar da bu metinlerde yer almaya başlamıştır: Ailenin, ananın, çocuğun korunması, sağlık hakkı, öğrenim hakkı, çalışma ve dinlenme hakları, sendika hürriyeti, toplu sözleşme ve grev hakları, sosyal güvenlik, vb. haklar bu uyanışın ve köklü değişimin beraberinde getirdiği yeni haklardır.⁷

İnsan haklarının politik düzeyde yürürlük kazanması süreci, asıl olarak II. Dünya Savaşı sonrasında başlamıştır. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile başlayan bu süreçle, insan hakları bugün artık, evrensel bir nitelik kazanmıştır. Gerek Birleşmiş Milletler, gerekse Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan andlaşma ve sözleşmelerle insan hakları, artık devletlerin iç işi olmaktan çıkmıştır. Bu andlaşma ve sözleşmeler, hukuki, siyasi, sosyal ve ekonomik alanlarda ortak standartların oluşmasını sağlamıştır. Sözleşmelerle, taraf devletlerin, bu standartlara uymaları beklenmektedir.

Türkiye Açısından Tarihsel Arkaplan

Hatırlanacağı üzere, yukarıda Ortaçağ başlığı altında insan haklarına ilişkin gelişmeler belirtilirken, devletin mutlak otoritesinin parçalanması bağlamında feodalitenin rolü üzerinde durulmuştu. Konuya bu açıdan yaklaşıldığında, ulusal

tarihimiz bağlamında 1808 Sened-i İttifak'a da değinmek gerekir. Sened-i İttifak'ın, ayanlar lehine padişahın yetkisini sınırlandırarak, nisbi bir özgürlük alanı sağladığı söylenebilir. Ancak, bu belge, hak ve özgürlükleri sıralamak yerine merkezi yönetimi güçlendirmek suretiyle kamu düzeni getirmek amacındadır. Belgenin temel haklarla ilgili hükmü, vergi toplamada zulüm ve eziyet yapılmamasıdır. Sened-i İttifak son çözümde hükümdarın yetkilerini sınırlandırır görünmekle birlikte, özü açısından devlet yapısını güçlendirmek gibi bir amaç güttüğünden aynı konudaki Batı belgelerinden farklı, çok daha sınırlı bir yapıdadır. Ayrıca Sened, uygulanma olanağı da bulamamıştır.

Birinci ve İkinci Meşrutiyet Dönemleri

Tarihimiz açısından insan hakları alanında ilk önemli gelişmeler, "I. Meşrutiyet Dönemi" olarak adlandırılan ve 1876 Anayasasının (Kanun-u Esasi) ilanı ile başlayan dönemden ortaya çıkmıştır. Modern anlamıyla ilk anayasamız olan Kanun-u Esasi ile birlikte, devlet yönetimine halk iradesi, çok kısıtlı bir ölçüde de olsa, ilk kez girmiştir.

1876 Anayasası bir hak ve özgürlükler listesi içermektedir. Anayasa, kişi güvenliği, ibadet ve basın özgürlüğü, dilekçe hakkı, eğitim özgürlüğü, mülkiyet hakkı ve konut dokunulmazlığı gibi hakları tanımıştır; kanun önünde ve devlet hizmetine girmede eşitlik, kanunsuz vergi konamayacağı, verginin gelire orantılı olarak alınması, işkence ve doğal yargıç ilkesi gibi esasları benimsemiştir.

1876 Anayasasının insan hakları açısından önemi, Osmanlı Devleti'nde ilk kez, insanların devlete karşı ileri sürebilecekleri hakları bulunduğunun kabul edilmiş olmasıdır. Bununla beraber, tanınmış olan hakların bir güvencesi bulunmamaktaydı. Bu dönem, Padişahın Meclisi feshi ile kısa bir süre sonra sona ermiştir. İnsan haklarının anayasal bağlamda yeniden ele alınabilmesi İkinci Meşrutiyet'le mümkün olabilecektir.

İkinci Meşrutiyet döneminde, Anayasanın bazı kuralları değiştirilerek demokratikleşme ve insan hakları konusunda önemli adımlar atılmıştır. Örneğin, bu değişikliklerle padişahın sürgün yetkisi kaldırılmıştır. Bu dönemde ayrıca haberleşmenin gizliliği, toplanma ve demek kurma hakkı, basının sansür edilemeyeceği gibi konular Anayasa'da düzenlenmiştir. Ancak, anılan dönem de 1909'dı ilan edilen sıkıyönetimle sona ermiştir.

1921 Anayasası ve Cumhuriyet Dönemi

Osmanlı Devleti'nde görülen demokratik gelişmeler, padişahın mutlak iktidarını sınırlamaya yönelik girişimlerdir. Buna karşılık, ulusal devletin kurulması aşamasındaki gelişmeler, egemenliğin kaynağı konusunda köklü bir değişime yol açmıştır. Artık, iktidarın sınırlandırılması veya paylaşılması değil; iktidarın doğrudan halka verilmesi söz konusudur. Bu durum ilk defa, 1921 Anayasası'nda yer almış-

tır. Buna göre, "egemenlik kayıtsız şartsız ulusundur." İlke, demokrasinin kurulması ve gelişmesi anlamında büyük bir atılımdır.

1921 Anayasası insan haklarına ilişkin kurallar içermemektedir. Fakat, yukarıda belirtilen ilkeyi içeriyor olması başlıbaşına bir devrimdir.

1924 Anayasası

1924 Anayasası'nda , o yıllarda diğer ülkelerin anayasalarında yer alan birçok hak ve özgürlüğe yer verilmiştir. Bu hakların varlık nedeni "doğal (tabii) hukuk" anlayışı ile açıklanmıştır; insanlar, hak ve özgürlüklere devlet kurulmadan önce sahiptir. Anayasa'ya göre her Türk özgür doğar, özgür yaşar. Ancak, doğal bir hak olan özgürlük, başkalarının özgürlüğü ile sınırlıdır.

1924 Anayasası döneminde insan haklarıyla ilgili olarak kaydedilen bir gelişme de 1934 yılında kadınlara seçme ve seçilme hakkının tanınmasıdır.

Bir diğer önemli gelişme ise, Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı'nın bitimine doğru tarafsızlığını bozarak, savaşı kazanan demokratik ittifakın yanında yer alması ve bunun sonucu olarak Savaş sonrasında bu ittifaka mensup ülkelerce kurulan Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyine üye olmasıdır. Demokratik alanda gerçekleşen bütün bu gelişmeleri Türkiye'nin çok partili siyasal rejime geçişi takip eder, tamamlar.

1961 Anayasası

1961 Anayasası ile, çağdaş demokratik ülkelerde kabul edilen esaslara dayanan, yeni bir devlet düzeni oluşturulmuştur. Bu yeni düzende de, devlet, yine halkın temsilcilerinden oluşan Meclisin çıkardığı yasalarla yönetilecektir. Fakat, Meclis, bundan böyle, Anayasa'da öngörülen demokrasi ve insan haklarına ilişkin ilkelere aykırı yasa yapamayacaktır. Yani, bu Anayasa tanıdığı hak ve özgürlüklerin güvenliği açısından bir düzenlemeyi de ihtiva etmektedir. Buna göre, yasaların anayasalara uygunluğunu denetlemek üzere, "anayasanın üstünlüğü" ilkesinden hareketle, bir yüksek mahkeme oluşturulacaktır. Anayasa Mahkemesi adını alan bu mahkeme, anayasanın dolayısıyla burada yer alan hak ve özgürlüklerin hukuksal koruyucusu olacaktır.

Yine bu Anayasayla, bir takım özerk kuruluşlar oluşturulmak suretiyle, egemenlik bölüştürülmüş, bu yolla bir kuvvetin aşırı kuvvetlenerek hak ve özgürlükler açısından tehlikeli olması önlenmeye çalışılmıştır. 1961 Anayasası ile Meclis, egemenliği kullanan organlardan yalnızca biri haline gelmiştir. Bu durum, devlet yönetiminde "çoğulculuğu" sağlamıştır.

1961 Anayasası, çağdaş insan haklarını geniş biçimde düzenlemektedir. Yalnızca klasik hakları değil, sosyal ve ekonomik hakları da içermektedir. Anayasa, klasik hakları geniş bir biçimde saymış ve güvence altına almıştır.

Sosyal haklar açısından da aynı yöntemi uygulamıştır. Bu uygulama, çağdaş anayasacılık anlayışına uygun bir uygulamadır.

Anayasa'ya göre, temel hak ve özgürlükler özüne dokunulmadan gerektiğinde sınırlandırılabilir. Diğer bir deyişle, kamu düzeninin bozulmasını önlemek, ülkenin bütünlüğünü korumak gibi meşru gerekçelerle bazı özgürlükler kısıtlanabilir. Fakat bu kısıtlama, hiçbir zaman bir hakkı tamamen ortadan kaldıracak veya onun kullanılmasını büyük ölçüde zorlaştıracak derecede olamaz. Bu kadar büyük bir sınırlama, hakkın özüne dokunan bir sınırlama olarak kabul edilir ve böyle bir sınırlama karşısında Anayasa Mahkemesi'ne müracaat etmek mümkündür. Mahkeme'nin, hakkın özüne dokunan bir yasayı iptal etme yetkisi vardır.⁸

1982 Anayasası

1982 Anayasası, bir tepki anayasası olarak nitelendirilir. Aslında, kurucu iktidar(aslı iktidarlar tarafından hazırlanan her anayasa, kendisinden önceki anayasaya bir tepkidir. Bu anlamda bütün anayasalar tepki anayasalarıdır. Ancak, 1982 Anayasası'nın bu niteliği daha da belirgindir. 1982 Anayasası, bir askeri hareketin ürünüdür. 12 Eylül 1980 öncesinde yaşanan terör ortamına bir daha dönmek amacıyla, önceki Anayasamızdan farklı düzenlenmiştir. Çünkü, yaşanan terör ortamının asıl sorumluluğunun 1961 Anayasası ve onun öngördüğü özgürlükler ortamı olduğu yönünde yaygın bir kanaat vardır. Bununla birlikte, 1982 Anayasasında da, insan hakları ve demokrasi devletin temel nitelikleri arasındadır. Fark yalnızca, devletin kullanacağı yetkiler alanındadır. Bu anlamda, devletin yetkileri artırılmıştır.

Anayasa'nın 2. maddesine göre, Türkiye Cumhuriyeti'nin temel niteliklerinden biri, "demokratik devlet" olmaktır. Demokratik devlet olmanın zorunlu koşulu da, insan haklarının tanınmasıdır. 1982 Anayasası, insan haklarını ayrıntılı olarak düzenlemiştir. Bu düzenleme, diğer çağdaş anayasalarla paralel nitelikte üç bölüm halinde yapılmıştır. Saymak gerekirse bu bölümler: "Kişi hakları ve ödevleri", "sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler" ve "Siyasal haklar ve ödevler"dir. Hemen fark edilebileceği gibi, bölüm başlıklarında "hak" ve "ödev" sözcükleri birlikte kullanılmıştır. Bununla anlatılmak istenen, kişilerin haklarını kullanırken, yerine getirmeleri gereken bazı ödev ve sorumluluklarının da bulunduğudur.⁹

Özet olarak söylemek gerekirse, 1982 Anayasası, insan hakları alanında ayrıntılı düzenlemeler içeren demokratik bir anasadır. Ancak, birey-devlet ilişkilerinde devlete ağırlık veren niteliği, onun insan hakları bağlamında eleştirilmesine zemin hazırlamaktadır.

8 UYGUN, Oktay, Türkiye'de Demokrasi ve İnsan Hakları, TODAİE İHM Yay., Ank. 1996, s. 28.

9 UYGUN, Oktay, a.g.e., s. 34-35.

Türkiye'nin İnsan Hakları Alanında Uluslararası Yükümlülükleri

Türkiye Cumhuriyeti, amacı insanlık idealini, demokrasiyi ve insan haklarını korumak ve geliştirmek olan bir çok uluslararası oluşumun eşit statülü üyesi konumundadır. Yine, daha dar kapsamlı, ekonomik ve politik hedeflere yönelmiş bölgesel bazı oluşumlara üye olmayı da ulusal politikası olarak benimsemiştir. Türkiye, bu politika doğrultusunda, insan haklarının ve demokrasinin geliştirilmesi ve korunması amacıyla uluslararası düzeyde gerçekleştirilen çalışmaların büyük bir bölümüne katılmıştır. Türkiye, katıldığı bütün bu oluşumlarla, insan hakları alanında bazı yükümlülükler üstlendiği gibi, bu yükümlülüklerin gereğince yerine getirilip getirilmediğini incelemek amacıyla andlaşma ve sözleşmelerle oluşturulmuş çeşitli uluslararası kuruluşların denetim yetkisini de kabul etmiştir.

Bu bölümde, Türkiye'nin insan hakları yönünden yükümlülüklerini, taraf olduğu sözleşmeler ve bu sözleşmelerle hüküm altına alınan hak ve özgürlükler bağlamında vermeye çalışacağız.

Türkiye, Birleşmiş Milletler (BM) topluluğunun bir üyesidir. Bu kapsamda, BM kurucu Antlaşması'ni imzalamış¹⁰, BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'ni de kabul etmiştir.¹¹ BM'ce hazırlanmış olan "Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi"ni de onaylamıştır. Yine, BM'ce hazırlanan "İşkence ve Başka Zalimce, İnsanlıkdışı ya da Onurkırıcı Davranış ya da Cezaya Karşı Sözleşme"yi de imzalamış fakat henüz onaylamamıştır (25 Ocak 1988).

Avrupa Konseyi'nin de üyesi olan Türkiye, Konsey tarafından hazırlanan insan hakları ile ilgili çoğu belgeyi onaylamış bulunmaktadır. Saymak gerekirse; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (10 Mart 1954, R.G. 19.3.1954, sayı: 8662) ve Ek protokollerden bazıları, İşkence ve İnsanlıkdışı Ya Da Onurkırıcı Davranış ya da Cezanın Önlenmesi Sözleşmesi (İmza 11 Ocak 1988, onay 26 Şubat 1988, R.G. 27.2.1988, sayı: 19738) ve Avrupa Sosyal Şartı bunlar arasındadır (Onay 1 Ağustos 1989, R.G. 14.10.1989, sayı: 20312).

Taraf olduğu bu metinlerle Türkiye; Irk, cinsiyet, dil ya da din ayrımı gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygılı olmayı, bu hakların herkes için gerçekleşmesine ve geliştirilmesine yardımcı olmayı; herkes için eşitlik ve adaletin temin edilebilmesini; herkesin yaşama hakkını; işkence ya da kötü muameleden muaf tutulma haklarını; dernekleşme ve toplanma haklarını; sağlık, toplumsal güvenlik ve eğitim haklarını; özel yaşam, aile ve konut dokunulmazlığı haklarını; düşünce ve vicdan özgürlüğü ile ifade özgürlüklerini garanti altına almayı taahhüt etmiştir.

10 Türkiye, BM Antlaşması'nı 15 Ağustos 1945 tarihli yasayla onaylamıştır. Resmi Gazete, 24 Ağustos 1945, Sayı: 6092.

11 Türkiye, İHEB'ni 6 Nisan 1949'da kabul etmiştir. Resmi Gazete, 27 Mayıs 1949, Sayı: 7217.

Türkiye, üstlenmiş olduğu bu yükümlülükleri doğrultusunda gerekli tüm yasal-idari önlemleri almayı ve bunlara yönelik çalışmaları gerçekleştirmeyi, üyesi bulunduğu örgütlere vaatetmiştir.

Türkiye'nin Karşı Karşıya Bulunduğu İnsan Hakları Sorunları

Türkiye'nin, yukarıda özetle değinilen insan haklarıyla ilgili yükümlülükleri doğrultusunda, önemli çalışmalar ve iyileştirmeler gerçekleştirdiği, ilgili tüm tarafsız kuruluşlarca kabul edilmektedir. Bununla beraber, uluslararası platformlarda Türkiye'de hâlâ, insan haklarının ihlal edildiği doğrultusunda ciddi bir kanaatin mevcut olduğu da bir gerçektir.

İnsan Hakları alanında Türkiye'ye yönetilen eleştiriler, uluslararası belgelerle belirlenen hak kategorilerinin neredeyse tamamına ilişkindir. Bu iddiaları ortaya atan taraflara göre Türkiye, kişi hak ve özgürlüklerinin, ekonomik ve sosyal hak ve özgürlüklerin, siyasal hak ve özgürlüklerin ciddi kısıtlamalara maruz bırakılan; temel hak ve özgürlüklerin kamu makamları ve güvenlik güçlerince ciddi biçimde ihlal edilebilen bir ülke konumundadır.

Türkiye'nin, insan hakları alanında halihazırda karşı karşıya bulunduğu en önemli sorun temel hak ve özgürlüklerin ihlal edildiği yönünde kendisine yöneltilen iddialardır. Bu kapsamda, Avrupa İnsan Hakları Komisyonu'na Türkiye aleyhine yapılan ve yapılmaya devam edeceği anlaşılan kişisel başvurular ve bu başvurularda yer alan iddialara değinmek gerekir.

Türkiye'nin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi nin "kişisel başvuru hakkını" düzenleyen 25. maddesini kabul etmesi (28 Ocak 1987) ile yapılmaya başlanılan bu başvuruların büyük bir bölümü, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yerleşik kişilerce gerçekleştirilmektedir. Başvurular esas itibarıyla, yaşama hakkının, işkence ve kötü muamele yasağının, aile ve konut hakkının, ifade özgürlüğünün ihlali ile gözaltı sürelerinin uzunluğu ve parti kapatma davalarıyla ilgilidir.

Avrupa İnsan Hakları Komisyonu'na 1997 yılı Mayıs ayı itibarıyla Türkiye aleyhine yapılmış ve resmîyet kazanmış başvuru sayısı 1216'dır. Bunlardan;

- Komisyon önünde bulunan başvuru sayısı 689,
- Bakanlar Komitesi önünde bulunanların sayısı 5,
- Avrupa İnsan Hakları Divanı önünde halihazırda işlem gören başvuru sayısı 23,
- Kayda geçirilmiş fakat "kabul edilebilirlik" işlemi yapılmamış başvuru sayısı 499,
- Dostane çözüm yoluyla sonuçlandırılan başvuru sayısı 4'dür.

Başvuru miktarındaki yoğun artış Temmuz 1996 itibarıyla yapılmış olan başvuru sayısı dikkate alındığında açıkça görülecektir. Buna göre, 1996

Temmuz ayına kadar Türkiye aleyhine Komisyon'a yapılan başvuruların dökümü şu şekildedir:

- **Yapılan ve henüz Komisyonca incelenmemiş olan başvuru sayısı 611,**
- **Türkiye'nin bilgisine sunulan başvuru sayısı 489,**
- **Komisyon tarafından kabul edilebilir bulunan başvuru sayısı 111'dir.**

Söz konusu başvurularda yer alan iddialar doğrultusunda, Komisyon tarafından Türk Hükümeti aleyhine alınacak ihlal kararları, Avrupa İnsan Hakları Divanı'nın, özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesinde insan hakları ihlallerinin "mutad idari uygulama" haline geldiği gibi bir görüşe varması sonucunu doğurabilecektir ki, bu durum Türkiye açısından son derece olumsuz sonuçlara yol açacaktır.

Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu insan hakları sorunları kapsamında değinilmesi gereken bir diğer husus da, Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi'nin (AİÖK), Türkiye'ye ilişkin tespitleridir. Türkiye'nin de taraf olduğu İşkence ve İnsanlıkdışı ya da Onurkırıcı davranış ya da Cezanın Önlenmesi Avrupa Sözleşmesi ile kurulmuş olan bu Komite, Sözleşme ile öngörülen düzenlemelere uyulup uyulmadığını tespit edecek bir denetim mekanizmasıdır.

Komite çalışmalarını, Sözleşmenin 7. maddesi doğrultusunda, özgürlüğünden yoksun bırakılan kimselerin işkence ve insanlıkdışı ya da onurkırıcı davranış ya da cezaya karşı korunması amacı çerçevesinde yürütmekte olup bu kapsamda, taraf devletlere ani-habersiz veya haberli-periyodik ziyaretlerde bulunabilmektedir. Komite, bu ziyaretleri neticesinde bir rapor hazırlar ve ilgili taraf devletin Sözleşmeye aykırı davrandığı sonucuna ulaştığı takdirde bu raporu yayınlatabilir.

Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi yukarıda belirtilen kapsamda Türkiye'ye 1990, 1991, 1992, 1994, 1996 ve 1997 yılları arasında çeşitli ziyaretlerde bulunmuştur. 1992 ve 1996 ziyaretleri sonrasında hazırlamış olduğu raporlar hakkında "kamu açıklaması" nda bulunmuştur. Komite, Türkiye'ye yapmış olduğu bu ziyaretler sonucunda genel olarak; hücre ve nezarethanelerin fiziki koşullarının yetersiz olduğu ve buralarda gerekli kayıtların yeterli şekilde tutulmadığı, gözaltı sürelerinin uzun olduğu ve gözaltına alınanların yasal haklarını kullanabilmeleri için gerekli olanakların sağlanmadığı, doktor raporlarının alınmadığı, tutuklu ve hükümlülerin günlük zaruri ihtiyaçlarının ve sağlık ihtiyaçlarının yeterli oranda karşılanmadığı gibi sonuçlara varmıştır. Bunların yanı sıra Komite, bazı mahallerde, işkence ve kötü muamelede kullanıldığı yönünde kuşkuya düştüğü bir takım araçlar bulunduğu hususuna kamu açıklamalarında yer vermiştir. Komite, tespit etmiş olduğu bu eksikliklerin giderilmesi doğrultusunda birtakım tavsiyelerde de bulunmuştur.

Türkiye'ye yöneltilen ihlal iddialarını nitelikleri itibarıyla sınıflandırmak gerekirse, bunların bir bölümünün mevcut yasal düzenlemelerle, diğerlerinin ise,

idari uygulamalarla ilgili olduğu söylenebilir. Yasal düzenlemelerle ilgili olanların ve yasalarda yapılması gerekli olan değişikliklerin neler olduğu yazımızın konusu değildir. Biz burada, daha çok idari uygulamalardan kaynaklandığı düşünülen iddialar ve bunların giderilmesi yönünde İçişleri Bakanlığı bünyesinde gerçekleştirilen çalışmalar üzerinde duracağız.

İnsan Hakları Alanında İçişleri Bakanlığınca Gerçekleştirilen Çalışmalar

Gerek yukarıda açıklanmaya çalışılan sorunlar ve gerekse insan hakları alanında Türkiye'yi hedef alan diğer iddialarla ilgili olarak, İçişleri Bakanlığınca bünyesi içinde, görev kapsamına giren iddia ve ithamların bertaraf edilmesi doğrultusunda bazı çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmaları, hedefledikleri sonuçlar bağlamında işkence ve kötü muamelenin önlenmesi, gözaltı koşullarının iyileştirilmesi, doktor muayene ve raporlarının düzenlenmesi ile kayıp iddiaları hakkındaki çalışmalar ve insan hakları eğitimi konularında yapılan çalışmalar şeklinde, çeşitli başlıklar altında ele almak mümkündür. Ancak daha önce, insan hakları ile ilgili tüm bu çalışmaları yürütmek amacıyla Bakanlık bünyesinde gerçekleştirilen teşkilatlanma konusuna ilişkin bilgi vereceğiz.

Teşkilatlanma

Yukarıda, insan hakları alanındaki tarihsel gelişmeler hakkında bilgi verilirken, bu tarihsel süreç Türkiye açısından da ele alınmıştı. Kişi hakları ve özgürlükleri çerçevesinde insan hakları alanında meydana gelen gelişmeler için daha gerilere gitmek mümkündür ancak, Türkiye kamuoyu bağlamında insan hakları konusu daha çok seksenli yıllarda güncellik kazanan bir olgudur. Halbuki Türkiye, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ni 1948'de, hazırlanması aşamasında kabul etmiş, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ise, 1954 yılında taraf olmuştur. Onaylanmaları ile birlikte taraf devletler açısından çok ve çeşitli yükümlülükler doğuran bu bildirge ve sözleşmenin, Hükümetleri ve kamuoyunu, bugün olduğu biçimiyle harekete geçirmemiş olması ilginçtir.

Bu açıdan, asıl hareketlilik ancak, "bireysel başvuru hakkı"nın kabul edildiği 1987 yılından sonra başlar. Bu tarihten itibaren vatandaşlarımız, Türkiye aleyhine Avrupa İnsan Hakları Komisyonu'na müracaat etmeye başlamış, hükümetler de, insan haklarıyla ilgili olarak gerek Komisyon nezdinde gerekse diğer ulusal ve uluslararası platformlarda Türkiye'ye yöneltilen eleştiriler nedeniyle bir takım önlemler almak ihtiyacı hissetmişlerdir. Bu ihtiyaç doğrultusunda, gerekli çalışmaların yapılabilmesi için ilgili Bakanlıklar bünyesinde teşkilatlanma çalışmalarına başlanmıştır. İçişleri Bakanlığının da aynı sebepten hareketle, bünyesinde yeni birimler oluşturduğu görülmektedir.

Bu kapsamda ilk olarak, Bakanlık Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı bünyesinde bir daire başkanlığı kurulmuştur. 24.06.1988 tari-

hinde kurulan bu daire "Çok Uluslu Kuruluşlar Dairesi Başkanlığıdır. Daha sonra adı "İnsan Hakları ve Uluslararası Kuruluşlar" olarak değiştirilen bu dairenin insan hakları ile ilgili görevleri, İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmelik'in (17.09.1985) 18.06.1992 tarihli Yönetmelikle değişik 10. maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır:

"...

- Bakanlığın Anayasada yazılı temel insan hak ve hürriyetleri alanında üstlendiği görevlerle, uluslararası alanda taraf olduğumuz sözleşmeler çerçevesinde; insan haklarına ilişkin uygulama ve gelişmeleri izlemek, değerlendirmek..."

- "İnsan haklarına ilişkin olarak, Bakanlığın ve Bağlı Kuruluşlarının görev alanına giren iddia ve şikayetleri değerlendirmek, gereği için uygulayıcı birimlere göndermek ve sonuçları izlemek."

Dairenin görevlerini belirleyen 10. madde, 9 bentten oluşmakta ve diğer bentlerde de yine, insan hakları konularında yürütülecek diğer çalışmaların neler olduğu ve hangi çerçevede yürütüleceği sıralanmaktadır.

Bu daireye ek olarak, insan hakları konularında, anılan daire ile koordinasyon halinde çalışmalarda bulunmak üzere, Bakanlık Bağlı Kuruluşları olan Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde 1994, Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde ise, 1996 yıllarında, birer "İnsan Hakları Şubesi" kurularak faaliyete geçirilmiştir.

Söz konusu birimler, insan hakları alanında ulusal-uluslararası gelişmeleri takip etmek, anılan konularda inceleme ve araştırmalarda bulunmak, Türkiye'ye yönelik iddiaları değerlendirmek, bunları cevaplandırmak ve tüm bu konular kapsamında ilgili diğer kurum ve kuruluşlarca yapılan çalışmalara, İçişleri Bakanlığını temsilen gerekli hazırlıkları yaparak katılmak üzere çalışmalarda bulunmaktadır.

Belirtmek gerekir ki, insan hakları alanında çalışmalarda bulunmak yalnızca bu birimlerin uhdesinde olan bir konu değildir. Bakanlık bünyesinde bulunan tüm birimler görev alanlarıyla ilgili olarak, önlerine geldiğinde bu konular hakkında gerekli faaliyette bulunmaktadır. Yalnızca, insan hakları birimleri aslen ve sürekli olarak insan hakları konularıyla ilgili çalışmalarda bulunmak üzere kurulmuş birimlerdir.

İşkence ve Kötü Muamelenin Önlenmesi

İşkence ve bunun kadar ağır olmamakla birlikte kötü muamele en büyük insanlık ayıbıdır. İşkence, gerek uluslararası hukukun, gerekse iç hukukun mutlak olarak reddettiği bir uygulamadır. İşkence yasağı, bu konuda hiçbir andlaşmaya taraf olmasa da her devleti bağlayan genel ve mutlak bir nitelik taşır. İşkence, insan kişiliğinin ortadan kaldırılması sonucunu doğuran, ağır acı veren uygulama-

lardır; bu nedenle "insanlık dışı" sayılır. Bu uygulamalar resmi görevliler tarafından yapılır ya da onların dolaylı ilişkisi sonucu ortaya çıkar. İşkence yasağı, olağanüstü dönemlerde bile askıya alınması mümkün olmayan "sert haklardır".¹²

Herşeyden önce, insan hakları dokunulmaz bir "maddi ve manevi alanın varlığı" ile başlar. Bu nedenle bu varlığı korumaya yönelik hükümler kadar, bunların uygulamaya konmasına ilişkin biçimsel, şekli güvenceler de önem taşımaktadır. Türkiye, "İşkencenin, İnsanlık dışı ya da Küçültücü Ceza ve Muamelelerin Önlenmesine ilişkin'1 Birleşmiş Milletler ve Avrupa Sözleşmelerine taraf olmak suretiyle, bunları Türk Mevzuatının bir parçası haline getirerek, şekli-biçimsel güvenceleri sağlamıştır.¹³ Yine gerek Anayasamızda (m. 17) gerekse Türk Ceza Kanunu'nda (m. 243, 245) bu fiiller suç olarak sayılmış ve müeyyideye bağlanmıştır.

İşkence, özellikle genel kolluk tarafından suça ilişkin verilerin toplanması sonrasında ve sanık gözaltında iken işlendiğinden Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'nda 1992 yılında 3842 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler yoluyla, genel kolluğun ifade alma yetkisi ayrıntılı biçimde düzenlenmiş (m. 135, 135/a) ve kişinin özgür iradesi üzerine baskı yapılması veya bunu etkileyen yöntemler uygulanması yasaklanmıştır. Aynı değişikliklerle, işkence ve kötü muamelenin en çok gerçekleşmesi olasılığı bulunan gözaltı uygulamasına ilişkin olarak bazı başka iyileştirmeler de yapılarak; gözaltı süreleri kısaltılmış, sanıklara bu süreler zarfında avukat bulundurma, hukuki yardımdan yararlanma hakları tanınmıştır. Yine bu değişiklikler vasıtasıyla sanığın gözaltına alınma nedenini öğrenme ve yakınlarına haber verebilme hakları güvence altına alınmıştır. Ancak, bütün bu gelişmelere rağmen, Türkiye hakkında ileri sürülen işkence iddialarının önünün alınabildiğini söylemek mümkün değildir.

Konu doğrudan İçişleri Bakanlığı görev alanı kapsamındadır. İddiaların yöneldiği adres, gözaltı uygulamasının gerçekleştiği Bakanlık Bağlı Kuruluşları Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı birimleri ve buradaki personel yani, güvenlik güçleri mensuplarıdır. Aşağıda sıralanacak çalışmalardan da görüleceği üzere Bakanlık, anılan konu üzerinde önemle durmuş ve çeşitli alanlarda çok yönlü idari düzenleme ve tasarruflarda bulunmuştur.

Bu çalışmaları genel olarak, "Gözaltı, Sorgulama ve İfade Alma Talimat ve Yönergeleri", "Gözaltı Koşullarının İyileştirilmesi", "Doktor Raporlarının Düzenlenmesi" ve "Eğitim" başlıkları altında toplamak mümkündür.

Gözaltı, Sorgulama ve İfade Alma Talimatnamesi /Yönergesi

Yukarıda da ifade olunduğu üzere, işkence ve kötü muamele uygulamalarının, özellikle polis ve jandarmada, gözaltı sırasında gerçekleştiği belirtilmekte

12 AKILLIOĞLU, Tekin, İnsan Hakları, s. 239.

13 KABAOĞLU, Ö.İbrahim, Özgürlükler Hukuku, s. 178.

dir. Genellikle, gözetim sırasında sanıktan ifadesini/itirafını almak amacıyla bir yöntem olarak başvuru işkence ve kötü muamele Türkiye bağlamında, sistematik olmamakla birlikte yaygın olarak başvuru bir yöntem olduğu ileri sürülmektedir. Gözetim sürelerinin uzun olması, gözetimin başlangıcında sanığa haklarının bildirilmemesi ve avukat sağlanmamasının; doktor raporlarının alınmaması veya düzensiz alınmasının bu uygulamaların ortadan kaldırılabilmesini veya tespit edilebilmesini engelleyen hususlar olduğu ifade edilmektedir.

Söz konusu suçlar için mevzuatımızda öngörülen müeyyidelerin bu suçun sanıkları için mutlaka uygulanması gerektiği belirlenmesinin yanı sıra; yukarıda belirtilen olumsuzlukların giderilmesinin ve gözetimin fiziki koşullarının düzeltilmesinin bu tür uygulamaların önlenmesi açısından mutlaka gerekli tedbirler olduğu da, iddiaları ortaya koyan kurum/kuruluşların üstünde önemle durduğu konular arasındadır. İddiaların önünün alınabilmesinin ancak, belirtilen doğrultuda alınacak önlemler vasıtasıyla mümkün olabileceği aşikardır.

Gerek CMUK'nda 1992 yılında yapılan değişiklik, gerekse yine aynı Kanun ve 2845 sayılı Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'da, 1997 yılında yapılan değişikliklerle gözetim altına alınan şahıslara yukarıda sıralanan çerçevede bazı haklar tanınmış, aynı zamanda gözetim süreleri de önemli oranlarda kısaltılmıştır (06.03.1997 tarih ve 4229 sayılı Kanun).¹⁴ Yapılan değişikliklerle, gözetim süreleri büyük oranda Avrupa standartlarına uygun hale getirilmiştir. Bu şekilde, gözetim sürelerinin uzunluğu ve gözetim süresi zarfında sinğin bazı haklardan yararlanamaması nedeniyle vuku bulduğu ileri sürülen iddiaların ve buna temel oluşturan uygulamaların önlenmesi yolunda önemli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Ancak, belirtmek gerekir ki, yapılan değişikliklerin beklenen sonuçları doğurabilmesi, bunların uygulama alanına yansıtılmasıyla doğrudan ilintilidir ve bu kapsamda İçişleri Bakanlığınca gerçekleştirilen çalışmalar hayati önem taşımaktadır.

İçişleri Bakanlığınca, yukarıda değinilen hususlardan hareketle, özgürlüklerinden mahrum bırakılmış şahısların uluslararası metinler ve ulusal yasalar gereğince sahip oldukları haklar doğrultusunda düzenlemelerde bulunulmuş, bu kapsamda öncelikle bir "Gözetim, Sorgulama ve İfade Alma Talimatnamesi" ile bir de "Gözetim, Sorgulama ve İfade Alma Yönergesi" hazırlanmıştır. Bu Talimatname ve Yönerge, CMUK'nda 1997 yılında gerçekleştirilen ikinci değişikliğin ardından revize edilerek yeniden yürürlüğe konmuştur. Talimatname, Emniyet Genel Müdürlüğü, Yönerge, Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde hazırlanmıştır. "Gözetim, Sorgulama ve İfade Alma Talimatnamesi ve Yönergesi" sırasıyla 03.09.1995 ve 18 Ocak 1996 tarihlerinde yürürlüğe girmiştir.

Hazırlanan bu yönerge ve talimatnamelerle, sorgulama esas ve usulleri, sorgulama mahallerinin sahip olması gereken nitelikler, sanığın sahip olduğu haklar, yasak sorgu yöntemleri, nezarethane defter ve kayıt usulleri ve sanığın nezarethanede bulundurulduğu süreler içinde ihtiyaçlarının karşılanması konusunda uyulması gereken esaslar hüküm altına alınmıştır. Buna göre örneğin, sorgulama ve ifade alma esnasında sanığa:

- Susma hakkının bulunduğu,
- İsnad edilen suçun ne olduğunun,
- Müdafî tayin hakkı bulunduğu veya böyle bir olanağının bulunmaması halinde kendisine baro tarafından bir müdafî tayin edilebileceğinin,
- istediği kişiye haber verebileceğinin, hatırlatılması zorunluluğu getirilmiştir.

Yine, bu metinlerle; ifade verenin veya sanığın beyanının özgür iradesine dayanması gerektiği; gözaltına alma, salıverme ve yer değiştirmelerde kayıtların mutlaka ve düzenli olarak tutulması hüküm altına alınarak, bunun dışındaki yöntemlerin kabul edilemeyeceği düzenlenmiştir.

Diğer bir konu, gözaltına alınan şahıslara haklarını bildirmeye yönelik formlar hazırlanmasıdır. Özgürlüğünden mahrum bırakılmış şahıslara uluslararası belgelerle tanınan bu hak doğrultusunda İçişleri Bakanlığınca bir düzenleme gerçekleştirilmiştir. Söz konusu düzenleme çerçevesinde, Türkçe ile birlikte çeşitli dillerde "formlar" hazırlanmıştır. Anılan "formlar", sanığa CMUK gereğince sahip olduğu hakları hatırlatmaya yönelik olarak, bu amacı sağlayacak bir içerikte hazırlanmıştır. "Form"ların, gözaltı süresinin başlangıcında bütün sanıklara mutlaka verilmesi gerektiği tüm taşra teşkilatına gönderilen bir genelge ile talimatlandırılmıştır.

Gözaltı Koşullarının İyileştirilmesi

İnsan hakları alanında Türkiye'ye yöneltilen bir diğer eleştiri, özgürlüğünden mahrum bırakılan kişilerin bulunduruldukları mahallerin fiziki koşullar açısından yetersiz ya da kötü koşullara sahip olmasıdır. Uluslararası belgelerle belirlendiği şekliyle nezarethane odalarının, enaz 7 m² genişliğinde, 2.5 m. yüksekliğinde ve iki duvar arasında da enaz 2 m. aralık olacak şekilde düzenlenmesi, yeterli doğal aydınlatmaya, ışıklandırma ve havalandırmaya sahip olması gerekmektedir.

İçişleri Bakanlığı bünyesinde, gözaltı mahallerinin fiziki koşullarının düzeltilmesi ve eksikliklerin giderilerek bu mahallerin uluslararası sözleşmelerle belirlenen standartlara uygun hale getirilmesi doğrultusunda bir çalışma 1995 yılında başlatılmıştır. Parasal yönü ağır basan bu çalışmanın bugünden yarma sonuçlandırılmayacağı açıktır. Yine de, bugüne kadar; Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde 1961 ve Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde 313 adet nezarethanenin

uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi gerektiği, Jandarma Genel Komutanlığı bünyesindeki 250 karakolda ise, yeni nezarethane yapılması gerektiği tespit edilmiştir. Bu çalışma için ihtiyaç duyulan ödenek miktarı 1 Trilyon TL. sınıfı üzerindedir. Ancak, başlatılan çalışma kapsamında bugüne kadar; her iki birim 1996 ve 1997 bütçelerine toplam 181 milyar TL. ödenek sağlanabilmiştir. Uygulamanın, tespit edilen mahallerin tümü tamamlanmaya kadar sürdürülmesi amaçlanmaktadır. Çalışmaların hedeflendiği şekilde tamamlanabilmesi ihtiyaç duyulan ödeneğin sağlanmasıyla mümkün olabilecektir ve tamamlanabildiği takdirde, bu konudaki eleştirilerin büyük oranda ortadan kaldırılması sağlanabilecektir.

Yukarıda sözü edilen çalışmalar hedeflendiği şekilde sonuçlandırılrsa dahi yalnızca; nezarethane ve gözaltı odalarının boyutlarına, aydınlatma ve havalandırma koşullarına ilişkin eksiklikler, kısaca, fiziki koşullar düzeltilmiş olacaktır. Bir de, yine uluslararası belgelerle öngörüldüğü üzere, burada bulunduranlar için yeterli hijyen koşullarının temin edilmesi; geceleyecek kişiler için yatak, şilte ve battaniyenin bulundurulması; bu şahıslara yeterli gıda teinin edilmesi ve bunların yanı sıra, nezarethane uzun süre kalacaklar için günde en az bir saat açık hava olanağının sağlanması hususu ile uzun süre gözaltında kalacaklar için egzersiz imkanlarının sağlanması gibi zorunluluklar vardır. İşkence ve kötü muamele iddialarının ortadan kaldırılabilmesi açısından bu konularda da iyileştirmeler yapılması, buna yönelik tedbirler alınması gerekmektedir. Gözaltı Talimatnamesi ve Yönergesi ile anılan hususlara ilişkin bazı düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, Gözaltı Talimatnamesi/Yönergesi, nezarethane ve sorgu mahallerinin yeterli havalandırma ve ışıklandırma imkanları; duş, lavabo, tuvalet imkanları; uygun oturma bankı, yatak ve battaniye imkanıyla donatılması gerektiğini hükme bağlamıştır. Bununla birlikte yukarıda da belirtildiği gibi, söz konusu düzenlemelerin gerçekleştirilmesinin mali bir boyutu vardır ve bu yöndeki çalışmaların tamamlanabilmesi ancak gerekli ödenekler bütünüyle temin edilebildiği takdirde, zaman içinde tamamlanabilecektir.

Görülebileceği üzere, işkence ve kötü muamelelerin gözaltı uygulamalarıyla ilgili boyutuna ilişkin idari düzenlemeler yeterlidir. Bu aşamada sorun, ihtiyaç duyulan ödeneklerin temin edilebilmesi ve bu düzenlemelerin tam anlamıyla uygulanmasının sağlanmasıdır. Ödenek konusu, genel bütçeyi de ilgilendiren, bütçeye olanaklarıyla sınırlı, sorunlu bir konudur. İdarece gerçekleştirilen düzenlemelerin uygulanması ise, sürekli takip ve denetimlerle kolaylıkla mümkün kılınabilecek bir husustur. İçişleri Bakanlığınca bu konuda da birtakım tedbirler alındığı görülmektedir. Bakanlık, insan hakları konularında iyileştirmeye yönelik olarak gerçekleştirdiği düzenlemelerin uygulanıp uygulanmadığını teftiş birimleri, mülki amirler, emniyet ve jandarma sıralı amirlerince izlenmesini öngören düzenlemelerde bulunmuştur. Uygulama söz konusu görevlilerce takip edilecek ve tespit edilecek aksaklık/eksiklikler Bakanlığa bildirilecektir. Bu aksaklık ve eksiklik-

lerde ihmalî ya da sorumluluğu bulunan görevliler hakkında ise, derhal soruşturma başlatılacaktır.

Burada değinilmesi gereken önemli bir konu da Memurun Muhakematı Kanunu uygulamalarıdır. Bilindiği üzere MMHK. memurun görevi başında veya görevi ile ilgili olarak işlediği suçlardan dolayı yargılanmaları hususunda düzenlemeler içeren bir kanundur. Bu Kanuna göre memur kişilerin, yukarıda belirtilen durumlarda yargılanmalarının gerekip gerekmediğine dair karar, İl ve İlçe İdare Kurulları aracılığıyla alınır. Bu kurulların başkanı ise, illerde Vali veya görevlendireceği bir Vali Yardımcısı, ilçelerde Kaymakamdır. Kanunun öngördüğü biçimiyle görevi başında veya görevi ile ilgili olarak bir suç işlediği isnad olunan memurun yargılanması ancak başkanlığı belirtilen görevlilerce yürütülen kurulların alacakları "lüzumu muhakeme" kararı ile mümkün olabilecektir. Bu kurulca alınacak "menî muhakeme ve lüzumu muhakeme kararları" üst yargı denetimine otomatik olarak tabidir.

Söz konusu Kanun bağlamında Türkiye'ye yöneltilen ciddi suçlamalar; işkence ve kötü muamele iddiaları hakkında bu Kanun çerçevesinde yapılan soruşturmanın yeterli olmadığı, soruşturma sürelerinin uzun olduğu ve MMHK'nu uygulamakla görevli makamların önlerine gelen iddialar için bunu uygulamak hususunda isteksiz davrandıkları yönündedir. Bu nedenle, anılan Kanun kaldırılmalı veya mevcut aksamaları giderecek şekilde değiştirilmelidir. İçişleri Bakanlığına göre, ileri sürülen iddiaların bir kısmını doğrular nitelikte somut örnekler vardır. Örneğin, uygulamalarda soruşturma aşamalarının uzun sürdüğü bir gerçektir. Ya da, İl ve İlçe İdare Kurullarınca alınan "menî ve lüzumu muhakeme kararları" dışında bazı kararlar açısından üst yargı yolunun işlemediği de doğrudur. Ama, kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü memurların görevlerini aksatmadan yürütebilmesi gibi önemli bir ihtiyacı karşılayan MMHK'un, uygulamadan kaynaklanan bir takım yanlışlardan ötürü tümden kaldırılmasının daha vahim sonuçlar doğuracağı da kesindir. Yapılması gereken, tespit edildiği her durumda yanlış uygulamaların düzeltilmesi ve bu konuda eğitim çalışmalarına ağırlık verilmesidir.

Bakanlık Kanunun öngördüğü prosedürün dışına taşmış her uygulama için düzeltilmesi yönünde müdahalelerde bulunmuş ayrıca, bu konuyu mülki idare amirlerine yönelik olarak düzenlemiş olduğu seminerlerin kapsamına dahil ederek eğitim çalışmaları da gerçekleştirmiştir. Bundan sonra da devam edecek olan eğitim çalışmaları vasıtasıyla, değinilen sorunların giderilmesinin mümkün olabileceği düşünülmektedir.

Doktor Raporlarının Düzenlenmesi

İşkence ve kötü muamelenin önlenmesi çerçevesinde alınabilecek tedbirlerden bir diğeri, gözaltına alınan şahısların gözaltı başlangıcında ve uzun süreli gözaltılarda gözaltı süresince periyodik olarak ve nihayet salıverme veya sevk es

nasında şahısların doktor kontrolünden geçirilerek doktor raporlarının alınması hususudur.

Bu bağlamda, Sağlık Bakanlığınca "Adli Rapor Formu" hazırlanmış ve 25 Ocak 1995 tarihli bir genelge ile Bakanlık taşra teşkilatına gönderilmiştir. Bu form, İçişleri Bakanlığınca da kendi teşkilatına yayımlanmıştır. Ancak, gözüaltına alınan her şahıs için düzenlenmesi gereken bu formların hazırlanması, Türkiye'ye yöneltilen suçlamaların önlenmesi açısından yeterli olmamaktadır. Çünkü suçlamalar, yalnızca bu formların düzenlenmediği ya da düzenli olarak hazırlanmadığı konusu ile sınırlı değildir. Bu suçlamalarda ayrıca, söz konusu formların düzenlenmesine kolluk kuvvetlerince müdahale edilmemesi gerektiği vurgulanarak Türkiye açısından uygulamanın buna uygun olmadığı da ileri sürülmektedir.

İçişleri Bakanlığınca, sorunun çözümü doğrultusunda, ilgili diğer bakanlıklarla işbirliği halinde bir düzenlemeye gidilmiştir. Bu çerçevede, adli rapor formlarının üç nüsha halinde hazırlanması, bunlardan birinin ilgili doktora kalması, ikinci nüshanın kapalı ve mühürlü bir zarf içinde sanığı muayeneye getiren kolluk kuvveti görevlilerine, sorumlu amirlerine ulaştırmak üzere verilmesi yönünde bir uygulama geliştirilmiştir. Bu uygulama ile, sanıkla teması bulunan güvenlik görevlilerinin, raporun içeriğinden habersiz olmalarının ve bu yolla raporla ilgili olarak sağlık görevlilerine müdahalelerinin engellenebilmesi hedeflenmiştir. Yeni düzenleme ile ilgili bakanlıklar ve özellikle İçişleri Bakanlığınca taşra teşkilatlarına titizlikle uygulanması kaydıyla bildirilmiştir. Aynı genelge ve gerekse evvelce gönderilen diğer genelgeler ile, kolluk gücü görevlilerinin, raporlarının hazırlanması sırasında, güvenlik gerekleri hariç, doktor ve sanığı yalnız bırakmaları da istenmiştir. Düzenlemenin, öngörüldüğü biçimde eksiksiz uygulanması halinde, bu konudaki iddiaların sona erdirilmesi mümkün olabilecektir.

İnsan Hakları Eğitimi

Demokrasi ile genel olarak insan hakları ve özel olarak da insan hakları eğitimi, birbirinin olmazsa olmaz koşuludur. Varlıkları, herbirinin varlık koşuludur. İnsan hakları eğitimi; demokrasiyi yerleştirmenin, korumanın ve güçlendirerek yaşatmanın önkoşuludur. İnsan hakları alanında öngörülen denetim mekanizmalarının bu hakların korunması konusunda yeterli kalması sürekli gündemde olan bir durumdur. İnsan haklarının korunması ve geliştirilmesi yalnızca bu mekanizmaların veya mevzuatçı çözümlerin olanaklı kılacağı bir husus değildir. Bunun birinci ve en önemli yolu vatandaşların ve her düzeyde kamu görevlilerinin insan hakları alanında eğitimi ile sağlanabilir.¹⁵

İçişleri Bakanlığının bu alandaki çalışmaları gerekli yoğunluk ve içeriktedir. Bakanlık bünyesinde insan hakları eğitimi, gerek polis, gerekse jandarma okulla-

15 GÜLMEZ, Mesut, İnsan Hakları ve Demokrasi Eğitimi, TODAİE.

rında müfredata konulan dersler vasıtasıyla sürekli olarak; aynı zamanda değişik tarihlerde düzenlenen seminerler yoluyla da dönemsel olarak yürütülmektedir.

İçişleri Bakanlığına bağlı polis ve jandarma okullarında insan hakları dersleri 1991 yılından itibaren müfredata konulmuş ve bu konuda eğitim materyalleri hazırlanarak uygulamaya geçirilmiştir. Söz konusu materyaller arasında, Avrupa İnsan Hakları Komisyonu Uzmanlar Komitesi üyelerinden John Alderson tarafından hazırlanan "İnsan Hakları ve Polis" adlı kitap ile Prof. Dr. Feridun Yenisey tarafından hazırlanan "İnsan Hakları" adlı kitapları saymak mümkündür.

Yine, polis okullarında okutulmakta olan "Anayasa" dersi programına "İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi" eklenmiş, aynı ders kapsamında CMUK işlenmeye başlanmıştır.

İnsan hakları eğitimi konusunda Bakanlık bünyesinde çeşitli düzeylerde sürdürülmekte olan faaliyetler arasında özellikle "İnsan Hakları Seminerleri"ne değinmek gerekir.

İçişleri Bakanlığı bu seminerlerde; İnsan hakları sistematığının evrenselleştirilmesi amacından hareketle gerek Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi gerekse Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) bünyesinde oluşturulan uluslararası insan hakları belgelerinin tanıtılması, bu belgelerin, çoğunluğuna taraf olması nedeniyle Türkiye'nin üstlenmiş olduğu sorumlulukların, gereğince yerine getirilmesi ve çeşitli uluslararası platformlarda Türkiye'ye yöneltilen iddia ve ithamların önlenmesi için ne gibi faaliyetler yapılabileceği hususlarında bilgi ve görüş alışverişinin sağlanmasını amaçlamıştır.

Seminerler, il ve ilçelerde güvenlik ve asayiş hizmetlerinin yürütülmesi hususunda ortak sorumluluğu bulunan ve hizmetleri koordinasyon içerisinde birlikte yürütmek durumunda olan mülki idare amirleri, üst düzey emniyet ve jandarma mensuplarına yönelik olarak düzenlenmiş ve 1996 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır.

İnsan Hakları Seminerleri'nin ilki, 23 Eylül-4 Ekim 1996 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Bu ilk seminere, çoğunluğunu Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde bulunan illerde görev yapmakta olan 26 Vali Yardımcısı ve 217 Kaymakam ile 52 üst düzey güvenlik görevlisinden oluşan toplam 295 personel katılmıştır.

Seminer kapsamında; Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi ile AGİT bünyesinde hazırlanan sözleşmeler, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İşkencenin ve Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza veya Muamelelerin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi'nin Türkiye'ye yüklediği yükümlülükler ve bu sözleşmelerin ulusal hukukumuza etkileri konuları işlenmiştir.

Seminer dizisinin ikincisi ise, 05-23 Mayıs 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Seminerin bu bölümüne Marmara Bölgesinde bulunan 11 ilin Vali Yardımcısı ve 128 Kaymakam, 97 üst düzey güvenlik personelinin oluşan 237 personel katılmıştır.

Seminer kapsamında;

- İç Hukukumuzda İnsan Haklarına İlişkin Düzenlemeler,
 - Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesinin Ziyaret ve İncelemelerinde Tespit Edilen Eksiklikler,
 - İnsan Hakları İhlalleri İddialarına Karşı Mülki İdare Amirlerinin ve Güvenlik Görevlilerinin Dikkat Etmesi Gereken Hususlar,
 - Ülkemizin Taraf Olduğu Uluslararası Sözleşmeler ve İç Mevzuatımız Kapsamında Mülki İdare Amirleri ve Güvenlik Güçleri Mensuplarının İnsan Haklarına Yönelik Görev ve Sorumlulukları,
 - Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve AGİT'te Türkiye'nin İnsan Hakları Yönünden Ahdi Yükümlülükleri ve Türk Dış Politikası,
 - İşkencenin Önlenmesine Yönelik Olarak Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi Bünyesinde Faaliyette Bulunan Komisyon ve Komitelerle Avrupa İnsan Hakları Divanının Yetkileri, Çalışma Esas ve Usulleri,
 - Avrupa Birliği ve İnsan Hakları,
- başlıklı konular işlenmiştir.

Hali hazırda toplam 37 il ve 532 personele yönelik olarak gerçekleştirilen bu seminerlerin, önümüzdeki yıllarda aynı kapsam ve içerikle geri kalan 43 il'i de kapsayacak şekilde sürdürülmesi planlanmaktadır.

Güvenlik güçleri personelinin insan hakları konusunda eğitimi çerçevesinde yürütülen bir çalışma da, Avrupa Konseyi nezdinde yapılan girişimler neticesinde 20 emniyet ve jandarma personelinin Konsey'e üye ülkelerde eğitime tabi tutulmasıdır. Bugüne kadar 14 personel çeşitli ülkelerdeki eğitimlerini tamamlayarak dönmüştür.

Bakanlık bünyesinde insan hakları eğitimi konusunda yapılan diğer çalışmalardan bir kısmını şu şekilde özetlemek mümkündür.

İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü, 1996 yılından itibaren çevik kuvvet birimlerinde görev yapan polisler için çeşitli dönemler halinde "Toplumsal Olaylar Amir Bilgilendirme Kursu" düzenlemiştir. Bu kurslarla, toplumsal olaylarda görevli personelin tutum ve davranışlarının geliştirilmesi amaçlanmıştır.

- İnsan hakları eğitimi kapsamında, "Modern Sorgulama Teknikleri" 1996 tarihinden itibaren polis okulları müfredatlarına ders olarak konmuştur.

- Ülke genelinde görev yapmakta olan Terörle Mücadele Şube Müdürlerine yönelik olarak "Bölge Toplantıları" düzenlenmiş, bu kapsamda; 16-19 Ekim 1996 tarihleri arasında Erzurum (14 il iştirak etmiştir.), 06-09 Kasım 1996 tarihleri arasında Şanlıurfa (18 il iştirak etmiştir.), 09-14 Aralık 1996 tarihleri arasında Nevşehir (16 il iştirak etmiştir.), 03-09 Mart 1997 tarihleri arasında Bursa (16 il iştirak etmiştir.) ve 03-05 Haziran 1997 tarihleri arasında Samsun ve çevre illerinin katıldığı "Terör ve İnsan Hakları" konulu seminerler gerçekleştirilmiştir.

- 16-18 Ekim 1996 tarihleri arasında Polis Akademisi bünyesinde uluslararası katılımın sağlandığı "Avrupa Birliği Sürecinde Türk Polisi" konulu bir seminer düzenlenmiş ve bu kapsamda insan hakları konuları da işlenmiştir.

- Terörle Mücadele Şube Müdürlerinin insan hakları konularında bilgilendirilmeleri ve bu konularda uluslararası alanda yapılan çalışmalar hakkında bilgi sahibi olabilmeleri amacıyla yabancı uzmanların Türkiye'ye davet edilerek seminer vermeleri doğrultusunda çalışmalar başlatılmıştır. Çalışmalar kapsamında, İsveç-Lund kenti Raoul Wallenberg Enstitüsü ile işbirliğine gidilmiş, bu Enstitü ile Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanlığınca ortaklaşa olarak 1997 yılında Ankara'da iki seminer düzenlenmiştir. Seminerler 80 il Terörle Mücadele Şube Müdürünün katılımıyla gerçekleştirilmiştir. Seminerler çerçevesinde, insan hakları konularında kanun uygulayıcılarının karşılaştığı sorunlar açısından (işkence, gözetim, gözetimdeki davranış şekli vb.) Avrupa ve uluslararası standartlar üzerinde durulmuştur.

- Aynı Enstitü ile yapılan görüşmeler sonucu güvenlik mensuplarının eğitimi kapsamında 1988 yılı sonuna kadar altı seminer, eğitimcilerin eğitimi ile ilgili olarak ise, bir seminer daha düzenlenmesi ve ayrıca, "Polis ve İnsan Hakları" konulu bir kitabın tercümesinin yapılarak Türkiye'ye mahsus bir bölümün de eklenmesi suretiyle Teşkilat mensuplarına dağıtılması hususunda anlaşmaya varılmıştır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü ile Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi işbirliği ve Avrupa Birliği Komisyonu'nun mali katkılarıyla insan hakları bağlamında kişilerin temel hak ve özgürlüklerini hüküm altına alan T.C. Anayasası'nın ilgili maddeleri bir "broşür" halinde bastırılarak dağıtımı yapılmıştır.

Yapılan bu çalışmaların ışığında, kendisi de bir insan hakkı olan insan hakları ve demokrasi eğitiminin, İçişleri Bakanlığınca üzerinde önemle durulan bir faaliyet ve Bakanlıkça, personelin bu alandaki değer vargılarını geliştirmek, yeni dav-

ranış kalıpları oluşturmak amacıyla yaygın olarak müracaat edilen bir yöntem olduğunu kabul etmek gerekir.

Diğer Çalışmalar

Bu başlık altında İçişleri Bakanlığı bünyesinde, insan haklarıyla ilgili olarak gerçekleştirilen diğer bazı çalışmalar hakkında kısaca bilgi verilecektir. Bu kapsamda, özellikle değinilmesi gereken iki faaliyet vardır: Birincisi, "Gözetli İzleme Birimleri" oluşturulması, ikincisi ise, "Kayıp Kişileri Araştırma Büro Amirliği" kurulmasıdır. Bunların dışında, insan hakları konularında Türkiye'nin sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülüklerini hatırlatmaya ve tüm personelin konunun önemi hakkında uyarılmasına yönelik "Genelgeler" yayınlanması hususunu da belirtmek gerekir.

Gözetli İzleme Birimleri

Her türlü keyfi ve kötüye kullanıcı yakalama ve tutuklamalara karşı kişi özgürlüğünü korumayı amaçlayan güvenlik hakkı, insan hakları sistematigi dahilinde devlete büyük sorumluluklar yükleyen bir haktır. Çünkü, yakalama ve tutuklama kamu otoritesince yürütülen faaliyetlerdir. Uluslararası belgeler devletlere, toplumsal düzen açısından tehlikeli gördükleri kişileri özgürlüklerinden alıkoyma yetkisi tanımıştır. Buna karşılık devletlerin, bu uygulama ile ilgili olarak geniş hareket serbestileri bulunduğunu söylemek güçtür. Devlet, özgürlüğünden mahrum bıraktığı kişilerin güvenliğinden ve bu kişilerin bir an önce adli merciler önüne çıkarılmasından sorumludur.

Bu hak bağlamında Türkiye'ye yöneltilen suçlamalar içinde, gözetiminde kayıp iddiaları büyük önem taşır. Bu olayların sorumluluğu doğrudan devlete yüklenmektedir. İçişleri Bakanlığı bu iddiaları dayanaksız bırakmak, ortadan kaldırmak amacıyla Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde yeni bir uygulama başlatmıştır. Gözetli İzleme Birimleri adını taşıyan birimler aracılığıyla, Türkiye genelinde gözetim altına alınan şahısların isimleri ile diğer işlemlere ilişkin bilgilerin bir merkezde toplanması ve bu merkez vasıtasıyla şahsın yakınlarına bilgi verilmesini amaçlayan söz konusu uygulama, Ağustos 1995 tarihinde uygulamaya geçirilmiştir. Gözetli İzleme Birimleri, gözetim altına alınan her şahıs için doldurulacak "Gözetli Takip Formları"nın İl Emniyet Müdürlüklerinde Emir Komuta Kontrol Merkezlerine, buradan Genel Müdürlük Ana Komuta Kontrol Merkezine gönderilmesi yöntemiyle çalışmaktadır. Bu şekilde, spekülasyon iddialarının önünün alınması ve hizmetin düzenli, sistematik bir şekilde yürütülmesi hedeflenmektedir.

Kayıp Kişileri Araştırma Büro Amirliği

Diğer çalışma, kayıp şahıslarla ilgili olarak yapılan çalışmalardır. 1996 yılının Aralık ayı itibarıyla Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele Harekat

Daire Başkanlığı bünyesinde bir "Kayıp Kişileri Araştırma Büro Amirliği" kurulmuş ve faaliyete geçirilmiştir. Bu kapsamda bir de gezici merkez oluşturulmuştur. Bu merkez, bilgisayar, faks, telefon gibi cihazlarla donatılmış ve özel olarak imal edilmiş bir araçtan oluşmaktadır. Söz konusu merkez, diğer illere de giderek buralarda müracaat kabul etmekte ve araştırma yapmaktadır. Anılan uygulama çerçevesinde çalışmalarda yeknesaklık sağlamak üzere, kayıp ve bulunan kişilere ilişkin olarak düzenlenmek üzere bir "form" geliştirilmiş, bu form tüm teşkilata gönderilmiştir.

Genelgeler

İçişleri Bakanlığı insan haklarına verilen önemin göstergesi olarak, aynı zamanda, konunun öneminin tüm Bakanlık teşkilatı tarafından kavranması ve taraf olunan sözleşmeler gereğince üstlenilen yükümlülüklerin gerektiği şekilde yerine getirilmesi çerçevesinde yapılacak çalışmalarda kaynak teşkil etmesi amacıyla çok sayıda genelge yayınlamıştır. Bu çerçevede, Bakanlıkça hazırlanan ve tüm taşra teşkilatına gönderilen genelgelerin sayısı 60'ın üzerindedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi yayımlanmış olan genelgelerle, insan hakları alanında çeşitli uluslararası kuruluşlar bünyesinde hazırlanmış ve Türkiye'nin de taraf olduğu andlaşma ve sözleşmelerin kapsamı, içeriği ve bu metinlerle üstlenilmiş olunan yükümlülükler hakkında teşkilat bilgilendirilmiş, yapılması gereken çalışmalar belirtilmiştir.

Bakanlıkça gerçekleştirilen bütün bu düzenlemelerin, hedeflenen sonuçları doğurabilmesinin, düzenlemelerin mutlaka ve sürekli olarak uygulanmasıyla mümkün olabileceği aşikardır. İçişleri Bakanlığınca, yayımlanan bu genelgelerle hedeflenen sonuçların gerçekleştirilmesi doğrultusunda insan hakları alanında öngörülen tedbirlere ilişkin tüm uygulamaların sıralı amirlerce sürekli bir şekilde takip edilmesi ve denetlenmesi hususu talimatlandırılmıştır. Bu konuda ayrıca, Bakanlık Mülkiye Teftiş Kurulu ile Emniyet Genel Müdürlüğü müfettişleri de görevli kılınmıştır.

Yukarıda açıklamaya gayret edilen ve insan hakları alanında sürekli ve kalıcı iyileştirmelere yönelik olarak gerçekleştirilen tüm bu çalışmaların yanı sıra İçişleri Bakanlığı, bünyesinde oluşturduğu insan hakları birimleri vasıtasıyla, gerek Türkiye Cumhuriyeti Hükümetine, gerekse kendisine yöneltilen her türlü talebin cevaplandırılması; insan hakları ile ilgili olarak ulusal ve uluslararası kuruluşlarca gerçekleştirilen etkinliklerle, Türkiye'nin insan hakları sorunlarının çözümü amacıyla oluşturulan resmi "kurul-komite ve toplantılara" katılımı sağlanarak çalışmalarını devamlı bir şekilde sürdürmektedir.

SONUÇ

Belirtmek gerekir ki, evrenselliği iddiasına yöneltilen yoğun eleştiriler bulunmakla beraber insan hakları, bu konuda hazırlanan uluslararası belgelerin gördüğü ilgi ve bu belgelere taraf olmak konusunda devletlerin gösterdiği çaba gözönünde bulundurulduğunda çağımızda artık genel bir kabule ulaşmıştır. Bu hak ve özgürlükleri korumak, geliştirmek amacıyla çeşitli uluslar-üstü kuruluşlar oluşturulması bu gerçeğin bir diğer göstergesidir. İnsan hak ve özgürlüklerini geliştirmek ve korumak, uluslararası kamuoyunun ortak ilgi alanı, ortak hedefi haline gelmiştir. Bu bağlamda devletlerin "mutlak egemenliği" ilkesini zorlar bir nitelik almıştır. İnsan hakları artık, kendi "iç iş"leri olduğu gerekçesiyle devletlerin, korumak ve geliştirmek doğrultusundaki sorumluluklarını ve bu sorumlulukların dayattığı görevlerini, bunların gerektirdiği çalışmaları, yerine getirmekten imtina edebileceği bir konu olmaktan çıkmış, zorunluluk haline gelmiştir.

Uluslararası platformlarda, taraf olduğu antlaşma ve sözleşmelerle üstlendiği sorumluluklarından hareketle Türkiye'ye yöneltilen eleştirilere dayanak oluşturan uygulamaların-ki bu eleştirilerin çoğu idari uygulamalara ilişkindir-her ne koşulda olursa olsun ortadan kaldırılması gerekir. İnsan haklarına saygılı, demokratik bir hukuk devleti olmak iddiasının geçerliliği ve saygınlığı -en azından uluslararası kamuoyu bağlamında-buna bağlıdır.

Yukarıda belirtilen kapsamda, İçişleri Bakanlığınca, kendi görev alanına giren konulara ilişkin olarak gerçekleştirilen faaliyetlerin önemli bölümüne değinmiş bulunuyoruz. Yazımız çerçevesinde açıklanmaya gayret edilen bu faaliyetler, ilgili tüm taraflarca ve özellikle Avrupa Konseyi bünyesinde oluşturulan İşkenceyi Önleme Komitesi'nce son derece olumlu karşılanmış ve yapılan düzenlemelerin bütünüyle gerçekleştirilebilmesi halinde, Türkiye'ye yöneltilen eleştirilerin önemli ölçüde ortadan kalkacağı belirtilmiştir. Yani, yapılan yasal ve idari düzenlemeler yeterli bulunmuştur. Ancak, eleştiriler hâlâ devam ettiği cihetle bu aşamada sorun daha çok uygulamalarla, yapılan düzenlemelerin etkin bir şekilde uygulamaya yansıtılamamış olmasıyla ilgilidir.

Bu birlemeden yola çıkarak, yapılan çalışmaların yerinde olduğu ve devam ettirilmesi gerektiği, ancak düzenlemelerin uygulanıp uygulanmadığının devamlı surette takip edilmesinin de gerektiği, sonucunu çıkarmak mümkündür. Hedeflenen sonuçların elde edilebilmesi açısından, çalışmalar daha yoğun ve sürekli bir şekilde sürdürülmeli, bu çalışmalar takip edilmelidir. İnsan hakları eğitimine yönelik faaliyetler buna örnek olarak verilebilir. Yapılmış ve yapılacak bütün çalışmalara rağmen, insan haklarının ihlal edildiği sonucunu doğuracak olaylar bundan sonra da devam edecektir. Bu olumsuzluk, yalnızca Türkiye açısından değil bütün diğer ülkeler için de söz konusu olan bir olumsuzluktur. Örneği her ülkede görülebilecek bu türden olayların ve bu olaylara sebebiyet veren uygulamaların önlenbilmesi, bütün olarak, ilgili personelin davranış ve anlayışının de-

giştirilebilmesiyle mümkündür. Bu da, bir eğitim meselesidir ve bugünden yarına sonuçlandırılması mümkün olmayan sürekli bir çalışmayı gerektirir. Üstelik bu çalışma, yalnızca kamu görevlilerine değil, tüm toplumsal kesimlere yönelik olmalıdır. Bütün toplum genelinde insan hakları ve demokrasi bilinci oluşturulmalıdır. Yine, bu doğrultuda yapılacak çalışmaların yalnızca idare tarafından değil, ilgili sivil kuruluşların da katılımıyla yapılması gerekmektedir. Burada idareye düşen sorumluluk daha çok, sivil toplum örgütleri ve diğer ilgili kuruluşlarla işbirliğine açık olmak, insan hakları ve demokrasi alanında söz konusu kuruluşlarca yapılacak çalışmaları engelleyebilecek tasarruflardan kaçınmaktır.

BELEDİYE YÖNETİMİNE İLİŞKİN BAZI KANUNLARDA YAPILAN DÜZENLEMELER VE ANAYASA YARGISININ YEREL DEMOKRASİYE KATKISI

Dr. Cengiz AKIN
Mülkiye Başmüfettişi

GİRİŞ

Yerel Yönetimler, özellikle belediyeler, 1960'lardan sonra kalkınmadaki rol ve sorumluluklarının artmasıyla, ulusal kalkınmaya kendilerini uyarlamanın yanı sıra, demokratik kalkınmanın bir aracı olma görevini de üstlenmişlerdir.¹ Ne var ki, bugün, başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin, görevlerini yürütecek düzeyde kaynağa sahip bulunmadıklarını, merkezi yönetimle verimli hizmet üretmeye yönelik işbirliği ve işbölümü içerisinde olmadıklarını, örgütsel yapılarını günün gelişen koşullarına uygun olarak iyileştirmediklerini, çağdaş yönetim tekniklerinden yeterince yararlanamadıklarını kabul etmek gerekir. Öte yandan, onlara demokratik ve özerk nitelikleri kazandıran, yürütülebilir karar alma, yönetsel saydamlık ve halk katılımı konularında da yeterli düzeyde bulundukları söylenemez.² Bu nedenle yerel yönetim konularında yapılan yasal düzenlemelere her zaman umutla bakılmıştır. Ancak, yapılan yasal düzenlemeler beslenen umutları karşılamaktan öte, bazen mevcudun da gerisine gitme riskini taşımıştır.

Yerel yönetimlerin kuruluş, örgütlenme, çalışma ve hizmet alanlarının düzenlenmesine ilişkin yasama faaliyetlerinin, anayasal düzen içerisinde Anayasa'yı yorumlama yetkisine sahip -hukuksal anlamda- tek ve son organ olan Anayasa Mahkemesi'nin kararları bu bakımdan büyük önem taşır. Çünkü hukuk, bu yoldan, bu alandaki yasal düzenlemeleri, Hukuk Devleti olmanın bir gereği olarak, bağımsız bir mahkeme aracılığı ile denetler. Bu bağlamda, Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu kararları ve yorumları yerel yönetimlerde demokrasinin güçlenmesi bakımından da önem taşır. Çünkü, bir yasanın bulunması ve yürürlükte kalması demokrasi olması için yeterli olmadığı gibi, yasama organına,

-
- 1 Kemal Öktem, Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, TİD, Sayı 378, Mart 1988, s. 299-308.
 - 2 Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Ankara, TODAİE. 1992. s. 2-6.

sayısal ve siyasal çoğunlukla yerleşenlerin herşeyi çözmeye yetkili oldukları yolunda bir anlayış, artık hukukta kalmamıştır.³

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 93 üncü maddesinde, 3030 ve 2972 sayılı yasaların bazı maddelerinde, 335 sayılı KHK ve çeşitli kanunlarla yapılan bazı değişiklikler ve bu yasal düzenlemelere ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları bu tür değerlendirmelere örnek olacak niteliktedir.

I - 307 ve 3394 SAYILI YASALAR İLE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER VE ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

1580 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte 93 üncü madde, "Reislik intihabı için meclisin içtimaa daveti" madde başlığı altında, "Belediye reisinin yeniden intihabı icab eylediği takdirde vali tarafından belediye meclisi içtimaa davet olunarak yeniden belediye reisi intihabı yapılır." şeklindeydi.

19.7.1963 tarih ve 307 sayılı Kanun ile 1580 sayılı Kanunun bir çok maddesinde değişiklik yapılmış, bu arada 93 üncü madde yeniden düzenlenmiştir. Yapılan yeni düzenlemeye göre, belediye başkanının meclis üyelerince seçilmesi kuralı kaldırıldığı için, belediye meclisinin belediye başkanı seçimi yapmak üzere toplanması yerine, herhangi bir sebeple belediye başkanlığının boşalması veya bazı hallerde yeni başkan göreve başlayıncaya kadar görev yapacak "başkanvekilinin" her toplantı yılı başında seçme esası benimsenmiştir. Ayrıca 90. madde başlığı altında düzenlenen meclis çoğunluğu kalmadığı ve belediye başkanı bulunmadığı takdirde yapılacak işler, "başkanvekilliği" seçimi hariç yeniden düzenlenmiştir. Daha önce bu madde altında düzenlenen başkanvekilliği seçimi ise bütünüyle 93 üncü madde altında yer almıştır. Bu nedenle maddeye ikinci fıkra eklenerek, belediye başkanlığı ile belediye meclisinin aynı zamanda boşalması veya meclisçe çağırılmadan itibaren üç gün içinde başkanvekili seçilmemesi hallerinde hangi işlemlerin yapılacağı belirlenmiştir. Yapılan bu düzenlemeler sonucu 93 üncü madde, "Reislik intihabı için içtimaa daveti" madde başlığı altında;

"Belediye başkanlığının her hangi bir sebeple boşalması veya izin, hastalık ve işten elçektirme gibi hallerde yeni başkan seçimi yapılmasına veya başkanın görevine başlamasına kadar meclis her toplantı yılı başında içinden bir üyeyi başkanvekili seçer. Buna rağmen ileride yeniden bir başkanvekili seçilmesine lüzum hasıl olduğu takdirde başkanvekilinin seçimi için vali meclisi toplantıya çağırır.

Belediye başkanlığı ve belediye meclisinin aynı zamanda boşalması veya meclis tarafından, çağırılmadan itibaren üç gün içinde başkanvekili seçilmemesi hallerinde yeni seçime veya belediye başkanının görevine başlamasına kadar il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı ve diğer yerlerde valiler tarafından münasip bir başkanvekili atanır."

3 Yekta Güngör Özden, Bilimsel Toplantıyı Açış Konuşması, Anayasa Yargısı, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Yayın No: 31, 1995, s. 33-39.

şeklinde düzenlenmiştir.

1987 yılına kadar bu şekliyle yürürlükte kalan 93 üncü madde, ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar ve 1982 Anayasası'nda yer alan hükümlere paralel olarak 20.6.1987 tarih ve 3394 sayılı Kanunun 1. maddesi ile yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, 93 üncü madde Başkanvekili ve geçici görevlendirme başlığı altında;

"Belediye Başkanı; özürli veya raporlu bulunacağı veya beldeden görevli olarak ayrılacağı durumları dikkate alarak, önceden meclis üyeleri arasından bir başkanvekili belirler.

Belediye başkanlığı ve başkanvekilliğinin aynı zamanda boşalması halinde, yeni başkan görevine başlayıncaya kadar il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde valiler tarafından meclis üyeleri arasından bir başkanvekili atanır. Belediye Başkanlığı ile belediye meclisinin aynı zamanda boşalması halinde ise yeni seçime veya belediye başkanının görevine başlamasına kadar il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde valiler tarafından münasip bir başkanvekili atanır.

Belediyelerin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri hakkında görevle ilgili bir suç sebebi ile soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar bu organları veya organların üyelerini görevden uzaklaştırabilir.

Bu durumda bakanın teklifi Başbakanın onayı ile kesin hükme kadar meclis üyeleri arasından geçici olarak bir başkan görevlendirebilir.

Belediye başkanının, görevini mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terk etmesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki amirince tespit edilmesi ve İçişleri Bakanlığına bildirisi üzerine idari yargı tarafından 1 ay içinde verilecek kararla belediye başkanı başkanlıktan düşürülür."

şeklini almıştır.

3394 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile 3030 sayılı Kanunun 9 uncu maddesine, 1580 sayılı Kanunun 93 üncü maddesinin 4 üncü fıkrasına paralel olarak bir fıkra eklenmiştir. Buna göre, hakkında açılan kovuşturma ve soruşturma sebebiyle görevden uzaklaştırılan Büyükşehir Belediye Başkanının yerine "Bakanın teklifi Başbakanın onayı ile kesin hükme kadar meclis üyeleri arasından geçici olarak bir başkan görevlendirilebilecektir."

3394 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi ile 2972 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi yeniden düzenlenerek, içinden birden fazla ilçe bulunan büyükşehirlerde, büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir ilçe belediye başkanlıkları seçimi için büyükşehir belediye hudutları bir seçim çevresi,

Aynı maddenin ikinci fıkrası ile büyükşehir belediye hudutları içinde kalan ilçelerin belediye meclisi üyeleri seçimlerinde, her ilçe bir seçim çevresi sayılmıştır.

3394 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi ile de 2972 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin (b) bendine eklenen fıkra ile büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerinde büyükşehir başkan adayları ile ilçe belediye başkan adaylarının müsterek oy pusulasında birlikte gösterileceği ve birlikte seçilmiş sayılacağı hükmü getirilmiştir.

Kanunun yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra bir partinin TBMM Grubu adına verilen 26.8.1987 tarihli dava dilekçesi ile;

Kanunun 1 inci maddesi ile değiştirilen 1580 sayılı Belediye Kanunun 93 üncü maddesinin 1 inci fıkrasının, 2 nci fıkrasının birinci cümlesinin ve 4 üncü fıkrasının,

Kanunun 2 inci maddesi ile 3030 sayılı Kanunun 9 uncu maddesine eklenen -1580 sayılı Kanunim 93/4 üncü maddesine paralel fıkranın,

Kanunun 3 üncü maddesi ile değiştirilen 2972 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin,

Kanunun 4 üncü maddesi ile 2972 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin (b) bendine, birinci fıkradan sonra gelmek üzere eklenen "... büyükşehir ilçe belediye başkan adayları" ibaresinin,

Kanunun 6 inci maddesi ile değiştirilen 2972 sayılı Kanunun 29 uncu maddesinin Anayasa'nın Başlangıç bölümüyle, 2., 5., 10., 67., 68 inci ve 127 nci maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istenmiştir.

Bu iptal talebine karşın, 1580 sayılı Kanunun 93 üncü maddesinin 4 üncü fıkrası, 3030 sayılı Kanunun 9 uncu maddesine 3394 sayılı Kanunun 2 inci maddesiyle eklenen fıkra ve 3394 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi ile değiştirilen 2972 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin 1 inci fıkrası,

Anayasa Mahkemesinin 13.6.1988 gün ve E. 1987/22, K. 1988/19 sayılı kararı ile iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, bu kararında, 2972 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin (b) bendi ve 29 uncu maddesi haklarında, 31.3.1988 gün ve 3420 sayılı Kamınla değiştirildiklerinden "karar vermeye gerek görmemiştir."4

Anayasa Mahkemesi bu kararında, iptali istenen 93 üncü maddenin 1 inci fıkrası ile belediye başkanlığının yokluğunda yerine görev yapacak başkanvekilinin önceden belirlendiğini, dolayısıyla bu düzenlemenin özgür yönetim, yerinden yönetim ve demokratik düzenlemelere aykırı olmadığını,

İptali istenen ikinci fıkrada, belediye başkanlığı ve başkanvekilliğinin aynı zamanda boşalması halinde İçişleri Bakanı'na ve valilere tanınan atama zorunluluğunun, merkezi yönetimin "gözetim ve denetim" hakkının doğal bir sonucu olduğunu, yerel yönetimlerin özüne dokunmadan, yerel yönetim birimlerinin işlemleri, eylemleri, organları, kararları ve görevlileri üzerinde sınırlı denetim hakkına dayalı vesayet sisteminin, Bakanın ve valilerin zorunlu nedenlere bağlı atama yetkisini sakıncalı kılmadığını, yasa koyucunun Anayasa sınırları dışına çıkmamış olması nedeniyle demokrasinin özüne aykırı bir durum olmadığını belirtmiş ve bu fıkraların Anayasa'ya aykırılık iddialarını red etmiştir.

1580 sayılı Yasanın 93 üncü maddesinin 4 üncü fıkrası ve bu fıkra paralel olarak 3030 sayılı Yasanın 9 uncu maddesine 3420 sayılı Yasanın 2 inci maddesiyle eklenen fıkra hükmü, Anayasa Mahkemesince;

a - Görevden uzaklaştırmaya yetkili makam ile görevlendirmeye yetkili makamın aynı ve merkezi yönetimin siyasal kimlikli makam olmasının, yerel yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini yadsıma görünümünde olan bir düzenleme sayıldığı,

b - Merkezi yönetimin, Anayasanın 127 nci maddesinin 5 inci fıkrasının sınırladığı durumların dışına taşıdığı,

c - Belediye meclisinin çoğunluğu dışında herhangi bir üyesinin siyasal nedenlerle, hukukla bağdaşmayan amaçlarla başkan olabilmesine yolaçan düzenlemenin vesayet dışı müdahaleye açık çağrı olduğu,

d - Yönetişel ilişkilerde hiyerarşik bağlantının olur vereceği yetkinin, seçimi temel edinmiş özerk kuruluşlarda geçerli olamayacağı,

e - Soruşturma ve kovuşturma açtırmak, bu nedenlerle görevden uzaklaştırmak olanağı her zaman bulunduğundan "geçici" atamanın, "sürekli" atamaya dönüşebileceği,

f - Belediye tüzelkişiliğinin karar organı ve en önemli ögesi olan belediye meclisinin dışlanmasının bir anlamda seçme ve seçilme hakkını etkileyen bir düzenleme olduğu, bu nedenle de demokratik hukuk devleti ilkesiyle ve devletin demokrasiyi koruma amacıyla bağdaşmayacağı,

gereğesi ile Anayasa'nın 2, 5 ve 127 nci maddelerine aykırı bulunarak oy çokluğu ile iptal edilmiştir.

Anayasanın 2 nci maddesine göre, Türkiye Cumhuriyeti Devleti insan haklarına saygılı "demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir." Bir devleti demokratik kılan temel ilkeler ise siyasal sistemdeki temel siyasal karar organlarının genel oya dayanan serbest seçimlerle oluşması, serbestçe örgütlenen siyasal partiler arasında eşit şartlarda yürütülen iktidar yarışması ve temel hak ve hürriyetlerin

tüm vatandaşlara tanınmış ve hukuki güvence altına alınmış olmasıdır.⁵ Nitekim Anayasa Mahkemesi de bir kararında, bu ilkelere dayalı olarak demokratik devleti, egemenliğin bir kişi, zümre veya sınıf tarafından, belli sınıflar yararına kullanılmadığı, serbest ve genel seçimin iktidara gelmek ve iktidardan ayrılmada tek yol olarak kabul edildiği ve iktidarın bütün millet yararına kullanıldığı... bir idare biçimi olarak tanımlamıştır.⁶

Anayasa, kamu yönetimimizin demokratik kurallara göre kurulup işletilmesini öngörmüşken, halkın kendi kendisini yönetmesine olanak veren yerel yönetimleri⁷ bu anlayıştan ayrı düşünmek mümkün değildir. Tersine, yerel halkın katılmasına ve denetlenmesine en elverişli kuruluşlar olan yerel yönetimlerde demokratik kuralların işlemesi, demokrasinin kökleşmesi bakımından daha da önemlidir. Demokratikleşme adına, biçimsel koşulların bir adım ötesine geçmek bu şekilde mümkün olur. Öyleyse, Anayasanın 5 inci maddesi gereğince, demokrasiyi koruma görevi olan Devlet ve onun adına yasa koyucu, bu kuruluşlar bakımından da demokratik kurallara ve işleyişe aykırı düzenleme yapmamalıdır. Onun içindir ki, Anayasa Mahkemesi seçimi temel edinmiş özerk kuruluşlarda, çoğunluk ilkesine aykırı olarak, meclis çoğunluğunu dışlayan ve bu kuruluşları vesayet denetimi ile bağdaştırmayacak şekilde merkezi siyasi otoritenin hiyerarşik denetimine açan bu düzenlemeye geçerlik vermemiştir.

Anayasanın 127 nci maddesinin 2 nci fıkrası yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin "yerinden yönetim ilkesine" uygun olarak kanunla düzenleneceğini hükme bağlamıştır. Yerinden yönetim, kamu hizmetlerine ilişkin yürütme kararları alma yetkisinin, merkezi örgüt içinde yer almayan özerk yönetim kuruluşlarına bırakılmasına denir.⁸ Bu ilkenin gerisinde, yerinden yönetimlerin kendi işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiç bir karışma olmaksızın görmeleri düşüncesi vardır ki, bu özellik onlara özerklik niteliğini kazandırır. Dolayısıyla yerel özerkliği zedeleyici bir düzenleme, yerinden yönetim ilkesine aykırıdır. Yerel yönetimler açısından özerklik ise anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir. Anayasanın 127 nci maddesinin 5 inci fıkrasında öngörülen "idari vesayet" merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği, yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisidir ve bu yetki, merkezi yönetimin elinde salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı düşünülemez. Bu yetki, aynı zamanda demokratikleşme sürecinde, yerel plandaki katılımcı yönetimi, sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda

5 Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınları, 1989, s. 68.

6 Anayasa Mahkemesinin 26.9.1965 gün ve E. 1963/173, K. 1965/40 sayılı kararı, AYMKD, Sayı 4. s. 301.

7 Ziya Çöker, Bugünkü Uygulama İçinde Merkezden Yönetim Yerinden Yönetim, Ankara, TİD, Sayı 393, Aralık 1991, s. 16.

8 Ruşen Keleş - Fehmi Yavuz, Yerel Yönetimler, Ankara, Turhan Kitabevi, 1983, s. 23.

geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, Anayasa'nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici ve uygar bir eğitim yöntemi olarak da değerlendirilmelidir.⁹ Bu bakımdan, 93 üncü maddenin 4 üncü fıkrası ile -aynı şekilde 3030 sayılı Yasanın 9 uncu maddesine eklenen fıkra- görevden uzaklaştırmaya yetkili olan makamla, görevlendirmeye yetkili olan makamı "aynı ve merkezi yönetimin siyasal kimlikli makamı" haline getiren yasal düzenleme ise bu yetkinin anlam ve amacına aykırıdır.¹⁰ Böyle bir düzenleme, belediyeler açısından, "yerel özerkliklerinin" zedelenmesi, yok edilmesi yolunda da açık bir çağrı anlamını taşır. Onun içindir ki Anayasa Mahkemesi, böyle bir gelişmeye izin vermemiştir.

Keza, Anayasa Mahkemesi aynı kararı ile içinde birden fazla ilçe bulunan büyükşehirlerde, büyükşehir belediye başkanlığı ve ilçe belediye başkanlıkları seçimi için büyükşehir belediye hudutlarını bir seçim çevresi haline getiren 2972 sayılı Kanunun değişik 4 üncü maddesinin 1 inci fıkrasını;

a - Serbest seçme hakkı, özgür ve demokratik yönetimin ön koşulu olduğu halde, bu hakkın seçmenin kendi bölgesi dışında başka bölge için oy kullanmak zorunda bırakılmak, her türlü etkiden uzak, istediği gibi oy kullanma durumuyla bağdaşmadığı için olumsuz biçimde etkilendiği,

b - İlçesinde en çok oyu aldığı için seçilmesi gereken adayı, seçmeni daha çok olan ilçede oy alamadığı için kaybeden durumuna düşürecek seçim çevresi sistemini getirdiği,

c - İlçe belediye meclisini yalnız ilçedeki seçmenler seçerlerken, ilçe belediye başkanın, büyükşehir belediye başkanına bağımlı olarak tüm büyükşehirlerdeki seçmenlerin seçtiği, bunun ise yerel yönetimlerin amaç ve anlamına uygun olmadığı,

d - Başkanlararası uyumdan söz edilerek, yasal ilişkilerin kişiselleştirildiği ve belediye meclislerinin, meclislerle başkanların uyumunun gözardı edildiği,

e - Hukuk Devleti ilkesini, demokratik örgütlenmeyi yerel yönetimler düzeyinde olumsuz etkileyerek devletin demokrasiyi koruma amacını zedelediği,

gereğesiyle, Anayasa'nın Başlangıç Kısmı ile 2, 5, 67 ve 127 nci maddelerine aykırı olması nedeniyle iptal etmiştir.

Gerçekten, yapılan bu değişikliğe geçerlik tanınmaması ile salt büyükşehir belediye başkanı ile bağlı ilçe belediye başkanları arasında uyum aranırken, ilçe başkanları ile ilçe belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclisi arasındaki

9 Anayasa Mahkemesinin 22.6.1988 gün ve E. 1988/18, K. 1988/23 sayılı kararı. Resmi Gazete, 26 Kasım 1988, Sayı: 20001, s. 15.

10 Anayasa Mahkemesinin 13.6.1988 gün ve E. 1987/22, K. 1988/19 sayılı kararı. Resmi Gazete, 15 Temmuz 1988, Sayı: 19783, s. 13.

uyumun görmezlikten gelinmesi, yerel yönetim organlarının seçiminde, yalnız o yöre halkının söz sahibi olmasını gerektiren "yerinden yönetim ilkesinin" çiğnenmesi önlenmiş oldu.¹¹ Anayasa Mahkemesi yapmış olduğu yorumda da serbest seçme hakkının, özgür ve demokratik yönetimin ön koşulu olduğu, bu hakkın her türlü etkiden uzak bir şekilde kullanılması gerektiğini, aksine düzenlemenin Hukuk Devleti ilkesine ve yerel yönetimler düzeyinde demokratik örgütlenmeyi olumsuz bir şekilde etkileyeceğini, dolayısıyla böyle bir düzenlemenin devletin demokrasiyi koruma amacına da ters düştüğünü ortaya koymuştur. Sonuçta, verilen karar, yapılan yorumla bir yandan belediyelerin, bir yönetim birimi olarak uyum ve işbirliği içerisinde çalışmaları konusunda önleri açık tutulmuş, öte yandan çağdaş yerel yönetim anlayışının temel esaslarından olan yerinden yönetim ve yerel özerklik ilkelerine güç verilip, daha da pekiştirilmeleri sağlanmıştır.

II - 355 SAYILI KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME İLE YAPILAN DÜZENLEME VE ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesince verilen bu iptal kararından sonra 93 üncü maddenin 1 nci, 2 ncı ve 4 üncü fıkraları 4.7.1988 tarih ve 335 sayılı "1580 sayılı Kanun ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Karamame"nin 5 inci maddesi ile yeniden düzenlenmiştir.¹² Yapılan bu düzenleme ile 93 üncü madde:

"Belediye başkam, izinli veya raporlu bulunacağı veya beldeden görevli olarak ayrılacağı hallere münhasır olmak ve kendisine vekalet etmek üzere önceden, meclis üyeleri arasından bir başkan vekili belirler. Durumu en büyük mülki amiri ile başkan vekiline yazılı olarak bildirir. Başkan vekilinin değiştirilmesi de aynı usule tabidir.

Belediye Başkanlığının ölüm, istifa veya düşürülme nedenleriyle boşalması halinde yeni seçilecek başkan göreve başlayıncaya kadar, belediye başkanının birinci fıkrada belirtilen geçici aynılmaları sırasında görevlendirilen başkan vekilliğinin boşalması halinde belediye başkanı görevine dönünceye kadar il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde valiler tarafından meclis üyeleri arasından bir başkan vekili atanır.

Belediyelerin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri hakkında görevle ilgili bir suç sebebi ile soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar bu organları veya organların üyelerini görevden uzaklaştırabilir.

11 Hikmet Sami Türk, Yerel Seçimlerle İlgili Kanun Değişikliğine İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı, Anayasa Yargısı, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları No: 14, 1989, s. 93-98.

12 Resmi Gazete, 12 Ağustos 1988, Sayı: 19897.

Bu durumda görevden uzaklaştırılan belediye başkanının yerine il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde valiler tarafından meclis üyeleri arasından geçici bir başkan görevlendirilir.

Belediye başkanının görevini mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terk etmesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki amirince tespit edilmesi ve İçişleri Bakanlığına bildirisi üzerine idari yargı tarafından 1 ay içinde verilecek kararla belediye başkanı başkanlıktan düşürülür."

şeklini almıştır.

335 sayılı KHK'nin 1 ve 2 nci maddeleri ile 3030 sayılı Kanunun 4 üncü maddesine dört, 9 uncu maddesine bir yeni fıkra eklenmiştir. 4 üncü maddeye eklenen fıkralar ile Büyükşehir Belediyesi sınırları içerisinde ilçe belediyelerinden başka bu belediyelerin hukuki statüsüne sahip yeni belediyelerin kurulmasına ve Büyükşehir Belediyesi çevresinde ve o ilin sınırları içinde bulunan belediyelerin Büyükşehir Belediyesi sınırları içine alınması imkanı sağlanmış, 9 uncu maddeye eklenen fıkra ile de 1580 sayılı Kanunun 93 üncü maddesinin 4 üncü fıkrasında yapılan düzenlemeye paralellik sağlanmıştır. Keza, 335 sayılı KHK'nin 3 ve 4 üncü maddeleri ile de 1580 sayılı Kanunun 91 ve 92 nci maddeleri yeniden düzenlenerek, Belediye Başkanlığı seçildikten sonra seçimi kaybeden belediye başkanları hakkında yapılacak işlem ile belediye başkanlarının yıllık izin, sağlık izni, yurt içi ve yurt dışı görev gezilerinin usul ve esasları belirlenmiştir.

335 sayılı KHK ile yapılan düzenlemenin hemen arkasından -henüz iptal kararı verilmemişken- çıkartılan 7.8.1988 tarih ve 3469 sayılı Kanunun 1 inci maddesi ile 2972 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi iki fıkra halinde Anayasa Mahkemesinin iptal kararında¹³ yer alan gerekçelere uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Yapılan bu düzenleme ile Büyükşehirlerde, büyükşehir belediye başkanlığı ve ilçe belediye başkanlıkları seçiminde büyükşehir hudutları yerine, ilçe hudutları seçim çevresi sayılarak eski hale dönmüştür.

335 sayılı KHK'nin kararlaştırılarak yürürlüğe konulması ve bu KHK'nin 1 ve 2 nci maddelerinin, Anayasa'nın "Başlangıç" bölümü ile 2, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 87, 91, 103, 104, 127, 128, 138 ve 153 üncü maddelerine aykırılığı nedeniyle bir partinin 7'BMM Grubu adına 4.7.1988 günlü başvuruyla iptali istenmiştir. Bu istem üzerine, 335 sayılı KHK, Anayasa Mahkemesi'nin 8.2.1989 gün ve E.1988/38, K. 1989/7 sayılı kararı ile iptal edilmiştir.¹⁴ Söz konusu kararda;

TBMM tarafından Bakanlar Kurulu'nun KHK çıkarma yetkisinin ancak, önemli, zorunlu ve ivedi durumlarda verilmesi, yasama yetkisinin devri anlamına

13 Anayasa Mahkemesinin 13.6.1988 gün ve E. 1987/22, K. 1988/19 sayılı kararı, Resmi Gazete, 15 Temmuz 1988, Sayı: 18873, s. 22-23.

14 Resmi Gazete, 3 Mayıs 1989, Sayı: 20157, s. 20-53.

gelecek ya da bu izlenimi verecek biçimde güncelleştirilip sık sık bu yola başvurulmaması Anayasakoyucu'nun amacına daha uygun düşeceği,

Yetki yasasında yer verilen "memur" ve "diğer kamu görevlileri" kavramlarından yerel yönetimlerde çalışanların amaçlandığı varsayılsa bile, idari, mali ve sosyal haklarda günün ekonomik koşullarına uygun düzenleme yapma yetkisinin, yerel yönetim organlarının varlıklarına, hukuksal yapılarına, kimi görev durumlarına ilişkin düzenlemeleri yapma yetkisini vermediği,

Keza yetki yasasında yer alan "Kamu kurum ve kuruluşları" kavramının "Yerel Yönetimleri" içine almadığı, aksine bir değerlendirmenin ise yerel yönetimlerin demokratik varlıkları ve özerk yapılarıyla bağdaşmayacağı, vurgulandıktan sonra, 335 sayılı KHK'nin 12.3.1986 günlü 3268 sayılı ve 9.4.1987 günlü, 3347 sayılı yetki yasalarının kapsamı dışında kaldığından oy çokluğuyla iptali kararlaştırılmıştır.

Gerçekten, Anayasa'nın 91 inci maddesinin 2 nci fıkrası hükmünde kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi veren yetki kanununda, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin amacının, kapsamının, ilkelerinin kullanma süresinin ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağının gösterilmesi zorunlu kılınmıştır. Anayasa hükmü ile yapılan böyle bir düzenleme, kanun hükmünde kararname çıkarmak gibi olağanüstü bir yola Anayasakoyucu'nun amaçladığı üzere "önemli, zorunlu ve ivedi" durumlarda başvurulması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Anayasa'nın 123 üncü maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğü, 125 inci maddede merkezi idare, 127 nci maddede mahalli idareler olarak iki ana bölümde gösterilmiştir. Anayasa ile öngörülen bu düzenleme karşısında, yetki yasasında "Kamu kurum ve kuruluşları", "memur" ve "diğer kamu görevlileri" kavramlarının bulunduğundan bahisle yerel yönetimlerin organlarında, hukuksal yapılarında ve kimi görevlerinde düzenlemeye gidilebileceğini kabul etmek mümkün değildir. Böyle bir düzenleme Anayasa'nın 127 nci maddesi ile ayrıca düzenlenen yerel yönetimlerin özerk yapılarına aykırı olduğu gibi, kanun gücünde kararname çıkarma usul ve esaslarını belirleyen 91 inci madde hükmüne de aykırılık teşkil eder. Onun içindir ki Anayasa Mahkemesi kararında yetki yasasıyla verilmeyen bir yetkinin kullanılmasının 335 sayılı KHK'yi geçersiz duruma düşürdüğünü, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarıyla yeni belediyeler oluşturmaya ilişkin düzenlemeleri öngördüğü için de aykırılığın belirgin olduğunu belirtmiştir.

335 sayılı KHK'nin iptal edilmesi ile 93 üncü maddede, bu KHK ile yapılan düzenleme de iptal edilmiş oldu ve maddenin 3 ve 5 inci fıkraları yürürlükte kaldı. Dört yıllık bir aradan sonra 24.2.1993 gün ve 3866 sayılı Kanun ile 1 inci fıkra yeniden düzenlendi. Bu düzenlemeye göre 1 inci fıkra;

"Belediye başkanının izin, hastalık, görevle görev yerinden ayrılması hallerinde, başkan kendisine bu süre içinde vekalet etmek üzere bir meclis üyesini başkanvekili olarak görevlendirir. Belediye Başkanlığının boşaldığı veya başkanın görevden uzaklaştırıldığı hallerde, belediye meclisinin on gün içinde toplanması vali tarafından sağlanır. Bu toplantıda meclis, katılanların salt çoğunluğunun oyuyla bir başkanvekili seçer. Başkanvekili yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış olan başkan görevine dönünceye kadar görev yapar."

şeklini almıştır.

335 Sayılı KHK'nin iptalinden sonra bu son düzenlemeye kadar aradan geçen 4 yıllık sürede belediye başkanlarının hastalık, izin ve görevle görevden ayrılmaları, görevden uzaklaştırılmaları veya belediye başkanlığının boşalması halinde ne işlem yapılacağı hususu boşlukta kalmış, kimi belediyeler KHK ile yapılan düzenleme öncesi duruma göre işlem yapma yoluna gitmişlerdir.

335 sayılı KHK ile düzenlenen belediye başkanlarının yıllık ve sağlık izinleri, yurt içi ve yurt dışı görev gezilerinin hangi esaslara göre yürütüleceği hususu ise KHK'nin iptalinden sonra çıkarılan kanunla ele alınmamış, geçmişte olduğu gibi bugün de boşlukta bırakılmıştır. Keza, 335 sayılı KHK ile 3030 sayılı Kanunun 4 ve 9 uncu maddelerine eklenen fıkralar da KHK'nin Anayasa Mahkemesi'nce iptalinden sonra yeniden düzenlenmemiştir. Böylece yine, bu konularda, Bakanlık genelge ve görüşleri ile sorunlara çözüm bulma zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

III - 3420 SAYILI KANUNLA YAPILAN DÜZENLEME VE ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

31.3.1988 günlü ve 3420 sayılı Kanunla, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun bazı maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Bu Kanun 1,7, 9 ve 11 inci maddelerinin, Anayasa'nın Başlangıç bölümüyle 2, 5, 6, 7, 10, 11, 13, 67, 68, 78, 87, 127 nci Geçici 8 inci ve Geçici 10 uncu maddelerine aykırılığı nedeniyle aynı partinin TBMM Grubu adına Anayasa Mahkemesine verilen 29.4.1988 tarihli dava dilekçesi ile iptali istenmiştir.

Anayasa Mahkemesi bu başvuru üzerine verdiği 14.6.1988 gün ve E. 1988/14, K. 1988/18 sayılı kararı ile;

Kanunun 1 inci maddesiyle, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun 14 üncü maddesinde yapılan değişikliklerin iptal isteminin reddine,

Kanunun 7 nci maddesiyle, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 8 inci maddesinde yapılan değişikliğin,

Kanunun 9 uncu maddesiyle, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 18 inci maddesinin (b) bendinin ikinci fıkrasında yapılan değişikliğin birinci cümlesinin,

Kanunun 11 inci maddesiyle değiştirilen 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 29 uncu maddesinin ise Anayasa'nın çeşitli maddelerine aykırılığı nedeniyle iptal edilmesine karar vermiştir.¹⁵

3420 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle 298 sayılı Kanunun 14 üncü maddesinde yapılan ve özünü siyasi partilerin seçimlere katılabilmelerini kimi koşullara (illerin en az yarısında, oy verme gününden en az altı ay evvel teşkilat kurmuş olmak ve büyük kongrelerini yapmış olmak veya TBMM'de grubu bulunmak) bağlayan değişikliğin Anayasaya aykırılığı iddiası, amacın oyların gereğinden fazla bölünmesini önleyerek istikrar sağlamaya yönelik olduğu, getirilen sınırlamanın demokratik toplum düzeninin gerekleriyle bağdaşmayacak oranda yüksek olmadığı, hakların özüne dokunmadığı gerekçesiyle red edilmiştir. Buna karşılık kanunun 7, 9 ve 11 inci maddeleriyle getirilen değişiklikler aşağıda belirtilen gerekçelerle iptal edilmiştir.

Yerel yönetimler genel seçimlerinin ne zaman yapılacağı hususu Anayasa'nın 127 nci maddesinin 3 üncü fıkrasına uygun olarak 2972 sayılı Kanunun 8 inci maddesinin 5 inci fıkrası ile düzenlenmiştir:

"Mahalli İdareler seçimi beş yılda bir yapılır. Her seçim döneminin beşinci yılındaki Mart ayının otuzuncu günü seçim başlangıç tarihidir. Aynı yıl Haziran ayının ilk Pazar günü oy verme günüdür."

31.3.1988 tarih ve 3420 sayılı Kanunun 7 inci maddesi ile 2972 sayılı Kanunun 8/1 fıkrası değiştirilerek şu düzenleme getirilmiştir.

"Mahalli İdareler seçimi beş yılda bir yapılır. Seçimin yapılacağı yılın Haziran ayının otuzuncu günü seçimlerin başlangıç tarihi olup, seçimler aynı yılın Ekim ayı içinde yapılır. Beş yılda bir olmak şartıyla Ekim ayının hangi Pazar gününde yapılacağına Türkiye Büyük Millet Meclisince karar verilir."

Anayasa Mahkemesi karar gerekçesinde özetle;

Anayasa'nın 127 nci maddesinin 3 üncü fıkrası ile mahalli idarelerin seçimlerinin Anayasa'nın 67 nci maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılacağına belirtildiği ve bunun seçenlerin seçilenlere beş yıl için yetki verdiği anlamına geldiği, 2972 sayılı Yasanın geçici 7 nci maddesiyle oy verme günü 25 Mart 1984 olarak belirlendiğine göre beş yılın bitiminin 25 Mart 1989 tarihi olacağı, Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü gereği bu kural değişmedikçe yeni seçimin 25 Mart 1989'da ya da zorunlu nedenlerle bunu izleyen pazar günü

yapılması gerektiği, dolayısıyla yeni düzenlemenin Anayasa'nın 127 nci maddesine aykırı olduğu,

Anayasanın 127 nci maddesiyle yollama yapılan 67 nci maddesi, seçme seçilme ve siyasi faaliyette bulunma haklarının yasalarla düzenleneceğini öngörmüşken seçim gününün TBMM kararıyla saptanmasının Anayasaya uygunluk denetiminden kaçınma anlamına geleceği ve bu nedenle karar biçiminin Anayasa'nın 67 ve 127 nci maddelerine uygun düşmediği,

Kararla saptanabilecek konular Anayasada ayrı ayrı sayıldığı, seçim gününün kararla saptanması hususunun bunlar arasında bulunmadığı, dolayısıyla, seçim gününün TBMM kararı ile saptanmasının Anayasanın 2, 6 ve 11 inci maddelerine aykırı olduğu,

Görüşlerine yer verilmiştir ve değişiklik oyçokluğuyla iptal edilmiştir.¹⁶

3420 sayılı Kanunun 9 uncu maddesiyle değiştirilen 2972 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin (b) bendinin birinci cümlesi ise şöyle düzenlenmişti:

"Büyükşehir belediyesinde yapılan belediye başkanlığı seçimlerinde siyasi partilerin büyükşehir belediye başkan adayları ile büyükşehire bağlı ilçe belediye başkan adayları yukarıdaki fıkra esaslarına göre düzenlenerek müşterek oy pusulalarında birlikte gösterilir ve birlikte seçilmiş olurlar."

Anayasa Mahkemesi, bu cümleyi iptal ederken, karar gerekçesinde özetle;

Bu düzenleme ile Büyükşehir belediye başkanlarının ayrı ayrı bağımsız değil, diğer ilçe belediye başkanları ile birlikte ama büyükşehir belediye başkanına bağımlı olarak seçileceklerini, böylece ilçe belediyelerinin bağımsızlığının, organlarının kendi seçmenlerince seçilme ilkesinin ortadan kaldırıldığını, seçmenin istediğine oy vermekten, istemediğine oy vermemekten alıkoyluğunu,

Belediyeler arasındaki uyumun kişisel değil yapısal olduğunu, yalnız başkanlar arasındaki ilişkiye önem verip, belediye meclislerinin dışlamak ve önemsemenin konuya yüzeysel yaklaşmak olduğunu, birlikte aday gösterilip, birlikte seçilmiş olmak durumunun yerinden yönetim ilkesi gereği organların oluşturulmasında yalnız o yöre halkının seçmeninin söz sahibi olması hükmüne aykırı olduğunu,

Bir ilçe belediye başkanının seçiminde yalnız o ilçedeki seçmenleri değil, tüm bağlı ilçe seçmenlerin oy kullanmasının irade karmaşasına yol açacağını, seçmeni büyükşehir belediye başkanına bağlı kılıp ilçe belediye başkanları arasında bir seçim yapma hakkı bırakmadığını, bu durumun ise "Serbestlik ilkesine" aykırı olduğunu ve seçme ve seçilme hakkını da zedelediğini,

16 Resmi Gazete, 14 Temmuz 1988, Sayı: 19872, s. 44-47.

Halkın katılımını etkisiz duruma getirerek çoğunluk sisteme olanak vermesi nedeniyle demokratik toplum düzeninin gerekleriyle bağdaşmadığını,

Görüşlerine yer vermiş ve değişikliğin Anayasa'nın 2, 13, 67 ve 127 nci maddelerine aykırılığı nedeniyle oyçokluğu ile iptalini kararlaştırmıştır.¹⁷

3420 sayılı Kanunun 11 inci maddesiyle, yerel ara seçimlerin yapılmasını gerektiren durumları sıralayan 2972 sayılı Kanunun 29 uncu maddesinin (a-d) bentlerinden sonra 3394 sayılı Kanunla eklenmiş düzenleme bir kez daha değiştirilmiştir. 2972 sayılı Kanunun 29 uncu maddesi, yapılan bu düzenlemeye göre şu şekli almıştır:

"a - Bir seçim çevresinde yapılan seçimin, seçim işleri sebebiyle iptaline karar verilmesi,

b - Belediye meclisi veya il genel meclisinin yetkili organlarca feshi,

c - Belediye meclisi veya il genel meclisi üyeliklerinin herhangi bir sebeple boşalması ve meclis üye sayısının yedeklerinin de getirilmesinden sonra, üye tam sayısının yarısından aşağıya düşmesi,

d - Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması,

Hallerinde sözkonusu organ için boşalmayı takip eden ilk yılın Haziran ayının ilk pazar günü seçim tarihi olarak kabul edilir. Tespit edilecek seçim tarihi, genel mahalli seçimlerin yapılacağı yıla gelirse o seçim yapılmaz. 27.6.1984 tarihli ve 3030 sayılı Kanuna tabi olan organlarda vuku bulan boşalma hallerinde ise ara seçim yapılmaz.

Mülki amirlerin, vaki boşalmaları ilçe seçim kuruluna bildirmeleri üzerine, ilçe seçim kurulu seçim tarihini yukarıda belirtilen esaslara göre tespit ve ilan eder.

İlçe seçim kurulu ilan işlemini tespit edilen seçim tarihinden en az 60 gün önce yapar."

Anayasa Mahkemesi karar gerekçesinde özetle;

Ara seçimin, boşalmayı izleyen yılın Ekim ayında yapılacağının öngörülmesi nedeniyle, yerel yönetim organlarındaki boşalmaların yaklaşık en az 10, en çok 22 ay, hatta yerel genel seçimlere bir yıl kala ara seçim yasağı ile birlikte 34 ay gibi çok uzun bir süre doldurulamaması sonucunu doğuracağını, bunun da her yerel yönetim biriminde demokratik katılımın uzun ve farklı sürelerde askıya alınmış olacağı anlamına geldiğini,

İptal davasına konu olan kuralın, çağdaş batı demokrasilerinin en güçlü niteliği olan katılımcılığın "sürekli biçimde etkin olma" ögesini önemli ölçüde zedeleyerek bireyleri ve toplumu kamu işlerinde söz sahibi olmaktan uzaklaştırdığını,

17 Resmi Gazete, 14 Temmuz 1988, Sayı: 19872, s. 49-51.

Yerel yönetimlerde önemli olanın, boşalan yerlerin seçilmiş kişilerce rastgele doldurulması değil, seçmenin, o yer için seçtiği kimseler tarafından doldurulması olduğunu, bu nedenle yerel yönetimlerin ara seçimleri için, organlarda ne zaman boşalma olduğuna bakılmaksızın genel nitelikte bir seçim tarihi saptanmasının yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğunu,

Yerel yönetim organlarında meydana gelen boşalmaların 34 aya kadar doldurulamamasının "makul, kabul edilebilir" ölçüleri aşarak, seçme ve seçilme hakkının demokratik toplum düzeninin gerekleriyle bağdaşmayacak biçimde sınırlandırılmasına yol açacak boyutta olduğunu, çağdaş demokrasilerde ise amacın, halkın kamu işlerinde etkinliğinin sağlanabilmesi için katılımı arttırmak olduğunu,

Tüm yasaların genel amacının kamu yaran olduğunu, yerinden yönetim ilkesi yönünden kamu yararının, ancak halkın katılımı ve bu yolla etkinliğinin artırılması ile gerçekleştirilebileceğini,

Siyasi hakların, hukuk devleti ilkesinin temel taşlarından birisini oluşturduğunu, bu haklara (seçme ve seçilme hakkı başta olmak üzere) aykırılığın hukuk devleti ilkesine ve dolayısıyla Anayasa'nın 5 inci maddesinde düzenlenen devletin Cumhuriyeti ve demokrasiyi koruma amacına zarar vereceğini, bu nedenle yapılan düzenlemenin Anayasa'nın 2 ve 5 inci maddelerine dolaylı da olsa aykırı olduğunu,

Belirtmiş ve Anayasa'nın 2, 5, 13, 67 ve 127 nci maddelerine aykırı olması nedeniyle 29 uncu maddenin iptaline oybirliği ile karar vermiştir.¹⁸

IV -ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARINDA YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN ELEŞTİRİLER VE HUKUKİ SONUÇLARI

Anayasa Mahkemesi'nin temel görevi anayasa yargısıdır. Yargı denetimi, hak ve özgürlüklerin korunup güçlenmesini, ödünsüz yaşama geçmesini, Devletin daha iyi işlemesini, yasaların Anayasa'ya ve üstün hukuk kurallarına uygunluğunu arar ve amaçlar. Anayasa'nın daha çok yaşama geçirilmesi ve etkisi ise Anayasa Mahkemesi'nin uygunluk denetimi sonunda yaptığı katkılarla gerçekleşir. Bu katkı daha çok yorumla olur. Böylece Anayasa Mahkemesi, "Anayasa koruyuculuk görevini" yalnız soyut ve somut norm denetimi yapmakla değil Anayasa'yı açarak yerine getirmiş olur.¹⁹

Anayasa yargısı denilen denetim yolu "Hukuk Devleti" ilkesinin tümü ile gerçekleştirilmesini amaçlayan bir yaptırım oluşturur. Bir ülkenin hukuk devleti

18 Resmi Gazete, 14 Temmuz 1988, Sayı: 19872, s. 52-58.

19 Yekta Güngör Özden, "Anayasa Mahkemesi Kanun Koyucu Gibi Hareketle Yeni Bir Uygulamaya Yol Açacak Biçimde Hüküm Tesis Edemez" Kuralına Nasıl Gelindi? Bu Kural Nedir, Ne Değildir? Anayasa Dergisi, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları No: 5, 1986, s.41-45

niteliği, kanunların herhangi anayasal ve üst kurallara uygun bulunması ile değil, ancak çağdaş demokrasi esaslarına aykırı olmaması ile sağlanabilir. Bu nedendir ki, günümüzde salt hukuk devleti belirlemesi yeterli olmayıp "demokratik hukuk devleti" niteliğinden söz edilmektedir. Hukuk Devletin tam anlamıyla geçerlik ve işlerlik kazanabilmesi için yasama işlemlerinin de, bağımsız bir organın inceleme ve denetiminden geçirilebileceği bir yolun açık olması gerekir.²⁰ Kuşkusuz bu yolun etkili kılınması ise yargı kararlarına uygun yasal düzenleme ile yargı kararlarını etkisizleştirebilecek veya anlamsızlaştıracak uygulamalardan uzak durmaya bağlıdır.²¹

Halkın kendi kendisini yönetmesine, yürüttüğü hizmet ve faaliyetlere halkın katılmasına ve bu faaliyetlerin denetlenmesine imkan vermesi, yönetenlerle yönetilenler arasında daha yakın ilişkilerin doğmasına sebep olması ve yönetilenlerden politik sorumluluk duygusunun gelişmesine yardımcı olan yerel yönetimler demokrasinin temel kuruluşlarından biri olarak kabul edilmişlerdir.²² Bu nedenlerle "demokratik, laik ve sosyal bir Hukuk Devleti" içinde önemli bir ağırlığı olan yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler ve bu düzenlemelere ilişkin yargı denetimi, demokratik gelişme ve hukuk devleti anlayışının yerleşmesi açısından da büyük önem taşır. Yerel Yönetimlerin özerkliklerinin korunması ve geliştirilmesi, yerel halkın kamu işlerine katılımının sağlanması ve artırılması, yerel yönetim organlarının iş başına gelmelerinde seçme ve seçilme hakkının kullanılması ve yerinden yönetim ilkesinin geçerli kılınması salt yerel yönetimlerin değil, tüm ülkenin ortak konusudur. Bu bağlamda, 1580 sayılı Belediye Kanununun 93 üncü maddesi 3030 ve 2972 sayılı Kanunlarda yapılan değişiklikler ve bu düzenlemelere ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları, bu kararlarda yer alan eleştiri ve öneriler toplumsal ve yönetsel ihtiyaçların karşılanması düşüncesi ile birlikte Anayasa Yargısının yerel demokrasiye katkı boyutuyla da değerlendirilmek durumundadır. Bu açıdan yerel yönetim organlarının varlıklarını, hukuki durumlarını, görevlerini ilgilendiren konularda, yapılan yasal düzenlemeler karşısında Anayasa Mahkemesi'nin önerilerini, eleştirilerini, dolayısıyla katkılarını şu noktalarda toplamak mümkündür.

1 - Yerel yönetimler, merkezi yönetim ve onun hiyerarşisi dışında, seçimle oluşturulan kendi karar organlarının aldığı kararları uygulama yetkisine sahiptirler. Demokratik yapının temeli olan bu kuruluşlarda, yöresel gereksinimler için örgütlenme temel alınmakla organlarının halk tarafından seçilmesi ilkesi benim-

20 Lütfi Duran, Türkiye'de Anayasa Yargısı'nın İşlevi ve Konumu, Anayasa Yargısı, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları No: 4, 1984, s. 57.

21 Turan Yıldırım, Anayasa Mahkemesi Kararlarının Bağlayıcılığı, AİD, Cilt: 26, Sayı 4, Aralık 1993, s. 75.

22 Halil Nadaroğlu, Mahalli İdareler Felsefesi, Ekonomisi, Uygulaması, Vize, Sermet Matbaası, 1982, s. 31-39; Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul, Cem Yayınevi, 1992, s. 45-54.

senmiştir. Demokratik katılıma ilk aşamada etkinlikle anlam kazandıran bu örgütlerin tanıma, yapma, işlevine, amacına uygun oluşum yöntemleri getirilmesi zorunludur.²³

2 - TBMM tarafından Bakanlar Kurulu'na KHK çıkarma yetkisinin önemli, zorunlu ve ivedi durumlarda verilmesi Anayasa koyucunun amacına daha uygundur. Yerel yönetimler konusunda Bakanlar Kurulu'nca KHK çıkartılabilmesi Anayasa'nın 127 nci maddesinin birinci fıkrası ile getirilen sınırlamanın dışında kalmaktadır. Bununla birlikte, yerel yönetim organlarının varlıklarına, hukuksal yapılarına ve kimi görev durumlarına ilişkin düzenlemelerin KHK ile yapılabilmesi için, Anayasa'nın 91 inci maddesi hükmü uyarınca, Bakanlar Kurulunun açıkça ve ayrıntılı olarak yetki yasası ile yetkili kılınması gerekir.

Öte yandan Anayasa, yerel yönetimleri, idarenin iki ana bölümünden biri sayarak 127 nci madde ile ayrıca düzenlemiştir. Merkezi yönetimin düzenlenmesine ilişkin yetki yasasında yer alan "kamu kurum ve kuruluşları" ibaresinin yerel yönetimler için de geçerli olduğu yolunda değerlendirme, yerel yönetimlerin demokratik varlıkları ve özerk yapılarıyla bağdaşmaz.²⁴

3 - Seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakkı, siyasal hakların en önemlilerindendir. Demokrasinin temelini siyasal hakların, özellikle, seçim hakkının anayasal güvenceye bağlanması oluşturur. Demokratik hukuk devletin siyasal hakların öncelikle ve etkin biçimde kullanılmasını sağlaması gerekir. Siyasal haklardan olan seçme ve seçilme hakkına aykırılık, doğa olarak, hukuk devleti ilkesini de zedeler.

Serbest seçme hakkı, özgür ve demokratik yönetimin de ön koşulu, hukuksal simgesidir. Her türlü etkiden uzak, istediği gibi oy kullanma durumuyla bağdaşmayan, seçmeni büyükşehir belediye başkanına bağımlı kılan, ilçesinde en çok oyu olduğu için seçilmesi gereken adayı, seçmeni, daha çok olan ilçede oy alamadığı için kaybeden durumuna düşürecek seçim çevresinin sistemini getiren düzenleme;

Seçmenini her türlü etkiden uzak serbestçe oy kullanmaya imkan vermediği için "serbestlik ilkesine",

Yerel yönetim organlarının oluşturulmasında yalnız o yöre halkının seçmeninin söz sahibi olmasını sağlamadığı için "Yerinden Yönetim ilkesine",

Anayasa'da gösterilen hürriyetçi demokrasi ve bunun icaplarıyla belirlenmiş hukuk düzenine uygun olmadığı için "Hukuk Devleti" ilkesine,

Demokratik örgütlenmeyi yerel yönetimler düzeyinde olumsuz etkilediği için devletin demokrasiyi koruma amacına,

23 Resmi Gazete, 15 Temmuz 1988, Sayı: 19873, s. 22.

24 Resmi Gazete, 3 Mayıs 1989. Sayı: 20157, s. 47-52.

Halkın katılımını etkisiz duruma getirerek çoğunluk sistemine olanak vermesi nedeniyle demokratik toplum düzeninin gereklerine,

Aykırdır.²⁵

Anayasa Mahkemesi'nin bu eleştiri ve önerileri doğrultusunda 7.8.1988 tarih ve 3469 sayılı Kanunun 1 inci maddesi ile 2972 sayılı Kanunun 4 üncü maddesi -335 sayılı KHK henüz iptal edilmemişken- yeniden düzenlenerek büyükşehir uygulaması olan yerlerde, büyükşehir belediye sınırlarının ilçe ve büyükşehir belediye başkanlığı seçimleri için bir seçim çevresi sayılması uygulamasından vazgeçilerek eski hale dönülmüştür.

2972 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin (b) bendi de Anayasa Mahkemesinin eleştirileri ve 4 üncü maddede yapılan değişikliğe paralel olarak 28.12.1993 tarih ve 3959 sayılı Kanunun 13 üncü maddesi ile yeniden düzenlenmiştir. Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimlerinde kullanılacak oy pusulaları için yapılan özel düzenleme kaldırılmış, belediye başkanlığı seçiminde kullanılacak oy pusulalarının şekli, ilçe belediye başkanlığı seçimlerine katılacak siyasi parti adaylarının -büyükşehir belediye başkanlığı seçimlerine katılacak siyasi parti adaylarından- bağımsız olarak katılmalarına ve eğer varsa bağımsız adayların da aynı oy pusulasında yer almalarına elverişli hale getirilmiştir.

4 - Yerel yönetim organlarında boşalma olması durumunda, bu boşluğu 34 aya kadar varan bir sürede doldurulmaması "makul, kabul edilebilir" ölçüleri aşar, seçme ve seçilme hakkının zedelendiği anlamına gelir. Oysa çağdaş demokrasilerde amaç halkın kamu işlerine katılımını artırmaktır. Yerinden yönetim organlarında boşalmanın zaman geçirilmeden doldurulmaması demokratik toplum düzeninin gereklerine, kamu yararı ve yerinden yönetim ilkelerine aykırıdır.²⁶

Anayasa Mahkemesi'nin bu eleştiri ve önerileri doğrultusunda tümüyle iptal edilen 29 uncu madde 7.12.1988 tarih ve 3507 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenmiş, daha sonra da 26.12.1991 gün ve 3766 sayılı Kanun ile (a-d) bentlerinden sonra gelen ikinci fıkra ile değiştirilmiştir. Yapılan düzenlemeye göre a, b, c bentlerinde belirtilen hallerde, oy verme günü, mülki amirlerin vaki boşalmaları otuz gün içinde İlçe Seçim Kuruluna bildirmeleri üzerine, İlçe Seçim Kumulunun seçim kararının ilanını izleyen 60 inci günü takip eden ilk pazar günü olarak tespit edilirken, (d) bendinde gösterilen belediye başkanlıklarının boşalması halinde, ilandan sonra gelen Haziran veya Kasım ayının ilk Pazar günü, ilk Pazar gününe 60 günden az süre kalmış ise, seçimin, sonra gelen Haziran ve Kasım ayının ilk Pazar günü yapılacağı belirlenmiştir.

25 Resmi Gazete, 14 Temmuz 1988 Sayı: 19872, s. 47-51.

Resmi Gazete, 15 Temmuz 1988 Sayı: 19873, s. 20-23.

26 Resmi Gazete, 14 Temmuz 1988 Sayı: 19872, s. 51-59.

5 - Belediye Başkanının İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırılmasından sonra, geçici görevlendirmenin Bakanın teklifi ve Başbakanın onayı ile yapılması, yerel yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine aykırıdır. Böyle bir yetki, seçimi temel edinmiş özerk kuruluşlarda geçerli olamaz, böyle bir düzenleme, merkezi yönetimin vesayet dışı müdahalelerine açık bir çağrıdır.²⁷

Anayasa Mahkemesine göre, idari vesayet, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisidir. Bu yetki, sınırsız ve takdire bağlı olmayıp, "... mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması..." amaçlarına yöneliktir. Yerel yönetimler açısından özerklik ise, anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesidir. İdari vesayet yetkisi salt ve biçimsel bir denetim aracı olarak düşünülmemeli, yerel yönetimlerde katılımcı yönetimi geliştirici, Anayasa'nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini artırıcı, çağdaş bir eğitim yöntemi olarak değerlendirilmelidir.²⁸

Anayasa Mahkemesinin 13.6.1988 tarih, E.1987/22, K. 1988/19 sayılı kararı ile iptal edilen 1580 sayılı Kanunun 93 üncü maddesinin 4 üncü fıkrası 335 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2 nci maddesinin 2 nci fıkrası ile yeniden düzenlenmişti. 335 sayılı KHK ile yapılan düzenlemenin yetki konularına dayanmadığı gerekçesi ile Anayasa Mahkemesinin 8.2.1989 tarih ve E.1988/58, K. 1989/7 sayılı karar ile iptal edilmesinden dört yıl sonra konu, 24.2.1993 gün ve 3866 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile yeniden düzenlendi. Bu düzenlemeye göre, belediye başkanlığı boşaldığı veya başkanın görevden uzaklaştırıldığı hallerde, belediye meclisi on gün içinde vali tarafından toplantıya çağrılacak, bu toplantıda meclis, katılanların salt çoğunluğunun gizli oyuyla bir başkan vekili seçecektir. Bu başkan vekili yeni başkan seçilinceye kadar veya görevden uzaklaştırılmış olan başkan görevine dönüşüncye kadar göreve devam edecektir.

Böylece yerel yönetim, yerinden yönetim ilkelerine aykırı, yerel özerklik ilkesini zedeleyen yasal düzenlemeye geçerlik tanınmayarak, yerel yönetimlerde özerkliği koruyan, siyasal çoğunluğun iradesini esas alan düzenleme sağlanmış oldu.

V - 4231 SAYILI KANUNLA YAPILAN YENİ DÜZENLEME

20.3.1997 tarih ve 4231 sayılı Kanunla 1580 sayılı Kanunun 93 üncü ve 2972 sayılı Kanunun 29 uncu maddelerinde önemli bazı değişiklikler yapılmıştır.²⁹

27 Resmi Gazete, 15 Temmuz 1988, Sayı: 19873, s. 19-22.

28 Resmi Gazete, 26 Kasım 1988, Sayı: 20001, s. 14-17.

29 Resmi Gazete, 1 Nisan 1997, Sayı: 22951.

Kanunun 2 nci maddesiyle, 2972 sayılı Kanunun 29 uncu maddesinde değişiklik yapılarak, seçilmiş belediye başkanlıklarının herhangi bir nedenle boşalması halinde (d bendi) mülki amirlerin vaki boşalmaları İlçe Seçim Kurullarına bildirmelerini, İlçe Seçim Kurullarının da bu yerlerde seçim kararı olarak ilan etmelerinden sonra Haziran veya Kasım ayının ilk pazar günü yapılması gereken seçim işlemi (3766 sayılı Kanun mad.1) yürürlükten kaldırılmış, aynı maddenin a, b, c bentlerinde yazılı hallerde bu ilandan sonra gelen altmışıncı günü takip eden ilk pazar günü oy verme günü olarak kabul edilmiş, mahalli idareler genel seçimine bir yıldan az bir süre kalmış ise mahalli idareler ara seçiminin yapılamayacağı ilkesi benimsenmiştir.

Kanunun 1 inci maddesiyle 2972 sayılı Kanunun 8 inci maddesinde değişiklik yapılarak milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idare organlarına veya bu organların üyeliklerine ilişkin genel veya ara seçimler, milletvekili genel veya ara seçimi ile birleştirilmiştir.

Aynı madde ile yeni kurulan belediye ve illerde yapılacak seçimler geçici düzenlemeden kurtararak yukarıda belirtilen ilkeler çerçevesinde ilk genel mahalli idareler seçimleri ile birlikte yapılması esası benimsenmiştir.

Kanunun 4 üncü maddesiyle de 1580 sayılı Kanunun 93 üncü maddesi bir kez daha yeniden ve tümüyle düzenlenmiştir. Yapılan bu yeni düzenleme sonucu 93 üncü madde;

"Belediye Başkanının izin, hastalık veya görevle, görev yerinden ayrılması hallerinde, başkan kendisine bu süre içinde vekalet etmek üzere bir meclis üyesini başkanvekili olarak görevlendirir.

Belediye Başkanlığının boşaldığı veya başkanın görevden uzaklaştırıldığı hallerde, belediye meclisinin on gün içinde toplanması vali tarafından sağlanır. Bu toplantıda Meclis, katılanların salt çoğunluğunun gizli oyuyla ve kendi üyeleri arasından, belediye başkanlığının boşalması halinde bir başkan, başkanın görevden uzaklaştırılması halinde ise bir başkanvekili seçer. Yeni seçilen başkanın görev süresi, yerine seçildiği başkanın görev süresi kadardır; başkanvekili, yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış olan başkan görevine dönüşüncüye kadar görev yapar.

Belediyelerin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri hakkında görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar bu organları veya organların üyelerini görevden uzaklaştırabilir.

Belediye başkanının görevini mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla terk etmesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki amirince tespit edil-

mesi ve İçişleri Bakanlığına bildirilmesi üzerine idari yargı tarafından bir ay içinde verilecek kararla belediye başkanı başkanlıktan düşürülür."

Şekli almıştır.

Maddenin 3866 sayılı Kanunun 2 nci maddesiyle düzenlenen 1 inci fıkrası iki fıkra halinde yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, birinci cümle eski haliyle 1 inci fıkra olarak yer alırken asıl değişiklik 2 nci fıkrada yapılmıştır. 3 üncü ve 4 üncü fıkralar da yeni düzenlemede aynen muhafaza edilmiştir.

2972 sayılı Kanunun 29 uncu maddesinde yapılan yeni düzenlemeye paralel olarak düzenlenen 2 nci fıkrada, getirilen en önemli yenilik seçilmiş belediye başkanlıklarının herhangi bir nedenle boşalması halinde, Belediye Meclisinin on gün içinde vali tarafından toplanmasının sağlanması ve bu toplantıda Meclisin, yerine seçildiği başkanın görev süresi kadar görev yapmak üzere bir belediye başkanı seçmesidir. Ancak, 2972 sayılı Kanunun (a) bendinde gösterilen "Bir seçim çevresinde yapılan seçimin seçim işlemleri sebebiyle iptaline karar verilmesi" halinde yeni belediye başkanlığı seçimi yapılabilecektir.

Yapılan bu düzenlemede, özellikle mahalli idareler organlarına veya bu organların üyeliklerine ilişkin genel veya ara seçimlerin genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılacağı, belediye başkanlıklarının herhangi bir nedenle boşalması halinde, Valinin 10 gün içinde Belediye Meclisini toplantıya çağırması ve Meclisin kendi üyeleri arasından eskisinin görev süresi kadar görev yapmak üzere, belediye başkanı seçmesini öngören hükümler Anayasa Mahkemesinin;

Yerel yönetim organlarında meydana gelen boşalmaların "makul ve kabul edilebilir" sürede doldurulamamasının seçme ve seçilme hakkının sınırlandırılmasına yol açabileceği,

Ülkemizde 1963 yılından bu yana yerel ara seçimler boşalmayı izleyen kısa bir hazırlık döneminden sonra hemen yapılageldiği ve yerinden yönetim ilkesinin kaynağını oluşturan demokratiklik ögesinden ödün verilmediği, bu gelenekten geriye dönülmesinin düşünülemeyeceği,

Boşalan organ, her zaman seçilmemiş üyelerle değil, seçilmiş üyelerle de doldurulsa hukuksal sakınca giderilmiş olmaz. Önemli olanın, boşalan yerlerin seçilmiş kişilerce rastgele doldurulması değil, seçmenin, o yer için seçtiği kimseler tarafından doldurulması olduğu,

Çağdaş demokrasilerde amacın, halkın kamu işlerinde etkinliğinin sağlanabilmesi için katılımın azaltılması değil, artırılması gerektiği,

Yerinden yönetim ilkesinde esas, halkın katılımının sağlanması olduğundan bunun doğal sonucu, organlardaki boşalmanın zaman geçirilmeden doldurulması gerektiği,

Yerel yönetimlerin hukuksal yapıları ve işlevleriyle varlık amaçları gözetildiğinde o yerde bulunanların, ortak gereksinimlerini karşılamak için kendi seçtiği organlarca yönetilen kamu tüzelkişileri olduğu ortaya çıkmaktadır. Bunun doğal sonucu, yalnız karar organlarının değil tüm organlarının seçmenler tarafından oluşturulması gerektiği,³⁰

Görüşleri karşısında yeni tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Anayasamızın bu konuda ne dediği ise, ancak konunun Anayasa Mahkemesinin önüne getirilmesi halinde belli olacaktır.

GENEL SONUÇLAR

335 sayılı KHK ve çeşitli kanunlarla 1580 sayılı Belediye Kanununun 93 üncü maddesinde, 3030 ve 2972 sayılı Kanunlarda yapılan düzenlemeler, bu düzenlemelere ilişkin Anayasa Mahkemesi kararları ışığında değerlendirildiğinde, şu genel sonuçlara ulaşmak mümkündür.

1 - Toplumsal gelişmeler önceden, isabetli bir şekilde kestirilememiş, yapılan yasal düzenlemeler belediyelerin yönetsel ihtiyaçlarını karşılamaktan uzak kalmıştır.

2 - Ortaya çıkan sorunlara ve boşluklara geç ve alt yapısı oluşturulmadan müdahale edilmiştir. Bu nedenle, bu tür çalışmalar olumlu sonuç vermemiştir. Genelge ve yazılı emirlerle düzenleme ve sorunlara çözüm bulma yaklaşımına her zaman başvurulmuştur.

3 - Yerel yönetimlerin güçlendirileceği, vesayet denetiminin azaltılacağı ve daha özerk kılınacakları, yetki ve kaynak aktarılacağı söylemlerine rağmen, merkezi yönetimin belediyeleri, özellikle yürütme organlarını kontrol altında tutma eğilimi taşıdıkları gözlenmiştir.

4 - Yerel yönetimler, Anayasa'nın 125 inci maddesi ile düzenlenen merkezi idare yanında, Anayasa'nın 127 nci maddesi ile düzenlenmiş iki ana bölümden biridir. Yerel yönetim organlarının varlıklarına, hukuksal yapılarına, kimi görev durumlarına ilişkin düzenlemelerin KHK yerine kanun ile yapılması daha uygundur. Zira, Anayasakoyucu, KHK çıkarma yetkisinin ancak, önemli, zaruri ve ivedi durumlarda verilmesini amaçlamıştır. Yetki yasalarında yer alan "memur", "diğer kamu görevlileri", "kamu kurum ve kuruluşları" gibi kavramlardan hareketle yerel yönetim organlarının varlıklarına, hukuksal yapılarına ve kimi görev durumlarına ilişkin düzenlemelerin KHK ile yapılması mümkün değildir ve onların demokratik varlıkları ve özerk yapılarıyla bağdaşmaz.

5 - Merkezi yönetimin, belediye yönetimlerini kontrol etme, yürütme organlarının görevlendirilmelerinde geçici süre ile de olsa söz sahibi olma eğilimine

30 Anayasa Mahkemesinin 14.6.1988 tarih, E.1988/14, K.1988/18 sayılı kararı, Resmi Gazete, 14 Temmuz 1988, Sayı: 19872, s. 48-58.

rağmen, Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu kararlarda, yerinden yönetim, yerel özerklik, demokratik hukuk devleti, serbest seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakkı gibi ilke ve değerlere demokrasi adına önem verdiğini ortaya koymuştur. Eleştiri, öneri ve yorumlarıyla bir taraftan yerel yönetimlerin bir yönetim birimi olarak Hukuk Devleti ilkesine uygun, uyum içerisinde çalışmalarını gözetirken, diğer taraftan demokrasinin yerel yönetimler düzeyinde daha da gelişmesini sağlayacak ilke ve değerlerin korunması, anlaşılması, güçlenmesi ve kökleşmesine önemli katkı sağlamıştır.

İNGİLTERE'DE YÖNETİMİN DENETİMİNDE ÖZGÜN BİR KURUM: PARLAMENTO KOMİSERLİĞİ

M. Akif ÖZER*

GİRİŞ

Bugün kamu yönetimimiz, bir denetim sorunu ile karşı karşıyadır. Son yıllarda yaşanan, toplumsal düzeni bozucu nitelikteki yolsuzluk, rüşvet, suistimal içeren olaylar, devlet içinde odaklanan gayrimeşru odaklar, yönetimin denetimi, sistemimizin yeni baştan ele alınması ve çağdaş yönetime göre şekillendirilmesi taleplerine hız kazandırmıştır. Bu bağlamda Ombudsman, Parlamento Komiserliği gibi kurumlar, ülkemizde tartışılır hale gelmiştir. Özellikle TÜSIAD gibi baskı grupları¹ ve iş çevreleri², İskandinav ülkeleri orijinli Ombudsman Kurumunun ülkemize uyarlanarak kurulması gerektiğini belirtmişlerdir. Bu konuda yapılan hararetli tartışmalarda, böyle bir kurumun gerekliliği hep vurgulanmış, ancak kamu yönetim teşkilatımızda söz konusu kuruma nerede yer verileceği sorusu genelde yanıtsız bırakılmıştır. Ayrıca yapılan tartışmalarda genelde İskandinav ülkelerinde görülen Ombudsman kurumu örnek alınmıştır. Kurumun farklı uygulamalarına pek fazla dikkat çekilmemiştir. Biz bu çalışmamızda Ombudsman ile ilgili bilinen ayrıntılara girmeden, demokrasinin beşiği olarak kabul edilen İngiltere'de, Ombudsmandan esinlenerek oluşturulan Parlamento Komiserliği Kurumunu ve oluşum sürecini inceleyeceğiz.

YÖNETİMİN DENETLENMESİNİN GELİŞİM SÜRECİ

19. yüzyılda İngiltere'de Kral, Parlamento ve Yargıçlar arasında iktidara sahip çıkma amacıyla büyük bir yarış yaşandı. Yargıçlar, Parlamentonun Kralın yetkilerini kısıtlama girişimini destekleyerek bu alanda işbirliği yaptılar. Ancak bir müddet sonra kendi kabuklarına çekilmeyi tercih ettiler ve bugünkü parlamento hakimiyetine dayalı İngiliz sisteminin temelleri atılmış oldu. Ancak yasa-

* Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.

1 Ayrıntı için bkz. Tüsiad, Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi, İstanbul 1997.

2 Ayrıntı için bkz., İshak Alaton, "Bireyi Devlete Karşı Savunan Ombudsman Kurumu", Radikal. 18 Mart 1997.

nın koruyucusu, kişisel hakların savunucusu olan Parlamento, böylelikle vatandaş haklarının güvence altına alınmasında denetim olanağını kullanarak önemli bir yere sahip olmuştur. Bu süreç adaletin sağlanmasında yargıçlarla parlamentonun etkinliğini birbirine yaklaştırmıştır. Günümüzde İngiltere'de, ferdi hakların doğal savunucusu sayılan adliye mahkemelerinin bütün hukuki sorun ve uyuşmazlıkları çözümlmek için tam yetkili birer kuruluş olmalarına rağmen, Parlamento ferdi hakların imtiyazlı bir savunucusu kalmış ve denetimi bakanın sorumluluğu ile sınırlandırılmıştır. İngiliz sisteminde bakanın sorumluluğu çok fazladır. İşler kötü yapıyor, kurumlar iyi işlemiyorsa bakan, başarılı değil demektir.³ Yani siyasi güç ile idari güç arasında bir ayrım söz konusu değildir. Bu durum alt tabakalarda yer alan memurlar için de geçerlidir. İngilizler memuru himayede çok ileri gitmişlerdir. Bunun nedeni anayasa anlayışına dayanır. Yani bakış açılarına göre memurlar devletin değil hükümdarın ve bakanın memurlarıdır. Parlamento denetiminin mükemmel olması, memurlardan çok onların bağlı olduğu bakanlığın denetimi ile sağlanabilir.⁴

Biraz önce bahsettiğimiz gibi adliye mahkemelerinin parlamento denetimi ile rakip duruma düşmekten korkmaları ve buna yetkilerinin kısmen de olsa sınırlandırılmasının eklenmesi ile fertlerin haklarını savunabilecek mercilerde azalma olmuş, bu alanda büyük boşluklar görülmüştür. Bu gelişim Parlamentonun hakların savunulmasında etkinliğini artırıcı bir unsur olmuştur⁵

İNGİLİZ KAMU YÖNETİMİ VE MAHKEMELER

İngiltere'de, ülkemizde olduğu gibi idari sorunlarla uğraşan özel mahkemeler yoktur. İdare aleyhine yapılan şikayetler normal şikayetler gibi genel yetkili mahkemelerde çözülmeye çalışılır. Mahkeme dava konusu olan idari eylem ve işlemi yetki dışı ilan edebileceği gibi, hakkında şikayet olan görevlinin dava sonrası kabul edilen şartları yerine getirmesini isteyebilir. Mahkemelerin bu ölçüde geniş yetkileri olmasına rağmen işleyişlerinde tam etkinliğin sağlamadığını görüyoruz. Devlet dairelerine karşı açılan davaların sonuçlanması uzun zaman almakta, maliyet yüksek olmakta, resmi işlemlerin gizliliği nedeniyle, bir şikayetçi için şikayete konu olan işlemin neden hatalı olduğunu bilebilmesi ve ispatlayabilmesi zor olmaktadır. Ancak kanunların açık ihlali hallerinde mahkemeler kişi haklarının savunmasında tam yetkili olmaktadır.⁶

Günümüzde İngiltere'de hem merkezi hem mahalli idarelerin faaliyet alanlarının genişlemiş olması, bu idarelerin tabi olmaları gereken denetim alanlarının da genişlemesine yol açmıştır. Bu nedenle kanun koyucu mevcut mahkemelerin ye

3 M. Oytan, "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetlenmesi Konusunda Kıyaslamalı Bir İnceleme", Danıştay Dergisi, Yıl: 5, S. 18, 1975, s. 196.

4 B. Chapman, İdare Mesleği, (Çev.: Cahit Tutum), Tодаic, 1970, s. 199.

5 M. Oytan, a.g.m., s. 198.

6 T. Ataman, "İngiltere'de Ombudsman Kurumu", TİD, Yıl:65, S: 40, Eylül 1993, s. 219.

tersiz kaldığı fikrinden hareketle yeni ihtisas mahkemeleri kurma yoluna gitmiştir. Bugün İngiltere'de adliye mahkemelerinin yanında, bunların dışında olmak üzere, İdareyi elliye yakın faaliyet alanında denetleyen ikibin kadar ihtisas mahkemesi mevcuttur. Her ihtisas mahkemesinin bir kuruluş kanunu bulunmaktadır ve bu kuruluş kanunu ile mahkemenin işleyişi de belirlenmektedir.⁷

Kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi üzerine inceleme ve soruşturma faaliyetleri yürüten, inceleme ve soruşturma komisyonları Anglo-Sakson yönetiminin önemli bir geleneği olarak kabul edilmektedir.⁸ Yukarıda bahsettiğimiz ihtisas mahkemeleri inceleme ve soruşturma komisyonları niteliğinde olup, İngiltere'de idari tribünler adı altında çalışmaktadır. Normal mahkemelerin, artan sorunları karşısında etkisiz kalmaları, tribünlerin kurulmasını hızlandırmıştır. Ancak kurulan tribünlerde üyelerin ilgili bakanlıkça atanması ve bakanların tavsiyeleri doğrultusunda hareket etmeleri çeşitli eleştirilere yol açmıştır. Bu açıdan tribünlerin etkili bir kontrol mekanizması oluşturamadığı söylenmektedir.⁹

İdari tribünler hem adli hem de idari fonksiyonlara sahip ihtisas mahkemeleridir. Ancak normal mahkeme kabul edilmezler, karar vermeden önce yapılan soruşturmalara ve önerilere göre anlaşmazlıkları çözüp, nihai karar verirler. Genellikle çalışma alanlarında anlaşmazlığa yol açan idari kararlar vardır. İngiliz sisteminde yer alan, soruşturma yapan organlardan farkı, düzenli ve sürekli olarak varlıklarını sürdürmeleridir. Soruşturma organlarında ise genellikle adhoc görevlendirme söz konusudur.

İngiltere'de bu alanla ilgili olarak hazırlanan 1957 tarihli Franks raporuna göre, idari tribünlerin görev alanına giren beş kategori, askeri hizmetler, sağlık hizmetleri, sosyal sigortalar, milli yardımlar, mal-mülk ile ilgili yapılan işlemler olarak belirlenmiştir. Bugünkü gelişmeler, bunlara göçmenlik, vergi, istihdam gibi alanların da eklenmesini gerektirmektedir.¹⁰ Bu alanlarda çalışan idari tribünlerin iki ana fonksiyonu vardır. Bunlar en başta bireyler arası anlaşmazlıkları çözerler. Örneğin endüstriyel tribünler, işçi-işveren arasındaki sorunları çözmektedir. Çiftçiler kira mahkemelerinden yardım istemektedirler. Tribünler ayrıca hükümet organları arasındaki anlaşmazlıkları da çözmektedirler. Mahalli düzeyde yılda 150.000, sosyal güvenlik alanında ise yılda 70.000 davaya bakmaktadırlar.¹¹

Bu aşamada tribünlerin mahkemelerden olan üstünlüklerine de değinmemizde yarar vardır:

7 V. Versan, Kamu Yönetimi, İstanbul, 1984, s. 112.

8 B. Eryılmaz, Kamu Yönetimi, İzmir, 1995, s. 302.

9 B. Jones, D. Kacanagh, British Politics Today, Manchester United Press, 1987, p. 119.

10 a.k., p. 120.

11 J. Greenwood, D. Wilson, Public Administration in Britain Today, London Unwin Hyman, 3rd ed.. 1990, p. 298.

- a) Endüstriyel tribünlerdeki ticari birlik temsilcilerinde olduğu gibi, bu komisyonlar konularında uzmandırlar ve gerekli teknik bilgi donanımına sahiptirler.
- b) Mahkemelerin sıkıcı atmosferine göre tribünlerin resmi olmayan havası, bu komisyonları cazip kılmaktadır.
- c) Tribünlerde sınırlar mahkemelere göre daha esnektir. Buralarda yerel ve özel koşullarda karar verilmesi çok daha kolaydır.
- d) Esnek olmaları ve konularına olan hakimiyetlerinden dolayı çok daha hızlı karar alırlar.
- e) Çalışmaların maliyeti düşüktür. Üyelerin çoğu part time çalışır ve yerel niteliktedir.¹²

1957 tarihli Franks raporunda tribünlerin üstünlükleri belirtilirken eleştiriler de yapılmaktadır:

- a) Bağımsızlık: Tribünler mutlak olarak bağımsız hareket edebilmelidir. Oysa karar verirken araştırma alanlarına giren kuramlardan etkilendikleri görülmektedir.
- b) Memuriyet sorunu: Birçok tribün yöneticisi ve üyesi ilgili bakan tarafından atanmaktadır. Bu durum tribünlerin politizasyonuna meydan vermektedir. Siyasilerin tribünlerin kararlarını, çalışmalarını etkilediği şeklinde belirgin bir kanıt yok. Ancak bu durum ilkesizlik ve anlaşılmazlık soranlarına potansiyel teşkil etmektedir.
- c) Üyelerin nitelikleri: Tribün üyelerinin uygun örgütten atanmalarına rağmen, kanuni nitelikteki eksiklikleri hayli yaygındır. Bunun açık örneği endüstriyel tribünlerdeki ticari birlik üyelikleridir.
- d) İşlemsel eksiklikler: Tribün işlemleri geniş çapta farklılık içerirler. Çoğu gerekçeli karar vermekte, sır tutmakta ve işlemler için teknik donanım sağlamada başarısız olmaktadır.¹³

Bu gibi üstün özelliklerinin yanında eksiklikleri olan tribünler, İngiliz sisteminde sahipsiz bırakılmamıştır. 1971 tarihli Mahkemeler ve Tahkikat Kanunu'nun getirdiği bir yenilik ile Council on Tribunals kurulmuştur. Tribünlerin üzerinde olan bu konsey, Lordlar Kamarası başkanı ve Kabinenin İskoçya işleri ile görevli başkanı tarafından tayin edilen en az on, en fazla onbeş üyeden oluşur ve Parlamento Komiseri'nin de katılımı ile toplanarak (ayda bir) tribünlerin faaliyetlerini denetler. Konsey, bu komisyonlarda verilen kararların temyiz edildiği bir merci değildir. Verilen kararları iptal etme veya değiştirme yetkisi yoktur. Konseyin denetimi, mahkemelerin faaliyetlerini yakından izlemesi ve bu

12 a.k., p. 300-302.

13 a.k., p. 302-307.

mahkemeler hakkında kamuoyu tarafından kendisine yansıtılan şikayetleri değerlendirmesi şeklindedir.¹⁴

İNGİLİZ KAMU YÖNETİMİ VE PARLAMENTO

İngiltere'de kamu yönetiminin denetiminde Parlamento da etkin rol oynamaktadır. Çalışmamızın kapsamı açısından Parlamantonun içeriğine girmeyeceğiz. Ancak Parlamantoyu oluşturan meclisleri ve bunların denetim fonksiyonunu belirtecek olmamız, çalışmamızın ana konusunu oluşturan Parlamento Komiserliği Kurumunu daha iyi anlamamıza yardımcı olacaktır.

Hükümet çalışmalarını denetlemek İngiliz Avam Kamarasının önemli fonksiyonlarından biridir. Kamara bunu yaparken çeşitli yöntemler uygular. Belirli bir yasa tasarısı üzerinde yapılan bir tartışma süresinde üyeler eleştirilerde bulunurlar. Ayrıca üyeler tarafından komite aşamasında sık sık kanun tasarılarında düzeltmeler yapılmaktadır.¹⁵ Parlamenterler sık sık ilgili bakanlara sorular sorarak onların çalışmalarını denetlemektedirler. Avam kamarasındaki soru mekanizması 20. yüzyılda geçirdiği evrelerle bugünkü modem formasyonuna ulaşmıştır. Uzun süredir bu mekanizma, hükümet politikalarında değişiklik yapabilmek için organize bir kampanya şeklinde yürütülmektedir. Ayrıca bu sorunlardan kaynaklanan diğer sorunların gündeme gelmesi bakanın kamuoyu önündeki sorumluluğunu üst seviyeye çıkarmaktadır.¹⁶

Avam kamarası ayrıca bütçe kanunu ile de mali kontrol yapmaktadır. Her yıl mart ayında Mecliste, Maliye Bakanının hazırladığı devlet gelirlerinin belirlendiği kanun ile bakanlıkların harcama tahminleri tartışılarak kabul edilir. Daha sonra kanunlar çerçevesinde yapılan harcamalar bir komite tarafından (Public Account Committee) denetlenir. Bu komite milletvekillerinden oluşur ve tanık sorgulayıp, soruşturma yapabilir.¹⁷

Avam kamarasında muhalefete de yönetimin denetlenmesinde geniş yetkiler verilmiştir. Kamarada her yasama döneminde toplam 20 gün muhalefet günleri olarak belirlenmiştir. Bu günlerden 17'si ana muhalefet lideri, 3 günü de ikinci büyük muhalefet partisi liderince kullanılır. 1982 yılında yapılan diğer bir düzenleme ile her yasama dönemi için 3 gün hesap günleri olarak belirlenmiştir. Seçilmiş komite başkanlarından oluşan Liasian Komitesi, belirlenen bu günlerde ayrıntılı hesap denetimi yaparlar.¹⁸ Avam Kamarası hükümeti denetlerken güvensizlik önergesi verme yoluna da gidebilir. Bu durumda hükümet ya istifa eder

14 V. Versan, a.g.e., s. 113.

15 Aspects of Britain, Parliament, London, HMSO, 1991, p. 77-80.

16 a.k., p. 80-85.

17 F. Günay, "İngiltere'de Parlamento ve Hükümet", TİD, Yıl:66, S:402, Mart 1994, s. 199-203.

18 Aspects of Britain, a.g.e., p. 84.

ya da Parlamenteıyü fes ederek yeni seçimlere gider. Kabinenin sorumluluğı yalnızca Avam Kamarasına karşıdır.¹⁹

İngiliz sisteminde bireyler de milletvekilleri aracılığı ile parlamento denetiminden yararlanabilmektedirler. Milletvekilleri tavsiye bürolarında seçmenlerini dinlerler. Vatandaşın şikayetini alan milletvekili önce ilgili bakana yazar, yeterli yanıt alamazsa doğrudan görüşmeye gider, yine de tatmin olmaz ise konuyu Meclise getirebilir. Ayrıca vatandaş hükümetin herhangi bir konuda yasal ve yönetimine uygun olmayan ve kendi zararına yapılmış bir işinden ötürü Parlamento Komiserine başvurabilir.²⁰

Avam kamarasının yanında, İngiliz Parlamentosunda etkin olan diğer bir meclis de Lordlar Kamarasından oluşmaktadır. Kamara, Avam Kamarası gibi Hükümetin dolaylı kanun yapmasını denetleyebilir. Hükümeti, hergün oturumun ilk bölümünde soru sorarak ve son bölümde çeşitli konularda tartışma yaratarak denetleyebilirler. Ayrıca genel görüşme talebinde bulunabilirler, zaman zaman belirli konularda araştırma amacıyla komiteler oluşturabilirler. Avrupa Topluluğı tasarılarını da inceleyip, Bakana izleyeceği politikalar konusunda yol gösterebilirler.²¹

Lordların siyasi olmayan bir yargılama yetkileri vardır. Bunu bu işte sivrilmiş 9 yasa lordu yerine getirir. Bir yasa tasarısının Lordlar Kamarasının inceleme yetkisi dışında kalan mali hüviyeti olup olmadığı hakkında Avam Kamarasının başkanı tarafından karar verilir. Avam Kamarasının kanun tasarılarına karşı Lordlar Kamarasının vetosu konu itibarıyla birbirini takip eden iki oturum ve en fazla bir yıl süreyle geçerli olabilir.²²

Konunun bu aşamasında İngiltere'de kamu yönetiminin denetiminde önemli bir yeri olan Krallık Komisyonlarından da bahsetmek gerekir. Söz konusu komisyonlar kamu çıkarını ilgilendiren ana konularda yüksek derece araştırma yaparlar. İlgili bakanın önerisi üzerine Kraliçe tarafından oluşturulurlar. Soruşturma öncesi birçok seçkin insanın tanıklığına başvurabilirler. Komisyonlar genellikle 2 ve 3 yıllığına oluşturulur. Kendi alanlarını ilgilendiren her alanda çalışabilirler. Yasama dönemi boyunca çalışmalarını sürdürürler. Bazen yeni yasama döneminde sonuç veren raporlar hazırlar.²³

1969 yılında yerel yönetimler üzerine de bir rapor doğrultusunda Krallık komisyonu oluşturulmuş ve yerel yönetimlerin fonksiyonlarında radikal değişiklikler önermiştir.

19 Y. Gürbüz, Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler, İstanbul, 1987, s. 70.

20 F. Günay, a.g.m., s. 206-208.

21 a.k., s. 205.

22 E. Çam, Devlet Sistemleri, İstanbul, 1993, s. 52.

23 B.W. Rust, The Pattern Of Government, Pitman Paperbacks Ph.D., B. Sc: (Econ), Hans, 1969, A:C:Z:S., p. 178.

Geçmişte Krallık komisyonları daha çok acil çözüm bekleyen sorunların dışında kalan kamu yönetimi sorunları ile ilgilenmiştir. Son yıllarda bu komisyonlar kamuoyunun ilgisini çeken cazip çalışmalar yapmışlar ve bu durum hükümetleri komisyonlara daha çok önem vererek hazırlanan raporlar doğrultusunda harekete zorlamıştır.²⁴

İngiltere'de kamu yönetiminin iç denetiminde, Hâzinenin de rolü vardır. 1939-1945 döneminde, Hazine kendi organizasyon ve metod birimini oluşturmuştur. Bu birimlerdeki görevliler kamu yönetiminde verimliliği artırmak için çaba sarfederler. 1962'den beri Hâzinenin örgüt-yöntem çalışmaları yapan 4 birimi içeren genel yönetim servisi de vardır.²⁵

Bütün bunların yanında İngiliz sistemi özel denetim mekanizmalarına da yer vermiştir. Bunlar arasında merkezi idare tarafından gerçekleştirilen bölgesel hesap teftişleri²⁶, Bölge Denetim Servislerinin yaptığı denetimler²⁷ ve özellikle vergi denetiminde önemli bir yere sahip uzman denetim daireleri²⁸ yer almaktadır.

İngiltere'deki yönetimin denetimi sistemini ana hatları ile bu şekilde açıkladıktan sonra bu ülkedeki ombudsman müessesesini inceleyebiliriz.

İngiltere'de idari ve adli yargı ayrımı olmaması özellikle yönetimin denetimi konusunda büyük boşlukların doğmasına yol açmıştır. Ülkede, 1960'lı yıllar bu boşlukları gidermeye yönelik çözüm arayışları içinde geçmiştir. Danıştay kurulmasına yanaşmayan hükümet, iyi niyet gösterisi olarak, 1962 yılında Yeni Zelanda'da kurulan Parlamento Komiserliği Kurumunu aynen almayı önermiştir. İngiliz geleneklerinin hararetli savunucuları bu gelişmeyi olumlu görürken, adli- idari yargı ayrılığının mutlaka kaldırılmasını savunan hukukçular, bu şekil bir düzenlemeyi Kral'ın ormanda meşe ağacı altında adalet dağıtmasına benzeterek "palm tree justice" olarak nitelendirmişler ve böylelikle kurumun kuruluşu ve işleyişindeki muhtemel güçlükleri dile getirmeye çalışmışlardır.²⁹

Bu gelişmeler doğrultusunda 1961 yılında iktidardaki muhafazakar parti hükümetince hazırlanan çeşitli raporlarla İsveç'teki ombudsman modelinin alınıp aynen kurulması önerildi. Hükümet kötü yönetimle mücadele için yeteri kadar kurumun bulunduğu gerekçesi ile bu talepleri reddetti. Ancak ombudsman ku-

24 a.k., .179.

25 a.k., p. 181.

26 Ayr. için bkz., S. Arslan, "İngiltere'de Mahalli İdare Hesaplarının Teftişi", Mali Hukuk, Yıl: 91, S: 33, Mayıs-Haziran 1991, s. 3.

27 Ayr. için bkz., Bümkö, "Mali Denetim ve İngiltere Deneyimi", Maliye Dergisi, S: 103, Temmuz 1991, s. 10-11.

28 Ayr. için bkz., M. Arabacı, "İngiltere'de Vergi Denetimi", Maliye Dergisi, Eylül-Aralık 1988, s. 50-53.

29 M. Oytan, a.g.m., s. 199.

rulmasına dair istekler hiç gerilemeden ısrarla sürdürüldü ve 1967 yılında İşçi Partisi iktidarında sonuç alındı. 1967 tarihli Yönetim İçin Parlamento Komiserliği Kanunu kabul edilerek, İngiliz Sayıştay Başkanı ilk ombudsman olarak göreve başladı.³⁰

Bugün Britanya'da halen herbirinin kendi soruşturma görevleri bulunan dört çeşit resmi ombudsman bulunmaktadır.

1) Sağlık Ombudsmanı : Kanuna göre resmen üç sağlık ombudsman, sağlık hizmetleri ile ilgili şikayetleri incelemek üzere İngiltere, İskoçya ve Galler'e atanır. Ancak bugün için bu kurala uyulmamakta, bu görevleri Parlamento Komiseri yürütmektedir.

2) Mahalli İdareler Ombudsmanı: Halen İngiltere'de üç, Galler'de bir, İskoçya'da bir olmak üzere bu konuyla ilgili beş ombudsman vardır. Bu kişiler mahalli idarelerde özellikle hukuksal boyutta çıkan uyuşmazlıkları gidermeye çalışırlar.

3) Adli Hizmetler Ombudsmanı: İngiltere'de 1990 yılında Mahkemeler ve Adli Hizmetler Kanunu ile Adli Hizmetler Ombudsmanı atanması kabul edilmiştir. Buna göre Adalet Bakanı en çok üç yıllık bir süre için, bu kanun kapsamındaki soruşturmaları yürütmek üzere Adli Hizmetler Ombudsmanı olarak tanınacak bir görevli atayacaktır.³¹

4) Parlamenter Ombudsman: İngiltere'de ombudsmanlar içinde 4. sırada belirleyeceğimiz bu kurumun yöneticisi resmen Yönetim İçin Parlamento Komiseri olarak bilinir. Çalışmamızın ana konusu yönetimin denetimi olduğundan, diğerlerine göre Parlamento Komiserliğini daha ayrıntılı inceleyeceğiz.

a) Parlamento Komiserinin Atanması ve Görev Süresi : 1967 tarihli Parlamento Komiserliği Kanununa göre Kraliçe herhangi bir şahsı (Avam Kamarası, Lordlar Kamarası, Kuzey İrlanda Avam Kamarası üyesi olmayan) bu kanun kapsamındaki soruşturmaları yürütmek üzere atayabilir. Kraliçenin atama kararnameşi bakanlar kurulu kararı ile yürürlüğe girdiğinden, atama aslında hükümet tarafından yapılmaktadır. Bu şekilde atanan kişi, iyi davranış gösterdiği sürece ve en geç 65 yaşında emekli oluncaya kadar görevde kalabilir. Parlamentonun her iki kamarasının kabulü sonucu Kraliçe tarafından görevden alınabilir.

b) Maaşı ve Emeklilik Hakları : Parlamento Komiseri olarak atanan kişiye yıllık 8600 sterlin (aylık yaklaşık 160 milyon) tutarında ücret ödenir. Komiserlikten emekli olan ve bu görevde en az 5 yıl çalışmış kişilere, kendi tercihlerine göre yargı mensuplarına sağlanan emeklilik haklarından yararlanma olanağı getirilmiştir.

30 T. Ataman, a.g.m., s. 245.

31 a.k., s. 249.

c) Teşkilatı ve Görevlen : Parlamento Komiseri sayıları ve hizmet şartları Hazine Bakanlığınca onaylanmak kaydıyla kendisine yeteri kadar yardımcı görevli atayabilir. İskandinav ülkelerinde kuram teşkilatında, her şikayet ile şahsen ilgilenme imkanı sağlayan yeterli sayıda personel varken, İngilizler bu düzenlemeye uymayarak Parlamento Komiserliği Kuruntunu normal devlet dairelerinin teşkilatlanmasına paralel örgütlemiştir. Kuramda 90'a yakın, iki-üç yıl için aslı kuramlarından geçici görevlendirme ile buraya gelen görevliler bulunmaktadır. İkinci görev alma, ülkede başarı ödüllendirmesi şeklinde algılanmaktadır.³²

d) Görevi ve Yetki Alanı: 1967 tarihli kuruluş kanununa göre, Parlamento Komiseri bu kanunun uygulandığı hükümet daireleri veya idarelerde, bunlar tarafından veya bunlar adına görevlerinden dolayı yaptıkları faaliyetler hakkında soruşturma yapabilir. Ancak harekete geçmesi için, şikayetin şikayetçi tarafından bir Avam Kamarası üyesi veya milletvekili aracılığıyla kendisine iletilmesi gerekmektedir. 1987 yılında ilgili kanunda yapılan değişiklikle Komiserin yetki alanı genişletilmiştir. Buna göre listede sayılan bakanlıklar, tüzelkişiliği olan-olmayan kamu kurum ve kuruluşları da Komiserin görev alanına dahil edilmiştir. Ayrıca Kraliçeye de bu listeye ekleme - çıkarma yapma yetkisi verilmiştir. Parlamento Komiserinin görev alanındaki bu genişlemelere rağmen inceleme yapmaktan başka yetkisi olmaması etkenliğini azaltmaktadır. Ancak hazırladığı raporlar ile sorunların kamuoyu gündemine gelmesini sağlayarak İdare üzerinde etkili olmaya çalışmaktadır.³³ Bu işlevi, hatalı kamu görevlilerinin davranışlarını sorgulamalarını sağlayabilmektedir.

Parlamento Komiserinin yetki alanını, soruşturma yapamayacağı noktaları tespit ettiğimizde daha iyi anlarız. Parlamento Komiseri mahkemelerin, idari yargı yerlerinin görevlerini yerine getirirken yaptıkları eylemlerle ilgili şikayetleri soruşturamıyordu. Ancak 1990 tarihli Yargısal Hizmetler Kanunu bu tür yerlerde, bakanlık görevlilerinin yargı ile ilgili olmayan ve bakanlık adına yaptıkları idari ve teknik eylemleri ile ilgili şikayetlerin soruşturulabilmesine olarak sağlamıştır. Bunun yanında Komiser, şikayetçinin mahkemeye veya idari yargı yerine önceden veya halen başvurma veya tazminat isteme olanağı bulunan durumlarla ilgili şikayetleri soruşturamaz. Ayrıca Komiser görev alanını gösteren kanuna ekli liste dışına çıkamaz. Kanuna ekli diğer bir listede yer alan, ülkenin uluslararası menfaatleri ile ilgili konular da Parlamento Komiserinin görev alanı dışındadır.³⁴

e) Çalışma Usulü: Kamu hizmeti görmekle yükümlü kılınmış mahalli idare birimi veya diğer kamu kuruluşu üyeleri, Kraliçe veya herhangi bir bakan tarafından atanmış kurullar ile hükümet daireleri ve gelirleri kısmen - tamamen

32 a.k., s. 223.

33 S. Arslan, "İngiltere'de", a.g.m., s. 160.

34 a.k.. s. 162.

Parlamento tarafından sağlanan kurum ve kuruluşlar dışında kalan gerçek ve tüzelkişiler Parlamento Komiserine şikayette bulunabilirler. Ombudsman Kurumunun koruma alanına vatandaş alındığı için, kamu idareleri bu kurumdaki yararlanamaz. Şikayetin ilk fark edildiği günden itibaren 1.5 ay içinde herhangi bir Parlamento üyesine iletilmesi gerekir. Ancak zamanaşımı kararı verilmesinde Komiserin takdir hakkı vardır.³⁵ Ombudsman Kurumuna gelen bütün şikayet dilekçelerinin, ön inceleme birimince soruşturulabilirlik durumları belirlenir. Olumlu karar alınırsa hakkında şikayette bulunulan birimden iki hafta içinde görüş belirtmesi istenir. İlgili birim veya bakanlık şikayeti haklı bulup tazminat ödeyebilir. Sonucu kabul etmemekte ısrar ederse, Komiserlik tarafından ayrıntılı inceleme başlatılır. Bu süreçte Komiser Yüksek Mahkeme üyelerinin sahip olduğu yetkilere sahiptir, belgelerin temin edilmesinde, şahısların hazır bulundurulmalarında, şahitlerin dinlenmesinde bu yetkilerini kullanır. Komiser soruşturma sonucu hazırladığı raporları, ilgili parlamento üyesi hakkında şikayeti olan kuruluşa ve şikayetle ilgili diğer kişi ve kuruluşlara gönderir. Ayrıca Parlamentoya yıllık rapor verir.³⁶

Komiser soruşturma sonucunda özür dileme, mali tazmin ve takdire bağlı kararların tekrar gözden geçirilmesi kararlarını alabilir. Bugüne kadar 25 pence'ten, 30000 sterline kadar nakdi ödemeler görülmüştür. Ödenmiş verginin iadesi, ödenmesi gereken verginin daha geniş bir zamana yayılması, kararın hızlandırılması, ruhsat işlemlerinin yeniden değerlendirilmesi gibi hususlar, Komiserin aldığı telafi kararları örnekleridir. Ayrıca alınan tazmin kararları aynı durumda olan diğer insanları da etkilemektedir. 1975 yılında İçişleri Bakanlığına, televizyon ruhsatlarının iptali ile ilgili olarak açılan soruşturma sonucunda, şikayetçi haklı bulunmuş ve benzer durumda bulunan 36.000 kişiye haksız ödedikleri ücretleri iade edilmiştir.³⁷

Bütün bunlardan sonra, fonksiyonu bu kadar fazla olan bir kurumun iki önemli işlevini üzerine basarak belirtmek gerekir. Başta böyle bir kurumun mevcudiyeti ve Yönetime yapacağı müdahaleleri, kamu otoritelerini bu eleştiriler doğrultusunda en yüksek davranış standartlarına ulaşmak için çaba sarfetmeye zorlar. İkinci olarak, Ombudsmanın bulguları ve tavsiyeleri, yöneticileri uygulamaları gözden geçirmek ve vatandaş yararına yeniden düzenleme yapmak yönünde ikna edebilir. İngiliz Parlamento Komiserinin çalışmaları sonunda, İdarenin olumlu uygulamalarına dikkat çekmesi de özgünlüğünün diğer bir kanıtıdır.³⁸ Parlamento Komiserliğinin İngiliz sisteminde önemli bir yere sahip olmasında diğer önemli bir etmen de, bu alanda Parlamentoda Özel İhtisas Komisyonunun bulunmasıdır. Avam Kamarası iç tüzüğüne göre 9 üyeden oluşan

35 T. Ataman, a.g.m., s. 232.

36 a.k., s. 233.

37 a.k., s. 235.

38 a.k., s. 240.

bu Komisyonun görevi, ülke genelindeki ombudsmanların düzenledikleri raporları inceleyip bunlarla ilgili hususları karara bağlamaktır. Komisyon bir temyiz mercii değildir. Şahısları çağırmak, evrak ve doküman getirtmek, değişik yerlerde toplanmak, komisyona teknik bilgi sağlayacakları atamak gibi görevleri vardır. Komisyon başkanı, partiler arası uzlaşma sonucu muhalefet partilerinden seçilmektedir. Komisyonun çalışmalarının siyaset üstü görülmesi şeklinde güçlü bir eğilim vardır.³⁹

İngiliz Ombudsman Kurumu hakkında son bir değerlendirme yapacak olursak, 1991 yılında ülkede yapılan bir konferansa toplam 27 Ombudsmanın katılması, bize Kurumun ülkede ne derecede geçerlilik kazandığını göstermektedir. 1967 yılında kurulan bu sistemin bu kadar kısa sürede kök salması, İngilizlerin Kurumun işlevlerinden memnun olduklarını da göstermektedir. Ombudsmanla ilgili bu olumlu gelişmeler, İngiltere'deki Ombudsman Kurumunun Avrupa için oluşturulması düşüncesini yaygınlaştırmış, bu gelişme 1991 yılında Avrupa Konseyinin Maastricht'te yaptığı toplantıda 12 üyenin bir Avrupa Ombudsmanı kurulması konusunda anlaşmalarıyla sonuçlanmıştır. Avrupada görülen bu gelişmelerin ülkemize de sıçraması ve yönetimin denetlenmesi mekanizmamıza bu tür çağdaş kurumların katılması en büyük dileğimizdir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- 1) Aspects of Britain, Parliament, London, HMSO; 1991.
- 2) Chapman, Brian, İdare Mesleği (çev. Cahit Tutum), TODAİE, 1970.
- 3) Çam, Esat, Devlet Sistemleri, Der Yayınları, İstanbul, 1983.
- 4) Eryılmaz, Bilal, Kamu Yönetimi, İzmir, 1995.
- 5) Greenwood, J.-D. Wilson, Public Administration in Britain Today, London Unwin Hyman, 3rd. edition, 1990.
- 6) Gürbüz, Yaşar, Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler, Beta, İstanbul, 1987.
- 7) Jones, B.-D. Kacanagh, British Politics Today, Manchester United Press, 1987.
- 8) Rust. B. W, The Pattern of Government, A.C.I.S., Pitman Paperbacks Ph, D., B. Sc (Econ), Hans., 1969.
- 9) TUSİDAD, Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi, İstanbul, 1997.
- 10) Versan, Vakur, Kamu Yönetimi, İstanbul, 2984.

MAKALELER

- 1) Alaton, İshak, "Bireyi Devlete Karşı Savunan Ombudsman Kurumu", Radikal, 18 Mart 1997, s. 7.

39 a.k.. s. 141.

- 2) Arabacı, Mehmet, "İngiltere'de Vergi Denetimi", Maliye Dergisi, Eylül-Aralık 1988, Sayı: 15.
- 3) Arslan, Süleyman, "İngiliz Mahalli İdarelerinin Teftişi", Mali Hukuk, Sayı: 33, Mayıs-Haziran 1991.
- 4), "İngiltere'de Ombudsman Müessesesi", AİD, C:19, Sayı:1, Mart 1986.
- 5) Ataman, Aykan, "İngiltere'de Ombudsman Kurumu", TİD, Yıl: 65, Sayı: 400, Eylül 1993.
- 6) BÜMKO, "Mali Denetim ve İngiltere Deneyimi", Maliye Dergisi, Sayı: 103, Ağustos 1991.
- 7) Günay, Faruk, "İngiltere'de Parlamento ve Hükümet", TİD, Yıl: 66, Sayı: 402, Mart 1994.
- 8) Oytan, Muammer, "Ombudsman Eli İle İdarenin Denetlenmesi Konusunda Kıyaslamak Bir İnceleme", Danıştay Dergisi, Yıl: 5, Sayı: 18, 1975.

URBAN LINEAR INFRASTRUCTURES: BARCELONA (SPAIN)

Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ

1. INTROBUCTION: NATIONAL CONTEXT

1.1 Population

The population of Spain has undergone important changes throughout the recent decades. This period presents two main characteristics: stabilization of the population growth rate and emigration out of rural areas.

Population growth rates and the rural-urban settlement patterns are shown in Table 1.

As is indicated in the table, the population growth rate was 1 per cent per annum during the period of 1960-81 which is very close to the European average. The population growth rate was reduced to 0.97 per cent during the 1970-81 period from the 1.06 per cent of 1960-70 period. Considering Spain's population of 38.9 million at the end 1987, the population growth rate was further reduced to 0.55 per cent during the 1981-87 period. Another study estimated the population growth rate between 1980-85 as 0.8 per cent per annum.

Table 1
POPULATION OF SPAIN (.000)

Year	Urban	%	Rural	%	Total
1960	17343	56	13436	44	30779
1970	22266	65	11779	35	34045
1980	28586	77	9096	23	37682

Source: Ref. No. 24 bibliography

The second important characteristic is the emigration from rural areas and rapid urbanization rate during the period of 1960-81. The population living in urban areas with more than 10.000 population increased from 56 per cent to 77 per cent whereas the rural population diminished from 44 per cent to 23 per cent

during the same period. This pattern indicates the importance of urbanization in Spain and the radical transformation in the overall settlement characteristics of the country.

The area of Spain is 502 km² and the density of population is 77 person per square kilometre. The same parameter was 61 in 1960 and 67 in 1970.

The employment of the population by sectors of the economy is shown in Table 2.

Table 2
POPULATION BY SECTORS, 1988 (Per cent)

Agriculture	14.4
Industry	23.8
Construction	8.7
Services	53.1
Total	100.0

Source : Ref. No. 1 bibli.

The total number of persons in civilian employment (1988) is 11.773.000 which represents 30 per cent of the total population. However, the sectoral distribution of the population indicates that Spain is overwhelmingly a service and industry oriented society with the ratio of persons in agricultural employment about 15 per cent of total employment. The agricultural work force was 47.6 per cent in 1950 and 27 per cent in 1970.

Furthermore, projections also indicate that the migratory process of the population is slowing down due to the increasing level of GDP which lessens the pressures originating from the wage differentials which already led to the emergence of labor-exporting regions.

Table 3 gives the breakdown of urban population by size of city.

Table 3
URBAN POPULATION BY SIZE OF CITIES (.000)

Population Group	1960	1970	Increase %	1981	Increase
1.000.000 +	3818	6171	38	7034	12
500.000 - 1.000.000	505	1834	72	3196	42
250.000 - 500.000	1366	1410	3	2754	49
100.000 - 250.000	2794	4199	33	4366	4
50.000 - 100.000	2442	2470	1	2619	6
10.000 - 50.000	6438	7174	10	2610	-63
Total	17343	22266		28586	

Source: Ref. No. 24 bibli.

Table 3 indicates that during the period of 1970-81 urban areas with less than 50,000 population lost considerable population and the areas with 50,000- 250,000 population also lost population although not to the same degree as the smaller urban areas. The urban areas with more than one million inhabitants confined their growth to the equivalent of their potential natural rate of increase which was 12 per cent over the same period. However, the main urban growth took place in urban areas with populations of 250,000 to 1 million.

1.2 Economic Growth

Economic conditions in Spain have been remarkably strong during the recent years. The most important indicator of this strength is the amount of fixed investments, both private and public, which increased more than expected. This basically is due to the ever increasing demand and continuing foreign Capital inflows.

The table 4 summarizes Spain's relative economic situation as compared to the other OECD Member countries in terms of gross domestic product (GDP, expressed as PPP - purchasing power parity) for the years of 1970 and 1985.

Table 4
GROSS DOMESTIC PRODUCT (GDP) IN OECD COUNTRIES
Current PPP - Us \$

	1970	Index	1985	Index
Canada	3 976	114	15 223	124
USA	4 922	141	16 494	134
Japan	2 812	81	11 803	96
Australia	3 474	100	11 783	95
New Zealand	3 283	94	10 037	82
Austria	2 722	78	10 729	87
Belgium	3 003	86	10 680	87
Denmark	3 545	102	12 254	100
Finland	2 907	83	11 442	93
France	3 204	92	11 445	93
Germany	3 430	98	12 179	99
Greece	1 564	45	6 001	49
Ireland	1 818	52	6 704	55
Italy	3 046	87	10 841	88
Luxembourg	3 780	108	13 429	109
Netherlands	3 543	102	11 269	92
Norway	3 127	90	13 897	113
Portugal	462	42	5 526	45
Spain	2 178	62	7 595	62

Sweden	3 848	110	12 639	103
Turkey	890	26	3 594	29
United Kingdom	3 265	94	10 195	89
OECD	3 490	100	12 297	100

Source: Ref. No. 25, bibli.

The GDP of Spain reached 35715 billion pesetas in 1987 and GDP per head was calculated to be 7450 US \$ in the same year.

The percentage distribution of GDP at factor costs by origin for the year of 1987 is given in Table 5.

Table 5
GDP BY ORIGIN (%), 1987

Agriculture	5
Industry	30
Construction	8
Services	57
Total	100

Source : Ref. No. 1, bibli.

As indicated in the table, Spain's economy is basically based on the industry and service sectors and the role of agriculture is much amaller when compared to the other essential sectors.

The very recent economic development rates for sectors are given in Table 6,

Table 6
PATTERN OF OUTPUT GROWTH
(Percentage Change Over Previous Years)

	1984	1985	1986	1987	1988*
Agricultural Output	8.6	3.1	-9.1	9.6	3.7
Non-agricultural Output	1.3	2.3	4.2	5.3	5.0
Industry	1.1	2.1	5.6	5.1	4.2
Construction	-6.2	2.2	5.9	10.4	10.5
Services	2.7	2.3	3.4	4.8	4.6
Government	3.1	4.2	4.1	5.0	4.2
Private	2.5	1.9	3.2	4.7	5.0
GDP at market prices	1.8	2.3	3.3	5.5	5.0

Source: Ref. No. 1, bibli.

* Provisional

As shown in the table, GDP is growing constantly, and, during the last two years, reached the level of 5 cent per annum respectively.

During the same period the rate of return on equity rose from 6 per cent to 22 per cent and the rate of return on total Capital rose from 11 per cent to 20 per cent in private enterprise.

Although still very high, the unemployment rate began to decelerate in 1986 and the trend is continuing. The female unemployment rate is 27 per cent and the male unemployment rate is around 14 per cent. The overall unemployment rate is calculated to be 19.5 per cent and forecast to be 16.8 in 1992.

The balance of payment condition of Spain is given in Table 7 for the years of 1985-1988.

Table 7
BALANCE OF PAYMENTS (Billion \$)

	1985	1986	1987	1988
Trade balance (fob/cif)	-5.9	-5.6	-11.4	-16.0
Exports	22.6	26.8	33.2	39.6
Imports	28.5	32.4	44.6	55.6
Non-factor Services, net of which:	8.2	11.5	13.1	12.8
Tourism	7.1	10.5	12.8	14.2
Credits exc. tourism	5.4	6.1	7.0	7.5
Debits exc. tourism	4.4	5.2	6.7	8.9
Net investment income	-1.9	-2.0	-2.9	-3.5
Credit	1.6	1.5	3.0	4.1
Debit	3.5	3.5	5.9	7.6
Private transfers, net	1.4	1.5		
Official transfers, net	-0.3	-0.4	2.5	3.7
Invisible balance	7.5	10.6	12.7	13.0
Current balance	1.6	5.0	1.3	-3.0
Net longterm Capital inflows	-1.7	-1.6	9.6	10.2
BASIC BALANCE	-0.1	3.4	10.9	7.2
Change in official reserves	-1.9	2.7	14.2	9.7

Sources: Ref. No. 1, bibli.

As is clearly indicated in the table, the balance of payment condition is improving and 1985 seems to be a turning point. The surpluses obtained in the last three years will have further positive impacts on the overall performance of the Spanish economy.

1.3 Inflation

A general review of inflation trends in Spain is given in Table 8 which indicates price indices for the years of 1970 and 1985.

Table 8
PRICE INDICES IN THE OECD COUNTRIES (1980-100)

	1970	1985
Canada	44.9	135.3
USA	49.4	126.8
Japan	48.0	108.9
Australia	35.3	150.4
New Zealand	30.0	168.5
Austria	54.2	127.0
Belgium	50.3	132.1
Denmark	39.6	145.8
Finland	33.9	152.6
France	40.4	156.6
Germany	59.6	116.8
Greece	27.7	252.7
Iceland	5.2	266.5
Ireland	26.9	168.7
Italy	25.3	190.5
Luxembourg	54.7	141.6
Netherlands	47.9	119.2
Norway	44.5	150.0
Portugal	22.8	267.0
Spain	24.4	171.5
Sweden	39.8	150.2
Switzerland	60.3	125.1
Turkey	5.8	498.8
United Kingdom	27.0	149.0
OECD	44.7	154.4

Source: Ref. No. 25, bibli.

In Table 9 a closer look is taken at the price increases for the last four years.

Table 9
PRICES
(Percentage change over previous year)

	Weights	1985	1986	1987	1988
Consumer prices, tot.	100	8.8	8.8	5.2	4.8
Food	33.0	9.5	10.6	5.0	3.7
Energy	7.0	4.4	-6.2	-3.9	-0.8
Oth. Ind. goods	25.7	9.9	9.8	6.3	4.9
Services	34.2	8.4	9.1	6.3	6.8
Industrial prices, tot.	100	8.0	0.9	0.8	3.0
Consumer goods	35.9	7.7	5.1	3.9	3.3
Capital goods	12.8	8.3	6.2	5.0	4.7
Intermediate goods	51.3	8.1	-3.1	-2.4	2.3
Agricultural prices received by farmers		2.0	8.8	-2.8	3.3
Cost of construction	100	8.8	4.8	4.1	5.5
Buildings	75.0	8.9	5.4	4.5	5.6
Public works	25.0	8.5	3.2	3.1	5.0

Source: Ref. No. 1, bibli.

Inflation in Spain increased strongly till 1978 when it reached the highest level of 24 per cent per annum. Since then, the inflation rate has continuously decreased and in 1988 it was calculated to be 5 per cent per annum which is only about 1 point more than the OECD average.

1.4 Public Expenditures

1978 was an important year for Spain. The new Constitution was put into effect radically modifying the country's administrative structure. The gap between Spain and the other OECD countries in terms of the ratio of GDP to the general government expenditures has decreased over the last 10 years. In the early 70s government expenditures were around 23 per cent of GDP whereas the OECD average was 35 per cent. In 1988, the same ratio rose to 41 per cent in Spain whereas the OECD average was around 44 per cent. The basic reason behind this increase is no doubt the establishment of autonomous regions and the legislation enacted for the distribution of national tax revenues between the Central government and the decentralized institutions which is essentially based upon a ratio of the amount of tax collected and the amount of GDP, thus creating a constant rate of income for the regions. The allocation of the money among the

regions is made according to the infrastructural necessities of each region through a developed formula.

Total government expenditures showed average annual growth of 7.7 per cent in 1974-80 period 6.5 per cent in 1980-85 period, 4.4 per cent in 1985-88 period. On average, the annual growth rate was 6.6 per cent in the period of 1974- 88.

The functional distribution of general government expenditures is shown in Table 10.

Table 10
FUNCTIONAL DISTRIBUTION (GDP %)

Public goods	6.2	7.8	9.7
Welfare State	11.6	18.2	20.4
Mixed economy	4.0	6.1	7.8
Other	1.6	0.8	3.2
Total	23.4	32.9	41.1

Source: Ref. No. 1, bibli.

In sum, the Spanish economy is on a steep growth trend. All economic indicators are improving. The economic structure of the country has changed radically during recent years. Correspondingly, the overall settlement pattern and population growth rate are being affected as a result of the economic transformation thus creating a sui generis urban problem which has a dualistic character, i.e., ageing of infrastructure creating an upgrading and maintenance problem in some areas and expansion of urban areas creating the need for installing new infrastructures in other areas.

2. LOCAL CONTEXT: URBANIZATION IN BARCELONA

2.1 Pattern and Characteristics

Geographically, the metropolitan area of Barcelona comprises four sections: Serralada Pre-litoral, Depresio Pre-litoral, Serralada Litoral and Plana Litoral. The first section of Serralada Pre-litoral forms an orographic barrier for the metropolitan area with hills ranging up to 1000 m above the sea level. The second section of Serralada Litoral is comprised of the hills ranging between 500 to 700 m above the level. The section of Plana Litoral lies between the Serralada Litoral and the sea and contains the Llobregat Delta and the Barcelona Plain. The final section of Depresio Pre-litoral forms a passage between the Central area and the exterior lands.

The City of Barcelona, the Capital of Catalonia, has 1.700.000 inhabitants distributed over an area of 9800 ha. The metropolitan area, which is comprised of 27 municipalities, has a population of 3.1 million and covers an area of 61.000 ha.

Historically, Barcelona is one of the oldest urban settlements in Europe. Being an important port in the west Mediterranean and having the most prosperous economic and industrial facilities of the country made Barcelona a well-known city throughout history. However, the formation of today's Barcelona began in mid-1800s with the ambitious projects of Cerdà which resulted in the creation of the Eixample, the famous grid pattern of the Central town. The Eixample surrounded the old historical part of the town formed during the medieval period.

The population growth pattern of Barcelona can be analysed in two different periods: between 1950-75 and after 1975.

The essential characteristics of the first period 1970-75 are summarized below:

- population explosion due to the high rate of immigration, very high rate of fertility, decreasing level of mortality and increasing life-span;
- a younger population;
- a densely settled population and increasing density both in the City of Barcelona and the Metropolitan Area.

The characteristics of the second post-1975 period are as follows:

- Moderation in the rate of population growth and a tendency towards stabilisation due to the reduction in net migration, diminishing role of natural increase in overall growth, an important reduction in the fertility rate and increasing mortality rate;
- increasing pressures on the labour market and ageing of population;
- lower level of density due to decrease in out-migration from rural areas and lower levels of urban expansion, demographic stabilisation in the City of Barcelona (1970) and the metropolitan area (1981-86) and a diminishing level of relations between the metropolitan area and the rest of Catalonia.

Consequently, both the City and the Metropolitan Area of Barcelona is losing population. An analysis made for the years of 1981-85 indicates that total immigration was 9000 and migration was 20.000 in the City of Barcelona, thus resulting in a net loss of 11.000 population. The same parameters for the rest of the Metropolitan area were 12.500 and 21.500 - a net loss of 9.000. As a result, the net loss was calculated to be 20.000 altogether representing a stabilised urban area. More than half of out migrants emigrated to other parts of Spain, one fourth

out of the metropolitan area, another one fourth to the rest Catalonia. Meanwhile, a small portion of expatriates settled in the metropolitan area.

Projections indicate that the same pattern will prevail in the future, i.e., ageing and slightly diminishing population.

Since the end of the seventies, there has been a decrease in the population and the residential content of Barcelona, firstly in terms relative to its size and also in absolute terms. This decrease is more evident and more intense in the historical part and in the modern expansion area of the City, and after 1981 became more generalised applying to all of the districts and localities within the City boundaries. This process is coupled with a Progressive ageing of the population and a decrease in the number of young people and persons of working age.

The considerable growth of tertiary occupations, especially in the sub-sectors of finance, insurance and public administration balances out the loss of industrial activity in the City's gradual process of deindustrialisation. This change of occupation and economic activity has brought about changes in the property market, with the disappearance of industrial and craft premises and the transformation of dwellings into offices.

Squatting is not a problem for the City of Barcelona with the exception of some self-built houses, so-called "marginal urbanization" on the foothills of the mountains and on the steeply sloping hills. This area was formed between the 50s and 70s by poor families who had no other way of solving their housing problems. Some land owners sold plots with no city planning authorisation to the house builders. Now, slightly more expanded in the same area, "marginal urbanization" benefits from all types of infrastructural facilities. This area is inhabited by about 20.000 people, mostly immigrants.

The number of the economically active population in the city of Barcelona is 670.000 of which 84 per cent is employed -37.5 per cent in industry and 6.1 per cent in the service sector. As for the metropolitan region, the active population is 1.165.000 of which 80.5 per cent is employed- 44 per cent in industry and 35 per cent in service sector.

2.2 Impact on Infrastructure

The information given in the preceding sections can be summarized as follows:

- demographically, no expansion is forecast in the future, on the contrary, a slight decrease is anticipated;
- area-wise, no expansion is forecast and no big scale rural immigration is expected to take place;

- functionally, the City of Barcelona is witnessing a remarkable transformation from being an industrial center to a deindustrialized, service sector oriented commercial urban conurbation;
- finally, some parts of the City are either suffering from ageing or seeking a more effective. functional identity.

All of these factors have considerable impacts on the urban infrastructure systems. Since, demographic and areal expansion are not expected, there is no need for expanding the coverage of linear networks. Instead, the need for upgrading the quality and effectiveness of the existing systems is a more predominant objective for upgrading the quality and effectiveness of the existing systems is a more predominant objective for the management of urban infrastructures. Complementarily, the City of Barcelona is using investments in urban infrastructure as a means of improving performance of the subcentres of the City and giving them a new functional identity. By combining these factors, a new macroform for the City, which could further increase its dynamism and vitality, can be achieved without harming the coherence and integral nature of the existing urban form.

As is indicated above, the essential problem faced in Barcelona is the adaptation of the City to the “changing economic base” and establishing a good rapport between the “new economic base” and the traditional characteristics of the City. In this endeavour, the linear infrastructures of the City play an important role.

2.3 Strategies Developed for Macro-Level Transformation

The strategies developed by the municipal administrators and planners to deal with the above mentioned objectives are as follows:

- rehabilitation and restoration of the areas where service and functional deficiencies are observed;
- creation of new CBDs, not only in terms of “business” but also as “new city subcenters” and
- Alignment of the existing linear infrastructure with due regard to roads, railways, subways, bus transportation, water, sewerage and drainage.

These strategies are further explained below with limited details.

Rehabilitation and Restoration: The areas of the City which need rehabilitation and restoration are the Ciutat Vella; the traditional districts such as Gracia, Vapor Vell, S. Andru, Bon Pastor, Carmel and Clot de la Mel; the Eixample and the self-built areas of “marginal urbanization”.

New CBD or "Centralitats": The planners have decided to create twelve new Central areas in line with the city's changing economic-base away from industry to the tertiary sector of service production. On this regard, it has been decided to increase the supply of hotel and lodging premises, commercial facilities, office space and, in accordance with these, public parks, green areas, cultural and leisure amenities as well as sports facilities.

These twelve new Central areas are expected to be completed in and around the year 2000.

The other objectives of this strategy, in addition to the above are;

- to enable the creation of a better and more precise urban format;
- to increase accessibility within the City and between the City and the sea;
- to ease the conditions of unemployment by creating more employment opportunities;
- to ease the traffic congestion and
- to prevent the depopulation and decreasing number of residents

Alignment of Existing Linear Infrastructures: The two previously described strategies will result in an unavoidable problem of alignment, adaptation and upgrading of the existing linear infrastructural systems. The essential impacts will be seen over the road structures, public transportation and drainage networks. These will be analysed in detail in the forthcoming chapters. However, it should be stated here that the objective of increasing accessibility within the city, amongst the city sub-centers and between the city and surrounding localities poses an important and difficult task which has to be solved effectively and efficiently not only for the municipal authorities but also for the metropolitan, provincial, regional and Central authorities as well.

2.4 Importance of the 1992 Olympic Games for Urban Infrastructures

The Olympic Games of 1992 which held in Barcelona played an important role in fulfilling the previously stated objectives at least partially. The Olympics were seen not only as a two-week long sporting event but as a major leverage for handling the infrastructural problems in the city, thus upgrading the quality of the linear systems and reshaping the urban macro-form before the next century.

First of all, the four new Central areas out of the previously mentioned twelve, became operational before 1992. These areas are Montjuich, Diagonal- Pedrables, Vall d'Hebron and Carlos I Av. Icaria (Olympic Village).

Secondly, in order to increase accessibility, the following construction projects were under-way:

- the project for the consolidation of the coast and beaches with the City;
- the restructuring of the City's railway system and
- the building of two large ring roads, one inland and the other one on the coast.

The cost of these projects was 90 billion pesetas, equivalent of US\$ 750 million.

More importantly, for the first time, the Olympic Village was constructed in the City - instead of in a peripheral area - transforming a very old and unfunctional part of the City into a modern residential area for the future Barcelona. In Val d'Hebron, a big velodrome was constructed. Montjuich area was to be utilised for sports tracks and stadiums.

Consequently, the infrastructure required for the Olympic Games fitted in perfectly with the long term planning objectives of the City of Barcelona and the City authorities were determined to achieve the maximum utilisation of the Olympic events in this regard.

3. DESCRIPTION OF THE INFRASTRUCTURES

3.1 Water Supply and Distribution in Barcelona

3.1.1 Supply Side Characteristics: Existing Systems

The following chart indicates the division of responsibilities amongst the related agencies for water supply in Barcelona.

	Central Government	Private Company	Metropolitan Administration
Dam construction	x		
Acquifer management		x	
Conveyance Systems		x	
Treatment of water		x	
Distribution		x	
Quality control			x

Up to 1954 the only source of potable water was groundwater and the production was 2m³/s. The company "Aigues de Barcelona" which operates production is private. It is a hundred years old and was originally established with French and Belgian Capital. The company provides water to 19 municipalities out of 27 of the metropolitan system which covers 99 per cent of the metropolitan population.

The essential source of water at the moment is river water obtained from the rivers of the Llobregat and the Ter. The dams are constructed by the Central government. Water reservoirs, conveyance systems and the distribution network belong to the Company. The rivers, and especially the River Llobregat, are heavily polluted by the industrial, mining and domestic discharges before reaching the Barcelona area.

The water treatment plants are also operated by the company. Following the recent addition of a new treatment plant on the Ter River, groundwater is only used for peaks and emergencies. Treatment of water is problematic during the dry seasons. A rather sophisticated aquifer management system is in use and the aquifers are now used as a back-up system. During the excess water periods, the aquifers are charged with the surface water by the "sip-through" method.

Table 11
WATER SUPPLY SYSTEMS OF BARCELONA

Source	Per cent
Llobregat River	
surface water	35.0
ground water	3.5
Besos River	
ground water	5.0
Ter River	
surface water	56.5
Total	100.0
Source: Ref. No. 11, bibli.	

It should also be noted that the majority of big industrial plants produce their own water to meet their needs.

The amount of water derived from these sources is given below for the year of 1984 as an example.

Table 12
WATER SUPPLY IN BARCELONA

Source	m³/s	Hm³
River Llobregat		
San Joan Despi Plant	3.75	97
River Ter	6.32	179
Ground water	0.40	17
Total	10.62	293
Source: Retf. No. 11, bibli.		

Tables 11 and 12 describe the water supply sources for the City of Barcelona. According to the tables, water is mainly derived from surface water of the rivers Llobregat and Ter and a minor part is derived from the wells.

Water is treated up to the European Community standards with the exception of temperature, chlorine and potassium. Microbiological analysis indicates no contamination originating from leakages and other sources.

The water distribution system is in good condition. During the last 30 years 60 per cent of the metropolitan network (3500 km) has been renewed through the financial resources of the Company itself.

The cost of water to the Company is 4.5 pesetas per cubic meter which is directly paid to the Central government.

Water quality control is essentially a metropolitan task. However, the Company also carries out constant and very careful water quality controls.

3.1.2 Demand Side Characteristics

The water company of Barcelona (Sociedad General de Aigües de Barcelona, SA) States that water consumption in Barcelona is as follows:

Table 13

WATER CONSUMPTION IN BARCELONA

Domestic consumption	179 Hm ³
Commercial and industrial cons.	90 Hm ³
Municipal, public and fountains	24 Hm ³
Total	293 Hm ³

Source: Ref. No. 10, bibli.

As indicated in the table, water consumption is equal to the water supplied. It is also estimated that the per capita consumption in Barcelona is 280 litre per day per capita on average. This figure rises to 300 l/p/d in rich areas and drops to 120 l/p/d in poorer areas.

The water loss in the network is estimated to be around 12 per cent which is low when compared to other cities.

Almost 75 per cent of the total consumption is metered. The share of unaccounted-for-water is found to be around 25 per cent including the network loss;

The pricing system is rather complicated. The water tariff is a complex issue. The average price of water is 75 pesetas per cubic meter. The price is determined by the public authority, i.e., the municipality and the Generalitat (Regional Government). The company proposes the price increase to the public authorities which generally accept. Water and sewerage charges are collected together. No rationing programme is implemented although water is often scarce.

The water requirements of Barcelona is given in Table 14:

Table 14

WATER REQUIREMENTS IN BARCELONA

Year	Average Consumption	Maximum Consumption
1984	716.774 m ³ /day	917.568 m ³ /day
1992	831.456 m ³ /day	1.120.131 m ³ /day

Source: Ref. No. 11, bibli.

Since, the City is stabilising from a demographic viewpoint, with slight depopulation expected in the near future, there will be no extreme demand for water. The only demand increase factor was the 1992 Olympic Games. It was estimated that another 250.000 persons were added to the City's population during the Olympiad. The present supply system was able to meet this extra demand. Additionally, the company launched another investment program to meet the water requirements of the Olympic facilities.

On the other hand, the Olympiad was held in the month August when most of the local families were away on their summer vacation, thus alleviating pressure for more water. Consequently, the water supply during the Olympiad did not pose any major problem to the City with the measures taken by the water Company.

3.1.3 Constraints and Requirements

As far as the quantitative characteristics of water supply are concerned, no major constraint was observed in the City of Barcelona, although water is a scarce item in general. Water production, conveyance, treatment, distribution, metering and fee collection systems are all working efficiently.

The most important problem relates to the qualitative aspects of the water. First of all, water is derived essentially from a heavily polluted river although it is effectively treated. This seems to be creating a definite need for rather delicate control systems. Secondly, the physical and Chemical characteristics of the water need improvement. The temperature is above the EU standards. The salty composition of the local topography creates a desalination problem for water

treatment. The same is also true for chlorine and potassium. Thirdly, according to the officials, monitoring of water quality needs upgrading.

3.2 Sewerage and Drainage in Barcelona

3.2.1 Supply Side Characteristics: Existing Systems

The following chart indicates the division of responsibilities amongst the related agencies for sewerage and drainage Services in Barcelona.

	Regional Governm.	Municipality	Metropol. Adminis.	Private Sector
Planning	X	X	X	
Financing	X	X	X	
Maintenance				X
Waste water treatment			X	

Barcelona has a unitary system for sewerage and drainage. The history of the system goes back to ancient times. However, the antecedents of the modern system were laid down in 1886 by the architect Pere Garcia Fana who is the real designer of the tunnel (galleria) system in the City. The most recent intervention was made by engineer Albert Vilalta during the late 60s. Based upon this last study the General Metropolitan Plan was prepared and accepted in 1976. A new network plan was prepared and approved in 1989.

It is estimated that the amount of waste water produced is 5.79 m³/s which is composed of domestic (56 %), commercial and industrial (34 %) and municipal (10 %) discharges with the BOD₅ of 320 mg/l, COD 650 mg/l and suspended solid 250 mg/l

The length of sewers is 1075 km and 88 per cent of sewers are in tunnels. Size of sewer pipes is given below:

143 km tubular channels

136 km area with less than 1 m²

581 km area between 1 m² - 1.59 m²

124 km area between 1.60 m² - 3.99 m²

91 km grand collectors (area more than 4.00 m²)

Sewage collectors cover all the city. Septic tanks are not used or allowed.

According to the 1976 Plan four waste water treatment plants were to be established. Three of them are presently operational: Bogatell Plant (tertiary treatment, capacity 90.000 m³ per day, 1 m³/s), Besos Plant (primary, capacity 460.000 m³ per day, 5.32 m³/s) and Les Planes Plant (secondary treatment, capacity 12.000 m³ per day, 0.1 m³/s).

These plants provide treatment for 60 per cent of discharged waste water. However, during the rainy season, the treatment is confined only to the physical treatment.

With the completion of the last waste water treatment plant at the Zona Franca it is expected that all of the City's waste water will be treated before discharging into the ambient environment.

The following Table 15 summarizes the performance efficiencies of the operational treatment plants.

Table 15
REDUCTIONS IN THE PLANTS (%)

Plant	BOD	Solids	Tot. Nitrogen	Tot. Phosphore
Bogatell	81	84	24	75
Les Planes	97	97	85	-
Besos	65	87	—	93

Source: Ref. No. 8, bibli.

The treatment plants are owned and operated by the metropolitan enterprise. No treatment plant exists in the industrial area outside the metropolitan area and this industrial waste water is being discharged into the sea, rivers and lakes without any treatment.

The maintenance of collectors has been tendered out to a private company for the last 8 years. Under the contract (worth 1 billion pts), the company is responsible for cleaning-up and maintenance works. Pneumatic equipment is used to prevent blockages caused by solid materials.

Industry is legally obliged to pre-treat effluents. The standards of pretreatment are set by the metropolitan administration and controlled through a discharge permit system.

As for the Olympic facilities, extra measures were implemented through a special municipal organisation called IMPU. The institutional characteristic of IMPU is to be dealt with in subsequent chapters. IMPU is responsible for the improvement of accessibility (roads and belt roads) and upgrading the sewerage and drainage networks.

A very important investment programme was initiated for constructing the tunnels (galleries) in which the sewerage and drainage networks passed under the belt roads near the Olympic facilities located on the coast.

Unfortunately, as far as drainage is concerned, the existing system is not capable of handling the storm water drainage problems effectively. The City of Barcelona is faced with inundations frequently and suffers from the consequences of certain inadequacies of the existing network.

Average rainfall in Barcelona is 580 mm/year which is not high. However, the intensity of storms is very strong. Consequently, flood protection is a very serious problem for the City.

The problem is caused by three main factors: rain typology, urban topography and population density. Almost 80 per cent of rain storms last less than one hour. Topographically, the City lies on a steep slope from the mountains to the sea. Impermeability is very high because of urban characteristics and high urban density (170 person per hectare). Furthermore, the 'gallerias' are full of public Utilities thus leaving limited space for rain-storm drainage.

3.2.2 Demand Side Characteristics

The sewerage system in Barcelona is found in general to be satisfactory and with the completion of the projected investments and the effective operation of maintenance works no new demand is expected in the future.

However, for drainage and waste water treatment some definite needs were observed.

The drainage network requires a comprehensive overhaul in the future. A major master plan has been prepared in this regard with a 25 year plan in perspective. Essential elements of the master plan are the construction of new collectors, enlargement of existing ones and reinforcement of capacities. The implementation of a master plan has already started. Priority has been given to the Coastal region and especially to the project components serving the Olympic facilities.

There is also a strong demand for more waste water treatment both for the City of Barcelona and for the surrounding territories. At the moment, 40 per cent of the waste water is discharged into the sea or inland waters without any treatment, thus causing considerable water pollution even in the rivers providing potable water to the City. Additionally, industry located close to the metropolitan area is presently discharging waste water into the ambient environment without any treatment despite statutory obligations to treat effluents.

3.2.3 Constraints and Requirements

The requirements are pointed out in the preceding section: an efficient drainage system and more waste water treatment plants.

However, there are several constraints to satisfying these requirements:

- topographically, the City is so located that flood control and drainage of storm water is a difficult problem;
- financially, the cost of the whole system is high and requires subsidies and grants from the Generalitat and the Central Government;
- environmental management is not adequately developed thus causing a dilemma between the environmental legislation already enacted which meets the EU standards, and the low degree of effectiveness in reinforcing the environmental rules and regulations due to the symbolic and low penalties which are not effective enough to enforce real sanctions on the polluters.

3.3 Public Transportation in Barcelona

3.3.1 Supply Side Characteristics

Tables 16, 17, 18 and 19 explain the public transportation modes and the modal split amongst the type of vehicles in the metropolitan area of Barcelona.

Analysis of the tables reveals the following:

- the depopulation and “shifting economic base” is very clear not only in the City of Barcelona but also in the metropolitan area;
- the number of trips generated is also decreasing even with a rate higher than the depopulation rate;
- the share of private vehicles in total trips is constantly increasing;
- trips outside the metropolitan area are significantly increasing although the rate is slowing down;
- the bus system is the most important type of public transportation mode in which the share of work-trips is decreasing whereas the school-trips remain constant;
- the second most important type of public transportation mode is the subway and the pattern for work and school trips distribution remains stable;
- the same is also true for trains and shuttle buses which are the other public transportation modes although their share is much less than the previous two modes and
- the share of private vehicles especially for work-trips is increasing steadily.

Table 16
METROPOLITAN TRANSPORTATION MODES IN BARCELONA

	1975	1981	81/75 (%)	1986	86/81
Metrop. popul.	2.979.985	3.096.748	+3.9	3.031.720	-2.1
Active popul.	1.246.308	1.186.144	-4.6	1.181.621	-0.4
Employed popul.	1.192.326	936.249	-21.5	897.429	-4.2
Unemployed popul.	35.779	226.213	+532.3	284.192	+25.6
Student popul.	636.107	753.470	+ 18.5	722.315	-4.1
Total tips	1.784.222	1.703.502	-4.5	1.595.222	-6.4
Trips/inhabitants	0.599	0.550		0.526	
Work trips	1.109.678	950.884	-14.3	879.503	-7.5
School trips	674.544	752.618	+ 11.6	715.719	-4.9
Public transporta	708.483	592.779	-16.3	522.298	-11.9
	.397	.348		.327	
Private vehicles	289.628	332.992	+ 11.5	358.653	+ 11.0
	.162	.190		.225	
Others	786.111	787.731	+0.2	714.271	-9.3
	.441	.462		.448	
Intramunicipal trip	1.415.871	1.323.586	-6.5	1.245.684	-5.9
	.793	.777		.781	
Intermunicipal trip	329.722	323.144	-2.0	292.265	-9.6
	.185	.190		.183	
Trips outside metropolitan	38.629	56.772	+47.0	52.273	+0.9
area	.022	.033		.036	
Trips to or from the City of	1.227.926	1.178.135	-7.8	1.065.755	-9.5
Barcelona					

Source: Ref. No. 17, bibli.

Table 17
MODAL SPLIT IN BARCELONA

MODE	WORK			SCHOOL			WORK-SCHOOL		
	1975	1981	1986	1975	1981	1986	1975	1981	1986
Bus	285273	202644	143630	79985	88195	80693	338258	290839	224321
	.233	.213	.163	.119	.117	.113	.190	.171	.141

Train	36892	22933	26110	13317	11734	14717	50209	34127	40827
	.033	.024	.030	0.20	.016	.021	.028	.020	.026
Subway	219124	154262	152364	48657	46946	54701	267781	201208	207065
	.197	.162	.173	.072	.062	.076	.150	.118	.130
Shuttle Bus	29364	37097	28265	12871	29508	21820	52235	66605	50085
	.035	.39	.032	.019	.039	.030	.029	.039	.031
Private Vehicle	258185	277672	297059	25939	39632	29163	284124	317304	326222
	.233	.292	.338	.039	.053	.041	.159	.186	.204
Taxi		4998			690				5688
		.055			.001			.003	
Walk and others	29314	251818	208615	492967	535913	505656	786111	787731	714271
	.264	.265	.237	.730	.712	.707	.441	.463	.448
TOTAL	1109678	950884	879503	674544	752618	715719	1778222	1703502	1595222

Source: Ref. No. 17, bibli.

Table 18

DEMOGRAPHIC STRUCTURE OF THE CITY, 1986

Population	1.701.812
Change from 1981 (%)	-2.9
Active population	679.439
Percent. of total population	39.9
Employed population	535.236
Percent of active population	78.8
Unemployed population	144.203
Percent of active population	21.2

Source: Ref. No. 17, bibli.

Table 19

TRIPS GENERATED IN THE METROPOLITAN AREA

BY DESTINATION

	1981	1986	CHANGE (%)
INTRAMUNICIPAL			
Barcelona	910.121	823.145	-10.6
Rest of Metropolitan Area	413.465	422.539	+ 2.0
Metropolitan Area	1.323.586	1.245.684	-6.3

EXITS FROM

Barcelona	85.617	76.380	-10.8
Rest of Metropolitan Area	294.299	273.158	-7.2
Metropolitan Area	379.916	349.538	- 8.0

ENTRANCE TO

Barcelona	182.135	166.230	-9.6
Rest of Metropolitan Area	140.747	126.035	-11.6
Metropolitan Area	323.144	292.265	-10.6

TOTAL

		1.065.755	-10.5
Barcelona	1.178.135		
Rest of Metropolitan Area	848.511	821.732	- 3.3
Metropolitan Area	2.026.646	1.887.487	-7.4

Source: Ref. No. 17, bibli.

Consequently, it can be stated that, as a general finding, the transportation mode in Barcelona between 1975-86 has shown a considerable modification in parallel with the changing economic and demographic characteristics of the town. The changing economic base, to some degree, and the deindustrialization process in the area have caused depopulation and hence decreasing demand for public transportation. Increasing levels of personal expendable income, along with the improvement in the country's car production capacity, have accelerated the share of private vehicles in the urban and metropolitan transportation.

The main modes of urban public transportation in the metropolitan area are bus, subway and train and their percentage shares in the public transportation as of 1986 were as follows: 14.1, 13.0 and 2.6. The first two are ran and controlled by the Barcelona Metropolitan Transportation Entity and the last one is ran by the Generalitat (the regional autonomous government) of Catalonia which is responsible for regional railway transportation and by the RENFE which is responsible for national railway transportation.

Metropolitan Transportation Entity (Entidad del Transport Metropolitan)

Metropolitan Transportation Entity is responsible for surface and underground transportation and is established by the Generalitat and several municipalities in the region. This organisation manages and supervises the bus and subway transportation in its jurisdiction.

Subway System: Past, Present and Near Future

Constraction of the subway began in the 1920s. Line 3 (green) was started initially. It was then divided into two and Line 1 (red) was constructed. The original idea was based upon subway and railway transportation connecting the northern and Southern parts of Barcelona. Urban sprawl began in the early 60s.

The red line was completed in 1963. In 1966, the first metropolitan transportation plan was prepared. The subway was controlled by the Central government and by the regional government. It is run by a municipal Corporation. The 1966 transportation master plan was reviewed in 1974. Later, another master plan was prepared but not approved. However, despite lack of approval, implementation of the project began and many kilometers were built during the 70s. In 1984 another transportation master plan was prepared which endorsed the findings of the 1974 plan. Finally, Lines 4 and 5 were completed.

Today, the subway essentially serves the City of Barcelona and four other leading municipalities in the region. The length of the network is 68.5 km with 36 stations.

Two important projects are being developed for the future expansion of the subway system. First of all, it is planned to expand subway lines by 30 km in order to provide an effective commuting line between Barcelona and the newly developing urban centres. Some parts of the line are already built including a tunnel. Increasing mobility and the need for more effective transportation for these new growing areas are the main justifying reasons for the expansion. This also means that the metropolitan subway will play a regional role in line with the concentration of the metropolitan area. Secondly, for the forthcoming Olympic Games a new line is planned to be constructed by the Municipality of Barcelona between the CBD and the main sporting area of Montjuich. The length of the line is 3 km. However, there is some disagreement concerning this project between the Municipality and the Generalitat and the Central Government. In particular, the Generalitat officials are critical of the merits and value of the proposed line subsequent to the Olympic Games. They believe that the proposed ultra-modern, fully automatic and pilotless system might be uneconomic to operate due to the expected low level of passenger demand between Montjuich and the CBD after the Olympic Games. The Generalitat believes that other transportation problems have higher priority than this line. It has been suggested that other lighter forms of transportation be put in place in order to increase the accessibility between the City and the sporting fields of Montjuich.

However, the City officials have decided to implement the project and overcome the financial problem through the build-operate-transfer (BOT) approach.

Bus System

Bus Services are provided through six different companies. The metropolitan authority Controls 80 per cent of the volume and the remaining 20 per cent is distributed amongst operators in the peripheral areas. Around 1000 buses operate in the system and average annual trips of buses totals around 50 million kilometers.

In order to improve the effectiveness of the bus system in terms of cost and timing a new modern management technique is being implemented utilising radio transmitters, Computer programming and control. For the time being about 150 buses are taking part in the system. Almost 80 per cent of the City area is covered. The new system gives priority to the buses by controlling the traffic lights. It is planned to increase the number of buses in the system to 600 in two years time. Through the new time regulations, route alterations, modification of departure hours and also information on the whereabouts of the buses. The system transmits signals every 20 seconds. The control center screen shows the position of buses or the routes. Consequently, the effectiveness of bus management is improved and the cost is reduced to the economy of driving hours and manpower. The number of passengers has increased by 3 per cent already.

Regional Railway Authority (Ferrocarrils de la Generalitat de Catalonia)

These railway lines were built by the private sector at the beginning of the century and run privately till the end of the 1970s. The private companies decided to cease operation because of economic and financial problems. Later, the Generalitat of Catalonia took over the lines and began to operate the system itself. Two lines are important which serve the metropolitan area. Lines are mostly double-track but some parts are single-track. All the lines are now electrified. Passenger capacity is 45 million per year. The system provides urban and suburban transportation and the maximum duration of travel is 1.5 hours. Physical inter-changes have been built between the subway and the regional train system. However, the system of tarification is different. Despite areas of common interest, similarities in operational activities and physical inter-change between the Systems, it was observed that a communication gap exists and that there is some lack of co-ordination between the related transport agencies.

As for future activities, the regional railway authority is planning to increase accessibility, introduce some line modification (new university area), complete the double-tracking and electrification of the lines.

National Railway System (RENFE)

The national railway authority (RENFE) provides international, national, regional and suburban transportation. The first line operating in the metropolitan region was built in 1848, the very first in Spain, about 5 km long. It is now disused. The land on which the track was located lies close to the sea and acted as a barrier between the city and the sea. This area is sold to the State and demolished. The land freed serve as part of the Olympic Village for the 1992 Olympic Games. Now used for residential purposes. A new Central rail station is

being built in the city center. An airport connection by rail is also being put in place in addition to highways. The town center is by-passed through three tunnels

The constraints faced in respect of the rail system operated by RENFE in the Barcelona area are: insufficient capacity, need for new engines and more infrastructure. The same problem of the absence of effective co-operation between the agencies is also observed.

The extra demand to be generated by the Olympic activities was not seen as a crucial problem but rather as prolonged peak hours. The revenue derived from the sale of the old Central station is being used for the improvement of stations, operational management, signalisation and monitoring and electrification of lines in the Region.

3.3.2 Demand Side Characteristics

If the present trends continue in the future, the demand for urban public transportation will decrease mainly due to the modifications in the economic base and the subsequent deconcentration of metropolitan Barcelona. Consequently, the capacity which is sufficient for the City at present will be even more satisfactory for the existing bus and subway lines.

However, based upon the newly emerging settlement patterns, demand will be shifting beyond the metropolitan area. In these areas where second homes and new industrial sites are located, demand for more effective public transportation will inevitably be increased.

On the other hand, the Olympic Games of 1992 did not create excessive pressure on the linear transportation systems and with the measures taken, effective transportation was provided.

3.3.3 Constraints and Requirements

Two main constraints require attention: these are financial and managerial. Financial constraints are caused by the limited resources and the managerial problems are mainly in the nature of lack of co-ordination during the plan preparation and implementation stages caused by the political differences amongst the various layers of the governmental structures. The political beliefs result in defining priorities differently and sometimes in opposition, and also in different choices of priorities. Although, this is a definite constraint in some cases, it also reflects the vitality of Spain's new politico-administrative structure, as well as the dynamism engendered by social and developmental issues.

3.4 Roads

3.4.1 Existing Systems

The roads are very important linear infrastructures in terms of providing transportation, mobility and accessibility for people and freight amongst the localities. In Spain, there are four different levels of governmental institutions responsible for roads, highways and freeways: at the national level, the Ministry of Public Works and City Planning, at the regional level, the Department of Territorial Policy and Public Works of the Generalitat (in the case of Catalonia), the provincial governorate (now disappearing) and the Municipality.

The State roads must meet the following criteria:

- international traffic;
- port and airport access;
- national north-south and east-west connections;
- high traffic density.

Table 20 indicates the distribution of State roads by type in Spain and in the autonomous region of Catalonia.

Table 20

STATE ROADS AND TOLL ROADS

(km)	State Rodads 1980	(km) 1984	Change (%)	State Toll Roads 1984
Catalonia	5953.8	1153.2	19	91.4
Spain	79631.7	18403.7	23	1704.2

Source: Ref. No. 19, bibli.

As is indicated, the length of State roads decreased after 1980 because of the initiation of the autonomous government system and the subsequent transfer of highways from the Central government to the autonomous government.

The distribution of the road network in Catalonia is given in Table 21.

Table 21

ROAD NETWORK OF CATALONIA

	Freeways		Highways		Roads		Total Roads
	Free	Toll	Total	Total	Double	Single	
State Roads in Barcelona	13.80	150.20		9.89	2.69	194.131	
Total State Roads	13.80	496.70	510.50	9.89	31.90	1241.31	1273.20
Regional Roads in Barcelona	47.79			16.20	9.10	1124.70	

Total Regional Roads	47.69	47.69	16.20	9.10	4678.78	4687.88
Regional Roads transferred from State roads in Barcelona					21012.79	
Roads			12.70		4572.39	4572.39
Total Catalonia	61.50	496.70	558.20	38.80	41.00	10492.49 10533.49

Source: Ref. No. 18, Bibli.

The decision to hold the Olympic Games in Barcelona also gave rise to several accessibility improvement concerns not only in the City but also in the surrounding region. In order to increase the accessibility in and around the Olympic facilities, a Coastal ring road (in addition to the Central belt) is constructed in co-operation with the MOPU, the metropolitan entity and the municipality.

Motorization trends in Barcelona are given in Table 22.

Table 22

MOTORIZATION TREND

1962	32	1977	236
1964	45	1979	261
1967	78	1981	288 (by total vehicles)
1969	105		302 (by private cars)
1971	111	1990	363 (by private cars)
1973	154	2000	435 (by private cars)
1975	193		

Source: Ref. No. 18, bibli.

As is seen in the table, motorization is continuously increasing in Barcelona. In order to further define Barcelona's relative situation, some additional information is given on the level of GNP per capita and the number of vehicles for one thousand inhabitants in Table 23.

Table 23

GNP (US \$ Constant 1979) AND

LEVEL OF MOTORIZATION

Country	GNP	Veh/1000 inhabitants
USA	100075	498
Belgium	11620	312
Denmark	12925	280

France	10720	337
Germany	12419	367
Greece	4093	89
Italy	5686	286
Netherlands	10624	293
Norway	11486	292
Spain	5300	190
Catalonia	6771	252
Barcelona	6871	261

Source: Ref. No. 18, bibli.

The distribution of roads by width is given in the Table 24.

Table 24

ROAD NETWORK (km)

	<3.99m	4-4.99m	5-5.99m	6-6.99m	7-7.99m	>9.00m	TOTAL
Barcelona -	-	94.50	966.26	1176.74	582.86	549.84	3370.21
Catalonia	43.19	276.79	3651.75	3869.71	1462.62	1268.22	10572.39

Source: Ref. No. 18, bibli.

The Table 25 provides a comparison between Spain (Catalonia) and some other OECD countries in terms of road network and motorisation development.

Table 25

ROAD NETWORK AND MOTORISATION INDICATORS

Country	Population Density	Motorisat'n Density	Network Density	Motorisat'n Index	Occupat'n Indcx	Demand
Belgium	322.07	112.96	0.877	349.00	128.78	361.41
Denmark	118.93	38.37	0.269	322.00	142.82	431.82
Finland	14.43	4.12	0.120	289.00	34.22	103.32
France	97.82	39.29	0.661	402.00	59.42	140.67
Germany	245.12	98.95	0.423	399.00	52.91	599.20
UK	229.00	81.12	1.530	340.00	52.91	153.27
Norway	59.00	4.31	0.175	359.35	24.60	68.45
Portugal	106.82	14.02	0.383	118.90	36.58	268.83

Sweden	18.39	7.78	0.237	370.00	31.59	84.43
Switzerland	156.61	58.78	1.551	383.00	37.91	98.66
SPAIN	74.05	17.70	0.299	238.80	59.25	227.58
CATALONIA	85.00	59.27	0.346	319.98	171.36	535.55

Motorisation index-vehicles/1000 inhabitants

Motorisation density-vehicles/km²

Occupation index-vehicles/km

Network density-km/km²

Population density- inhabitants/km²

Demand index- inhabitants/km

Source: Ref. No. 18, bibli.

Looking at the above figures, one might easily conclude that although Catalonia is far better off in terms of income level and economic and infrastructural development from the rest of Spain, the recent emerging motorization trend will continue in the future and the level of highway network capacity is relatively less developed when compared to other OECD countries, thus creating a definite need and demand for more access roads and arteries in the City, in the metropolitan area as well as in the region.

3.4.2 Planned Activities

As indicated earlier, due to the considerable amount of State roads transferred, the most important governmental institution in terms of highway construction is now the Regional Autonomous Government of Catalonia (the Generalitat). Consequently, the task of the Generalitat is rather important given the level of supply of highway capacity and the finance available.

The data provided in the previous section on expendable income levels, motorisation trends and capacity of road networks basically shows the following important features of road infrastructure in Barcelona:

- a switch to private vehicles from public transportation (due to higher expendable incomes);
- comparison between Spain and other European countries indicates that motorisation definitely leaves a considerable space for improvement and expansion of the network as an unavoidable socio-economic trend and
- the increasing number of vehicles will cause higher density on the roads and an increasing number of accidents. Time and energy wastage in congestion will create demand of a more effective urban, metropolitan, regional, national and even international road network.

At the regional level, the General Directorate of Roads of the Autonomous Government of Catalonia has prepared a master plan for regional road network improvement till the year 2000. The overall purpose is to decentralise the population throughout Catalonia and the territorial, functional and instrumental objectives of the master plan are designed to realise this overall purpose.

According to the master plan, the following major construction works bear important priority in order to meet the plan objectives. Table 26 summarises the cost and operational procedure designed for the construction.

Table 26
REGIONAL ROAD CONSTRUCTION

Route	Cost (Bil. past)	Financing and Const.
Casteldefels- Sitges-St. Boi	29	Pure BOT
Triniad- Diagonal 2. Beit	21	Public
Diagonal - el Prat 2. Belt	15	Public
Vallvidrera Tunnel	15	Public with commercial rules
Rubi-Terrassa Freeway	8	Pure BOT
Terrassa-Manresa	19	Pure BOT
La Garriga- Vic. extension	5	Private (not decided yet)
Llagosta y Mollat variant	3.2	Private (not decided yet)
Total	115,2	

Source : Generalitat de Catalunya, Direccio General de Carreteres (unpublished hand out)

The total amount of required financing for the urgent investments is 115.2 billion pesetas. When compared to the annual budget of 12 billion pesetas of the Organisation, the amount required is almost ten times more than the annual budget. In order to overcome this important financial bottleneck, the regional administrators have decided to design alternative operational and financial procedures aimed at attracting private capital for regional road construction. The first two examples have already been initiated through the private sector: Casteldefels-Sitges-St. Boi freeway and the freeways for Rubi-Terrassa and Terrassa-Manresa.

In the first project which comprises 20 km of freeway and five tunnels to be constructed in a topographically difficult region, five groups bid. Several banks and construction companies have formed consortiums. The capital is both national and private. The companies are given 33 years of concession to operate the road and then will transfer to the Government. No governmental subsidy or guarantee is provided to the concessionaires. Construction is completed in 36 months.

The second group of freeways will also be constructed in a similar manner. This time the concession is for 35 years and the construction is completed in 30 months.

For the tunnels, a different mechanism has been developed and the Capital is being provided by the Generalitat (65 %) and the Barcelona Municipality (35 %). Commercial rules will be applied through the establishment of a private enterprise.

Two belt roads will be constructed through the public investment procedures and two other works are under consideration for construction through private mechanisms, but no final decision has yet been reached.

Meanwhile, the regional MOPU* in Catalonia is working on the following routes: Igualado-Martorell (extension), Martorell-St. Feliu de Llobregat (motor), Marrot-Nudo Trinidad (coastal belt), Nudo-Trinidad-Montgat (second belt) and Mataró-Malgrat.

Application of the BOT system is also being considered for State roads in the future.

The city level is also being affected by the same factors which are influential at both metropolitan and regional level. The increase in private vehicles is causing both traffic congestion, thus creating a need for more effective utilisation of urban roads, and poorer public transportation due to the decreasing number of passengers. The impact of spatial imbalances, the parking problem, vertical and horizontal traffic volumes, limited amount of through-streets are producing catalytic effects which further complicate the traffic conditions. However, it should be stated that the present condition of city streets is nonetheless rather good and provides effective communication for the city dwellers.

As mentioned above in order to alleviate the problem, an effective strategy has been developed: two belt roads are constructed, one in the central area and the other on the coast.

The Olympic Games also increased the importance of urban road accessibility. Faced with this important challenge, the officials decided to establish a new organisation specifically responsible for infrastructural investments both for roads and the "galleries". The new organisation is called IMPU- Institute of Urban Upgrading and Olympiad. The Capital for this new entity is provided by the municipality (28 billion pst), the MOPU (24 billion pst) and the Generalitat (20 billion pst) totalling 72 billion pesetas.

The overall objective of the City was to implement three important investments: belts and tunnels (galleries) worth 28 billion pesetas, the Olympic

* MOPU : Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Village of 35 billion pesetas and the Olympic sports fields of 35 billion pesetas thus totalling 98 billion pesetas. For each of these projects a different company is set up each reporting to the President of IMPU (a deputy mayor) and to the Mayor of Barcelona. The companies employ about 50 technical staff and a heavy utilisation of private Consulting and construction companies is realized.

Consequently, the two important belt roads were completed by IMPU before the Olympics, contributing essentially to the improvement of urban road capacity in the City of Barcelona.

3.4.3 Constraints and Requirements

As far as the road system is concerned at the urban, metropolitan and regional level, the requirements are very clear: more investment is needed to increase the road network effectiveness and efficiency at all levels.

However, meeting this requirement is constrained by several factors. The most important is financial constraints for the investments to be made. Secondly, an institutional constraint is the lack of adequate co-operation amongst the related agencies which may cause inefficiencies, generally of a bureaucratic nature, although each agency is performing diligently to realise its organisational and functional service objectives.

4. INSTITUTIONAL STRUCTURE

4.1 Quasi-federal Structure of 1978 Constitution

One of the most important milestones of contemporary Spanish history is the Constitution of 1978 which marks the transition to democracy. The new Constitution has introduced a different administrative structure for the country which can be classified as a quasi-federal system. The new system is based upon political decentralisation and has created 17 politically autonomous regional governments, called Generalitats. The Generalitats have their own budget mainly derived from the Central Government's transfers. Furthermore, the Generalitats have the right to levy tax and add surcharges on State income taxes. They can borrow on domestic currency to the extent that debt-servicing costs do not exceed 25 per cent of revenues. The four regional governments have relatively more autonomy than the rest of the regions.

4.2 Decentralisation: Political and Administrative

As indicated in the preceding section, decentralisation is the most important administrative principle of the new Spanish Constitution. Politically, the decentralisation trend has resulted in the creation of the regional authorities. Administratively, the result is more decentralisation towards the local governments and more devolution and deconcentration for the provinces.

4.3 The Central Government and Field Organisation

The Central government is comprised of the State - the ministries-, the social security system and the autonomous administrative organisations. The Central bodies have their own field organisation at the provincial level reporting to the provincial governor appointed by the Central Government. The Governors are responsible for co-ordination and controlling the activities of the field organisations of the Central agencies.

4.4 Local Governments

4.4.1 Generalitat-Autonomous Regions

As indicated in the section 4.1, the Generalitats are the most important local governments operating at the regional level. The President of the Generalitat is the chief political administrator of the region elected by popular vote through political representation. It has its own government and administrative machinery. They are responsible for every kind of public Services within the regional boundaries.

4.4.2 Municipalities

The municipalities are also very important local bodies operating at the town level. Each locality has its own municipal organisation. The public service responsibilities increase as the municipal population goes up. The smallest municipalities are responsible for cleansing and Street fighting. The bigger the population, the more responsibility for public service provision. There are around 800 municipalities in the Country.

4.4.3 Metropolitan Entity

The fourth layer of local government -not in an hierarchical manner- is the Barcelona Metro Entity established jointly by the Generalitat and the municipalities. The metropolitan body is responsible for public transportation, water and environmental quality monitoring, liquid and solid waste treatment. The Metropolitan Entity, is statutorily responsible for urban planning activities which is virtually non-existent. The metropolitan area includes 27 municipalities. It is essentially transformed from the ex-Barcelona Metropolitan Corporation. The sewage and solid waste treatment centers are operated by the metropolitan corporations. The essential responsibility is to provide public transportation by bus and subway in the metropolitan area.

4.5 The Special Organisation for Urban Infrastructural Improvement for the 1992 Olympic Games in Barcelona

The Olympic Games was held in Barcelona in 1992 created several important tasks to be performed prior to the Games:

- construction of a lodging place for the sporting teams, i.e., the Olympic Village
- construction, remodelling of sporting facilities
- increasing accessibility and improving infrastructural capacity.

In order to tackle these important tasks, the officials established three different companies with their own Capital and using commercial procedures to achieve their objectives. Consequently, three different companies or agencies were created: Villa Olimpico SA, Nosa Olympica SA and IMPU which has been touched upon earlier. It was also decided to establish an umbrella company to coordinate the activities of three companies. The new entity which was formed, had the ultimate control over the preparation of the Olympic facilities. The Capital of the umbrella company was an equity distribution of 51 per cent for the Central Government and 49 per cent for the Municipality of Barcelona.

4.6 Private Sector and Foreign Capital for Urban Linear Infrastructure

The analysis and field trip made in Barcelona revealed that a considerable privatisation trend is emerging especially at the regional level in terms of “build operate-transfer, BOT” approach and the inclusion of foreign private Capital into the urban linear infrastructural investments.

The major road connections are tendered out to private concessionaires who will finance the construction of the roads, operate the system on a charge-fee basis for a number of years and then transfer the system to the regional authorities. As for regional road infrastructure, the BOT trend is going to be applied more in the future. Secondly, the commercial procedures to be applied in regional road infrastructure are also going to be utilised frequently.

Furthermore, a trend is observed whereby more foreign private Capital is being invested in urban linear infrastructure. At the city level, the City of Barcelona received several biddings mostly by international consortiums for the construction of the new subway between the City Centre and the sporting facilities (Montjuich Line).

It is also observed that, at the Central government level, there is a growing interest for the application of BOT type approaches for State roads in the future, although there is no concrete example at present.

Furthermore, private companies are taking part directly in providing public Services in Barcelona. Water supply and distribution is provided by a private company. The maintenance work for the city sewage network is being performed by a private company. The works completed for the 92 Olympic Game are organised by the private companies with the Capital provided by the public

agencies in order to increase the speed and efficiency of the construction works. In the future, some of the freeways will be operated by private companies on a toll basis. Regional railroads have been operated by private companies until recently.

Consequently, the private sector is very much involved with the provision of linear infrastructural Services in Barcelona. This trend is not recent but has been experienced at least throughout the last century.

5. SUMMARY OF MAIN INFRASTRUCTURE POLICIES AND FINANCIAL STRUCTURES

5.1 Policy Objectives

The overall objective of the institutions providing linear infrastructure in the Barcelona region is to maximise the efficiency of operation. The other very important objective is to redesign the urban macroform relative to the changing economic base of the city coupled with its deindustrialisation, deconcentration and transformation into a commercial and service sector oriented metropolitan area. Of course, the significant international sporting event of the 1992 Olympiad is another source of pride for the City and her administrators. The work undertaken for the Olympiad served to develop the city format and upgrade the infrastructure provision in the metropolitan area. The construction of the Olympic Village in the City provided housing after the Olympiad, the belt roads will increase accessibility in the urban area, the sports centres within and around the City created for the Olympiad provided needed leisure and sports areas for modern Barcelona.

5.2 Program Formulation and Financial Structure

5.2.1 Water Supply and Distribution

According to the private company responsible for water supply, no water shortage is expected in the future and the supply potentialities are sufficient in terms of quantity. Additionally, the distribution network and the treatment facilities meet international standards. The main drawback relates to the quality of water. Some quality parameters - especially for salt - need to be improved and the steps being taken in this regard should improve quality.

The pricing system is rather complicated. Unaccounted-for-water (UFW) is close to an acceptable level and water loss in the network is also low. Price is determined by the public agencies and the price-increase proposals of the Company are generally endorsed.

The Company makes a profit and all investments are met by its own financial resources.

Consequently, the water supply and distribution system is operating efficiently and future demand will be met effectively provided that the water quality improves in the long run.

5.2.2 Sewerage and Drainage

Despite the problem caused by the topography of the City, the sewerage system, which is rather old, provides an effective service to the inhabitants. The objectives in the medium term were two-fold: to improve the sewerage network by building new “galleries” before the Olympiad, increasing the capacity near the Olympic facilities, and, to increase the waste water treatment capacity by installing the last systemic component which will enable complete treatment of the City effluents.

However, it should also be pointed out that the share of secondary and tertiary waste water treatment should be considerably increased and new plants for the treatment of domestic and industrial waste water which is presently discharged untreated into the sea in the adjacent areas of the metropolitan region should be installed in the near future. The current contracting out of maintenance of the sewage network to a private contractor is expected continue in the future.

However drainage facilities are not yet adequate for the torrential rain storms typical in the region which cause floods and inundations in the City. A master plan has been designed to improve these conditions and its implementation is the responsibility of the Municipality.

Financially, no major problem is observed. The only potential risk relates to inflation and delays in construction which may result in increasing investment costs for the system.

5.2.3 Public Transportation

According to the main socio-economic trends in the region, the number of passengers using public transportation is expected to remain stable. Taking this into account, the subway is intended to have a regional role and thus an extension of lines is planned by the authorities. Such a plan will help meet the increasing demand for subway transportation in suburban areas which results from increasing mobility of the inhabitants.

In the City, a new short line is being considered between the Montjuich area and the City center to increase the transportation capacity for the Olympiad. The lack of financial grants and support for the project created a bottleneck and the City officials decided to seek a BOT- type of financing.

As for bus transportation, the existing fleet is sufficient to meet demand and an emphasis is being placed upon the improvement of technological and

managerial capacity by introducing modern technology based on computers and radio-controls.

The regional railroad will not be further expanded in the future and will remain as a suburban transportation mode. The major investments will be for route alteration, double-tracking and electrification of the system.

The national railroads provide very effective national and international rail transportation to the metropolitan area through its modern new terminal and the network. No major investment will be incurred in the near future.

5.2.4 Roads

Although a considerable length of highways has been transferred from the Central government to the regional government, the remaining 20 per cent of roads carry 45 per cent of the traffic volume. The local MOPF is planning to extend the State road network and provide technical and financial support to the municipalities. No major financial problem is expected but BOT will be used in some projects in the future.

The regional highway authority has developed a master plan to the year 2000. The overall objective is to extend the network and improve the carrying capacity. Heavy involvement of private sector in regional road investment is observed reflecting the political preferences of the regional government as well as the financial constraints.

At the City level, the need for road infrastructure is concentrated in two areas: improving the accessibility (reducing congestion) in the City and creating the necessary supporting facilities for the future macroform of the City and also for the Olympic Games. In this regard, two important through-streets constructed in the center and in the Coastal area. Following the Diagonal Avenue example, these two major through-ways improved the accessibility in the area and diminished the congestion and eventually contributed to the global objectives of the city by modifying the urban image. However the parking problem is observed to be acute and deserves closer attention.

The financial constraints are important at the City and regional levels. The increasing motorisation trend, improved purchasing capacity of the population, increasing domestic car production capacity, all contribute to an increase of cars on the roads whereas the supply, in terms of capacity, is relatively less developed when compared to other European countries.

Consequently, there is a big need for more freeways, motorways, roads and streets and there is a need for more financial resources for investments to be made in this regard.

6. URBAN POLICY INNOVATIONS

6.1 Description of the Salient Features

The aims of the urban infrastructure strategy of the Barcelona administrators can be classified as follows:

- controlling the future development of the City;
- eliminating service deficiencies and
- improving the effectiveness and efficiency of linear infrastructure management performance.

First of all, it is clear that the city administrators and planners attach enormous importance to controlling the City's future performance in terms of its urban functions, city image and supporting Services. The most significant underlying factor is the modification of the economic base which represents a transition from an industrial city into a service sector dominated metropolitan center. The strategies designed to achieve this overall objective consist in restoration-rehabilitation works for both urban sub-centers offering scenic, artistic, cultural and functional possibilities in line with the new metropolitan image and improving the linear infrastructural capacities to strengthen the new role of the metropolitan area and improving the linear infrastructural capacities to strengthen the new role of the metropolitan area. It is hoped that with the implementation of these strategies the problems caused by the ageing of the City will be resolved and the losses in the employment potential compensated, thus revitalizing the system functions of the metropolitan area.

Secondly, the City officials attach considerable importance to the elimination of service deficiencies in linear infrastructures in terms of quantity and quality. Although, the City provides an effective linear network under normal circumstances, the peaks, emergencies and some other newly emerging social and economic trends are creating extra pressures which require the elimination of service deficiencies and upgrading of the performance level. City drainage, more accessibility in the City centre, the improvement of road capacity and environmental protection are important concerns.

Thirdly, great importance is being attached to efficiency and effectiveness of service production. The establishment of an autonomous government system, increasing decentralisation, deconcentration and devolution towards the regional and local governments, increasing role of privatisation, establishment of new organisations and application of high-technology in management are examples of such a drive.

However, all these are taking place under various constraints. The principal constraint seems to be the relative newness of the new politico-administrative structure introduced through the 1978 Constitution. Secondly, political beliefs on co-operation and co-ordination amongst the various layers of the Governmental structure. Thirdly, despite booming demand, vitality of the economy, a decreasing inflation rate and surpluses in the foreign trade balance, financial constraints and bottlenecks are always important vis à vis the needs and demands for urban linear infrastructures. Finally, the rather ancient history of the City, coupled with a medieval historical center, some old and decayed neighbourhoods and areas of marginal urbanisation all generate needs for renovation, rehabilitation, restoration and replacement.

Nonetheless, opportunities are much more abundant than constraints as far as linear infrastructure management in Barcelona is concerned. Consequently, it can be expected that the new metropolitan image of a Barcelona of the 21st century will be achieved.

6.2 Specificity of Innovation

Naturally, one of the most important features in the case of Barcelona is the utilisation of the Olympic Games as a catalyst to increase the speed, dynamism, will and determination to achieve the City's global more long term objectives. The investments to be made are in harmony with the City's future infrastructural and spatial objectives and the achievement of the Olympic investments will definitely shorten the time spent on creating the future macroform of the City.

The readjustment of four city sub-centers for the Olympiad was a complementary part of the programme for creating 12 new city focal points in the city. The construction of the two belt roads improved accessibility in the City during and after the Olympiad. Investments made on the tunnels had more positive impacts for the City in the future than for the Olympiad. Improvements in public transportation also have similar positive impacts.

Consequently, the idea of utilising the Olympiad for betterment of the City in line with the Barcelona's objectives and development plans is an astucious strategy.

In addition to the city level strategy described above, the approaches of metropolitan and regional level administrators have certain innovative characteristics. One of them is the increasing application of the BOT approach and expanding use of privatisation of linear infrastructure management which is strengthened by the inclusion of foreign Capital.

63 Enabling Strategies

Two very important policy objectives can be identified at the urban and regional level:

- adjusting the City to the changing social and economic conditions by creating an improved City image based on a new macroform and supporting Services, facilities and infrastructures at the urban level;
- meeting the demand for more and better infrastructural Services for the inhabitants in order to improve living standards which will also strengthen the regional role and function of the City.

These objectives are being achieved through the application of the following strategies:

- political re-structuring and decentralisation through the autonomous regional government;
- administrative decentralisation, deconcentration and devolution to the local government;
- more use of privatisation at the regional level;
- the introduction of comprehensive planning at the city level;
- use of increasing domestic and foreign private Capital in urban linear infrastructure investment;
- financial autonomy and increasing share of regional and local governments in public expenditures and
- importance attached to the introduction of high-technology.

However, it should also be pointed out that the favorable national economic and financial conditions and the slowing rate of population growth have contributed considerably to the success of the above mentioned strategies.

5.4 Implementation Problems

Political and administrative decentralisation has taken place recently and the subsequent result is the political representation of different political viewpoints at the various levels of government structure. This is causing some co-operation and co-ordination problems mainly due to differing priorities, ideologies, beliefs and interests. Although each agency aims at achieving its organisational objectives, the inter-agency communication, co-operation and collaboration is not always smooth. As noted above, however, the discussion and interest surrounding urban issues reflects the vitality of democracy in Spain.

6.5 Environmental Aspects

Although the Spanish environmental legislation corresponds to most EU countries in terms of coverage and content, the level of enforcement of regulations is not always at the same level due to the ineffective and symbolic penalties and inefficiencies in the organisational set up. The untreated waste water discharges into the sea and inland waters on the periphery of Barcelona City is an environmental nuisance affecting the well being of human beings as well as aquatic flora and fauna. However, the situation in the City of Barcelona itself is improving. A fourth and final waste water treatment plant is to be completed enabling full treatment of waste water as far as the City is concerned. Additionally, in the framework of the current infrastructure improvements, the following environmental amenities will be introduced:

- improved access between the City and the sea;
- increased vehicle mobility due to the new through-streets and belt roads;
- lower traffic congestion and hence reduction in air pollution from linear sources;
- better control of sea discharges, thus reducing sea and Coastal water pollution;
- lower noise levels due to the increasing transportation capacity of roads and careful landscaping and noise-scaping of roads;
- improved landscape of the City and better urban furniture;
- more green space for leisure activities;
- prevention of floods and inundations.

BIBLIOGRAPHY

- OECD. **OECD Economic Surveys: Spain 1988/1989**, 113, 189.
- Barcelona City Council, Urban Planning and Public Works Department, **Urban Planning in Barcelona, Plans With a View to 92**.
- Barcelona City Council, Urban Planning and Public Works Department, **New Downtowns in Barcelona**, 1nd edition, 71.
- Corporacio Metropolitana de Barcelona, **Area I Regio Metropolitana de Barcelona, 2. Domuents d'Informacio Socio-Economico I Territorial**, 1987.
- Barcelona City Council, Urban Planning and Public Works Department, **Barcelona Spaces and Sculptors (1982-1986)**, 167, 1987.
- Corporacio Metropolitana de Barcelona, **Projectar la Ciutat Metropolitana**, 255, June 1987.
- Barcelona City Council, Metropolitan Entity, Hydraulic and Waste Treatment Services, **Pla Especial de Clavequeram de Barcelona**, 36, 1988.
- Barcelona City Council, **Barcelona Sub**, 60.
- Barcelona Water Company, **Memoria Ejercicio**, 59, 1988.
- Barcelona Water Company, **Memoria Ejercicio**, 49, 1987.
- Barcelona Water Company, Mon. No. 1, **Els Jocs Olimpics de 1992 I L'Aabastament D'Agua a L'Area Metropolitana de Barcelona**, 1988.
- Barcelona Water Company, Mon. No. 1, **Colector de Salmueras de Cuenca del Rio Llobregat**, 1986.
- Barcelona Water Company, Mon. No. 3, **Recarrega Artifical d'Aquifers als Deltas dels Rius Llobregat I Besos**.
- Barcelona Water Company, Mon. No. 4, **La Recerca Aplicada a la Vigilancia Sanitaria des les Aigües**.
- Barcelona Water Company, **Estacio de Tractament del Rio Llobregat de Sant Joan Despi**.
- Barcelona City Council, Departments of Urban Planning and Traffic Transport, **Barcelona Street Plan, Materials for a Conference on Streets and Highways**, 1984.
- Corporacio Metropolitana de Barcelona, **Mobilitat Obligada** 1986.
- Generalitat de Catalunya, Departament de Politico Territorial i Obres Publicques, **Pla de Carraters de Catalunya**, vol. 1 and vol. 2, 2987 164 and 53.
- MOPU, **Plan General de Carreteras en Cataluna**, 20.
- Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya, **Origens I Evolucio Historia**.
- RENFE- **Renfe en Catalunya 1987**, 47, 1988.
- Barcelona City Council, **Ordenancas Sobre La Protection del Ambiente Y La Calidad de Vida**, 1983, 124.
- Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya, **Memoria 1987**, 62.
- OECD, **Spanish Position Paper on Policies to Improve the Urban Environment**, 26 May 1989, p. 36.
- State Institute of Statistics, **Statistical Yearbook of Turkey**, Turkey 1987. p. 479.

TÜRKÇE ÖZET

KENTSEL DOĞRUSAL ALTYAPILAR: BARCELONA

Bu araştırma yazarın OECD danışmanı olarak OECD'nin "Kentsel Altyapı Politikaları Projesi" çerçevesinde hazırladığı iki örnek olaydan ikincisidir. Birinci örnek olay ise aynı sorunların incelendiği Ankara ile ilgilidir. Ankara ile ilgili çalışma Türk İdare Dergisi'nin 414 üncü sayısında yayınlanmıştır. OECD'nin bu çalışması 1991 yılında "Urban Infrastructure: Finance and Management" başlıklı yayını ile sonuçlanmış bulunmaktadır.

OECD'nin yukarıda belirtilen Proje çalışması OECD ülkelerinde kentsel doğrusal (linear) altyapı hizmetlerinin yönetimi konusunda egemen olan özellikleri çözümlemek, gelişen yeni eğilimleri belirlemek ve böylelikle de üye ülkelerin gerek kentlerin yaşanmasından ve gerekse hızlı kentleşme nedeniyle aşırı ölçüde büyümesinden kaynaklanan altyapı sorunlarının çözümü için üye ülkelere politika önerilerinde bulunma çabalarına katkıda bulunmak amacını taşımaktadır. Doğal olarak böyle bir amacın gerçekleştirilmesi üye ülkelerin değişik toplumsal ve ekonomik kalkınmışlık düzeyini temsil eden çeşitli kentlerinde karşılaşılan sorunların niteliklerin öğrenilmesini, sorunların çözümü için geliştirilen yaklaşımların irdelenmesini ve uygulanan çözüm yollarının incelenmesini gerekli kılacaktır. Bu amaçla Türkiye'den Ankara ve İspanya'dan Barcelona kentleri seçilmiş ve bu kentlerdeki içmesuyu, kanalizasyon, yağmursuyu drenajı, karayolu yapımı ve kitle taşımacılığı gibi hizmetler inceleme konusu yapılmıştır.

Barcelona örnek olayında inceleme konusu olan kentsel doğrusal altyapı hizmetleri içmesuyu temini, kanalizasyon, yağmursuyu drenajı, kitle taşımacılığı, kent içi yollar ve karayolları olmuştur.

Yapılan inceleme çalışmaları sırasında bu hizmetlere ilişkin olarak önce ülke genelindeki kentleşme olgusu, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullar ve yerel yönetimlerin genel nitelikli özellikleri ele alınmıştır. Araştırmanın ikinci bölümünde Barcelona özelinde kentsel nüfus azalması olgusu incelenmiş, altyapı

hizmetleri ile ilgili taleplerin şimdiki ve gelecekteki düzeyi ile bu taleplerin karşılanması için kamu tarafından topluma sunulan hizmet “arzı”nın içinde bulunduğu koşullar irdeleme konusu yapılmış ve iki olgu arasındaki farklılaşmanın ortadan kaldırılması için geliştirilen politikalar değerlendirilmiştir. “Arz ve talep”e ilişkin irdelemeyi hizmetlerin sunumundan sorumlu kurumsal yapıya ilişkin değerlendirme izlemiş ve bu çerçevede izlenen politikalarla finansal yapı arasındaki ilişkiler ele alınmıştır. Örnek olay incelemesinin son iki bölümü ise Barcelona ile ilgili olarak geliştirilen politikaların içerdiği yenilikler ile ortaya çıkan sonuçların belirlenmesi olmuştur. Türkçe özet esas itibarıyla bu iki bölüm üzerinde yoğunlaşacaktır.

Barcelona ile ilgili olarak saptanan dört temel özellik aşağıda belirtilmiştir:

1. Kentin nüfusu, az da olsa, giderek azalmaktadır.
2. Kentin ekonomik bazı endüstriden hizmet ve ticaret sektörüne doğru bir gelişme göstermektedir.
3. 1978 Anayasası ile federal Devlet benzeri yeni bir siyasi ve yönetsel yapı oluşturulmuş ve 17 özerk bölge (generalitat) kurulmuştur.
4. 1992 yılında Barcelona’da gerçekleşen yaz Olimpiyat oyunları nedeniyle yapılması gereken altyapı çalışmaları kentsel ekonomik bazın ve kentsel doğrusal hizmetlerin yeniden düzenlenmesi için önemli bir etmen olmuştur.

Temel Altyapı Politikaları ve Akçal Koşullar

Politika Hedefleri

Barcelona’da doğrusal altyapı hizmeti üreten tüm kurumların hedefini iş ve hizmet üretiminde en fazla etkenliğin elde edilmesi oluşturmaktadır. İzlenen politikaların ikinci önemli hedefi ise endüstrinin kentden uzaklaşması, buna dayalı olarak kentdeki nüfus yoğunluğunun azalması ve kent ekonomisinin giderek daha çok ticarete dayalı bir görünüm alması sonucuna yol açan ekonomik temel değişimi ile ilgili olarak kente yeni bir makroform kazandırılmak istenmesidir. Doğal olarak 1992 Olimpiyat oyunları kent için ayrı bir gurur kaynağı olmuştur. Olimpiyat oyunları nedeniyle yapılan çalışmalar kentin makroformunun yeniden oluşturulmasında ve metropoliten alanda altyapının iyileştirilmesinde önemli rol oynamıştır. Olimpiyat köyü daha sonraları kentdeki konut sorununun azaltılması için değerlendirilmiş, yapılan çevre yolları nedeniyle kent içinde ulaşılabilirlik artmış ve Olimpiyat nedeniyle yapılan spor kompleksleri kentin spor ve boş zamanları değerlendirme ile ilgili gereksinimlerinin giderilmesine önemli katkılarda bulunmuştur.

Programlar ve Akçal Yapı

İçmesuyu Temini ve Dağıtımı

Kentte içmesuyu yüz yılı aşkın bir süreden bu yana özel bir şirket tarafından temin edilmektedir. Bu şirkete göre, yakın bir gelecekte su sıkıntısı beklenmemekte ve nicelik olarak yeterli su temin edilmiş bulunmaktadır. Buna ek olarak dağıtım ağı ve arıtma tesisleri uluslararası ölçünleri tatmin edecek düzeyde bulunmaktadır. Ana sorun suyun niteliği ile ilgilidir. Bazı nitelik parametrelerinin -özellikle tuzlarla ilgili olanlar- iyileştirilmesi ve bu amaçla bazı önlemlerin alınması gerekmektedir.

Suyun fiyatlandırılması yöntemi oldukça karmaşıktır. Şebekedeki su kaybı ve ücreti tahsil edilemeyen su miktarları kabul edilebilir düzeydedir. Su fiyatını saptama yetkisi ilgili kamu yönetimine ait olmakla birlikte su şirketi tarafından yapılan artış önerileri genellikle kabul görmektedir.

Şirket sürekli olarak kar etmekte ve sistemin geliştirilmesi ile ilgili tüm yatırımlar şirket kaynaklarına karşılanmaktadır.

Sonuç olarak belirtilmelidir ki içmesuyu temini ve dağıtım işleri verimlilikle yürütülmekte ve suyun niteliklerinin geliştirilmesi koşuluyla uzun erimde herhangi bir su sorununun ortaya çıkması beklenmemektedir.

Kanalizasyon ve Yağmursuyu Drenajı

Kentin topografik koşullarının yol açtığı sorunlara ve sistemin yaşlılığına karşın kanalizasyon sistemi kent sakinlerine etkili bir düzeyde hizmet sunmaktadır. Orta erimli dönemde gerçekleştirilmek istenen iki hedef saptanmıştır: Olimpiyat bölgesindeki kapasiteyi artırmak üzere Olimpiyat oyunlarından önce yeni ‘galeri’ler yaparak sistemi iyileştirmek ve kentin atık sularının tümünün arıtılması hedefini gerçekleştirecek olan arıtma sisteminin son ünitesini yaparak atık su arıtma sistemini en iyi düzeye ulaştırmak.

Bununla birlikte, sistem içindeki ikincil ve üçüncül arıtma tesislerinin payını önemli ölçüde artırmak ve metropoliten alanın yakın çevresinde yer alan ve arıtılmadan denize deşarj edilen atık evsel ve endüstriyel suların arıtılması ile ilgili tesislerin kurulması gerekmektedir. Halen özel sektöre yaptırılmakta olan kanalizasyon sisteminin bakım ve onarım çalışmalarının gelecekte de özel sektör eliyle yapılması planlanmaktadır.

Ancak, kentde sıklıkla görülen şiddetli sağanak yağmurlar nedeniyle oluşan suyun uzaklaştırılması ile ilgili sistemlerin yetersizliği sel ve su baskılarına neden olmaktadır. Bu amaçla bir ana plan hazırlanmış ve uygulama sorumluluğu Barcelona belediyesine verilmiştir.

Akçal açıdan herhangi bir önemli sorun gözlemlenmemiştir. Olası tek gizil risk enflasyonla ve enflasyon nedeniyle yapım maliyetlerinin artması ile ilgilidir.

Kitle Taşımacılığı

Bölgede egemen olan toplumsal ve ekonomik eğilimlere göre kitle taşımacılığını kullanan yolcu sayısında bir artış beklenmemektedir. Bu nedenle mevcut metroya bölgesel bir özellik kazandırılması ve bu nedenle de hatların uzatılması ve sistemin genişletilmesi planlanmaktadır. Bu yolda hazırlanmış olan planın kentte yaşayanların hareketliliğinin artmasından kaynaklanan banliyölere yönelik ulaşım talebinin karşılanmasına yardımcı olması beklenmektedir.

Kent içinde Olimpiyat oyunları nedeniyle oyunların yapılacağı Montjuich bölgesi ile kent merkezi arasındaki ulaşımın geliştirilmesi amacıyla kısa bir yeni güzergah yapılması üzerinde düşünülmüştür. Konuyla ilgili kurumlar arasında önemli bir görüş ayrılığı ortaya çıkmıştır. Bu konuda Generalitat'dan kente akçal bağış sağlanmaması önemli bir finansman sorunu yaratmış ve bu güzergahı isteyen ve destekleyen Barcelona belediyesi yap-işlet-devret sistemiyle sorunu çözmeği planlamıştır.

Otobüs taşımacılığı açısından olaya bakıldığında ise var olan filonun talebi karşılamak açısından yeterli olduğu ve önceliğin bilgisayarlarla ve telsiz bağlantılı bir sisteme dayanan modern teknolojik önlemlerin devreye sokularak sistemin teknolojik ve yönetsel kapasitesinin artırılmasına verildiği gözlemlenmiştir.

Generalitat'ya ait olan bölgesel demiryolunun gelecekte geliştirilmesi beklenmemekte ve demiryolunun esas olarak banliyö ulaşımı için kullanılması planlanmaktadır. Bu alandaki ana yatırımların güzergah değişiklikleri, çift hat ve sistemin elektrikleştirilmesi ile ilgili olması beklenmektedir.

Ulusal demiryolu sistemi ise yeni yapılan terminal ve geliştirilen ağ nedeniyle kent halkına ulusal ve uluslararası bağlamda oldukça yeterli bir hizmet sunmaktadır. Yakın gelecekte bu alanda önemli bir yatırım beklenmemektedir.

Yollar

Ulusal hükümetin denetimi altındaki karayolu kurumundan bölgesel yerel yönetime devredilen önemli miktardaki yol ağına karşın yolların yüzde 20'si trafiğin yüzde 45'ini taşımaktadır. Ulusal Bayındırlık Bakanlığı'nın yerel taşra örgütü bölgede Devlet yol ağını genişletmeyi ve belediyelere teknik ve akçal yardım yapmayı planlamaktadır. Önemli bir akçal sorun beklenmemekle birlikte bazı projelerin yap-işlet-devret modeliyle gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır.

Bölgesel karayolu kurumu 2000 yılına kadar uzanan bir ana plan hazırlamıştır. Planın amacı yol ağını genişletmek ve taşıma kapasitesini artırmaktır. Yol ya-

pımında bölge yönetiminin tercihlerini ve akçal sınırlılıklarını yansıtacak şekilde yol yapımında özel sektöre oldukça fazla bir yer verildiği gözlemlenmiştir.

Kent düzeyinde ise yol altyapısı ile ilgili gereksinimlerin iki alanda yoğunlaştığı görülmüştür: kent içi trafik tıkanıklıklarını önlemek ve ulaşılabilirliği artırmak ve kentin gelecekte alacağı makroformu ve Olimpiyat oyunlarını destekleyecek sistemler oluşturmak. Bu bağlamda, kıyı bölgesinde ve kent merkezinde iki otoyol yapılmıştır. Ancak, kent içinde otopark sorununun önemli boyutlara ulaştığı ve yakın bir ilgi gerektirdiği görülmüştür.

Kentsel ve bölgesel yerel yönetimler düzeyinde akçal sınırlılıkların önemli boyutlara ulaştığı görülmektedir. Giderek artan taşıt aracı sayısı, halkın giderek yükselen satın alma gücü ve artan ulusal otomobil üretme kapasitesi karayolları üzerindeki taşıt sayısını artırmakta ve buna karşılık ek kapasite arzı -yeni yol yapımı anlamında- öteki Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığında yetersiz kalmaktadır.

Sonuç olarak, yeni otoyollara, bölünmüş yollara, karayollarına ve caddelere gereksinim duyulmakta ve bu yatırımların yapılması için daha fazla akçal kaynak yaratılması gerekmektedir.

Yenilik Unsuru İçeren Kentsel Politikalar

Strateji

Barcelona'da izlenmekte olan altyapılarla ilgili stratejiler aşağıda belirtilmiştir:

- **kentin gelecekteki gelişmelerini denetlemek,**
- **hizmet açıklarını kapatmak ve**
- **doğrusal altyapıların yönetiminin etkenlik ve verimlilik düzeyini artırmak.**

Herşeyden önce kent yöneticileri ve plancıları kentsel işlevler, kent imajı ve destek hizmetleri bağlamında kentin gelecekteki başarımlı düzeyini denetim altında tutmaya olağanüstü bir önem vermektedirler. Bu konuda en önemli değişim kentin ekonomik temelinde gözlemlenmekte ve kent endüstriyel bir kent olmaktan hizmet sektörünün egemen olduğu bir kent konumuna gelmektedir. Bu amaçla izlenen politika stratejisi kentin iki merkezini görsel, artistik, kültürel ve işlevsel olanakları kullanarak yeni metropoliten imaj bağlamında restore etmek ve yemden canlandırmak ve metropoliten alanın yeni rolünü güçlendirmek üzere kentsel altyapı kapasitelerini iyileştirmektir. Bu strateji ile kentin yaşlanmasından kaynaklanan sorunların çözümlenmesi, iş olanaklarının yeniden kazanılması ve böylelikle de metropoliten alandaki sistemik işlevlerin yeniden canlandırılması umut edilmektedir.

İkincisi, kent yöneticileri doğrusal altyapılarla ilgili nitel ve nicel eksikliklerin giderilmesine büyük bir önem vermektedir. Normal koşullar altında kent doğrusal altyapılar açısından etkili bir hizmet üretme gücüne sahiptir. Ancak, bu altyapıların aşırı kullanımlar, olağanüstü durumlar ve yeni ortaya çıkmaya başlayan toplumsal ve ekonomik eğilimler nedenleriyle ortaya çıkabilecek hizmet taleplerinin yol açabileceği hizmet eksikliklerinin giderilmesi ve başarımlar (performans) düzeylerinin artırılması gerekmektedir. Bu bağlamda dikkat çekici sorunlar arasında yağmursuyu drenajı, kent merkezine ulaşılabilirlikte karşılaşılan zorluklar, yolların taşıma kapasitesinin sınırlılığı ve çevre koruma çalışmaları yer almaktadır.

Üçüncüsü, hizmet üretiminde verimlilik ve etkenliğin artırılmasına büyük bir önem verilmektedir. Özerk bölgesel yönetimlerin kurulması, yerinden yönetimin güçlendirilmesi, merkezde yoğunlaşmış yetki ve görevlerin bölgesel ve yerel yönetimlere aktarılması, özelleştirilmeye daha fazla önem verilmesi, yeni örgütler kurulması ve yönetimde yüksek teknolojinin kullanılması bu yolda atılan adımların örnekleridir.

Ancak, tüm bu çalışmalar bazı sınırlılıklara konu olmaktadır. Bu çerçevede en önemli sınırlamayı 1978 Anayasasının getirdiği siyasal ve yönetsel sistemin yeniliği oluşturmaktadır. İkincisi, çeşitli yönetim düzeyleri arasındaki siyasal görüş ve öncelik farklılaşmasının kurumlar arasında işbirliği ve eşgüdümün sağlanmasında bazı sınırlılıklara yarattığı gözlemlenmiştir. Üçüncüsü, hızla artan talebe, ekonominin canlılığına, azalan enflasyon hızına ve dış ticaret dengesinde elde edilen fazlalıklara karşın ortaya çıkan kentsel doğrusal altyapı gereksinimi ve talebi karşısında akçal yetersizlikler ve sınırlılıklar büyük bir önem taşımaktadır. Son olarak, kentin oldukça eski olan tarihi ve ortaçağdan kalma kent merkezi kimi çok yaşlanmış ve eski yerleşim merkezlerinin ve marjinal (kaçak) konut alanlarının yenilenme, yeniden canlandırılma, restorasyon ve yer değiştirme gereksinimini ortaya çıkarmaktadır.

Ne var ki, Barcelona'da doğrusal altyapıların yönetimi açısından var olan olanakların ortaya çıkan sınırlılıklardan çok daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. Sonuç olarak belirtilebilir ki, '21. asır Barcelona imajı'nın gerçekleştirilmesi yolunda çok az bir engel vardır.

Yenilikler

Barcelona örnek olayında dikkat çeken yeniliklerden birini Olimpiyat oyunlarının kentin uzun erimli global hedeflerinin gerçekleştirilmesi çalışmalarında hız artıran, devingenlik getiren ve bu yoldaki irade ve kararlılığı geliştiren katalitik bir unsur olarak kullanılması oluşturmaktadır. Bu çerçevede yapılan yatırımlar kentin gelecekteki altyapısal ve alansal hedefleri ile tam

bir uyum içindedir. Olimpiyat yatırımları kentsel makroformun elde edilmesi için harcanması gereken zamanı oldukça kısaltmış bulunmaktadır.

Örneğin, Olimpiyat oyunları nedeniyle yeniden düzenlenen dört önemli kent alt merkezi kentin gelecekteki makroformu içinde yer alan oniki yeni kentsel alt merkezin (downtown) oluşturulması planının tamamlayıcı bir parçası olmak durumundadır. Kentte yapılan iki çevre yolu gerek Olimpiyatlar sırasında ve gerekse daha sonra kent içi ulaşılabilirlik olgusunu esaslı ölçüde geliştirmiştir. Olimpiyatlar nedeniyle yapılan tüneller kentin gelecekteki ulaşım koşullarının iyileştirilmesinde Olimpiyat oyunları sırasında karşılaşılabilecek sorunların çözülmesinden daha fazla rol oynayacaktır. Kitle taşımacılığının geliştirilmesi de benzer bir işlev üstlenecektir.

Sonuç olarak, Olimpiyat oyunlarından Barcelona'nın gelecekteki hedefleri ve gelişmesi yolunda yararlanılması hayranlık yaratacak bir politik strateji olarak ortaya çıkmıştır.

Yukarıda kent ölçeğinde değinilen stratejiye ek olarak, metropoliten ve bölge ölçeğindeki yönetimlerin uyguladığı politikalarda da yenilik unsuru taşıyan yönlere gözlemlenmektedir. Bunlardan biri yap-işlet-devret yönteminin giderek daha artması ve yabancı sermayenin gelişi ile güçlenen doğrusal altyapıların yönetiminde özelleştirmenin daha fazla bir rol oynamaya başlamasıdır.

Yapılan açıklamalar bağlamında iki önemli politika hedefi ortaya çıkmaktadır:

- Yeni bir kentsel makroforma, destekleyici hizmetlere, tesislere ve alt yapılara dayalı gelişmiş bir kent imajı yaratarak kentin değişmekte olan toplumsal ve ekonomik koşullara uyumunu sağlamak ve
- Kentin bölgesel rol ve işlevlerini geliştirmek ve kentsel yaşam ölçülerinin iyileştirilmesini sağlamak yolunda daha fazla ve daha iyi altyapıya duyulan gereksinimleri gidermek.

Bu hedeflere aşağıda belirtilen stratejilerin gerçekleştirilmesi yoluyla ulaşılması planlanmıştır:

- özerk bölgesel yönetimler kurarak siyasal yeniden yapılanma ve yerinden yönetim,
- yönetsel yerinden yönetim, merkezdeki yoğunluğun azaltılması ve yerel yönetimlere görev ve yetki devri,
- bölge (generalitat) düzeyinde daha fazla özelleştirmeye yer verilmesi,
- kent düzeyinde etkili bir nazım planlama sisteminin oluşturulması,
- kentsel doğrusal altyapı yatırımlarında giderek artan ulusal ve yabancı özel sermaye,

- akçal özerklik ve kamu harcamalarında giderek artan bölgesel ve yerel pay ve
- gelişmiş teknoloji kullanımına verilen öncelik.

Ancak, hemen belirtilmelidir ki, ulusal ekonomik ve akçal koşulların olumluluğu ve nüfus artış hızının yavaşlaması yukarıda özetlenen stratejilerin başarıya ulaşmasında önemli bir pay sahibi olmuştur.

Uygulama Sorunları

Ülkede gerçekleştirilen siyasal ve yönetsel yerinden yönetim nedeniyle yeni siyasal yapının çeşitli düzeylerinde değişik siyasal partiler tarafından temsil olunan farklı siyasal görüşler denetimi ele almışlardır. Bu durum söz konusu düzeyler arasında değişen önceliklere, ideolojilere, inançlara ve çıkarlara bağlı olarak bazı eşgüdüm ve işbirliği sorunlarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Her kurum kendi hedeflerini gerçekleştirme yolunda uğraş vermekte ancak kurumlararası iletişim ve işbirliği her zaman istenilen düzeyde olmayabilmektedir. Ancak, kentsel sorunlar üzerindeki ilgi ve tartışma düzeyi dahi İspanya'daki demokrasinin canlılığını göstermektedir.

Çevresel Özellikler

İçerik ve kapsam yönünden İspanyol çevre mevzuatı pek çok AB ülkesine benzer konumda ise de simgesel cezalar ve kurumsal yetersizlikler nedeniyle uygulama aynı etkenlik düzeyinde görülmemektedir. Denize doğrudan deşarj edilen atık sular ve iç sulardaki aşırı kirlilikler İspanyol halkı kadar ekolojik flora ve faunanın da olumsuz olarak etkilenmesine neden olmaktadır. Ancak, hemen belirtilmelidir ki, Barcelona ve çevresinde çevresel kalite özellikleri giderek gelişmektedir. Aşağıda da belirtildiği üzere, kentte gerçekleştirilmekte olan altyapı iyileştirmeleri kentsel çevre kalitesi üzerinde olumlu etkiler yaratmaktadır:

- kentle deniz arasında gelişen ulaşım koridoru,
- yeni kent içi otoyollar nedeniyle araçların artan hareket yeteneği,
- azalan trafik tıkanıklıkları,
- çizgisel kaynaklardan doğan hava kirliliği düzeyinin azalması,
- deniz deşarjlarının daha iyi denetimi nedeniyle deniz ve kıyı kirliliklerinde görülen azalma,
- yolların artan taşıma kapasitesi, gelişen yol peyzajı ve yollarda uygulanan gürültü bariyerleri nedenleriyle azalan gürültü düzeyi,
- kent peyzajının ve kentsel mobilyaların gelişmesi,
- boş zamanlar için daha fazla yeşil alan yaratılması ve
- sel ve taşkınların önlenmesi.

TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ: KAMU SEKTÖRÜNDE UYGULANMASI VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Murat ÖNDER*

Günümüz global olarak çok boyutlu ve çarpıcı gelişmelerin yaşandığı bir dönemdir. İletişim ve bilgi işlem teknolojisindeki baş döndürücü gelişmeler, sosyal alanda ve yöntem anlayışındaki hızlı değişim, yapıları ve tüm ilişkileri derinden etkilemiştir. Evrensel olarak nitelendirilen temel ilke ve yapılar, bir zamanlar faydalı ve etkin olmuşsa da, günümüz dinamik dünyasında olanları karşılayamamakta ve açıklayamamaktadır.

Gerek kamu ve gerekse özel sektör örgütlerinde, örgütlenme ve hizmet verme biçim ve anlayışının sorgulanması, yeniden yapılanmaya gidilmesi; amaçların, yapıların, teknolojinin ve insan boyutlarının sürekli gözden geçirilmesi ve geliştirilmesi gereği kaçınılmaz bir hal almıştır.

Uzun geçmişi ve birikimleri ile kamu örgütleri önceleri, geliştirdikleri uygulama ve yöntemlerle özel sektör örgütlerine model olarak gösterilirken, zamanla dinamik çevreye gereğince ayak uyduramayarak, statükocu bir yapı kazanmış ve günün gereklerine göre işlemeyen, hantal bürokratik yapılar haline gelmişlerdir. Buna karşın özel sektör örgütleri ise daha esnek ve daha yenilikçi yapıları ile toplumun değerlerinde ve tercihlerindeki değişiklikleri yakalar bir durum arz etmektedirler.

Son yıllarda özel sektör örgütleri, değişimin gereklerini toplam kalite yönetimi (TKY) pratiği ile karşılamaya çalışmakta ve bu yönetim yaklaşımına stratejik bir önem atfetmektedir. Bu bağlamda gelecekte sadece TKY ile yönetilen örgütlerin varlıklarını sürdürebilecekleri ileri sürülmekte ve TKY 90'lı yılların yönetim tarzı olarak adlandırılmaktadır.

Toplam kalite yönetimi; sürekli gelişme, müşteri odaklı olma, önlemeye yönelik denetim, takım çalışması, sayısal hedefler ve değerlendirmeler yerine, kaliteye önem ve öncelik verme, eğitim ve yetiştirme programlarını kurumsallaştırma, işte iç huzuru sağlamak ve korku ortamını ortadan kaldırmak için iletişimi

*Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.

teşvik etme, üst yönetimin katılımı ve önderliği gibi konular üzerinde yoğunlaşan bir örgüt kültürü oluşturarak bunu bir hayat felsefesi ve bir yaşam biçimi olarak gören çağdaş bir yaklaşımdır. Yönetim yaklaşımlarının neredeyse tümünden yararlanan TKY, ortaya koyduğu güçlü esnek yapı ve sistem ile kökeninde insan olan bir yaklaşımdır.

Başlangıçta imalat sektöründe uygulanan TKY daha sonraları hizmet sektöründe de yaygınlaşmıştır. Bir türlü sorunlar girdabından kurtulamayan kamu örgütlerinin bu sorunlarının giderilmesi, sağlıklı işleyen bir yapıya kavuşması ve çağın gereklerine göre işleyebilmesi için bu yaklaşımın uygulanması büyük önem taşımaktadır.

Ne var ki, bu yaklaşımın kamu örgütlerinde hiç uygulanamayacağı veya en iyi ihtimalle, büyük değişiklikler yapılarak uygulanabileceği öne sürülmüştür. Ancak ABD'nin, kamu hizmeti veren kuruluşlarda TKY'yi uygulamaya koyma, benimsetme ve yaygınlaştırma çabaları, uygulanabileceğini ortaya koyması açısından önemlidir.

Daha çok kaynağa, yeniden yapılanmaya, değişim ile yoğrulmuş örgüt kültürüne ihtiyacı olan halka karşı duysuz kamu örgütlerinin öncelikle TKY'yi alıp uygulamaları gereği ortadadır. Bu denli kabul görmüş bir yaklaşımın ülkemizde sadece bazı özel sektör örgütlerince ele alınması bir eksiklikler.

Bu incelememizde, TKY'nin kamu sektöründe uygulanma nedenleri, çabaları ve uygulamada karşılaşılan veya karşılaşılabilecek muhtemel sorunlar incelenmiştir.

I - TKY'NİN KAMU SEKTÖRÜNDE UYGULANMASI

TKY'nin kamu sektörü örgütlerinde uygulanma gerekçe ve nedenleriyle, uygulama çabaları bu başlık altında değerlendirilmiştir.

A - UYGULAMA NEDENLERİ

Yeni teknolojilerin sisteme kazandırılması, teknolojinin kullanımından kaynaklanan sorunlar, yönetim ve halk ilişkilerindeki değişimler ve yönetim anlayışında ortaya çıkan yeni felsefe ve yaklaşımlar kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir. Bu bağlamda, TKY'nin kamu sektöründe uygulama nedenleri; kamu yönetiminin karşılaştığı sorunlar ile global ve kamu yönetimi ile ilgili eğilim ve değerler sistemindeki değişimler şeklinde iki ana grupta toplanmıştır.

1 - Kamu Yönetiminin Karşılaştığı Sorunlar ve Çözüm Arayışları

Kamu yönetiminin sorunları üç grupta toplanmıştır. Belirtilen bu sorunlar sadece kendi çapında problem olmayıp birleşerek tüm ülke çapında etkin olmayan, verimsiz bir yapı ve işleyişe neden olmaktadır.

a) Yapısal Sorunlar

Kamu yönetimi yapısal olarak sürekli büyümekte ve karmaşılaşmaktadır. Örgütlerin genel yapısı ve özelliklerinden kaynaklanan sorunlar ve ülkenin genel kültürü, politikaları ve bu politikaların uygulamasından ortaya çıkan sorunlar yapısal sorunları oluşturmaktadır. Vurgulanması gereken başlıca konu ve sorunlar şunlardır:

1 - Örgütlenme biçimi: Kamu yönetiminde, örgütlenmenin ihtiyaca ve standartların gerektirdiği esneklik ve nitelikte olmayıp aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik bir yapıya sahiptir.

2 - Yetki ve hiyerarşi: Kamu yönetiminde, prim getiren üç temel birim (personel, bütçe ve yatırım) merkezileştirilmiştir. Bununla politikanın müdahale etmediği durumda iyi işleyebilecek bir yapı oluşturmak amaçlanmıştır. Ancak uygulamada, destek birimleri icra birimlerinin önüne geçmekte diğer bir deyişle icra birimleri ricacı, destek birimleri icracı durumuna düşmektedir. Bu yapı politik müdahaleyi daha da kolaylaştırmıştır.

3 - İletişim: Kamu yönetiminde iletişimsizlik nedeniyle yapılan tekrarlar kaynakların israfiyla sonuçlanmakta ve sağlıklı koordinasyon yapılamamaktadır. Örneğin uzman bir kuruluşun yapması gereken bir faaliyet icra birimince gerçekleştirilmektedir. Aşırı düzenlemeler iletişimin önündeki temel engellerden biri olarak görülmektedir.

4 - Denetim: Üretime hiç bir katkı olmayan sonradan denetim, işin kurallara ve yetkiye uygun olarak yapılıp yapılmadığını iş yapıldıktan sonra inceler. Aslolan, hizmetin veya malın üretimi safhasında ve önceden önlemeye yönelik olarak yapılan denetimdir. Diğer yönden de kamu yönetiminde denetim faaliyetini icra eden örgütlerin çok fazla büyüdüğü görülmektedir.

5 - Teknolojiye adaptasyon ve istihdam: Her şeyin değiştiği dinamik ortamda teknolojiyi adapte etmek isteyen kamu örgütleri, bir kısım personeli işten çıkarmak zorunda kalır. Bu da aynı zamanda istihdam sağlamak isteyen kamu yönetimi anlayışıyla çelişir.

6 - Yönetim ve karar verme: Kamu yönetiminin en önemli sorunlarından birisi de yönetimin yapının yenilenmesi konusunda inisiyatif kullanamaması ve karar vermesi gerekenlerin karar verememesidir. Çünkü yöneticiler verdikleri kararlar sonucu dengeler değişeceğinden işini ve mevkiini kaybetme riski ile karşı karşıya kalabileceklerdir.

b) Personel Sistemi İle İlgili Sorunlar

Personel sistemi, personele ilişkin kurallar, uygulamalar, teknikler ve işlemler bütünü olup hızla değişen ve büyüyen dinamik bir yapı göstermektedir. Kamu personel sistemindeki başlıca sorunlar şunlardır¹

- 1 - Çok geniş kapsamlı bir sınıflandırma benimsenmiştir.
- 2 - Üst kademelere kadar yükselmenin nasıl olacağı yönünde net kriterlerin olmadığı gibi, yükselme de amacından sapmıştır.
- 3 - Kadro tanımlanması ve analizlerinin eksikliği nedeniyle yerinde istihdam sağlanamamaktadır.
- 4 - Ücretler çok düşük olup, ücret sistemi karmaşık bir yapı arz etmektedir.
- 5 - Performans değerlendirme kriterleri pek gelişmemiş ve personelin değerlemesi yalnızca yöneticilerin inisiyatifine kalmaktadır.
- 6 - Hizmet içi eğitim ve yetiştirme amacından sapmış, bir ceza veya ödül olarak kullanılmaktadır.

c) Süreçle İlgili Sorunlar

Kamu yönetimindeki süreçle ilgili sorunları şu şekilde sıralamak mümkündür²;

- 1 - Görev tanımları eksik, amaçtan uzak veya hiç yoktur.
- 2 - Bazı görevlerin yürütülmesinde, hizmette birlik ve bütünlük ilkesi sorun olmaktadır.
- 3 - Bazı görevler de örgütsel düzenleme olmadığından yapılamamaktadır.
- 4 - Bazı görevler gereksiz ve amacı aşan örgütsel büyüklüğe ulaşmıştır.
- 5 - Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görevler rasyonel bir şekilde dağıtılamamıştır.
- 6 - İkincil öneme sahip bazı görevler asıl görevlerin yerini alabilmektedir.
- 7 - Öncelikli olmayan bazı konularda kaynak savurganlığına gidilmektedir.
- 8 - Görev, yetki ve sorumluluk dengesi iyi kurulmadığından örgütsel etkililik olumsuz yönde etkilenmektedir.
- 9 - Aynı görev için birden çok kuruluş yetkilendirildiğinden görev ortada kalmakta ve yetki çatışması doğmaktadır.

1 TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), Genel Rapor, TODAİE Yayınları, Ankara 1991. s. 199-202.

2 KAYA Raporu, s. 5.

10 - Görevlerin düzenlenmesinde örgüt ile çevresel değişkenler arasındaki ilişkiler yeterince dikkate alınmamaktadır.

2 - Kamu Yönetimi Değerler Sistemindeki Genel Eğilim ve Değişmeler

Kamu yönetiminde genel eğilimler değişmektedir. Alışlagelmiş değerler artık insanları tatmine yetmemektedir. Ülkeler artık yalnız kendi sınırları içinde kapalı değil, başka milletlerle sosyal, ekonomik ve siyasal açıdan yoğun ilişkiler içinde bulunmaktadır. Çevre, su, hava, kültürel olgunluk ve nükleer enerji gibi unsurlar ortak paydaya dönüştürülmüştür.

Alıştığımız bu kamu yönetimi değerler sistemi, çerçevesi ve araçları değer yargıları tarih içinde gayet güzel fonksiyonlar icra etmesine rağmen artık zamanımızın ihtiyaçlarını karşılayamamaktadır. Değişim ve değişime giden yol ve yöntemlerin belirlenmesi, değişimi yerleştirme ve bir yeniden yapılanma ihtiyacı kamu yönetiminin vazgeçilmez unsurudur. Değişen başlıca değer yargıları şunlardır.

a) Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Önceleri kamu sektöründe geliştirilen yol ve yöntemler özel sektör tarafından uygulanmaya çalışılır ve kamudaki kabiliyetli kişiler özele alınır. Günümüzde ise dinamik dünya gerçeklerini zamanında takip edemeyen kamu bürokrasileri artık yeni yol ve yöntemleri pek geliştirememektedir. Şimdilerde, özel sektörde geliştirilen yol ve yöntemlerin kamu yönetiminin anahtar özellikleri saklı kalmak şartıyla kamuda da uygulanması yaklaşımı,³ yani “yeni kamu yönetimi yaklaşımı” yaygın olarak kabul görmektedir.

Vatandaşlar tarafından seçilen hükümetlerin varoluş nedenleri halka hizmet olmasına rağmen halkı memnun etme çabası özel sektördedir. Çünkü onlar gelirlerini direkt onlardan alırlar. Kamu sektörü ise müşteri köründür. Bürokrasinin değil, müşterinin ihtiyaçları karşılanmalıdır. Bu da özel sektör yaklaşımlarını daha cazip kılmaktadır.

b) Programların Yapılıp Bütçelerin. Oluşturulması

Devlet her yıl ne kadar para harcayacaksa o kadar bütçe yapar ve harcamalar kalem kalem belirtilir. Buna kaynak temin edilir; vergi toplanır, borç alınır...vs. Ama artık vatandaşlar ne vergilerin arttırılmasını ne de hizmetlerin azaltılmasını istemektedir. Yeni hizmetler çıktıkça vergilerin arttırılması sistemi kabul görmemekte ve büyük tepkilerle karşılaşılmaktadır.

3 HUGHES, Owen, "Public Management or Public Administration", Australian Journal of Public Administration, Vol. 51, Nu. 3, September 1992, s. 294; WALSH, Keiron (ed.: WILKINSON Adrian and Hugh WILLMOTT), Quality Through Markets: The New Public Service Management", Making Quality Critical: New Perspectives on Organizational Change, Routledge, London 1995, s. 82.

Harcama yapan devlet yerine kazanan, gelirleri arttırmak için vergiden başka kaynaklar bulan, idarecileri girişimcilige dönüştürerek tasarruf ederek harcayan ve kazanç için yatırım yapan devlet istenmektedir. Bütçe sorunları üzerinde yoğunlaşma yerine sistem üzerinde yoğunlaşma ile sistem geliştirilebilecek ve mali konular sorun olmaktan çıkabilecektir⁴.

c) Fayda-Maliyet Kavramı

Fayda-maliyet kavramı kamu yönetimine girmeye başlamıştır. Kaynaklar rastgele kullanılamaz. Karşısında elde edilen faydanın derecesi ölçülmektedir. Bunun için de performans kriterleri geliştirilmektedir.

d) Vatandaşlık Anlayışı

Devlet üstün güçtür, onun için istediğini empoze ettirip yaptırır anlayışı yerine devlet, devleti oluşturan vatandaşlarla eşit olması gerekir anlayışı hakim olmaya başlamıştır.

e) Katılma Anlayışı

İnsanların kendi gerçeklerine hakim olma arzusu yoğunlaşmaktadır. Devletin değil, çocukların kendilerinin karar verdiği ortamda öğrenim görmeleri, yaşadığı ortamda kendi iradesiyle karar verip uygulamaları istenmekte ve kabul görmektedir.

Klasik yöntemlerde merkezden karar verme önemlidir. NGO (Üçüncü Sektör Kuruluşları)'ların önemindeki artış dikkatleri çekmektedirler.

f) Devletin Küçültülmesi ve Etkinleştirilmesi

Devletin güçlendirmesi birçok alanda ön plana çıkarılmaktadır. Etkili ve güçlü devlet derken, temel asli görevlerini gören etkili devlet kastedilmekte ve insana yönelik dört temel fonksiyon (savunma, eğitim, adalet ve sağlık) üzerinde durulmaktadır. Ne kadar özelleşirse özelleşsin örneğin eğitimin standart ve hedefleri devlet tarafından belirlenmesi gerektiği de kabul edilmektedir.

B - UYGULAMA ÇABALARI

TKY, özel sektör örgütlerinde geliştirilmiş bir yönetim sistemi olması nedeniyle pek çok ülkede ve kısmen ülkemizde uygulanmaktadır. Ancak TKY'nin kamu yönetiminin yapısına uymayacağı ve sorunlarına çözüm getirmeyeceği gibi düşüncelerle yakınlarla kadar kamuya uygulama yönünde pek ciddi adımlar atılmamıştır.

4 DOBYNS Lloyd and Clare CRAWFORD. Thinking About Quality, Random House Inc, New York 1994, s. 225.

Kamu yönetiminin her noktada bir sorunlar yumağı içinde olması ve değişen dünya değerleri mevcut kamu yönetimi anlayışının da tekrar sorgulanması gereğini ortaya çıkarmıştır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde TKY'nin kamu sektörü örgütlerinde uygulanması yönünde çalışmalar başlamıştır.

TKY'yi kamu sektörüne gerçek anlamda ilk uygulamaya çalışan ABD Ulusal Gelir Hizmetleri (IRS: Internal Revenue Service) olmuş ve çok büyük başarılar elde etmiştir⁵. Ayrıca, yerel yönetimler, polis, personel hizmetleri, posta ve iletişim, sağlık, eğitim, Ar-Ge, sosyal hizmetler, taşımacılık, iktisadi kurumlar TKY'nin Batı ülkelerinde uygulandığı diğer kamu alan ve kuruluşları arasında sayılabilir⁶.

Değişen değer yargıları çerçevesinde David Osborne ve Ted Gaebler kamu sektörünün temel olarak şu yeni esaslar etrafında yeniden yapılandırılması gerektiğini belirtmektedirler⁷;

- Katalik kamu yönetimi; yapmaktan çok yönlendiren,
- Yerel ağırlıklı kamu yönetimi; hizmet vermektten çok, yerel kuruluşlara ve topluma yetki veren,
- Rekabetçi kamu yönetimi; hizmet vermeye rekabet enjekte eden, tekelden çok rekabeti teşvik eden,
- Misyon-Amaçlı kamu yönetimi; kurallara dayalı organ ve izolasyonların dönüştürülmesi,
- Sonuçlara yönelik kamu yönetimi,
- Müşteriye yönelik kamu yönetimi ,
- Kamu yönetiminin girişimci hale getirilmesi,
- Tedavi eden değil, önleyen kamu yönetimi,
- Desantralize edilmiş kamu yönetimi,
- Piyasa güdümlü kamu yönetimi.

Osborne ve Gaebler'in "Devletin Yeniden Keşfi" adıyla yayınladıkları bu eserin büyük ölçüde TKY'nin unsurlarını içerdiği görülmektedir.⁸

- 5 CHEN Y.S. and R.B. SAWYERS, "TQM At The IRS", Journal of Accountancy, July 1994, s. 77-80; MANI, Bonnie G., "Old Wine in New Bottles Tastes Betler: A Case Study of TQM Implementation in the IRS", PAR, Vol. 55, Nu. 2, March-April 1995, s. 147-148; FERRERO, Mathew J., "Self-Directed Work Teams Untax The IRS", Personnel Journal, Vol. 73, Nu. 7, July 1994, s. 66-68.
- 6 BERMAN, E. M. and J.P. WEST, "Municipal Commitment to TQM: A Survey of Recent Progress", PAR, Vol. 55, Nu. 1, January-February 1995, s. 57; GÖZLÜ, Sıtkı, "Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi". Kamu Yönelimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayınları, C.I, s. 47.
- 7 OSBORNE David, GAEBLER Ted. Reinventing Government, (özet) 1992.
- 8 MAIN. Jeremy. a.g.e., s. 283. 287.

ABD’de Başkan Clinton’un yardımcısı Göre tarafından daha iyi ve daha ekonomik olarak işleyen, bürokrasiden sonuçlara yönelmiş kamu yönetimi yaratmak için Al Gore Raporu hazırlanmıştır. Rapor’a göre⁹; kamu kesiminin büyüklüğü veya küçüklüğü ikincil derecede bir sorundur, asıl sorun kamu yönetiminin nasıl çalıştığıdır. Raporda, tespit edilen sonuçlar dört ana gruba ayrılmış, bunların nasıl çözüleceği ve ne gibi yeniden düzenlemelere gidilmesi gerektiği özet olarak şu şekilde belirtilmiştir¹⁰;

1- Kırtasiyeciliği Azaltmak:

- a) Bütçe yöntemlerini kolaylaştırmak,
- b) Personel politikasını desantralize etmek,
- c) Satın almayı kolaylaştırmak,
- d) Genel müfettişliği yeniden uyumlaştırmak,
- e) Aşırı düzenlemeleri elimine etmek,
- f) Yerel yönetimlere yetki vermek.

2- Müşteriye Öncelik Vermek:

- a) Müşteriye sesini duyurma ve seçim yapma imkanı vermek,
- b) Hizmet örgütlerini rekabet eder hale getirmek,
- c) Pazar dinamiği yaratmak,
- d) Sorunları çözmek için pazar mekanizmalarını kullanmak.

3- Çalışanlara Sonuçları Elde Etmek İçin Yetki Vermek:

- a) Karar verme gücünü desantralize etmek,
- b) Bütün çalışanları sonuçlardan sorumlu tutmak,
- c) Tüm çalışanlara gereksinim duydukları araçları vermek,
- d) İş hayatının kalitesini arttırmak,
- e) Bir emek-yönetim ortaklığı oluşturmak,
- f) Önderliğin gerekliliği.

4- Esasa Geri Dönmek:

- a) Gereksinme duyulmayan şeylerin elimine edilmesi,
- b) Tahsilatı arttırmak,
- c) Daha yüksek verimlilik için yatırım yapmak,
- d) Maliyetleri azaltmak için yeniden düzenleme programları.

9 STRATTON, Brad, "How the Federal Government is Reinventing Itself", Quality Progress, December 1993, s. 22.

10 STRATTON, Brad, a.g.m., s. 23-34.

Rapor'da belirtilenleri ve kalite ilkelerini günbegün yönetim kültürüne taşıyacak ve yönetsel süreçlerin yeniden yapılandırılmasından sorumlu olacak her kuruluşun kendi bünyesinde bir yürütme şefliği oluşturulması da öngörülmüştür.¹¹ Yine Al Göre Raporu'nda yapılası özetlenen faaliyetlerin TKY ilkeleriyle çakıştığı görülmektedir.

Ülkemiz kamu sektöründe TKY Uygulamasının hiç olmadığını söylemek pek de yanlış olmaz. Sadece DİE'de¹² ve İzmit-Değirmendere Belediyesi'ndeki¹³ parçasal uygulamalar görülmektedir.

II - TKY'NİN KAMU SEKTÖRÜNE UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLAR

TKY'nin kamu sektöründe uygulanmasında karşılaşılan sorunlar, genel sorunlar ve - kamu sektörünün kendine has özelliklerinden kaynaklanan- özel sorunlar olarak iki başlık altında incelenebilir.

A GENEL SORUNLAR

Özel veya kamu sektöründeki herhangi bir örgütün karşılaştığı ve karşılaşılabileceği ortak sorunlar genel sorunlar olarak değerlendirilebilir. Buna göre TKY'yi uygulayacak olan herhangi bir örgütün karşılaştacağı genel sorunlar arasında kaliteye olan inançsızlık, değişime karşı direnç, TKY'yi olduğundan fazla yüceltmek, mevcut durumun yeterince analiz edilmemesi, sıradan beklentilere sahip olmak, yönetimin ve yöneticilerin tutumu, başarıların ödüllendirilmemesi, araç odaklı olma, eğitim ve yetiştirmenin yetersizliği gibi konular ele alınacaktır.

1 - Kaliteye Olan İnançsızlık

Kaliteye karşı olmanın temel nedeni, herkesin mevcut durumda yapılanın zaten kaliteli olduğuna ve kalitenin ek maliyet getireceğine inanmasıdır.¹⁴ Bu anlayışa göre, herşey zaten olabildiğince kaliteli ise daha fazla çalışmanın da anlamı yoktur. Aynı zamanda yeni mali külfetlere de katlanılmak durumunda kalınacaktır. Ancak toplam kalite daha fazla çalışmak demek değildir. Deming'in dediği gibi¹⁵, kişiler daha sıkı değil fakat daha zekice çalışacaklardır.

- 11 SUNDQUIST, James L., "The Concept of Governmental Management: Or What's Missing in the Gore Report", PAR, Vol. 55, Nu.4, July-August 1995, s. 398.
- 12 KAYTAZ M. ve Z. AKTAŞ, "Bir Kamu Kuruluşunda TKY Uygulaması", 4. Ulusal Kalite Kongresi: TKY ve Eğitimde Kalite, TÜSİAD ve KalDer Yayınları, C.II, İstanbul 1995, s. 277.
- 13 AKALIN, Tuğrul, "Değirmendere Belediyesi'nde Toplam Kalite", 4. Ulusal Kalite Kongresi: TKY ve Eğitimde Kalite, TÜSİAD ve KalDer Yayınları, C. II, İstanbul 1995, s. 317-318.
- 14 JAMES A. and Jr. ALLOWAY, "Laying the Groundwork for Total Quality", Quality Progress, Vol. 24, Nu.1, January 1994, s. 66.
- 15 WEBB, Ian, "Quest for Quality", The Industrial Society, London 1991, s. 68.

2 - Değişime Direnç

Kendi konumlarının tehdit edildiğine inanan kişiler değişime karşı çıkacaklardır. Her yenilikte olabileceği gibi bir karşı direnç söz konusu olacaktır. Değişime karşı çıkanların genelde şu gerekçeleri ileri sürdükleri görülür¹⁶:

- Bu da daha önceki teoriler gibi geçici bir modadır.
- 5 yıl çok uzun bir süre, bu sürede kimbilir ne gelişmeler olacaktır.
- Her yerde uygulanabilir belki, ancak bizim şirketimize uygun değil.
- Bu yaklaşım bizim işçimizin yapısına ve özelliklerine uygun değil.
- Şirketimizde zaten herkes kalitenin önemini biliyor ve elinden geleni yapıyor.
- Müşteri şikayet oranımız çok düşük, demek ki zaten iyi çalışıyoruz.
- Kaliteden sorumlu koskoca bir müdürlüğümüz var ve işini de iyi yapıyor yetmez mi?

-Bu sistem kişisel başarıyı engeller.

-Bu sistem işleri karıştırır, esas işlerimiz aksar.

-Herkes birbirinin işine karışacak yetki ve sorumluluk allak bullak olacak.

-Biz yapılabilecek herşeyi yapıyoruz. Yapmadıklarımız zaten imkansız olanlar.

Üst yönetim işyerindeki açıklık ve güven ilişkilerini geliştirerek, TKY'nin eğitimi vermek suretiyle böyle düşüncelere sahip olabilecek kişilerin bu tür düşünceleri egale edilmelidir.

3 - Yönetimin ve Yöneticilerin Tutumu

Toplam kalite programına örgütteki bazı gruplar ilgisiz davranmaktadır. Bunların en başında üst yönetimin ve yöneticilerin uygulamaya gereken ilgiyi ve öncülüğü göstermemesi gelmektedir.¹⁷

Kaliteyi maliyetle eşdeğer tutma, TKY uygulamasını bir birim yöneticisine verme gibi yönetimin yanlış TKY algılamaları, birim yöneticilerinin kendi aralarında rekabet etmeleri ve anlaşılamamaları ve bizzat aktif olarak TKY uygulamasına katılmamaları¹⁸ gibi tutum ve davranışlar daha başlangıçta başarısızlığı geti-

16 ERSUN N. Semih, "TKY Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar", 4. Ulusal Kalite Kongresi: TKY ve Eğitimde Kalite, TÜSİAD ve KalDer Yayınları, C.III, İstanbul 1995, s. 639.

17 KAVRAKOĞLU, İbrahim, "Hedef: Sıçrama ve Toplam Kalite", Toplam Kalite Yönetiminde Türkiye Perspektifi, TKY Araştırma Komitesi, İstanbul 1994, s. 44.

18 VAROL, Kemal, "Topyekün Kalite Yönetimi", Görüş Dergisi, S. 12, Kasım 1993, s. 30.

recedir.¹⁹ Diğer yandan da, kısa dönemli getirisi olmadığından bazı yöneticiler mevcut kaynakları harcamaya karşı isteksiz ve tutucu davranmakta ve uygulamaya kaynak tahsis etmekten kaçınılmaktadırlar.

4 - TKY'yi Olduğundan Fazla Yüceltme

TKY uygulamalarının başarıları anlatıldıkça onu uygulama isteği artar. Ancak gereken çabalar azımsanır, faydaları aşırı bir şekilde büyütülür ve sistemin yerleşmesi için gereken zaman dikkate alınmazsa beklentiler boşa çıkar, maliyet ve kredi kaybına neden olunur.²⁰ Diğer yandan TKY'nin her türlü sorun ve verimsizlik için tek çare olarak görülmesi de yanlış başlangıçlara ve yanlış kararlara neden olur.²¹ Bu durumda da başarısızlık kaçınılmazdır.

5 - Sıradan Beklentilere Sahip Olma

İşte yapılacak değişikliklerin her zaman olduğu gibi yeni birtakım alelade şeyler getireceğine inanmak. Örneğin kalitede %10 artış sağlamak için sistemin değişmesine gerek yoktur. Sistem değişmeden de az bir çabayla buna ulaşılabilir.²² Hedef yüksek tutulduğunda mevcut durum ve prosedürlerin tamamen gözden geçirilmesi ve büyük ölçüde de değiştirilmesi gerekir.

6 - Mevcut Durumun Yeterince Analiz Edilmemesi

TKY ciddi bir kültürel değişim olduğundan dolayı, uygulamaya başlamadan önce örgütün durumu, mevcut süreçleri ve kendisine has özellikler iyice analiz edilmelidir.²³ Üst yönetimin duruma bakışı, yöneticilerin ve diğer personelin yerleşik duygu ve düşünceleri²⁴, eğitime yatırımın ne kadar olabileceği, takım anlayışına geçişe karşı tavırlar, örgüt liderine olan güven ve ne tür yeni şeylerin öğrenilmesi gerektiği gibi konular iyice tetkik edilmelidir²⁵. Bu konularda etraflıca çalışma yapılmadan TKY uygulamalarını kopya etmeye kalkışmak girişimleri sonuçsuz bırakacaktır.

TKY uzun dönemli yatırım, bağlılık ve çaba ister. Böyle bir değişim ve dönüşüm sürecine durum analizi yapmadan yanlış başlangıç yapmak zincirleme etki ile diğer yanlışları da arkasından getirecektir.

-
- 19 TÜRKMEN İsmail, "Toplam Kalite Yönetimine Geçiş ve Uygulamada Başarıyı Engelleyen Faktörler", Verimlilik Dergisi, 1995 Toplam Kalite Özel Sayısı, s. 148-153.
 - 20 FINNIGAN Jerome P. and Warren H. SCHMIDT, TQManager, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1993, s. 18.
 - 21 ARAL, Selami, "Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", 4. Ulusal Kalite Kongresi: TKY ve Eğitimde Kalite, TÜSIAD ve KalDer Yayınları, C.II, İstanbul 1995, s. 433.
 - 22 FINNIGAN Jerome P. and Warren H. SCHMIDT, a.g.e., s. 18.
 - 23 JAMES A. and Jr. ALLOWAY, a.g.m., s. 66; ARAL, Selami: a.g.t., s. 433-434.
 - 24 ERSUN N. Semih, a.g.t., s. 639.
 - 25 FINNIGAN Jerome P. and Warren H. SCHMIDT, a.g.e., s. 19.

7 - Eğitim ve Yetiştirmenin Yetersiz Olması

Yeni anlayışı uygulamak ve çalışanların bu anlayışa uygun şekilde davranmaları isteniliyorsa, önce çalışanların bu amaç için eğitilmeleri ve yetiştirilmeleri gereklidir.²⁶ Onlar yeni kural ve uygulamaları anlar, önemini kavrarlarsa daha rahat ve verimli çalışırlar.

TKY'de değişimi gerçekleştirebilmenin ilk aşaması örgütte problem çözme ve süreç geliştirme araç ve tekniklerinin öğrenilmesidir.²⁷ TKY'yi yeterince anlamadan, ilkelerini iyice öğrenmeden ve gerekli eğitimleri almadan yapılacak uygulama girişimleri başarısızlıkla sonuçlanacaktır.²⁸ Kısacası başarısızlığı tatmadan önce herkesin yapmaları gerekeni iyice bilmesi ve yetiştirilmesi gerekir.²⁹

8 - Araç Odaklı Olma

Bazı durumlarda TKY'nin bir kısım araçları tek başına amaç olarak alınmaktadır. Yalnızca kalite çemberlerini veya TZÜ(Tam Zamanında Üretim)'yü uygulamayı veyahutta kalite belgelerini almayı yeterli görmek TKY yaklaşımının yerleşmesini ve uygulamasını büyük ölçüde olumsuz etkileyecektir³⁰. Araç odaklı olma asıl amacın önüne geçecek ve uygulama çalışmaları arzulanan yönde gitmeyecektir.

9 - Tutarsız Davranma

Bireylerin etkin olarak çalışabilmesi için kendilerinden nelerin beklendiğini açık olarak bilmeleri gerekir. Yetkilendirme, kalite ve takım çalışmasını kavramlarını devamlı kullanmak fakat uygulamaya yansıtmamak, sloganlara dayalı bir kalite anlayışına sahip olmak, kalite eğitimi vermek fakat uygulamamak, temel fonksiyonları TKY kapsamı dışında bırakarak parçasal uygulama yapmaya çalışmak, istatistiksel yöntemleri hiç kullanmamak veya aşırı kullanmaya çalışmak ve problemler arttıkça çözüm umuduyla sürekli bir programdan diğerine geçmek öncelikle uygulamayı gerçekleştirecek olan personeli şaşırtır³¹. Ne yapacağım bilmeyenlerden böyle bir değişim gerçekleştirmeleri beklenemez.

10 - Başarıların Ödüllendirilmemesi

Kişilerin başarılarını görmek ve değerlendirmek onları daha da motive edecektir. Başarıların önünü en fazla tıkayan şeylerin başında onların yaptıklarının

26 FINNIGAN Jerome P. and Warren H. SCHMIDT, a.g.e., s. 19.

27 MERRON, Keith M., "Creating TQM Organizations", Quality Progress, Vol. 27, Nu.1, 1994, s. 51.

28 KAVRAKOĞLU- İbrahim, a.g.t., s. 44.

29 MUTLU, Tayfun, "Toplam Kalite Yönetimi Uygulanmasında Karşılaşılan Güçlükler: TEİ Örneği", 4. Ulusal Kalite Kongresi: TKY ve Eğitimde Kalite, TÜSİAD ve KalDer Yayınları, C.III, İstanbul 1995, s. 573.

30 TÜRKMEN İsmail, a.g.m., s. 150.

31 JAMES A. and Jr. ALLOWAY, a.g.m., s. 66; KAVRAKOĞLU, İbrahim, "Kalite Güvencesi", ISO 9000 ve Toplam Kalite, Bank Express Yayınları. İstanbul 1993, s. 108.

hiçe sayılmasının geldiği belirtilmektedir. Kişilerin aynı başarıları tekrar göstermeleri isteniyorsa doğru yaptıkları desteklenmelidir.³² Belirlenen hedefler doğrultusunda parasal ve parasal olmayan ödül-teşvik sistemi oluşturulmalıdır.

11 - Diğer Sorunlar

Ayrıca kaynakların azlığı, sürekli gelişmeyi yapay ve çok karmaşık hale getirme, maliyet sınırlamaları, çalışanların kalitesi, kalite geliştirmenin ölçülmesindeki zorluk, tekrarlar ve yeniden örgütlenmenin personeli yıpratması, örgüt kültürü konusuna yeterince önem vermeme, birimler arası rekabetin özendirilmesi, danışmanla çalışma alışkanlığının olmayışı, uzman ve mühendislerin meslek odaklı yaklaşımları, personel sorunları, personel çekişme ve çatışmaları gibi sorunlar da TKY'nin önündeki engeller arasında sayılabilir.³³

B - ÖZEL SORUNLAR

Yakınlara kadar TKY'nin kamu sektörüne uymadığı iddia edilmiş ve dolayısıyla da uygulanabilirliği konusunda yaygın bir kanaat oluşmamıştı. Bunu da TKY ilkelerinin yanlış anlaşılmasına bağlamak mümkündür.

Kamuda artan bütçe açıkları, ciddi ekonomik problemler ve verimlilik-etkinlik sorunları yönetimle ilgili farklı uygulama ve yaklaşımların benimsenmesini kaçınılmaz kılmaktadır.

TKY'nin, orijini itibarıyla imalat sektöründen ortaya çıkıp yaygınlaşması nedeni ile hizmet sektörüne ve dolayısıyla hizmet ağırlıklı bir yapı arzeden kamu sektörüne uygulanmasında kamu sektörünün kendi yapısından kaynaklanan bazı sorunlar vardır. Bu sorunlar kısaca aşağıda sıralanmıştır.

1 - Kamu Sektörünün Yapısı

Kamu sektörünün kendi iç yapısından kaynaklanan bazı sebeplerden dolayı TKY'nin uygulanmasında sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir.

a) Kamu Sektörünün Değişime Karşı Daha Çok Direnç Göstermesi

Kamuda mevcut bürokratik kural ve düzenlemeler değişime direnci beslemektedir. Kişiler kullanacakları inisiyatif ve alacakları risk ile daha fazla hata yapma ve sonucunda da sorumlu tutulma ihtimaline karşı farklı şeyler yapmaya girişmemekte, değişime ihtiyaç hissetmemektedir. Kültürel değişim öngören TKY uygulamasında bu noktada problem çıkmaktadır.

32 FINNIGAN Jerome P. and Warren H. SCHMIDT, a.g.e., s. 20.

33 REDMAN Tom and Ed SNAPE, "Is Quality Management Jorking in the UK", Journal of General Management, Vol. 20, Nu. 3, 1995, s. 56-57; TÜRKMEN İsmail, a.g.m., s. 150-152; MERRON, Keith A., a.g.m., s. 51.

Ayrıca, kişilerin kamu sektörüne, sektörün özel sektöre göre daha istikrarlı ve/veya statik olduğunu varsayarak girdikleri belirtilmektedir.³⁴ Buradan hareketle kamu çalışanlarının daha başlangıç itibarıyla değişime karşı bir yapıya sahip olduklarını söylemek mümkündür.

TKY'ye karşı gelme, aktif-pasif direnç gösterme ve düşmanlık besleme şeklinde ortaya çıkmaktadır. İşini kaybedebileceği, yetkisinin azalacağı, yükseltilemeyeceği, işlerin daha da zorlaşacağı, alınan riskin tazmin edilmeyeceği, liyakatlarının eksikliği gibi kaygı ve korkularla ve TKY'nin yetersizliğini, eksikliğini iddia ederek kamu personeli TKY uygulamasına karşı çıkmaktadır.

Diğer yandan bazı kişiler de TKY uygulamasına teknik ve sistematik olarak karşı çıkarak şu gerekçeleri ileri sürmektedirler³⁵;

- TKY mesleki uzmanlığı engeller.
- Tüm bilgiye sahip olmaları nedeniyle sadece yönetim stratejiyi belirler.
- TKY çok yavaş işleyen bir süreçtir.
- TKY sadece yönetim prosedürlerine öncelik verir.
- TKY teknikleri bu kurum için uygun ve gerekli değildir.

b) Başarı Değerlemesi

Kamu sektöründe personel ve yöneticiler gösterdikleri başarılarla (performansa) göre değerlendirilmemekte ve tabii ki başarıya göre de ödüllendirilmemektedirler. Kamuda liyakattan ziyade personelin işe alınması, atanmaları, terfisi, ödüllendirilmesi ve onore edilmeleri hem de siyasal tutumlarla sadece kıdem sistemine dayanmaktadır.³⁶ Ancak günümüzde başarıya göre ücretlendirme ve başarı ölçütleri kamu sektöründe de yavaş yavaş kabul görmekte ve yaygınlaşmaktadır.

c) İnisiyatif Kullanma

Bürokratların devamlı olarak önemli kararları alamadıkları ve inisiyatif kullanamadıkları söylenmektedir. Ancak kırtasiyeciliğe asıl neden, yürütmenin her yaptığını denetlemek isteyen, yürütmeye takdir hakkı vermeyen yasamanın kendisidir. O kadar ki politikacılar sadece siyasal kararları almakla yetinmemekte yürütülmesine sık sık müdahale etmekte ve ayrıca çok daha karmaşık, ayrıntılı yasal düzenlemelerle isteklerini dikte ettirme yoluna gitmektedirler.

34 MORGAN Colin and Stephen MURGATROYD, TQM in the Public Sector, Open University Press, Buckingham 1994, s. 47.

35 MORGAN Colin and Stephen MURGATROYD, a.g.e., s. 173.

36 BOWMAN, James S., "At Last, an Alternative to Performance Appraisal: TQM", PAR, Vol. 54, Nu. 2, April 1994, s. 133.

Örgütlerin büyümesi ve karmaşıklığının daha da artması ademi-merkeziyetçiliği artıracak, bu da yasamayı, vatandaşın artan hoşnutsuzluğu nedeni ile daha fazla kontrolden feragat ettirecektir.³⁷

Politikacılar kamu yöneticilerine yönetim fonksiyonunu gereğince yerine getirecek kadar inisiyatif tanımamakta ve her yaptıklarına müdahale etmektedirler.

Üst yönetim de alt kademedeki personele karşı yoğun bir otorite uygulamakta ve neredeyse her yaptıklarını zapt-u rapt altına almaya çalışmaktadırlar. Hizmeti görenlerin yetkilendirilmesi ile sürekli değişen çevreye karşı duyarlılık ve beraberinde TKY'nin uygulanabilirlik derecesi de artacaktır.

d) Politik Davranma

Kamu yönetiminin siyasal yönünün ön plana çıkması çoğu zaman olağan bir durum olarak kabul edilmektedir.³⁸ Ancak kalite ile politikanın birbirine zıt iki olgu olduğu ileri sürülmektedir. Politika, çabuk sonuç almayı ve önce ideolojinin isteklerini karşılamayı öngörür. Kalite ise, yavaş ama süreklilik ve rasyonel-bilimsellik ister. Bu açıdan ülkedeki siyasi kültür TKY uygulaması noktasında çok önem taşımaktadır.³⁹ Kamu sektörü örgütlerinin, kendi kuralları ve yasaların etkisi altında oluşmuş örgüt kültürlerinin olduğunu unutmamak gerekir.⁴⁰

TKY'de üst yönetimin uygulamaya katılımı ve desteği, vazgeçilemez unsurlardandır. Ne var ki kamu sektöründe politikacılar, geleneksel olarak kısa vadeli kararlara ağırlık vermektedirler. Kendileri açısından uzun vadeli kararlar vermeleri için çok az teşvik vardır. Sık sık gelen seçimler ve yıllık olarak oluşturulan bütçeler sürekli olarak politikacıları kısa vadeli kararlar vermeye sevk etmektedir. Oysa TKY'nin uygulaması uzun vadeli bir çabayı gerektirmektedir.

Uzun vadeli kararların verilmesini gerektiren TKY'nin uygulanması, olaylara sürekli kısa vadeli faydalar ile bakan politikacıların üst düzey bürokratları da politik olarak atamaları ve daha görev yerini tanımadan sık sık değiştirmeleri nedeni ile ortada kalmaktadır. O kadar ki, bürokratlar birimlerini yönetmek için çok az zaman bulabilmektedir.

e) Büyüklük

Kamu sektörü örgütlerinin çok büyük olması TKY'ye geçiş açısından önemli bir sorun olmaktadır. Çünkü onbinden fazla kişiyi barındıran büyük örgütlerde

37 STUPAK R.J. and R.B. GARRITY, "Change, Challenge, and the Responsibility of Public Administrators for TQM in the 1990's", Public Administration Quarterly, Vol. 17, Winter 1993, s. 411-412.

38 MAIN, Jeremy, Quality Wars, The Free Press, New York 1994, s. 281.

39 WHITE Orion F. and WOLF James F., "Deming's TQM Movement and The Baskin Robbins Problem", Administration and Society, Vol. 27, Nu. 2, August 1995, s. 219-220.

40 GÖZLÜ, Sıtkı, a.g.t., s. 48.

değişimin pek başarılı olamadığı gözlemlenmiştir.⁴¹ Başarılar genellikle küçük örgütlerde görülmektedir. Ancak bunun çözümü de, örgütün tamamı yerine değişimin aşama aşama belirli bölüm veya alanlarda yapılmasıdır.

f) Çıkar Gruplarının Etkisi

TKY'nin uygulanmasında etkili olan çıkar gruplarının başında sendikalar gelmektedir. Sendikalar genellikle şu nedenlerden dolayı TKY uygulamalarıyla ilgilenirler⁴²;

- Artan verimlilik sonucu ortaya çıkabilecek işten çıkarmalar,
- Sendika-yönetim ilişkilerini etkileyebilecek yeni yapılanma,
- Ödemelerde ayarlamalar yapılmadan, çalışanlara daha fazla sorumluluk ve iş verilebileceği kaygısı,
- Ödüllendirme sisteminde eşitliği bozabilecek yeni değişiklikler.

Çıkar grupları, TKY'nin kamuya ne getireceğinden daha çok kendi isteklerinin karşılanıp karşılanmadığına bakarlar. Ancak yönetim ve çıkar gruplarının ortak çalışmasıyla bu ve benzeri sorunların aşılması mümkündür.

g) Belirsizlik

TKY, stratejik planlama ve karar verme üzerinde durmakta, gelecek hakkında görece doğru tahminler yaparak yol çizmek için istikrarı gerektirmektedir. Kamu sektörünün yapısı, belirsizlik duygusunu ayyuka çıkaran süreç ve kişilerden oluşmaktadır. Yıllık programlar, sınırlı yetkilerle iş görme, sonradan yapılan teftişler, sık sık görevden alınma ve politik atamalar gibi konular başlıca belirsizlik öğeleridir.

2 - Müşteri Kavramı

TKY'nin en önemli ilkesi müşterilerin memnun ve tatmin edilmesidir. Müşteri kavramı özel sektör örgütlerinde çok kolay tanımlanıp uygulamaya konulur. Ancak kamuda müşteri kimdir?

Çoğu kamu örgütü için müşteri tanımlamak zor ve tartışmalı bir konu olup kimin gerçek müşteri olacağı belirlenmemektedir. Kurumun en önemli müşterisi olarak kabul edilen “genel kamu” aslında hiç yoktur ve bu genel kamu adına bireyler bazen hizmetlerden yararlanamamaktadır. Sadece vergi ödeyenleri müşteri olarak görmek de sorunu çözmemekte, çünkü vergi ödemeyenler de hizmetlerden faydalanmaktadır. Genel kamu çok çeşitli istekleri olan “gizli müşteri” olarak

41 RADIN B. A. and COFFEE J. N., "A Critique of TQM: Problems of Implementation in the Public Sector", Public Administration Quarterly, Vol. 17, Spring 1993, s. 52.

42 MORGAN Colin and Stephen MURGATROYD, a.g.e., s. 175.

kalmaktadır.⁴³ Bu kavramın içine diğer kamu örgütlerini, sivil toplum örgütlerini, kamuoyunu ve vatandaş koymak yanlış olmasa gerektir.

3 - Hizmet-Ürün İkilemi

TKY, orijinalde imalat gibi rutin süreçler için tasarlanmıştır. Kamu sektörü örgütleri üründen ziyade hizmet sunan kuruluşlardır. TKY'nin hizmet sektörüne uygulanması, bu sektörün ağırlıklı olarak emek yoğunluklu olması ve hizmetin üretildiği anda tüketilmesi nedeni ile çok daha zordur. Bu da hizmetlerin tekdüzelikliğini engellemektedir. Müşteriler sadece hizmeti değil hizmeti veren kişileri de değerlendirmektedir.⁴⁴ Buna bağlı olarak da, faaliyetlerin ölçülmesi güç olduğundan, hizmetler için oluşturulan kalite ölçütleri de karmaşıkmaktadır.⁴⁵ Yüksek kaliteli hizmetin belirlenebilmesi için birçok etkenin birlikte ele alınması gerekmektedir.

Öte yandan hizmet sektöründe TKY'nin temel ilkelerinden olan farklılıkların azaltılması da çok zordur. Çünkü birey olarak her bir müşteri kendine göre farklı isteklerde bulunacaktır. Stoklanma imkansızlığı, yapılmadan belirlenememesi, daha çok insana dayanması, zaman boyutunun önemi, en alt kademede çalışan ve en az ücret alanlar tarafından gerçekleştirilmesi, yüzyüze ilişkilerin ağırlıklı olması, mekanik kontrolün olmayışı gibi hususlar da hizmetlerin kendine özgün özelliklerine eklenebilir.⁴⁶

4 - Nitelik-Nicelik İkilemi

Özel sektörde amaç kârlılık olduğundan kalite artırılarak daha çok müşteri çekilmek istenir. Ancak kamu sektöründe durum farklıdır. Kamu hizmetlerinde talep fazlası olduğu gibi aynı zamanda bu talep sürekli artmaktadır da. Burada iki tür karşılanmamış ihtiyaç söz konusudur. Birincisi, hizmet talep ediliyor fakat bütçe yetersizliği nedeni ile hizmetten bazı kimseler faydalanamıyor. İkincisi, bireyler hizmeti alıyor, fakat istediği kalitede alamıyor.⁴⁷ Burada iki yol söz konusudur. Ya müşterilerin artırılması için kaliteye önem verilerek bazı vatandaşların daha ihtiyaçları karşılanmayacak yani, hizmetten faydalanamayanların sayısı biraz daha artacak, ya da hizmeti sayısal olarak artırarak zaten fazlasıyla mevcut olan müşterilerin ihtiyacı düşük kalite ile görülecektir. Bu kamu sektöründe TKY'nin uygulanmasında ortaya çıkan nitelik-nicelik ikilemidir. Fakat kamunun herkese hizmet sunması gerekliliği ağır basmaktadır.

43 SWISS, James E., "Adapting TQM to Government", PAR, Vol. 52, Nu. 4, 1992, s. 358-359.

44 SWISS, James E., a.g.m., s. 358.

45 GÖZLÜ, Sıtkı, a.g.t., s. 48.

46 BOZKURT, Rıdvan, "Hizmet Endüstrisinde Kalite", Verimlilik Dergisi, 1995 Toplam Kalite Özel Sayısı, s. 178-182.

47 RAGO, William V., "Adapting TQM to Government: Another Point of View", PAR, Vol. 54, Nu.1. 1994, s. 64.

5 - Süreçte Yoğunlaşma

Swiss süreç ve girdilerde yoğunlaşmanın örgütlerde amaç sapmasına neden olacağını belirtmektedir.⁴⁸ Girdi ve süreçlerde daha da yoğunlaşma, örgütün hizmet amacını terk ederek bürokratik kuralların uygulanmasına ve maliyetlerin vurgulanmasına neden olacaktır. Diğer bir deyişle, araç olan süreç, amaç haline gelecek ve asıl amaçlar ihmal edilecektir.

6 - Sembolik Adımlar

Kamu örgütleri halkı büyük beklentilere sevkeden bazı önemli programlar açıklarlar. Fakat bunlara yeterli kaynak ayırmak imkansız olduğu için gerçekleştirilmeleri mümkün olmaz.⁴⁹ Bu durumda ümitleri kırılan halk bu kurumları başarısızlıkla suçlamaktadır. TKY'nin uygulamasına da benzeri şekilde bakmak baştan başarısızlığa götürecektir.

SONUÇ

Kamu örgütleri sürekli büyümekte ve karmaşıklaşmakta ve/fakat bunun tersine performansları ise görece olarak sürekli düşmektedir. Bu da zamanla yapı, süreç ve personel ile ilgili bir çok problemi beraberinde getirmektedir. Kamu örgütlerinin bu sorunlar yumağından kurtulabilmesi için yeni teknolojileri sisteme kazandırarak yönetim ve halkla ilişkilerde değişimler ve yönetim anlayışında ortaya çıkan yeni felsefe ve yaklaşımlar ışığında yeniden yapılanmaya gitmesi bir zorunluluktur.

TKY önceleri, ciddi değerlendirmelere tabi tutulmadan, sıradan yeni bir işletme yönetim tarzı şeklinde anlamlandırılmıştı. Ancak yaklaşımın geniş bir uygulama alanı bulması, bu düşüncelerin olumlu yönde değişmesine yol açmıştır. Yeni felsefe ve ilkeleriyle, özel veya kamu, dünyanın pek çok yerinde yaygın olarak uygulanmaya başlanarak teorik olmaktan çıkmış olan TKY'nin ülkemiz kamu sektöründe de bir an önce uygulama girişimleri başlatılması kaçınılmazdır.

Politik atamaların çokluğu, başarıya göre değerlendirmenin olmayışı, müşteri kavramının muğlaklığı, süreçte çok yoğunlaşmanın amaç sapmasına neden olacağı, nitelik-nicelik ve hizmet-ürün ikilemi, yaşlı bürokrasinin sahip olduğu gelenekler gibi bir çok konu TKY'nin kamu örgütlerinde uygulamasında karşılaşılabilecek başlıca sorunlar olarak ileri sürülmektedir.

Her ne kadar kamu örgütlerinde, TKY uygulaması için engel olarak addedilen sorunlar mevcut olsa da, TKY uygulamasını destekleyen unsurlar ve çalışanların TKY ilkelerini kabul etmeye büyük eğilim göstermeleri dikkate alındığında,

48 SWISS, James E., a.g.m., s. 359.

49 HEPER, Metin, Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara 1973, s. 123-124.

bunların TKY'nin kamu sektörüne uygulanmasında ciddi problemler çıkarmayacağı ortadadır. Bunları gerekçe göstererek TKY uygulamasından vazgeçmek mümkün değildir. Kaldı ki, TKY'nin çalışanların katılımı, takım çalışması, sürekli gelişme, değişimi içselleştirme, kalite kültürünün yaratılması, insana önem ve öncelik verme vb. gibi bir çok ilkesinin yeni uygulama araçlarıyla birlikte kamu yönetimine getireceği faydalar herkes tarafından kabul edilmektedir.

Kısacası, orijini itibarıyla imalat sektöründe ortaya çıkıp hizmet sektöründe de yaygınlaşan TKY'nin, yine hizmet sektörü olan kamu yönetiminde uygulanması; kamu örgütlerinin dinamikleri ve kendine has anahtar özellikleri durumsallık yaklaşımı çerçevesinde ele alınıp değerlendirilmesi ile mümkündür.

KAYNAKÇA

- AKALIN, Tuğrul, “Değirmendere Belediyesinde Toplam Kalite”, **4.Ulusal Kalite Kongresi: TKY ve Eğitimde Kalite**, TÜSİAD ve KalDer Yayınları, C.II, İstanbul 1995.
- ARAL, Selami, “Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanmasında Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, **4.Ulusal Kalite Kongresi: TKY ve Eğitimde Kalite**, TÜSİAD ve KalDer Yayınları, C.II, İstanbul 1995.
- BERMAN, E. M. and J. P. WEST, “Municipal Commitment to TQM: A Survey of Recent Progress”, **PAR**, Vol.55, Nu.1, January-Februray 1995.
- BOWMAN, James S., “ At Last, an Alternative to Performance Appraisal: TQM”, **PAR**, Vol.54, Nu.2, April 1994.
- BOZKURT, Rıdvan, “Hizmet Endüstrisinde Kalite”, **Verimlilik Dergisi**, 1995 Toplam Kalite Özel Sayısı.
- CHEN Y. S. and R. B. SAWYERS, “TQM At The IRS”, **Journal of Accountancy**, July 1994.
- DOBYNS Lloyd and Clare CRAWFORD, **Thinking About Quality**, Random House Inc, New York 1994.
- ERSUN N. Semih, “TKY Uygulamalarında Karşılaşılan Sorunlar”, **4.Ulusal Kalite Kongresi: TKY ve Eğitimde Kalite**, TÜSİAD ve KalDer Yayınları, C.III, İstanbul 1995.
- FERRERO, Mathew J., “Self-Directed Work Teams Untax The IRS”, **Personnel Journal**, Vol.73, Nu.7, July 1994.
- FINNIGAN Jerome P. and Warren H. SCHMIDT, **TQ Manager**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco 1993.
- GÖZLÜ, Sıtkı, “ Kamu Hizmeti Veren Kuruluşlarda Toplam Kalite Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayınları, C.I.
- HEPER, Metin, **Modernleşme ve Bürokrasi: Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş**, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara 1973.
- HUGHES, Owen, “Public Management or Public Administration”, **Austuralian Journal of Public Administration**, Vol. 51, Nu. 3, September 1992.
- JAMES A. and Jr. ALLOWAY, “ Laying the Groundwork for Total Quality”, **Quality Progress**, Vol.24, Nu.1, January 1994.
- KAVRAKOĞLU, İbrahim, “ Hedef, Sıçrama ve Toplam Kalite”, **Toplam Kalite Yönetiminde Türkiye Perspektifi**, TKY Araştırma Komitesi, İstanbul 1994.

- KAVRAKOĞLU, İbrahim, **Kalite Güvencesi, ISO 9000 ve Toplam Kalite**, Bank Express Yayınları, İstanbul 1993.
- KAYTAZ M. ve Z. AKTAŞ, “ Bir Kamu Kuruluşunda TKY Uygulaması”, **4.Ulusal Kalite Kongresi: TKY ve Eğitimde Kalite**, TÜSIAD ve KalDer Yayınları, C.II, İstanbul 1995.
- MAIN, Jeremy, **Quality Wars**, The Free Press, New York 1994.
- MANI, Bonnie G. , “Old Wine in New Bottles Tastes Better: A Case Study of TQM Implementation in the IRS”, **PAR**, Vol.55, Nu.2, March-April 1995.
- MERRON, Keith M., “ Creating TQM Organizations”, **Quality Progress**, Vol. 27, Nu.1, 1994.
- MORGAN Colin and Stephen MURGATROYD, **TQM in the Public Sector**, Open University Press, Buckingham 1994.
- MUTLU, Tayfun, “ Toplam Kalite Yönetimi Uygulanmasında Karşılaşılan Güçlükler: TEİ Örneği”, **4. Ulusal Kalite Kongresi: TKY ve Eğitimde Kalite**, TÜSIAD ve KalDer Yayınları, C.III, İstanbul 1995.
- OSBORNE David, GAEBLER Ted, Reinventing Government, (özet) 1992.
- RADIN B. A. and COFFEE J. N., “A Critique of TQM: Problems of Implementation in the Public Sector”, **Public Administration Quarterly**, Vol. 17, Spring 1993.
- RAGO, William V., “Adapting TQM to Government: Another Point of View”, **PAR**, Vol.54, Nu.1, 1994.
- REDMAN Tom and Ed SNAPE, “Is Quality Management Working in the UK”, **Journal of General Management**, Vol.20, Nu.3, 1995.
- STRATTON, Brad, “ How the Federal Government is Reinventing Itself”, **Quality Progress**, December 1993.
- STUPAK R. J. and R. B. GARRITY, “Char.ge, Challenge, and the Responsibility of Public Administrators for TQM in the 1990’s”, **Public Administration Quarterly**, Vol.17, Winter 1993.
- SUNDQUIST, James L., “The Concept of Governmental Management: Or What’s Missing in the Göre Report”, **PAR**, Vol.55, Nu.4, July-August 1995.
- SWISS, James E., “Adapting TQM to Government”, **PAR**, Vol.52, Nu.4, 1992.
- TODAİE , **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)**, Genel Rapor, TODAİE Yayınları, Ankara 1991.
- TÜRKMEN İsmail, “Toplam Kalite Yönetimine Geçiş ve Uygulamada Başarıyı Engelleyen Faktörler”, **Verimlilik Dergisi**, 1995 Toplam Kalite Özel Sayısı.
- VAROL, Kemal, “ Topyekün Kalite Yönetimi”, **Görüş Dergisi**, S. 12, Kasım 1993.
- WALSH, Keiron (ed..WILKINSON Adrian and Hugh WILLMOTT), “Quality Through Markets, The New Public Service Management”, **Making Quality Critical: New Perspectives on Organizational Change**, Routledge, London 1995.
- WEBB, Ian, **Quest for Quality**, The Industrial Society, London 1991.
- WHITE Orion F. and WOLF James F., “Deming’s TQM Movement and The Baskin Robbins Problem”, **Administration and Society**, Vol.27, Nu.2, August 1995.

KAMU ÖRGÜTLERİNDE YÖNETİCİLERİN KİŞİSEL ZAMAN YÖNETİMLERİ ÜZERİNE AMPİRİK BİR ÇALIŞMA

Abdullah YILMAZ *

GİRİŞ

Modern yönetim düşüncesinde "zaman" önemli bir üretim faktörü ve bir kaynak olarak ele alınmakta ve bu kaynağın yatırımlar içinde temel bir paya sahip olduğu kabul edilmektedir.¹ Bütün üretim girdileri arasında görünüşe göre en az anlaşılan ve en kötü yönetilen kaynak, zamandır. Zamanı etkili ve verimli bir şekilde kullanabilmek için onun iyi yönetilmesi şarttır. Günlük hayatlarında insanlar, yaşadıkları zamanın farkına varamamaktadırlar. Halbuki zamanı fark etmek, onu iyi yönetebilmek için ön-şarttır. Zaman önceden kararlaştırılmış bir hızla akıp gittiğinden dolayı sorun zamanı yönetmede değil, yöneticinin kendini zaman içinde yönetebilmesindedir. Öyleyse zaman, sorunun kendisi değildir. Sorun yöneticilerdir. Önemli olan ne kadar zamanın olduğu değil, sahip olunan zaman içinde neler yapılabileceğidir. Bu konuyla ilgili olarak Peter F. Drucker şu gözlemlerde bulunmaktadır; "Zaman en az bulunan kaynaktır, eğer o doğru yönetilmiyorsa hiç bir şey yönetilmiş sayılmaz"²

Günlük hayatta sıklıkla kullanılan bir söz vardır: "hiç zamanım yok"; veya "zaman bana yetmiyor" diye. Zaman belki herkes için önemlidir ama özellikle yöneticiler için bu önem çok daha büyüktür. Yapılan bir araştırmada zaman konusunda binlerce yönetici ile konuşulmuş; bunlardan yalnızca yüzde birinin yeterli zamana sahip oldukları görülmüştür.³ Tüketilen zamanın geri döndürülmesi, satın alınması, kiralanması mümkün değildir. Para gibi toplanamaz, hammadde gibi depolanıp istenildiğinde kullanılamaz. Böylesine değerli bir kaynak olan za-

* Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı Araştırma Görevlisi.

- 1 Ross A. WEBBER, Time and Management, New York, Van Nostrand Reinhold Comp., 1972, s. 77.
- 2 Aktaran: R. Alec MACKENZIE, Zaman Tuzağı, (Çev: Yakut GÜNERİ), İstanbul, İlgı Yayıncılık, 1985, s. 14.
- 3 Halil CAN, Organizasyon ve Yönetim, Ankara, Siyasal Kitapevi, 1994, s. 271.

manın etkili ve verimli olarak kullanılabilmesi son yıllarda "zaman yönetimi" adlı yeni bir konunun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Zira, insanın hayatında bilinçli ya da bilinçsiz olarak kontrolün çok zayıf hatta yok olduğu alanlarda, bazı amaçların başarılması, hayatı anlamlı hale getirebilmektedir. Bu alanlardan biri de zaman yönetimidir.⁴

Zaman yönetimi her zaman önemli olmuşsa da son yirmi yılda pek çok insan ve özellikle yöneticiler zamanlarını nasıl harcadıklarına geçmişe oranla daha fazla dikkat etmeye başlamışlardır. Yirmi yıl önce bu konuda hiç kitap yokken, sadece bir kaç makale çalışması varken; yirmi yıl içinde düzinelerce kitap ve yüzlerce makale zaman yönetimi konusunda yayınlanmıştır. Zaman yönetimine gösterilen bu ilginin belli başlı birkaç sebebi vardır⁵:

İlki; her geçen yıl insanların işlerinde ulaşmayı umdukları hedeflerin artmasıdır. Her yeni yılda örgütler geçmiş yılda ulaştıklarından daha iyisini başarmayı hedeflerler. Çok az yönetici örgütünün bu yılki beklentisinin geçmiş yıldan az olduğunu söyleyebilir.

İkincisi; örgütün çevresinin giderek artan şekilde kompleksleşmesidir. Her geçen yıl yasalarla getirilen yeni yükümlülükler, yeni kontroller - çevre kirliliğine karşı uygulanacak programların getirdiği yeni yükümlülükler ve çevre koruma kurullarının kontrolleri, vb.- vasıtasıyla yüzlerce hükümet birimi örgütleri faaliyet gösterdikleri alanlarda kontrol etmektedir.

Üçüncüsü; değişim hızının her geçen yıl artmasıdır. Alwin Toffler bu durumu "Gelecek Şoku" olarak tanımlamaktadır. Her birey, özellikle örgüt yöneticileri, bu değişimi kontrol edebileceği sınırlar içinde tutmak ister ve buna çalışır. Eğer değişimin hızı bireyin onu kontrol edebileceği orandan fazla olursa problemler baş gösterecektir. Bu problemlerin çoğu "zaman olgusu" ile ilgilidir.⁶

Dördüncüsü; bireysel otonomi alanının daralmasıdır. Örgütler ve hükümetler büyüdükçe ve etkinlik alanları genişledikçe, bireysel otonominin sınırları daralmaktadır. Bu da bireyleri bu sınırlı alanı daha iyi kontrol etme ve daha verimli kullanmaya itmektedir. Zaten bireysel otonomi zamanın kontrol edilmesini de içermektedir.

Bütün bu olgular -beklentilerin artması, örgütlerin kompleksliği, değişim hızındaki artış ve bireysel otonominin alanının daralması- insanların yeniden zamanın farkına varmalarına ve ona verdikleri önemin artmasına sebep olmuştur.

4 Williams ve Long (1979)'dan aktaran: Ali BALCI, "Zaman Yönetimi", A.Ü. Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, C. 23, S. 1, 1990, s. 95.

5 Merrill DOUGLAS and Donna N. DOUGLAS, Manage Your Time, Manage Your Work, Manage Yourself, London, Amacom, Tarihsiz, s.s. 9-10.

6 Douglas, a.g.e., s. 10.

Örgütlerin başarısını etkileyen en değerli ve hayati kaynaklardan biri olan zamanın geriye döndürülmesinin mümkün olamayacağı bilincini taşıyarak, çalışma hayatı içinde başarılı olabilmeleri için, zaman kaynağını kullanmada, yöneticilerin, uyulması gereken kurallara uygun şekilde zamanlarını kullanmaları gerekir. Son yirmi yıl içinde bu kurallar yönetim literatüründe "Zaman Yönetimi" olarak ayrı bir çalışma ve araştırma sahası haline gelmiştir.

Yapılan araştırmalar, kişilerin, örgütsel hiyerarşide yükseldikçe saat ve gün olarak daha çok çalıştığını ortaya koymuştur. Çünkü daha önemli işler daha büyük sorumluluk ve daha fazla zaman gerektirir. Bu gerçek ise örgütsel hiyerarşide üst basamaklarda bulunan yöneticiler için zamanlarını yönetmelerinin alt kademelerdeki astlardan daha fazla önemli olduğu realitesini beraberinde düşündürmektedir.

Uygulamada yöneticilerin zamanlarını etkin kullanamadıkları görülmektedir. Bunun başlıca belirtileri şöyle sıralanabilir⁷:

1. Devamlı olarak iş yetiştirememe stresi,
2. Görüşülecek kişiler ve ziyaretçiler için zaman ayıramama, randevu verememe,
3. Hiçbir şey yapmadan boşu boşuna günü harcama duygusu,
4. Görülmesi ve ziyaret edilmesi gereken kişileri görememe,
5. Cevap verilecek mektuplara zaman bulamama,
6. Akşam yemeğinden sonra yapılacak işlerin stresi,
7. Telefon görüşmelerini yetiştirememe,
8. Verimsiz, meşguliyetlerle dolu, boş bir gün geçirme duygusu ile yorgunluk, üzüntü ve stres.

Yöneticilerin yukarıda sayılan durumları yaşamamaları, ancak zamanları üzerinde egemenlik kurup onu yönetmeleri ile mümkündür. Yöneticilerin zamanları üzerinde egemenlik kurmaları, onu yönetmeleri düşüncesini iyi anlayabilmek için, zamanı iki kategoriye ayırmak gerekir⁸: Kişisel denetimle tayin edilen "kişisel zaman" ve dış faktörler tarafından tayin edilen "örgütsel zaman".

Bu ayırmadan yola çıkılarak, yöneticilerin zaman yönetimleri "kişisel zaman yönetimi" ve "örgütsel zaman yönetimi" olmak üzere iki başlık altında incelenebilir. Bu çalışmada biz dikkatimizi "kişisel zaman yönetimi" üzerinde yoğunlaştıracğız.

7 Erol EREN, Yönetim ve Organizasyon, İstanbul, Beta Yayınları, 1993, s. 79.

8 Atilla TEZEREN, "Zamanı Etken Kullanma", Verimlilik (Aylık Bülten), C. 7, S. 5, Mayıs 1988, s. 9.

1. ARAŞTIRMACININ AMACI

Araştırmanın amacı, "Kişisel Zaman Yönetimi" olgusunun kamu sektöründe faaliyet gösteren örgütlerde nasıl gerçekleştiğini öğrenmek, kişisel zaman yönetimini engelleyen faktörleri tespit etmek ve bunları önleyici tedbirleri belirlemektir.

2. PROBLEM

Kamu kurumlarında çalışan yöneticilerin kişisel zamanlarını yönetmeleri hakkındaki görüşleri nelerdir? Çeşitli değişkenler açısından bu görüşler bir farklılık göstermekte midir? Yöneticilerin zamanlarını etkin yönetmelerini engelleyen faktörler hangileridir?

3. ARAŞTIRMANIN VARSAYIMLARI

Çalışmaya başlanırken "yöneticiler zaman yönetimi konusunda bilgisiz ve bilinçsizdirler, bu yüzden kişisel ve örgütsel zamanlarını kullanma becerileri düşüktür. Bu durum da örgütsel faaliyetlerde etkinliğin ve verimliliğin azalmasına yol açar" varsayımları öne sürülmüş ve çalışmanın sonucunda bu varsayımların doğruluk/geçerlilik derecesi ölçülmek istenmiştir.

4. ARAŞTIRMANIN KAPSAM, EVREN VE ÖRNEKLEMİ

Araştırmanın kapsamı, Sivas il merkezindeki 19 kamu kurum ve kuruluşunda çalışan yönetici personel ile sınırlıdır. Özellikle bu kurumlarda çalışan yöneticilerin yönetsel faaliyetleri esnasında kişisel zamanlarını etkin kullanıp kullanmadıklarını tespit etmeye yöneliktir.

Araştırmanın evrenini Sivas il merkezindeki 19 kamu kurum ve kuruluşundaki il/bölge müdürleri, il/bölge müdür yardımcıları şube müdürleri ve vali yardımcılarında oluşan 110 kamu personeli oluşturmaktadır.

Araştırmanın örnekleme, Sivas il merkezindeki 19 kamu kurum ve kuruluşundaki yukarıda belirtilen görevlerdeki yöneticilerden tesadüfi örnekleme yoluyla seçilmiş 80 kamu yöneticisinden oluşmaktadır. Örnekleme içinde kadın personel % 2.50 oranında, erkek personel % 97.50 oranında yer almıştır. Örnekleme, evrenin % 72'sini oluşturmaktadır.

5. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Bu araştırma, survey (tarama) modeline dayalıdır. Araştırma konusu ile ilgili teorik ve uygulamalı araştırmalar incelenerek araştırma konusu ile ilgili somlar geliştirilerek anket formu hazırlanmıştır.

Anket formu, 20 somdan oluşmaktadır. İlk 6 soru, personelin çalıştığı kurumu, niteliklerini ve statüsünü belirlemeye yöneliktir. Diğer somlar ise yöneticilerin kişisel zamanlarını etkin kullanıp kullanmadıklarını tespit etmeye yönelik

olan ve beşli olarak derecelendirilmiş bir ölçekten meydana gelen sorulardır. Yöneticilerden anket sorularını bu dereceleme ölçeğini işaretleme suretiyle cevaplandırmaları istenmiştir. Anket, araştırmacı tarafından deneklerle yüz yüze görüşülerek uygulanmıştır.

Verilerin analizinde istatistiksel tekniklerden güvenilirlik analizi, yığılma, yüzde (%), tablo ortalaması (X) ve ki-kare (X^2) kullanılmıştır.

Tablo ortalamaları yorumlanırken, 1-2.33 arasındaki ortalama değerlerin "Katılmıyorum", 2.34-3.66 arasındaki ortalama değerlerin "Kısmen Katılıyorum" ve 3.67-5 arasındaki ortalama değerlerin "Çok Katılıyorum" düzeyinde değer taşıdığı kabul edilmiştir. Düzeylerin yer aldığı bu aralıklar, seçeneklere verilen en düşük değer olan 1 ile en yüksek değer olan 5 arasındaki seri genişliğinin (4'ün) araştırmacı tarafından "Katılmıyorum", "Kısmen Katılıyorum" ve "Çok Katılıyorum" şeklinde belirlenen düzey sayısına (3'e) bölünmesiyle elde edilmiştir.

Çalışma için hazırlanan anketin güvenilirlik analizini yapmak için, ön çalışmada 30 yönetici üzerinde uygulama yapılmıştır. Geliştirilen 14 değişkenli Likert tipi anketin güvenilirliği Alpha Testi ile belirlenmiştir. Analiz sonucunda, anketin Alpha Değeri; 0.8394 olarak saptanmıştır. Bu değer yukarıda belirtildiği gibi 1.00'a yakın bir değer olduğundan anketin güvenilir olduğuna ve dolayısıyla araştırmada kullanılmasına karar verilmiştir.

Yapılan istatistiksel değerlendirmede yöneticilerin halen yapmakta oldukları görev ve kamu hizmetindeki çalışma süreleri olan iki bağımsız değişken ile bağımlı değişkenler arasındaki ilişki incelenmiş, hesaplanan bütün (X^2) değerleri tablodaki değerden (X^2_{1-}) küçük çıkmış ve frekanslar arasında anlamlı bir ilişkiye rastlanmamıştır.

6. BULGULAR

6.1 Deneklerin Genel Nitelikleri

6.1.1.Yöneticilerin Kurumlara Göre Dağılımı

Ankete Bayındırlık ve İskan İl Müdürlüğü, Defterdarlık, Valilik, Posta İşleme Müdürlüğü, Köy Hizmetleri 5. Bölge Müdürlüğü, DSİ 19. Bölge Müdürlüğü, Milli Eğitim İl Müdürlüğü, Tarım İl Müdürlüğü, Gençlik ve Spor İl Müdürlüğü, İş ve İşçi Bulma Kurumu Şube Müdürlüğü, Vakıflar Bölge Müdürlüğü, Karayolları 16. Bölge Müdürlüğü, Halk Eğitim Merkezi, İl Özel İdaresi, İl Sağlık Müdürlüğü, TZDK Bölge Müdürlüğü, Gümrük Muhafaza İl Şube Müdürlüğü, Bağ-Kur ve SSK İl Müdürlüğü'nden yöneticiler katılmıştır. Ankete en büyük katılım Valilikten olmuştur. 19 Yönetici ile % 23.75'lik bir katılım oranına sahip olmuştur. Bu yüksek katılımın önemli bir sebebi, bazı il müdürlüklerinin (Turizm

İl Müdürlüğü, Mahalli İdareler İl Müdürlüğü, vb.) valilik bünyesinde bulunması ve bu müdürlüklerin valilik kapsamında değerlendirilmesidir.

Katılımın bir yöneticiyle sınırlı olduğu kurumlardan "Posta İşletme Müdürlüğü", "İş ve İşçi Bulma Kurumu Şube Müdürlüğü" ve "Gümrük Muhafaza İl Şube Müdürlüğü"nde anketin uygulanabileceği sadece bir müdür veya şube müdürü bulunduğundan katılım bir yönetici ile sınırlı olmuştur.

6.1.2.Yöneticilerin Cinsiyetlere Göre Dağılımı

Ankete katılan tüm yöneticilerin 2 kişi ile % 2.50'lik kısmını kadınlar, 78 kişi ile % 97.50'lik kısmını ise erkek yöneticiler oluşturmaktadır. Bu oran Sivas ilinde kamu kurumlarındaki yöneticilik mesleğinde erkeklerin mutlak çoğunluğunun bir göstergesidir. Ankete kadınların katılımı beklenenden çok düşük olduğu için yöneticilerin kişisel ve örgütsel zamanlarını yönetmelerini etkileyen faktörlerin "cinsiyet" bağımsız değişkenine göre değerlendirilmesi yoluna gidilememiş ve bu değişkene göre değerlendirmeden vazgeçilmiştir.

6.1.3.Yöneticilerin Eğitim Düzeylerine Göre Dağılımı

Ankete katılan yöneticilerin eğitim düzeylerine göre dağılımı şu şekilde gerçekleşmiştir: Yöneticilerden ilkökul veya ortaokul mezunu yöneticiye rastlanmamıştır. Lise mezunu olan 3 yönetici % 3.75'lik bir katılım sağlamışlardır. Eğitim düzeyleri içinde en büyük kategoriyi oluşturan yüksekokul (iki yıllık) mezunu olan 38 yönetici % 47.50'lik bir katılım sağlamışlardır. Eğitim düzeyleri içinde ikinci büyük kategoriyi oluşturan lisans eğitimi almış olan 31 yönetici % 38.75'lik bir katılım sağlamışlardır. Son olarak eğitim düzeyleri içinde diğer bir kategoriyi oluşturan lisansüstü eğitimi almış veya almakta olan 8 yönetici % 10'luk bir katılım sağlamışlardır.

6.1.4 Yöneticilerin Yaş Gruplarına Göre Dağılımı

Ankete katılan yöneticilerin yaş gruplarına göre dağılımı şu şekilde gerçekleşmiştir: Yöneticilerin büyük çoğunluğunun (% 63.75'lik kısmının) orta yaş grubu olarak adlandırılacak olan 36-45 yaşlar arasında toplandığı görülmektedir. Yaş grupları tek tek incelendiğinde 25-30 yaş grubundan sadece bir yöneticinin ankete katıldığı görülmektedir. 31-35 yaş grubundan 5 yönetici % 6.25'lik bir katılım sağlamışlardır. 36-40 yaş grubundan 21 yönetici % 26.25'lik bir katılım sağlamışlardır. 41-45 yaş grubundan 30 yönetici % 37.50'lik bir katılım ile en yüksek katılımı sağlamışlardır, 46 ve daha yukarıya yaş grubundan 23 yönetici % 28.75'lik bir katılım ile en yüksek ikinci katılımı sağlamışlardır.

6.1.5.Yöneticilerin Kamu Hizmetindeki Çalışma Sürelerine Göre Dağılımı

Ankete katılan yöneticilerin çalışma sürelerine göre dağılımı şu şekilde gerçekleşmiştir: Yöneticilerin büyük bir kısmının (% 75'lik kısmının) çalışma süresi

olarak 16 yıldan fazla bir süreden beri kamu kurumlarında çalıştıkları görülmektedir. Çalışma süreleri tek tek incelendiğinde; 1-5 yıl arası çalışma süresi kategorisinde sadece bir yönetici bulunduğu görülmektedir. 6-10 yıl arası çalışma süresi kategorisindeki 5 yöneticinin % 6.25'lik bir katılım sağladıkları görülmektedir. 11-15 yıl arası çalışma süresi kategorisindeki 154 yöneticinin % 17.50'lik bir katılım sağladıkları görülmektedir. 16-20 yıl arası çalışma süresi kategorisindeki 17 yöneticinin % 21.25'lik bir katılım sağladıkları görülmektedir. 21 ve daha yukarı yıl arası çalışma süresi kategorisindeki 43 yöneticinin % 53.75'lik bir katılım ile en yüksek katılımı sağladıkları görülmektedir.

6.1.6.Yöneticilerin Yapılan Görevlere Göre Dağılımı

Ankete katılan yöneticilerin görevlere göre dağılımı şu şekilde gerçekleşmiştir: İl/bölge müdürleri 14 kişi ile % 17.50'lik bir katılım sağlamışlardır. İl/bölge müdür yardımcıları 28 kişi ile % 35'lik bir katılım ile en yüksek katılımı sağlamışlardır. Sivas Valiliği'ndeki dört vali yardımcısı da ankete katılarak % 5'lik bir katılım sağlamışlardır. Kamu kurumlarındaki müdürler 10 kişi ile % 12.50'lik bir katılım sağlamışlardır. Kamu kurumlarındaki müdür yardımcıları 4 kişi ile % 5'lik bir katılım ile vali yardımcılarını ile birlikte en düşük katılımı sağlamışlardır. Kamu kurumlarındaki şube müdürleri ise 20 kişi ile % 25'lik bir katılım ile il/bölge müdür yardımcılarının sonra en yüksek ikinci katılımı sağlamışlardır.

6.1.7.Yöneticilerin Eğitim Düzeylerinin Görevlerine Göre Dağılımı

İl/bölge müdürlerinden dokuzu % 64'ü lisans ve yüksek lisans eğitimi almış durumdadır ki bu oran il/bölge müdürlerinin eğitim düzeylerinin yüksek olduğunun göstergesidir. Bu yüksek orana rağmen halâ lise mezunu bir il/bölge müdürünün bulunuyor olması da manidardır.

İl/bölge müdür yardımcıları ile şube müdürlerinin tümü üniversite eğitimi görmüş durumdadırlar. İl/bölge müdür yardımcıları ağırlıklı olarak % 46 lisans eğitimi almış oldukları halde, şube müdürlerinin ağırlıklı olarak % 75 yükseköğretim eğitimi almış oldukları görülmektedir. Vali yardımcılarının lisans ve lisans üstü eğitim görmüş olmaları kaymakamlıktan gelmiş olmalarından ve kaymakamlık için de lisans eğitiminin mecburi olmasından kaynaklanmaktadır.

Son olarak yükseköğretim mezunlarından azımsanmayacak bir kısmının "Açık Öğretim Fakültesi" mezunu oldukları göz ardı edilmemelidir.

6.2. SORULARIN KİŞİSEL ZAMAN YÖNETİMİ KRİTERLERİYLE İLİŞKİLENDİRİLEREK ÇÖZÜMLENMESİ

Zaman, kontrol edilemeyen ve etkin kullanılsın veya kullanılsın bireyin elinden akıp giden bir materyaldir. Bu sebeple bireyin zamanı kontrol altına al-

masından değil, olsa olsa mevcut zaman dilimi içinde mümkün olan en yüksek verimi elde etmeye çalışmasından bahsedilir. Bireylerin zamanı etkin ve verimli kullanmalarında amaç, kendi denetimleri altında bulunan zamanı etkin kullanabilmeleridir. Kişisel zamanın yönetimini etkileyen belli başlı faktörler; kişisel hazırlık, kendini yönetme, kendini örgütleme, işte yoğunlaşma, başlanan işi bitirme / erteleme, stres ve yolculuk olarak çıkmaktadır. Anket sorularının bu faktörlerle ilişkilendirilerek çözümlenmesi şu şekildedir:

6.2.1.Kişisel Hazırlık

Zamanını iyi kullanamamaktan şikayet eden kişilerin hemen hemen hepsi, aslında bu duruma kendileri sebep olmaktadır. Ama bu kişiler, problemin kendilerinden değil de dışarıdan kaynaklandığına inanmaktadırlar.

Etkin bir zaman yönetimi uygulama niyeti içinde olan kişinin, öncelikle; başarılı bir zaman yönetimi uygulamasının ancak kendi çabası ile mümkün olacağını kavraması gerekir: Bu bir yandan, kişinin kendisini değiştirmeden çevresini değiştiremeyeceği, diğer yandan da uzun süreli ve sabırlı bir mücadele kararı alınmadan zaman yönetiminin gerçekleştirilemeyeceği anlamına gelmektedir. Kişi böyle bir bakış açısı geliştirmedeği sürece, öğrenilecek olan tekniklerin hedefine varması mümkün olmayacaktır.

Zaman yönetiminin en etkili aracı kişinin kendisidir. Başka birçok işte olduğu gibi, zaman yönetiminde de kişinin kendisi tümüyle bu işin başarılması için uğraşmadıkça, gerekli bilgileri edinmek için çaba sarf etmedikçe, öğrendiklerini uygulamaya kendini adanmadıkça, zaman yönetimi ilkelerinin başarılı bir biçimde uygulanabilmesi söz konusu değildir. Kişinin kendisi dışındaki hiçbir araç da -ne denli geliştirilmiş olursa olsun- bunu sağlamayacaktır.⁹

Zaman yönetiminin temel şartı, kişinin zamanını iyi kullanmaya kendisini hazırlamasıdır. Bu hazırlık önce zihinsel düzeyde olacaktır. Yöneticinin kafasını ve olaylara bakış açısını değiştirmeyi düşünmesi ve bunu kabullenmesi gerekir. Bu zihinsel değişim, başarılı bir zaman yönetimi uygulamasının temelini oluşturacaktır. Kısaca, başarılı bir zaman yönetiminde kişinin kendisinden başka bir yardımcısı yoktur.¹⁰ Etkin bir zaman yönetimi uygulama niyeti içinde olan kişinin, öncelikle; başarılı bir zaman yönetimi uygulamasının ancak kendi çabası ile mümkün olacağını kavraması gerekir. Bunu gerçekleştirebildiği nisbette zaman sınırlarının baskısını daha az hissedecektir.

9 Nurdoğan ARKIŞ, "Zaman Yönetiminde Başlangıç Noktası: Kişinin Kendini Zihinsel Olarak Hazırlaması", TSE Tüketici Bülteni, Yıl: 11, S. 102, 1997, s. 2.

10 Nurdoğan ARKIŞ, "Zaman Yönetimine Genel Bir Bakış", TSE Tüketici Bülteni, Yıl: 9, S. 99, 1996, s. 12.

Ankete katılan yöneticilerin ancak % 6.25'lik kısmı zaman sınırlarının baskısını hiç hissetmediğini belirtmiş, % 16.25'lik kısmı ise zaman sınırlarının baskısını çok az hissettiğini belirtmiştir. Ki bu durum da ankete katılan kamu yöneticilerinin büyük bir kısmının zamanlarını etkin kullanmadıklarını göstermektedir. Tablo ortalaması 3.20 olarak kısmi bir katılımın algılandığı anlamındadır.

6.2.2. Kendini Yönetme

Zaman, herkesin eşit olarak sahip olduğu ve bir kere kullanıldıktan sonra bir daha dönüşü olmayan bir kaynak olduğu için, para veya diğer girdiler gibi yönetilemez. Daha açık ifade etmek gerekirse, "zaman yönetimi, zamanın içerisinde genelde fertlerin, özelde ise yöneticilerin kendilerini meşgul ettikleri aktivitelerin yönetilmesidir"¹¹.

Zamanın baskısından kurtulabilmenin temel ilkesi, "üretkenlik ne kadar fazla olursa o kadar fazla zamanın olacağı"dır. Üretkenliği arttırmanın temel ilkesi ise, "kendini yönetme tekniği geliştirildikçe, üretkenliğin artacağı" ilkesidir. İnsanın kendisini yönetmesi ise herhangi başka bir şeyi yönetmekten farklı değildir. Bu planlama, örgütlendirme, uygulama ve kontrol etme gibi bazı becerileri gerektirir.¹²

Drucker'a göre, bir yönetici, kendini etkin olarak yönetemezse, yeteneği, becerisi, deneyimi, veya bilgisi onu etkin bir yönetici haline sokmaya yetmez.¹³ Kendini yönetmek isteyen bir yöneticinin her şeyden önce kendini tanıması gerekir. İşlerin uzun zaman alması, yöneticinin kendinden kaynaklanıyor olabilir. Bunu fark eden yöneticinin, bu tür alışkanlıklarını hızla terk etmesi gerekir. Bu konuda yaptığı araştırmalar sonucu William James, eski alışkanlıklardan kurtulup yararlı olabilecek yeni alışkanlıkları kazanabilmek için bazı yollar önermektedir¹⁴:

- Yeni alışkanlıkların çok sık kullanılması,
- Bu alışkanlıklar kökleşinceye kadar istisnalarla izin verilmemesi ve
- Kararları uygulamak için imkan hazırlama.

Zaman kaybetmek istemeyen bir yönetici hemen işe başlamalı ve işleri sürüncemede bırakma alışkanlığından vazgeçmelidir. Mackenzie'ye göre kendini yönetme konusunda anahtar,¹⁵ "karar vermek ve hemen uygulamaya geçmek..."tir. Başlanılan iş mutlaka bitirilmeli, iş için ayrılan zamanın boş geçmemesine dikkat edilmelidir.

11 Hoşcan ENSARİ, "Zaman Yönetimi", M.Ü. Eğitim Bilimleri Dergisi, S. 7, Yıl: 1995, s. 97.

12 Ensari, a.g.m., s. 97.

13 Aktaran: Mackenzie, a.g.e., s. 29.

14 Aktaran: Can, a.g.e., s. 273.

15 Mackenzie, a.g.e., ss. 54-55.

Kendini yönetme, gerçek hedefler tespit etme, bu hedeflerin kendi ihtiyaçlarını karşılayıp karşılayamayacağını belirleme ile gerçekleştirilebilir. Bunu yapan bir yöneticinin atacağı ikinci adım, en önemli hedefler üzerinde yoğunlaşıp onlara ulaşmaya çalışmaktır. Ancak, bu adımların atılmasıyla yöneticinin zamanını etkin ve verimli kullandığından söz edilebilir.¹⁶

6.2.3. Kendini Örgütleme

Örgütte en önemli işlevlerinden biri faaliyetleri ve fiziksel kaynakları örgütlemek olan yönetici, bunları etkili şekilde yerine getirebilmek için, öncelikle kendisini ve faaliyetlerini örgütleyebilmelidir. Bunun gerçekleşmesi için kullanışlı bir çalışma alanı ve ortamı, düzenli bir masa ve düzenli okumaya önem vermemelidir.

6.2.3.1. Çalışma Alanının Düzeni

Özellikle üst düzey yöneticilerin en büyük sorunlarından biri, sekreterlerinin ziyaretçi ve telefonları engelleyememesidir. Yapılan araştırmalar bunun bir nedeninin, sekreter masasının yönetici odasına uzak olmasında yattığı biçimindedir. Bu gibi şartlarda yöneticinin odasına girmek isteyen ziyaretçinin engellenmesi kolay olmamaktadır.

Çalışma ortamı ile ilgili diğer bir aksaklık örgütte "açık kapı politikası"nın yanlış uygulanışdır. Astları tanımak, açık ve sürekli iletişimi sağlamak için gerekli olan bu politika, zamanla yozlaşarak her gelen-geçenin bir merhaba demek için başını içeri uzatıp yöneticinin dikkatini dağıtmasına sebep olabilmektedir. Bunu önlemek için fiziksel anlamda açık kapı politikasından vazgeçerek kapıyı kapalı tutmak, ya da masayı, gelen-geçenin göremeyeceği bir yere yerleştirmek, yahut ta hiç değilse sırtı kapıya dönük tarzda oturmak çözüm olabilir.¹⁷

Yönetimde klasiklerden beri, yalnızca yöneticilerin değil, bütün çalışanların verimliliğini artırmak amacıyla işyerinin fiziksel koşulları üzerinde çeşitli araştırmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda aşağıdaki faktörlerin verim üzerinde önemli etkileri bulunduğu tespit edilmiştir.¹⁸

- Çalışılan yerin ışığının tek yönden, yapılabilirse tek kaynaktan gelmesi, ışık kaynağının sabit olması ve renk değişimlerinden kaçınılması,
- Aydınlatma gücünün yapılan işin niteliğine uygun olması,
- Uzun süre bir yerde kapalı kalmak hava bileşimini bozacağından odanın havalandırılma koşullarına uygun olması,

16 Jack D. FERNER, Successful Time Management, USA, John Wiley & Sons, Inc., 1995, s. 48.

17 Supervisory Management, "Howto Control Your Time", Volume: 39, Number: 7 July 1994, s. 7.

18 Can, a.g.e., s. 275.

- Isı, basınç, hava değişimi ve nem oranlarının çalışmayı engellemeyecek tarzda olması,
- Gürültü kaynaklarını Önleyecek tedbirler alınması,
- Oturulan koltukların rahat seçilmesi.

6.2.3.2 Masa Düzeni

Yöneticinin kendisini örgütlemesinde önemli bir diğer konu, masa düzenidir. Bir masayı düzenli tutabilmek disiplinden kaynaklanır. Bir çok yönetici masasını işi yürütmekten çok biriktirmek için kullanmaktadır. Oysa masa, yöneticinin belirli bir proje veya aktivitesi hakkında çalışmak için kullanması gereken bir makinedir. Yönetici masasını sadece bu amaçla kullandığı nispette etkin olacak ve zaman kaybindan kurtulacaktır.

Günümüz örgütlerinde, geçmişe nispeten, daha az sayıdaki işgörenin daha fazla iş yaptığı görülmektedir. Bir masadan geçen evrakın miktarı, geçen on yıl içinde % 600 artmıştır.¹⁹ Ortalama bir birey günde yaklaşık 45 dakikasını masasının üzerindeki evrakın içinden kendisine gerekli bazı evrakı bulmak için harcamaktadır. Dennis Mankin, harcanan bu dakikaların daha verimli kullanılması gerektiğini ve bunun bireyin profesyonel kariyerinin yükselmesine yardım edeceğini belirterek, karmaşık bir masa için en basit çözümün, masanın temizlenmesi olduğunu ve normal bir masanın üzerinde bulunan evrakın % 70'inin hiçbir işe yaramayan kağıtlar yığını olduğunu belirtmektedir.²⁰

Yöneticinin masasının düzeni, onun performansını doğrudan etkiler. Düzenli bir masa disiplinine sahip yöneticilerin işlerini daha çabuk ve verimli bir biçimde hallettikleri görülmektedir. Bu yöneticiler işlerinin önceliklerini daha rahat tespit ederler ve kendilerini bu önceliklere göre ayarlarlar. Düzensiz bir masada çalışan yöneticiler ise, bir çok problem ile karşılaşır. Daha ağır ve uzun çalışma eğilimi gösterirler; öncelikli işlerini tespit edip, onları zamanında yerine getirme konusunda zayıftırlar. Zihinsel olarak çok yorulurlar ve iş hacimleri verim düşüklükleri sebebiyle strese girerler. Konuya mizahi açıdan yaklaşan Lawrence Beter, mizah tarzında yazdığı ünlü "Peter İlkeleri" adlı eserinde, insanların hiyerarşide yetmezlik düzeyine erişmelerinin bir belirtisinin, "papiromani (kağıt tutkusu)" olarak adlandırdığı, masa düzenindeki anormallikler olduğunu belirtmiştir.²¹ Hatta, Mackenzie'ye göre, bu hastalığa, yöneticilerin % 95'i -az veya çok- yakalanmaktadır²²

19 Karen MATTHES, "Clean Up Your Life... Or At Least Your Desk", Personnel, Volume: 68, Number: 10, October 1991, s. 23.

20 Matthes, p. 23; Aynı görüş için bakınız: "How to Control Your Time", s. 7.

21 Aktaran: Şerif ŞİMŞEK, Yönetim ve Organizasyon, Konya, Mikro Dizgi, 1996, s. 73.

22 Mackenzie, a.g.e., s. 89.

Masa üzerindeki gereksiz birikimleri engellemek için yöneticilerin,

- * İyi bir dosyalama sistemi geliştirmeleri gerekir.
- * Önemli düşünce ve notları sürekli olarak kaydetmeye yarayacak bir masa ya da cep günlüğü son derece yararlı olacaktır. Böylece aranan bir bilgi kaybolmayacak ve istenilen anda bulunarak zamandan kazanılacaktır.
- * Yönetici elindeki iş veya proje dışındaki işlerle ilgili her şeyi masasından kaldırmalıdır.
- * Yönetici, yaptığı işten sıkıldığı veya daha ilgi çekici bir işle karşılaştığında, yapmakta olduğu işi bir kenara bırakmamalıdır.
- * Alec Lakein'in önerdiği diğer bir çözüm ise şöyledir²³: "...bir yönetici gelen evrakı sekreterine "acil", "bilgi" ve "dergi" olarak ayırttırıyor. "Acil" dosyasını masasının üzerinde bulunduruyor ve hemen ilgileniyor. "Bilgi" dosyasını yolda okumak üzere çantasına atıyor. "Dergi" dosyasını ise boş zamanlarında veya önemli konulara konsantr olmaktan yorulduğunda okumak üzere masasının bir çekmecesinde tutuyor."

Ankete katılan yöneticilerin % 58.75'lik kısmı çoğu zaman masalarını zor bir işe başlamadan önce gereksiz evraktan temizleyip düzenlediklerini belirtmişlerdir. Tablo ortalaması da 3.93 olarak yöneticilerin bu görüşe çok katıldıklarını göstermiştir.

6.2.3.3. Okuma

Enformasyon çağında yaşayan ve sürekli değişip gelişen bir sosyal yapı içinde yer alan örgütlerin başında bulunan yöneticilerin kendi uzmanlık sahaları ile ilgili yazılı kaynakları elde etmesi, okuması ve bunlardan elde ettiği bilgiler doğrultusunda örgütünü sürekli olarak geliştirmesi beklenir. Böyle bir yükümlülüğü bulunan yöneticilerin zamanlarının belirli bir kısmını mevcut literatürü gözden geçirmek, yeni yayınları takip etmek için ayırmaları beklenir. Günlük gazetelerin yanında ilgili dergi ve diğer süreli yayınlarda yöneticileri ilgilendiren pek çok konu vardır. Yönetici bunları bilmeli ve bu yolla çevreyi sürekli denetimi altında tutmalıdır. Yöneticinin mevcut literatürü takip ederek okuması gerektiği gibi, iş esnasında masasında biriken evrakı da okuması ve bunları değerlendirmesi gerekmektedir.

Çoğu yönetici gününün bir ya da üç saatini üst paragrafta bahsi geçen materyali okuyarak geçirmek zorunda kalmaktadır.²⁴ Zamanın çoğu, bu materyali okumanın gerekli olup olmadığına karar vermek için harcanır ve çoğu zaman,

23 Alec LAKEIN, Zaman Hayattır, (Çev: Selda TEZCAN), İstanbul Rota Yayınları, 1995, s. 81.

24 Martin SCOOT, Zaman Yönetimi, (Çev: Aslı Çingil ÇELİK), İstanbul, Rota Yayınları, 1995, s. 52.

okumaya gerek olmadığı sonucuna varılır. Oysa, okuma, yöneticinin iş başarımını doğrudan etkileyen en önemli yeteneklerden biri olduğu için, okuma ve okuduğunu anlama zamanından tasarruf etmek hayati bir öneme sahip olmaktadır.²⁵

Okuma zamanından tasarruf etmenin çeşitli yolları vardır: Yönetici okuma işini astlarına devretmeli veya en azından onlarla bölüşmeli; önemli okumalar en zinde olunan zamanlarda yapılmalı; başka bir iş için beklerken okunmalı; yolculuklar okuma ile değerlendirilmeli; uyumadan önceki yarım saat okumaya ayrılmalı; amaçsızca değil, bir amaca yönelik okunmalı; varsa önce, konunun özetine bakılmalı; okunan şey mutlaka anlaşılmalı, yorgun durumlarda okuma bir süre durdurulmalı; seçici okuma alışkanlığı elde edilmeli²⁶, bunun için de öncelikle kitabın içindekiler kısmına bakarak yazarın tarzını öğrenebilmek için baştan sona kısa bir gözden geçirme yapılmalı, bundan sonra ilgilenilen kısımlar dikkatle okunmalı; hızlı okuma kursları alınarak okuma hızı artırılmalıdır.

Rasyonel zaman yönetiminin önemli unsuru olan etkin ve verimli okuma için yöneticinin çalışma sahası ile ilgili okumalarını öncelik sırasına koyup bu sıralamaya göre okumalarını tanzim etmesi gerekir. Ankete katılan yöneticilerin bu konu ile ilgili görüşlerine bakıldığında, yöneticilerin % 67 gibi büyük bir kısmının bu görüşe katıldıkları ve okumalarını öncelik sırasına koydukları görülmektedir. Bu da etkin zaman yönetimi için istenen olumlu bir davranıştır. Tablo ortalamasının 4.10 olması yöneticilerin bu görüşe çok katıldıklarının göstergesi olmaktadır.

Etkin ve verimli okuma için yöneticinin çalışma sahası ile ilgili okumalarını öncelik sırasına koyduktan sonra az öncelikli okumalarını astlarına vermesi ve onlardan sonradan rapor alması gerekir. Ankete katılan yöneticilerin bu konu ile ilgili görüşlerine bakıldığında, yöneticilerin büyük bir kısmının bu görüşe kısmen katıldıkları ve az öncelikli okumalarını astlarına pek vermedikleri görülmektedir. Bu da etkin zaman yönetimi için istenen olumlu bir davranış sayılamaz. Tablo ortalaması da 2.63 olarak yöneticilerin bu görüşe kısmen katıldıklarını ortaya koymuştur.

Etkin ve verimli okuma için yöneticinin dikkat etmesi gereken diğer bir husus, çalışma sahası ile ilgili okumalarına her gün belirli bir süre ayırmaktır. Ankete katılan yöneticilerin bu konu ile ilgili görüşlerine bakıldığında, yöneticilerin % 43.75'lik en büyük kısmının bu görüşe çok katıldıkları ve çalışma sahalari ile ilgili okumalarına her gün belirli bir süre ayırdıkları görülmekle beraber tabloya bir bütün olarak bakıldığında yöneticilerin bu görüşe kısmen katıldıkları gö-

25 Ray JOSEPH, Zaman Yönetimi, (Çev: Özlem KOŞAR), İstanbul, Epsilon Yayıncılık, 1994, s. 178.

26 Eric Webster'a göre, mevcut literatürün % 4'ü yöneticinin ihtiyacı olan bilginin % 60'ını sağlamaktadır. Bu yüzden yönetici, kendi sahasındaki kaynakları ayırt etmeli ve bilgi yönünden zengin olanları kullanmalıdır. (ERIC WEBSTER, "Zamanı En İyi Nasıl Değerlendirebiliriz?", İşveren Dergisi, C X, S. 11, 1972, s. 11).

rülmektedir. Bu da etkin zaman yönetimi için nispeten istenen olumlu bir davranış olarak kabul edilebilir. Tablo ortalaması kısmen katılma açısından nispeten yüksek bir değer olan 3.48 olarak yöneticilerin bu g r   e kısmen katıldıklarını belirtmektedir.

6.2.4.İ te Yoğunlaşma

Drucker'a göre yapılan i te yoğunlaşma etkili olmanın sırrıdır.²⁷ Yöneticinin i te yoğunlaşma süresi kısa bile olsa, dağınık kafayla uzun süre çalışmasından daha etkilidir. Ancak, yöneticinin i te yoğunlaşmayı sağlaması kolay değildir. Bunu elde etmenin bir şartı, ki i i yoğunla maktan uzaklaştıran faktör ve alışkanlıkları tespit etmektir.

Yoğunla mayı olumsuz yönde etkileyen ve sonuçta çalışma süresini uzatan belli ba lı iki fakt rd n söz edilebilir: Umutsuzluk ve paniğe kapılma. Yönetici; baskı, sabırsızlık ve heyecana yol açan bu iki faktörün üzerine gitmeli ve böylelikle i te yoğunlaşmayı sağlayabilmelidir.

Ankete katılan yöneticilerin % 73'  i e kolaylıkla konstantre olduklarını ve i te yoğunla tıklarını belirtmişlerdir ki bu durum, zamanın etkin kullanılması açısından olumlu bir durumdur. Tablo ortalaması 4.14 olarak yöneticilerin bu g r   e çok katıldıklarını göstermiştir.

6.2.5.Başlanan İçi Bitirme / Erteleme

Başlanan bir i i bitirme, zamanı etkin kullanmak için oldukça önemlidir. Yönetici yeni bir projeye ba lamadan önce, tamamlanm caya kadar için kendi üzerinde olduğunu unutmamalı ve i inin gerektirdiği öncelikleri tespit edip, içi bu önceliklere göre tasnif ettikten sonra, içi ele aldığında bir kerede o içi bitirmelidir. Burada amaç; her zaman, başlanan bir i i bitirmektir. Eğer buna imkan yoksa, yönetici en azından önemli bir ilerleme kaydetmeyi amaçlamalıdır.²⁸ Başlanan bir i i bitirmede teklif edilebilecek diğer bir öneri de, i in bitirilmesi için bir bitiş tarihi saptanarak, bu tarihte bitirmenin amaçlanmasıdır.

Yöneticilerin % 55.70'lik kısmı bir yöneticinin aynı anda sadece tek i  yapması gerektiği düşüncesine katılmamaktadırlar. Bu durum söz konusu yöneticilerin bir anda bir kaç içi birden yaptıklarını göstermektedir ki, böyle bir davranış bu yöneticilerin başlanan bir i i bitirmeden başka bir i e ba ladıkları anlamına gelmektedir. Zamanı etkin kullanmak için oldukça önemli olan başlanan bir i i bitirmeye yöneticiler pek dikkat etmemektedirler. Tablo ortalaması 2.32 olarak yöneticilerin bu g r   e katılmadıklarını belirtmektedir.

²⁷ Aktaran: Can. a.g.e., s. 280.

²⁸ NASA  Eğitim Merkezi, Zaman Yönetimi Semineri, İstanbul, NASA  Eğitim Merkezi Yayınları, 1986, s. 44.

Latince'si, ertesi güne bırakmak, işi ertesi güne ertelemek anlamına gelen "Erteleme"²⁹ olgusu; yöneticilerin büyük çoğunluğunun yorulduklarında, işten sıkıldıklarında veya aksaklıklarla karşılaştıklarında sarıldıkları bir can simidi olagelmıştır. Oysa erteleme yöneticinin zamanını çalar, onu hedeflerine ulaştırmaktan alı koyar, gelecek günleri baskı altına alır ve strese, bozulan ilişkilere ve saygınlığının düşmesine yol açar.

Bir şeyi başarmak için ferdin işe başlaması ve onu bitirmesi gerekir. Erteleme ise ferdi iki yönden olumsuz şekilde etkiler.³⁰ Bir işe başlamakta zorluk çeken yöneticiler, başlamak için baskının artmasını, bitiş tarihinin yaklaşmasını beklerler. Bu yüzden işlerini sürekli ertelerler. Bu kişiler sürekli bir stres ve kriz halini yaşarlar ve bu durumlarını beraber çalıştıkları insanlara da aktarırlar, her işi son dakikada yetiştirdikleri için beklenmedik durumlarla karşılaşmaları ihtimali çok fazladır. Diğer taraftan kimi yöneticiler, işe başlarken çok istekli, hırslı ve gayretli iken bitirme aşamasına yaklaştıkça bu istek ve hırslarını kaybetmekte, işlerini erteleme yoluna gitmektedirler. Bunlar, başladıkları işi bitirmekte zorluk çekerler. Rafları okunması gereken, ancak okunmamış kitaplarla dolu iken, masaları bakılmadığı için birikmiş evrakla doludur.

Özellikle kamu örgütlerinde yöneticilerin büyük çoğunluğu faaliyetleri mümkün olan en son ana kadar ertelerler. Çünkü, bu yöneticiler;

- a) önlerine gelen problemi açıkça belirlemek ve tanımlamakta,
 - b) esaslı bir değerlendirme yapmak için gereken doğru bilgileri toplamakta,
 - c) beraber çalıştığı işgörenlerle birlikte bir karara varmak için etkin bir takım çalışmasına girmekte,
- isteksizdirler.³¹

Yöneticiler "Bana hoş gelmeyen, güç gelen, yabancısı olduğum işlerle karşılaşınca hiç vakit kaybetmeden hemen başlarım". Görüşüne kısmen katılmaktadırlar. Örneğin yöneticilerin % 27.85'i böyle bir durumla karşılaştıklarında çoğu zaman hemen işe başladıklarını belirtirken; % 21.52'si böyle bir durumla karşılaştıklarında nadiren hemen işe başladıklarını belirtmişlerdir. Tablo ortalaması 2.84 olarak yöneticilerin bu görüşe kısmen katıldıklarının göstergesidir.

Başlanan işi yarım bırakmamak, ertelemekten kaynaklanan zaman ve işgücü kaybını önlemek için;

* işe başlamadan önce iş için gerekli tüm bilgi ve kaynakları topladığından emin olmak,

29 Scoot, a.g.e., s. 28.

30 Scoot, a.g.e., s. 29.

31 Stephen CALLICOAT, "Shorter Hours for Top Executives", Management Review, Volume: 62, Number: 4, April 1973, s. 63.

- * çok acil olmamak kaydıyla, hiç bir yeni işin, başlanan işe engel olmasına izin vermemek,
 - * bitiremeyeceğini bildiği bir işe başlamamak,
 - * öncelikler listesine mutlaka uymak,
 - * zor ve sıkıcı işleri önce, kolay ve zevkli işleri sonra yapmak,
 - * her işi için belirli bir bitirme zamanı tespit etmek,
- gibi tedbirler alınabilir.

6.2.6. Stres

Çalışma hayatında stres, "yıpranma" diye tanımlanır.³² Stres, hafifletilmezse bir yöneticinin işle baş edebilme yeteneğinin yıpranmasına yol açabilecek kronik bir gerilim haline gelebilir. Motivasyonda azalma, kendine güveni kaybetme, iletişim bozukluğu, itimatsızlık, iş arkadaşlarıyla ilişkilerde azalma ve başarı hırsının azalması gibi durumlar stresin gözlenebilen etkileridir. Bunların ötesinde, uzun süreli stres, tehlikeli olabilir ve ülser, yüksek tansiyon, kalp hastalıkları gibi rahatsızlıklara yol açabilir.³³

Bir yönetici için çeşitli stres alanları bulunmakla birlikte zaman yönetimi ile ilgili olarak bu alanlar üçe ayrılabilir: Bunlardan biri işin fazla veya güç olması³⁴; İkincisi, yöneticinin örgütteki amirlik rolü ve bu rolü yüklenecek yeterliliğe sahip olmaması; sonuncusu ise, emrinde çalışan kişilerle olan ilişkilerinin zayıf ya da yetersiz oluşudur.

Daha çok telefon konuşması yapan, seyahatleri, toplantıları, zaman sınırları daha çok olan yöneticiler diğerlerine nispeten daha fazla stres altındadırlar. İşleri etkin şekilde yapmaya yetecek yeterliliği olmayan yöneticiler, kendilerinden ne beklenildiğini ve ne yapmaları gerektiğini bilememekte, bu da onlarda stresin baş göstermesine yol açmaktadır. Ayrıca, yöneticilerin insanları yönetiyor olmaları başlı başına bir stres sebebidir. Çünkü, normalde yöneticilerin işleri fazladır ve performansları beraber çalıştıkları kişilere bağlıdır. Yöneticinin beraber çalıştığı insanları idare edebilme yeteneğinin olmaması performansın düşmesine ve dolayısıyla strese yol açar.

Yöneticiler için çalışma stiline bir parçası olan stresle baş edebilmenin en iyi yolu, stresin meydana gelebileceği alanları bilmek ve bunların oluşmasını engelleyici tedbirler alma yoluna gitmektir. Yöneticinin yönetsel yeterliliğini ve

32 Nasaş, a.g.e., s. 10.

33 Nasaş, a.g.e., s. 0.

34 Türkiye İş Bankası Eğitim Müdürlüğü, Zaman Yönetimi, Ankara, Türkiye İş Bankası Eğitim Müdürlüğü Yayınları, 1993, s. 10.

becerisini artırmaya çalışması, insanlarla ilişkilerine çekidüzen vermesi, yönetsel faaliyetlerini planlaması yöneticinin alabileceği tedbirlerdendir.

Çoğunlukla, bazı olaylara verilen tepki olarak tanımlanan stres, aynı zamanda, zamanın nasıl değerlendirildiğine bağlı olarak da ortaya çıkabilmektedir. Bazen, yetersiz ve gereksiz bir bürokrasi ve kırtasiye, rastgele hazırlanmış bir program, kontrol edilemeyen bölünmeler yüzünden, zamanın su gibi akıp gittiği ve her şeyin kontrolden çıktığı hissine kapılan yönetici kaygıya düşmekte, olayları olduğundan çok daha fazla tehdit edici olarak algılamakta, fiziksel ve duygusal bir çöküntü yaşamaktadır. Böyle sürekli "tetikte olma" durumu yöneticinin enerjisini tüketir, daha uzun süreler harcayarak daha az şey yapar. Zamanın etkin bir biçimde kullanılması bu problemin çözülmesine yardım eder.³⁵ Aynı görüşte olan Schuler'e (1981) göre de, zamanı etkin kullanabilme ve zaman yokluğunu azaltabilme hem stresi azaltır, hem de başarıyı artırır.³⁶ Bunu başarabilmenin yolu ise; düzenli olmaktan, yazılı planlar yapmaktan, işleri uygun kişilere paylaştırmaktan ve zamanı programlamaktan geçer.³⁷

Ankete katılan yöneticilerin sadece % 6.25'lik kısmının motivasyonunun çok az olduğunu belirttiği görülmektedir. Yöneticilerin anket sorularına içten cevap verdikleri kabul edildiğinden dolayı burada yöneticilerin motivasyon açısından iyi oldukları, enerji dolu oldukları, verilerin ışığında söylenebilir. Tablo ortalaması 3.80 olarak yöneticilerin bu görüşe kısmen katıldıklarını ortaya koymuştur.

Yöneticilerin tümünün yaptıkları işte kendilerine güvendikleri görülmektedir. Yukarıda olduğu gibi burada da sayıtlarda yöneticilerin anket sorularına içten cevap verdikleri kabul edilmektedir. Tablo ortalaması 4.40 olarak yöneticilerin bu görüşe çok katıldıklarını göstermektedir. Gerek bu durum gerekse yukarıdaki durum yöneticilerin zamanlarını etkin kullandıklarını, kendilerine güvenlerinin tam olduğunu ve iş ortamında enerjik çalışmalarını ve yüksek motivasyonları ile de çalışanlara motivasyon aşıladıklarını göstermektedir.

6.2.7. Yolculuklar

Son 200 yıl içinde, insanın ulaşım hızı hiç durmadan artmış, ancak insanların ulaşımaya ayırdıkları süre de buna paralel olarak artmıştır. Fortune dergisinin 55 şirket başkanı ve 221 yöneticiyi kapsayan bir mülakat serisinde yöneticilerin zamanını alan ve onlar için fevkalade sıkıntıya sebep olan faktörlerden birinin yolculuklar olduğu görülmüştür.³⁸

35 Balcı, a.g.m., s. 98

36 Balcı, a.g.m., s. 98.

37 Şahin, a.g.e., s. 140-143.

38 Namık DEMİR, "Yöneticilik Yaşamı", Türk İdare Dergisi, Yıl: 65, S. 398, 1993, ss. 276-277.

Yöneticilerin çoğu, yolculuk yaparken kaybettikleri zamanı azaltmak için pek fazla çaba göstermezler. Çünkü, çoğu insan için yolculuk, zamanı kendilerine ayırabildikleri, düşüncelerinin bölünmediği, düşünebilmek ve olayları değerlendirebilmek için sahip oldukları yegane zamandır. Bu faydasına rağmen, özellikle çok faydalı geçseler bile, beklenmedik iş gezileri yöneticinin yaptığı planları alt-üst eden, zaman kaybına sebep olan mecburiyetler gibi algılanmaktadır.³⁹

Planlanmış olsun veya olmasın, yolculuklardaki zaman kaybını telafi etmek için alınması gereken belli başlı tedbirler şunlardır⁴⁰:

- * Seyahatle ilgili bilgileri verdikten sonra gerekli ayarlamalar sekretere bırakılmalı,
- * Yola çıkmadan önce bir "alınması gerekenler" listesi hazırlanarak bu liste daima göz önünde bulundurulmalı,
- * Mesai saatlerinde yolculuğa çıkılmamak,
- * Seyahat sırasında üzerinde çalışılabilecek evrak alınarak, yolda geçen zaman değerlendirilmeli,
- * Yola çıkmadan önce gidilecek yerdeki tüm randevular sekretere teyit ettirilmeli,
- * Yolculuk dışında başka bir alternatifle -örneğin, telefonla- halledilebilecek işler için seyahate çıkılmamak,
- * Birden fazla yolculuğa çıkmak gerekiyorsa, mümkünse bunlar birleştirilmek,
- * Yolculuğa çıkmadan önce, astlarla görüşülüp, planlar yapılmalı ve bunların uygulanması için gerekli yetki ve sorumluluk devri yapılmalıdır.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Hayata atılan bir kimsenin, hangi meslekten olursa olsun, başarılı olmasında onun "zaman" anlayışının büyük rolü vardır. Bu, fertler için olduğu gibi, cemiyetler için de böyledir. "Zaman" konusunda şuurlanmış, iş hayatım sosyal ilişkilerini bu şuurun ışığında düzenleyip yürütmeye koymuş toplumlar, diğerlerine oranla daha fazla gelişmişlerdir.

Günümüzde çoğu insan zamanı verimli şekilde kullanamadığından şikayetçidir. Kamuoyu araştırmaları, sanayileşmiş bilgi toplumlarında insanların hürriyet, para kadar, zaman yokluğundan da şikayetçi olduklarını göstermektedir. Hayatı ifade eden paradan ziyade zaman olduğuna göre, herkesin, zamanı verimli

39 İş Bankası, a.g.e., s. 21.

40 İş Bankası, a.g.e., ss. 21-22; Seoot, a.g.e., ss. 73-75.

kullanabilme problemini çözmesi için gayret sarf etmesi beklenir. Zamanı denetlemenin yolu, insanın kendisini denetlemesinden geçer.

Modern yönetim düşüncesinde "Zaman" olgusunun önemli bir üretim faktörü ve bir kaynak olarak ele alınmakta olduğu ve yatırımlar içinde temel bir paya sahip olduğu girişte belirtilmişti. Bütün üretim girdileri arasında en az anlaşılan ve en kötü kullanılan kaynak zamandır. Zamanın etkin ve verimli kullanımının şartı, onun iyi yönetilmesidir. Yönetici zamanını doğru yönetemiyorsa hiç bir şeyi doğru yönetmiş sayılmaz. Zaman önceden kararlaştırılmış bir hızla akıp gittiğinden dolayı sorun zamanı yönetmede değil, yöneticinin kendini zaman içinde yönetebilmesindedir. Öyleyse zaman, sorunun kendisi değildir. Sorun yöneticilerdir. Önemli olan ne kadar zamanın olduğu değil, sahip olunan zaman içinde neler yapılabileceğidir.

Tüketilen zamanın geri döndürülmesi, satın alınması, kiralanması mümkün değildir. Para gibi toplanamaz, hammadde gibi depolanıp istenildiğinde kullanılamaz. Söyleşine değerli bir kaynak olan zamanın etkili ve verimli olarak kullanılabilmesi ancak "rasyonel zaman yönetimi" ile mümkündür.

Yöneticilerin kişisel zaman yönetimlerini etkileyen ve engelleyen faktörler ve bunları önleyici tedbirlerin ele alındığı bu çalışmada, yöneticilerin zaman yönetimi becerilerinin geliştirilmesi gerektiği ve bunun gerçekleştirilebilmesi için yöneticilerin zaman yönetimi konusunda bilinçlendirilmeleri gerektiği sonucuna varılmıştır. Ayrıca, araştırma sonucunda yöneticilerin zaman yönetiminde kısmi bir etkinlikleri olduğu görülmüştür.

Anket verileri üzerinde yapılan istatistiksel değerlendirmede yöneticilerin halen yapmakta oldukları görev ve kamu hizmetindeki çalışma süreleri ile zaman yönetimlerini etkileyen faktörler arasında anlamlı bir ilişkiye rastlanmamıştır.

Çalışmanın anket uygulamasından elde edilen bulgular da göz önünde bulundurularak şu önerilerde bulunabilir:

1. Zaman yönetiminin temel şartı, kişinin zamanını iyi kullanmaya kendisini hazırlamasıdır. Etkin bir zaman yönetimi uygulama niyeti içinde olan kişinin, öncelikle; başarılı bir zaman yönetimi uygulamasının ancak kendi çabası ile mümkün olacağını kavraması gerekir. Bunu gerçekleştirebildiği nispette zaman sınırlarının baskısını daha az hissedecektir.
2. Birçok yönetici masasını işi yürütmekten çok biriktirmek için kullanmaktadır. Oysa masa, yöneticinin belirli bir proje veya aktivitesi hakkında çalışmak için kullanması gereken bir makinedir. Yönetici masasını sadece bu amaçla kullandığı nispette etkin olacak ve zaman kaybından kurtulacaktır.
3. Yapılan işte yoğunlaşma etkili olmanın sırrıdır. Yöneticinin işte yoğunlaşma süresi kısa bile olsa, dağınık kafayla uzun süre çalışmasından daha etkilidir

4. Başlanan bir işi bitirme, zamanı etkin kullanmak için oldukça önemlidir. Yönetici yeni bir projeye başlamadan önce, tamamlanmaya kadar işin kendi üzerinde olduğunu unutmamalıdır. Yönetici, işinin gerektirdiği öncelikleri tespit ettikten ve işini bu önceliklere göre tasnif ettikten sonra, işi ele aldığı anda bir kerede o işi bitirmelidir.

5. Zamanını etkin kullanmak isteyen yönetici, aynı anda sadece bir iş yapmalıdır.

6. Yöneticilerin büyük çoğunluğu yorulduklarında, işten sıkıldıklarında veya aksaklıklarla karşılaştıklarında ertelemeye bir can simidi gibi sarılmaktadırlar. Oysa erteleme yöneticinin zamanını çalar, onu hedeflerine ulaştırmaktan alıkoyar, gelecek günleri baskı altına alır ve strese, bozulan ilişkilere ve saygınlığının düşmesine yol açar.

7. Rasyonel zaman yönetiminin önemli bir unsuru olan etkin ve verimli okuma için, yöneticinin çalışma sahası ile ilgili okumalarını öncelik sırasına koyup bu sıralamaya göre okumalarını tanzim etmesi gerekir.

8. Etkin ve verimli okuma için yöneticinin çalışma sahası ile ilgili okumalarını öncelik sırasına koyduktan sonra az öncelikli okumalarını astlarına vermesi ve onlardan sonradan rapor alması gerekir.

9. Etkin ve verimli okuma için yöneticinin dikkat etmesi gereken diğer bir husus, çalışma sahası ile ilgili okumalarına her gün belirli bir süre ayırmaktır.

10. Zamanını etkin kullanan bir yöneticinin kendisine güveni tamdır ve iş ortamında enerjik çalışması ve yüksek motivasyonu ile çalışanlara motivasyon aşılar. Kendisine güveni olmayan, motivasyonu düşük olan bir yönetici, hem kendi işlerini başarmada güçlük çeker hem de, davranışları ve kararlarıyla, birlikte çalıştığı astlarının kendilerine güvenlerini ve motivasyonlarını olumsuz yönde etkiler.

Enformasyon çağının bütün hızıyla sürüp gittiği ve bireyi her taraftan kuşattığı çağımızda kendisini ve örgütünü değişen ve gelişen şartlara göre formatlayabilen yöneticinin başarıya ulaşabileceği, aşikardır. Yeniden formatlanmanın gerçekleştirilmesi de yöneticinin, kendisinin ve örgütünün zamanını en etkin ve en verimli şekilde düzenlemesine ve yönetmesine bağlıdır.

Son olarak, unutulmamalıdır ki, zamanın en iyi nasıl kullanılacağını bilmekle onu uygulamak arasında büyük bir fark vardır. Yani, sadece bilmek yetmez. Önemli olan bu bilineni uygulamaya dönüştürebilmek maharetidir.

KAYNAKÇA

- ARKIŞ, Nurdoğan, "Zaman Yönetiminde Başlangıç Noktası: Kişinin Kendini Zihinsel Olarak Hazırlaması", **TSE Tüketici Bülteni**, Yıl: 11, S. 102, 1997, ss. 2-3.
- ARKIŞ, Nurdoğan, "Zaman Yönetimine Genel Bir Bakış", **TSE Tüketici Bülteni**, Yıl: 9, S. 99, 1996, ss. 11-13.
- BALCI, Ali, "Zaman Yönetimi", **A.Ü. Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi**, C. 23, S. 1, 1990, ss. 95-102.
- CAN, Halil, **Organizasyon ve Yönetim**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 1994.
- COLLICOAT, Stephen, "Shorter Hours for Top Executives", **Management Review**, Volume. 62, Number: 4, April 1973, ss. 60-63.
- DEMİR, Namık. "Yöneticilik Yaşamı", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 65, S. 398, 1993, ss. 276-281.
- DOUGLAS, Merril and Donna N. DOUGLAS, *Manage Your Time, Manage Your Work, Manage Yourself*, London, Amacom, Tarihsiz.
- ENSARİ, Hoşcan, "Zaman Yönetimi", **M.Ü. Eğitim Bilimleri Dergisi**, S. 7, Yıl: 1995, ss. 97-103.
- EREN, Erol, **Yönetim ve Organizasyon**. İstanbul, Beta Yayınları, 1993.
- FERNER, Jack D., **Successful Time Management**, USA, John Wiley & Sons, Inc., 1995.
- JOSEPH, Ray, **Zaman Yönetimi**, (Çev: Özlem KOŞAR), İstanbul, Epsilon Yayıncılık, 1994.
- LAKEIN, Alec, **Zaman Hayattır**, (Çev: Selda TEZCAN), İstanbul, Rota Yayınları, 1995.
- MACKENZIE, R. Alec, **Zaman Tuzağı**, (Çev: Yakut GÜNERİ), İstanbul, İlgi Yayıncılık, 1985.
- MATTHES, Karen, "Clean Up Your Life... Ör At Least Your Desk", **Personnel**, Volume: 68, Number: 10, October 1991, s. 23.
- NASAŞ Eğitim Merkezi. **Zaman Yönetimi Semineri**, İstanbul, NASAŞ Eğitim Merkezi Yayınları, 1986.
- SCOOT, Martin, **Zaman Yönetimi**, (Çev: Aslı Çingil ÇELİK), İstanbul, Rota Yayınları, 1995. **Supervisory Management**, "How to Control Your Time", Volüme: 39, Number 7, July 1994, ss. 6-7.
- ŞAHİN, Nesrin Hisli, **Stresle Başa Çıkma -Olumlu Bir Yaklaşım-**, İstanbul, Sistem Yayıncılık ve Türk Psikologlar Derneği Yayınları, Yayın No: 046, 1995, s. 73.
- ŞİMŞEK, Şerif, **Yönetim ve Organizasyon**, Konya, Mikro Dizgi, 1996, s. 73.
- TEZEREN, Atilla, "Zamanı Etken Kullanma", **Verimlilik (Aylık Bülten)**, C. 7, S. 5, Mayıs 1988, ss. 8-12.
- Türkiye İş Bankası Eğitim Müdürlüğü, **Zaman Yönetimi**, Ankara, Türkiye İş Bankası Eğitim Müdürlüğü Yayınları, 1993.
- WEBBER, Ross A., **Time and Management**, New York, Van Nostrand Reinhold Comp., 1972.
- WEBSTER, Eric, "Zamanı En İyi Nasıl Değerlendirebiliriz?", **İşveren Dergisi**, C. X, S. 11, 1972.

DOĞRUDAN HALK KATILIMININ DÖRT YOLU

Çev.: Kadir KOÇDEMİR
Mahalli İdareler Gen Md. Daire Başkanı

SUNUŞ

Yönetimin halka yakın olması, meşruiyetin kaynağının sadece yasallık olmaktan çıkıp geniş ve fonksiyonel hır demokrasi haline getirilmesi, globalleşen ve böylece küçülen dünyada insanların kimliklerini, farklılıklarını koruyabilmeleri, dünyanın tekdüze, monoton bir yapılanmaya gidişinin durdurularak coğrafi, kültürel, sosyal farklılık ve zenginliklerin korunup geliştirilmesi, bireylerin sisteme ve topluma yabancılaşmalarının, yalnızlığa itilmelerinin önlenmesi, iletişim, ulaşım ve teknoloji alanlarında gerçekleştirilen gelişmelerin kamu yönetimi kararlarının ihtiyaçlara, imkanlara ve halkın isteklerine uygun olmasının temin edilmesi yolunda kullanılması, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanması gibi konular günümüzün en önemli tartışma alanlarını oluşturmaktadır. Öyle gözükmektedir ki, bu durum gelecek yıllarda daha da yoğunlaşarak devam edecektir.

Yukarıda belirtilen konular demokrasi ile çok yakından ilgilidir. Değişen ekonomik, sosyal ve teknolojik şartlar, demokrasinin mevcut haliyle yeterliliği ve en ideal rejim olması konusunda yeni tartışmaları gündeme getirmektedir. Çoğu ülkelerde oy vermeme, siyasal parti formu dışında örgütlenme gibi belirtileri olan bir politikadan bıkkınlık olgusu yaşanmaktadır.

Bu konular muhakkak ki ayrı bir inceleme konusudur. Ancak, son yıllarda ülkemizde de mahalli idarelerin güçlendirilmesi, demokratik yapılarının geliştirilmesi, seçim sisteminde değişiklikler yapılması ana tartışma konuları haline gelmiştir. Aşağıda tercümesi sunulan metin, Federal Almanya bakımından mahalli idareler düzeyinde doğrudan demokrasinin gerçekleştirilmesi konusundaki tartışmaları ve bu amaca ulaşmak için mümkün olan yolları ele almaktadır. Yazının ülkemizdeki tartışmalara da katkı sağlaması umulmaktadır.

* Bu makale: NICLAUSS, Karlheinz., "Vier Wege zur unmittelbaren Bürgerbeteiligung", Aus Politik und Zeitgeschichte. B 14/97, s. 3-12. 'den alınarak tercüme edilmiştir.

I. GİRİŞ

Halkın politik kararlara doğrudan katılımı kamuoyunda tartışma konusu yapılan az sayıdaki anayasal meselelerden birisidir. 1993 yılında yapılan anketlerde halkın hemen hemen üçte ikisi yasama faaliyetinin doğrudan halk tarafından yapılmasını istemişlerdir. Bu trendle eş zamanlı olarak siyasi partiler halkın itimadını kaybetmekte ve Yeşiller dışında üye sayıları azalmaktadır¹. Doğrudan demokrasi “parti devleti”nin alternatifi ya da en azından bu problemin hafifletici bir faktörü olarak gözükmemektedir. Hadisenin aynı zamanda tarihi bir boyutu da bulunmaktadır. Çünkü 1948/49 yıllarında bu konu teşkil edilen bir Parlamento Komisyonunda tartışılmış ve temsili demokraside karar kılınmıştı. Alman sistemi içinde sadece, Anayasanın 29. maddesine göre eyalet sınırlarının yeniden belirlenmesi ve 28. maddesine göre mahalli idareler alanında referandum yolunun uygulanması mümkündür. Anayasanın 20. maddesi devlet gücünün halk tarafından seçimler ve oylamalar yoluyla kullanılmasını öngörmektedir.

Bu tartışmalarda Cumhurbaşkanlığı konusunda doğrudan karar almaya yönelik endişeler daha açık bir şekilde dile getirilmiştir. Halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı Hindenburg’un Weimar Cumhuriyetinin yıkılmasında önemli bir payının olduğu kabul edildiğinden, Anayasaya cumhurbaşkanının doğrudan değil, bir meclis tarafından seçilmesi esası konuldu. Anayasa yapıcılara göre Federal Almanya “parlamento ve partilerin himayesinde büyümeliydi.” (Karsten Bugiel)

Bu tercihin savaş sonrası Almanya’sının politik ve moral öncelikleriyle ne derece uyduğu Anayasa tarihinde tartışmalıdır. Ancak kesin olan bir şey vardır ki. Parlamento Komisyonu bu kararıyla diğer sistemlerde mutad olan doğrudan halk katılımının iki varyantından vazgeçmiştir: Bunlardan birincisi parlamento kararlarına ya da idari kararlara karşı halk yasaması ya da referandum, ikinci ise politik yönetici pozisyonlarının doğrudan seçim yoluyla belirlenmesidir. Bu sistemler, ABD ve Fransa gibi başkanlık sistemine sahip ülkelerde ve İsviçre’nin bazı kantonlarında hükümet üyelerinin doğrudan seçilmesi suretiyle uygulanmaktadır.

Almanya’da halkoylaması ve halk baskısı” (Bürgerbegehren) üzerine yapılan tartışmalarda, modern demokrasilerde vatandaşların kararları başka yollarla da doğrudan etkileyebilecekleri gözardı edilmektedir. “Parti devleti”nin ıslah edil-

1 Allensbach Anketi, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.7.1993; E. Wiesendahl, “ Volksparteien im Abstieg ”, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35/92, s. 3-14.

* Alman sisteminde mahalli idarelerde halkın kararlara katılımı için iki yol vardır:

a) Halk baskısı: Toplam seçmen sayısının (yüzde 5 gibi) belli bir oranında imza toplanması halinde, meclis o konuyu gündemine alıp görüşmek zorundadır.

b) Halk oylaması: Toplam seçmen sayısının (yüzde 20 gibi) belli bir oranında imza toplanması halinde, o konu referanduma götürülmek zorundadır. Referandum sonucu karar organları için bağlayıcı olup, aynı konuda (üç yıl gibi) belli bir süre geçmeden başka bir karar alınamaz.

mesi için yukarıda belirtilen politik makamların doğrudan seçilmesinin yanında iki açılımda daha bulunulmalıdır;

- Öncelikle Alman seçim sisteminin diğer demokrasi uygulamalarındaki seçim süreci temelinde federal devlet ve eyaletler seviyesinde gözden geçirilmesi ve şu sorunun sorulması gerekmektedir: “Seçmenlere, parlamenterlerin seçiminde bu zamana kadar olandan daha fazla etkileme ve belirleme hakkı nasıl verilebilir?”
- İkincisi siyasi partiler içindeki demokratik etkileme imkanlarının artırılıp, iyileştirilmesi gerekmektedir. Diğer ülkelerle bir kıyaslama yapıldığında, Alman partilerinin diğer ülkelere göre delegelere daha az güvindikleri ve bunun yerine merkezden aday belirlenmesine taraftar oldukları görülmektedir.

Sonuç olarak halkın siyasi kararlara katılımını artırmanın ve güçlendirmenin dört yolu bulunmaktadır:

- doğrudan karar alma (halk oylaması ve halk baskısı),
- doğrudan personel belirleme,
- seçim sisteminde değişiklikler ve
- parti içi demokrasinin genişletilmesi.

İL SİYASİ TARTIŞMALARDA KARAR ALMA VE DOĞRUDAN SEÇİM

Anayasanın kabulü ile halk oylaması ve halkın görüşüne başvurulması hakkındaki tartışmalar son bulmadı. Aksine bu konuda hararetli tartışmalar 50’li yılların başlarına kadar devam etti. Tartışmaların temel teması Almanya’nın yeniden silahlanmasıydı. Bu konuda halk oylaması yapılması, tarafsız muhalefet (neutralistischen Opposition) ile 1954’ün sonunda Sosyal Demokrat Parti (SPD) ve DGB tarafından da himaye edilen Paul Kilisesi Hareketi (Paulskirchenbewegung) tarafından gündeme getirildi. 1957/58 yıllarında da sosyal demokrat muhalefet tarafından silahlı kuvvetlerin atomize mobil silahlarla donatılması planına karşı halk oylaması yapılması istendi.² Bu arada cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi de yeniden gündeme geldi: Kamu hukukçusu Werner Weber 1957/58 yıllarındaki yayınlarında devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin vazgeçilmesinden duyduğu üzüntüyü dile getiriyordu. Ona

2 Bkz. K. Bugiel, Volkswille und repräsentative Entscheidung, Zulassigkeit und Zweckmäßigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz, Baden Baden 1991, s 39-64; H.-K. Rupp, Außerparlamentarische Opposition in der Ara Adenauer: Der Kampf gegen Atombewaffnung in den fünfziger Jahren, Köln 1970.

göre sadece halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanı partilerin etkisini sınırlandırabilir ve bürokrasinin patronu olarak hizmet görebilirdi. 1996 yılında Kari Jaspers “Federal Almanya nereye gidiyor?” başlıklı yazısında, halk tarafından seçilen cumhurbaşkanını “parti devleti”nde gerekli bir denge unsuru olarak görüyordu.³

Politik kamplaşmalarla birlikte anayasa yorumcularının görüşleri de sağlamlaştırmaktaydı: Genel görüş Anayasanın temsili demokrasi yönünde tercihte bulunduğu ve halk oylamasının sadece eyalet sınırlarının belirlenmesiyle sınırlı olduğu yönündeydi. Bu görüşün temsilcileri gerekçe olarak Cari Schmidt’in “Anayasa Hukuku” kitabında dile getirdiği plebisite dayalı demokrasi ile temsili demokrasinin aynı anayasal sistem içinde bir arada yer alamayacakları tezini gösteriyorlardı. Nitekim, Federal Meclis tarafından oluşturulan bir araştırma komisyonu da 1976 yılında aynı sonuca vardı: “temsili parlamenter demokrasinin meşruiyetini, hizmet kabiliyetini ve işleyişini sağlamlaştırmak için halk oylaması ve halk baskısı uygun araçlar değildir.”⁴

Seksenli yılların başlangıcıyla birlikte kamuoyunda halk oylaması ve halkın görüşünün alınmasına yönelik istekler yeniden yükseldi. Nükleer enerji meselesi, büyük ulaşım projeleri ve NATO-silahlanma kararları gibi konular bu taleplerin yeniden dile getirilmesine vesile oldular. Bu çabalar çok sayıda organize halk hareketleri ve Yeşiller tarafından gündeme getirildi. Yeşiller 1983 yılında silahlanma konusunda halk oylaması yapılmasını öngören bir yasa tasarısı hazırladı. Bununla eş zamanlı olarak tarihçi ve anayasa hukukçuları Weimar Cumhuriyetinde mevcut olan halk oylaması ve halk baskısının yeniden değerlendirilmesi yönünde çeşitli araştırmalar yapmaya başladılar. Bilindiği gibi, Cumhuriyetin sona ermesinin müsebbibleri arasında genellikle bu iki araç gösterilmekteydi.⁵ Bu sefer, yapılan yeniden değerlendirmelerde 1948/49 yıllarında konuyu tartışan Komisyonun plebisite dayalı bir sistemi reddetme yönünde Doğu- Batı gerginliğinin baskısı altında olduğuna dikkat çekildi. Ayrıca eyaletlerin anayasalarında federal anayasanın kabulünün ne öncesinde ne de sonrasında anayasa metnine plebisit esaslarının konulmasına karşı düşünceler bulunmadığı belirtildi.⁶

1989 yılında Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinde yaşanan büyük değişimler zaten mevcut olan doğrudan demokrasi taleplerini daha da güçlendirdi. Mesela,

- 3 Bkz. W Weber. Die Verfassung der Bundesrepublik in der Bewahrung, Göttingen 1957, s. 37 ve Spannungen und Krafte im Westdeutsehen Verfassungssystem, Stuttgart 1958, s. 161 vd. K Jaspers, Wohin treibt die Bundesrepublik?, München 1988 (Yeni Baskı), s. 134 vd.
- 4 Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlußbericht der Enquete-Kommission Vertassunsreform., Teil, I. Bonn 1976. s. 55.
- 5 Bkz R Schiffers, “Plebisite in Weimar- Orientierungshilfe für Bonn? “ Zeitschrift für Zeitschrift tür Politik. (1966) 2. s. 327-379.
- 6 Bkz O Jung, Grundgesetz und Volksentseheid. Gründe und Reicweite der Entscheidung des Parlamentarischen Rates gegen Formen direkter Demokratie. Opladen 1994; G.Jungers, Direkte Demokralie in den Bundeslandern. Stuttgart u. a. 1993.

Doğu Almanya'daki muhalif halk hareketi halk oylaması, halk baskısını ihtiva eden anayasa tasarıları geliştirdi.⁷ Batı Almanya'da da bazı yazarlar doğrudan demokrasinin tesis edilmesini "kamu hürriyeti ve rasyonellik için temel bir mesele" olarak gördüler. Bu noktada, halkın kendisini yönetmesi için bütçeye dayalı hakimiyet temelindeki bir devlet ile hürriyetçi ve cumhuriyetçi bir devlet arasında bir tercihte bulunulması meselesi üzerinde duruldu.⁸

Federal devlet seviyesinde doğrudan demokrasi tartışmaları 1992/93 yıllarında Müşterek Anayasa Komisyonunun çalışmalarıyla en yüksek noktasına çıktı. Komisyon, Federal Meclis ve Federal Senatonun (Bundesrat) belirlediği 32'şer üyeden oluşuyordu. Bu komisyonun esas görevi yeniden birleşme sonrasında gerekli olan anayasa değişikliklerini tespit etmektir. Komisyonun halk oylaması ve halk baskısı konusundaki hazırlıkları olağanüstü bir kamuoyu ilgisi ile karşılaştı. Komisyon bu konuda 260.000'den fazla dilekçe aldı ve umuma açık bir dinleme gerçekleştirdi. Ancak, bütün bunlara rağmen bu tartışma ve taleplere uygun bir anayasa değişikliği teklifine karar vermedi.

Hemen aynı zaman dilimi içinde çok sayıda eyalet yeni mahalli idareler anayasaları yürürlüğe koydular. Bu anayasalarda halkın yönetimi güçlü ve dolaysız etkilemesi esas alındı. Belediye başkanlarının ve kaymakamların doğrudan seçilmesi bu zamana kadar sadece Baden-Württemberg ve Bayern eyaletlerinde mümkündü. Oysa bütün yeni eyaletlerde ve daha sonra Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen ve Niedersachsen eyaletlerinde de bu usul uygulanmaya başlandı. Ayrıca sadece Baden-Württemberg eyaletinde mümkün olan halk oylaması usulü hemen bütün eyaletlerin mahalli idareler anayasalarında yer aldı. Son olarak 1995 yılında Bayern eyaletinde mahalli halk kararının şekli üzerinde bir halk oylaması yapıldı ve Hristiyan Sosyal Birliği Partisinin (CSU) teklifi reddedildi.⁹

Federal devletin kuruluşundan beri çok sayıda eyalette halk oylaması ve halk baskısı imkanı bulunmaktadır. Schleswig-Holstein eyaleti daha birleşme öncesinde Barschel-Skandalı üzerine eyalet anayasasını değiştirerek halk oylaması ve halk baskısını kabul etti. Yeniden birleşmeden sonra diğer eyaletler de doğrudan demokrasinin araçlarını anayasalarına dahil etmeye başladılar. Niedersachsen, Berlin ve Hamburg'un da katılımıyla bütün eyaletlerde plebisiti ihtiva eden bir temsili sistem uygulamaya konuldu. Siyasi pratikte, bu araçların eyalet düzeyinde

7 Bkz. B. Guggenberger/ T. Stein (Ed.), Die Verfassungsdiskussion im Jahr der Deutschen Einheit, München 1991, s. 25-34; W. Ludhardl, Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa, Baden-Baden 1991, s. 115.

8 T. Evers. "Volkssouveranitat im Verfahren-Zur Verfassungsdiskussion über Direkte Demokratie". Aus Politik und Zeitgeschehen. B 23/91. s. 3-15.

9 E. Holtmann, Zwischen Repräsentation und Plebiszit. Bürger und Parteien in der Kommunalpolitik. G. Rütger (Ed.), Repräsentative und plebiszitäre Demokratie-Eine Alternative?: Baden-Baden 1996. s. 201-209.

mahalli düzeye nazaran daha az kullanıldığı görülmektedir. Bunun sebebini halk baskısı için yüksek oranda imza toplanması gerekliliğinde ve eyaletlerin düşük seviyedeki yasama yetkilerinde aramak gerekir. Ayrıca anayasa anlayışına göre mali konularla vergi ve ücretlerle ilgili meselelerde halk baskısına başvurulamamaktadır. Eyalet başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi ise literatürde teklif edilmesine rağmen, uygulamada politikacılar tarafından ciddiye alınmamıştır.¹⁰

Son yıllarda halkın yönetimi doğrudan etkilemesi yolundaki tartışmalar mahalli idareler ve eyaletler düzeyinde genişlerken, federal anayasa olduğu gibi durmaktadır. Bu farklı gelişim sonucunda, tartışmalar halkın doğrudan siyasi kararları belirlemesinin federal düzeyde de uygulanabilirliği noktasında yoğunlaşmaktadır. Federal Anayasada yasama ve yürütme ile ilgili kararlarda halk oylaması ve halk baskısının mümkün hale getirilmesi istenilmektedir. Bu konuda “Daha Fazla Demokrasi Demeği” (Verein “Mehr Demokratie e.V.”) örnek reform işaretleri vermektedir. Bu dernek Bayern eyaletinde elde ettiği başarıyı federal düzeye taşımak istemektedir.

Kamu makamlarıyla ilgili personel kararlarının doğrudan halk tarafından verilmesine ise daha az önem verilmektedir. Federal Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi teklifi ise çok tekrarlanmasına rağmen, bunun kural olarak devlet başkanının yetkilerini genişleteceği şeklindeki prensip itirazı ile karşılaşmaktadır. Yeniden birleşmeden sonra o zamanın SPD milletvekili Peter Glotz politikada Hindenburg Sendromuna karşı çıkmış ve Avusturya’dakine benzer şekilde doğrudan halk tarafından seçilen bir cumhurbaşkanını savunmuştu.¹¹

Tartışmaların cereyan tarzına bakıldığında, sadece halk oylaması ve halk baskısı üzerinde durulmasının doğrudan demokrasi ile ilgili bakış açısının daralmasına yol açıp açmadığının araştırılması gerekli olmaktadır. Tartışmalar Weimar dönemi ile kıyaslamalar temelinde ve Alman tarihi merkezli olarak yürütülmekte, İsviçre ve Kaliforniya gibi ülkelerdeki tecrübeler hiç dikkate alınmamaktadır. Modern iletişim araçlarının imza toplanması ve oylama mücadelesindeki etkileri ihmal edilmektedir. Aynı şekilde tartışmalarda organize baskı grupları ve muhtemel istismarcıların rollerine de yer verilmemektedir. Eğer halk oylaması ve halk

10 Bkz. W. Rudzio, Das Politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1996. s. 337 vd.; H. H. V. Arnim, Staat ohne Diener. Was Schert die Politiker das Wohl des Volkes?, München 1993, s. 324 vd.; W. Kaltefleiter, “Die Wahl des Bundespräsidenten durch Plebiszit?”, G. Rüther, (Ed.), Repräsentative und plebiszitäre Demokratie-Eine Alternative?; Baden-Baden 1996, s. 160-169.

11 Bkz. P. Glotz, “Entscheidungsteilung. Gegen das Hindenburg-Syndrom in der deutschen Politik”, G. HofmannAV. A. Perger (Ed.), Die Kontroverse. Weizsäcker’s Parteienkritik in der Diskussion, Frankfurt/M. 1992, s. 174.; W. Kaltefleiter, “Die Wahl des Bundespräsidenten durch Plebiszit?”, G. Rüther, (Ed.), Repräsentative und plebiszitäre Demokratie-Eine Alternative?; Baden-Baden 1996, s. 160-169.

baskısının federal düzeyde uygulanması isteniyorsa, diğer demokrasilerdeki tecrübeler çok titiz bir şekilde incelenip, dikkate alınmalıdır.

III. SEÇİM SİSTEMİNDE DEĞİŞİKLİKLER

Parlamente Komisyonundaki tartışmalar ve Federal Almanya'nın ilk on yıllarında sürdürülen seçim sistemi tartışmaları iki ayrı yönde gelişti:

- Birincisi Weimar Cumhuriyetinin liste usulünün, herhangi bir değişiklik yapmaksızın personel yetkileri ile tamamlanması yönündeydi.
- İkincisi ise, çoğunluk sistemine geçiş gayretleriydi.

Bu sistemde parti listelerinden vazgeçiliyordu. Neticede, Almanya'nın seçim sistemi birinci istikamete uygun modifiye edilmiş bir anlayış sistemi (modifiziertes Verhältnswahlrecht) oldu. Bu sistem 1953'ten bu yana seçmenlerin iki farklı tercihte bulunmaları esasına dayanmaktadır: İlk tercihte seçmenler kendi bölgelerinin adaylarını seçmektedir. Burada kullanılan oylar İngiliz nisbi çoğunluk esasına göre değerlendirilmektedir. Başka bir ifadeyle, en çok oyu alan aday seçilmekte ve ikinci tur yapılmamaktadır. Seçmenler ikinci tercihleriyle partiler tarafından belirlenen eyalet listelerini oylamaktadırlar. Bu listelerle, doğrudan aday gösterilenlerin önemli bir bölümü sandalyeyi garantilemektedir. Ancak seçim bölgelerinde kazanan adaylar Federal Meclisteki sandalye dağılımında partilerin genel listelerine ilave edildiğinden, ikinci tercih ile seçilen listelerden kazananlar parlamentonun politik yapısının belirleyicisi olmaktadır.

Seçmenlere sunulan parti listeleri Alman seçim sisteminde donmuş vaziyettir. Sıralamada bir değişiklik yapılması ya da bazı isimlerin liste dışına çıkarılması imkansız gibidir. Seçmenlerin sadece farklı paketler arasında bir tercih yapma imkanları bulunmaktadır. Bu listeler de partiler tarafından titizlikle karara bağlanmıştır. Bu süreç günümüzde çok ağır şekilde eleştirilmektedir: H. H. V. Arnim bunun Anayasa tarafından öngörülen doğrudan seçim ilkesine ters düştüğünü ifade etmektedir. Mevcut sistem içinde, seçmenler gerçekte sadece ve sadece dolaylı bir seçim imkanına sahiptirler. Çünkü adayların belirlenmesi ve listede sıralamalarının yapılması ikinci seçmenler durumundaki parti elemanları tarafından yerine getirilmektedir. (Bu elemanlar halk tarafından seçilmemektedir). Arnim'in kanaatine göre mevcut seçim sistemi Anayasaya açık bir şekilde aykırıdır. Seçmenlere kesin listeler sunan Alman seçim sistemi Weimar Cumhuriyetine kadar uzanan bir geleneğe sahiptir. Bu gelenek ise çok ortalama bir demokrasi anlayışına dayanmakta ve uluslararası kıyaslamalarda çağdaş bulunmamaktadır.¹²

12 Bkz. H. H. v. Arnim (Dipnot 9), s. 47 vd.

Önceden belirlenen kesin listeler sadece seçmenlerin tercih alanlarını sınırlandırmakla kalmamakta, aynı zamanda parti içi uzlaşmalara ve kumpasların oluşmasına da neden olmaktadır. Ute ve Erwin K. Scheuch, Köln'deki mahalli politika örneğinde bu uzlaşmaların bazen parti sınırlarını da aşabildiğini göstermişlerdir. Adaylar liste ile ilgili hesaplamalara sadece garantili sıra olduğunda dahil edilebilirler.¹³ Aslında mahalli idareler seçim sistemi vatandaşlara çok sayıda eyalette partilerin liste tekliflerine katılma, onları etkileme ve listelere müdahale etme imkanı tanımaktadır. Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen ve Rheinland-Pfalz eyaletlerinde bir aday için üçe kadar oy kullanabilme imkanı vardır. Seçmenler, adayları farklı sayıdaki parti listelerinden seçebilme imkanına sahiptir. Bazı adayların listeden çıkarılması, üstünün çizilmesi de mümkündür. Buna karşılık, seçmenler Eyalet parlamentosu seçimlerinde bu imkanların hiç birisine sahip değildir. Burada sabit listeler üzerinden seçim yapılmaktadır. Sadece Bayern ve Baden Württemberg eyaletlerinde doğrudan seçimle parlamentoya giremeyen adaylar arasından kimlerin sandalye kazanacağı konusunda en çok oy alma sırası geçerli olmaktadır.

Başka ülkelerde ise ülke parlamentosu için de esnek listeler üzerinden seçim yapılmaktadır. Mesela, Avusturya'da 1992 yılında yapılan seçim reformundan sonra seçmenler bölge ve eyalet listelerinde her bir aday için ilave bir oy daha kullanabilmekte, tercihte bulunabilmektedir. Ancak, bu imkanın tesiri sınırlıdır. Çünkü 1994 yılındaki ülke parlamentosu seçimlerinde bu şekilde seçilen adaylar zaten parti listelerinden de milletvekili olabilen adaylar olmuştur. Bölge seçimlerinde her dört seçmenden birisi bu imkanı kullanmıştır.¹⁴

İsviçre ve Lüksemburg'ta seçmenler çok daha büyük bir tercih ve etkileme imkanına sahiptir. İsviçre ülke parlamentosu serbest kanton listelerine dayalı bir nispi seçim sistemiyle belirlenmektedir. Seçmenler çok sayıdaki adayları iki defa listeye dahil edebilirler, adayların üstünü çizerek liste dışı bırakabilir ve bunların yerine başka parti listelerinden adayları yerleştirebilirler. Bunun için seçmenlere boş bir resmi oy pusulası verilir. Seçmenler bu pusula üzerine partilerine bakmaksızın kendi tercihlerine göre oluşturdukları listeyi yazarlar. Adı böylece yazılan adayların aynı seçim bölgesinin adayları olması gerekmektedir. Ekim 19'95'te yapılan son ülke parlamentosu seçimlerinde seçmenlerin % 71'i partiler tarafından hazırlanan listelerde değişiklik yapmışlardır.¹⁵ Lüksemburg'da da seçmenler tercihlerini ifade ederken İsviçre'deki seçmenlerin imkanlarına sahiptir. Ülke dört seçim bölgesine (circonscriptions) ayrılmıştır. Her bölge 7 ile 23 arasında değişen sayıda milletvekili göndermektedir. Her seçmenin kendi bölgesinden seçilecek

-
- 13 Bkz. E. K. Scheuch/ U. Scheuch, Cliques, Klüngel und Karrieren, Reinbek 1992, s. 79 vd.
 - 14 Bkz. W. C. Müller/ Chr. Scheucher, "Persönlichkeitswahl bei der Nationalratswahl' 1994. Österreichisches Jahrbuch für Politik '94. Wien 1995. s. 171218
 - 15 Bkz. Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dczember 1976 und Neue Zürcher Zeitung vom 1.11.1995.

milletvekili sayısı kadar oy hakkı bulunmaktadır. Seçmen bu hakkını oy kullandığı seçim bölgesinden aday olan bütün adaylar için kullanabilir ve her aday için iki oy verebilir. 1994 yılında yapılan seçimlerde seçmenlerin % 40'ı bu imkanı kullanarak partiler tarafından hazırlanan listeleri değiştirmiştir.¹⁶

Seçmenlerin çeşitlendirme imkanları bakımından İsviçre ve Lüksemburgtaki seçim sistemi şüphesiz dünyanın en demokratik seçim sistemidir. Bu örnek temelinde, bütün nispi çoğunluk esasına dayalı sistemler doğrudan seçmen etkisini mümkün kılar hale getirilebilir. Alman seçim sistemi de katı parti listeleri çözülmek suretiyle doğrudan demokratik bir karakter kazanabilir. Açık listeler, dolaylı etkisini partilerin aday belirlemesi ve politik personelin toplanmasında gösterir. Bu seçim sisteminde garanti altına alınmış liste sıraları olmadığından, kazanmanın tek yolu parti içi çalışma (ve lidere uyum) olmaktan çıkacaktır. Potansiyel adaylar artık seçmenin takdirini kazanmaya gayret etmek mecburiyetindedirler. Oyu artırma ve listeyi çeşitlendirme imkanı çoğunluk esasına dayalı sistemi kişiselleştirmektedir. Oysa böyle bir hali mevcut sistemde hissetmek bile mümkün değildir. Parti içi adaylık sürecinde yapılması zorunlu olan değişiklikler, kenarda kalan siyasilere de önemli şans anlamına gelecektir. Aynı zamanda parti üyeleri ve seçmenler bakımından kontrol dışı olan kural dışı sıra kapma mücadelesi de anlamını kaybedecektir.

Uluslararası kıyaslamalarda seçmenlere politik şahsiyetlerin belirlenmesi ve karar alma süreçlerini etkileme imkanı veren daha başka düzenlemelere de rastlanılmaktadır. Mesela, Fransız seçmenleri çoğunluk esasına dayalı seçim sistemleri içinde ilk turdaki tercihleri ile sağda ya da solda ikinci tur için kimin daha fazla şans sahibi olduğunu belirleyebilmektedirler. Amerika'da adayların belirlenmesinde ön seçim usulü vardır. Amerika, esnek parti yapılanmasına sahip olduğundan, Avrupa anlamında bir parti üyeliği söz konusu değildir. Bu bakımdan bu önseçimi adayların seçmenler tarafından ön elemesi olarak görmek mümkündür. Ancak, Almanya'da partiler kayıtlı üyelere sahip olduklarından Amerikan sistemini Almanya'da uygulamak mümkün değildir. Netice olarak, açık ve esnek listeler uygulaması doğrudan demokrasinin gerçekleştirilmesi için realist bir imkan olarak Önümüzde durmaktadır.

IV. PARTİ İÇİ DEMOKRASİ

Almanya'da doğrudan demokrasi tartışmalarında, çoğu zaman demokratik karar oluşumunun aynı zamanda parti içi yapı ile gerçekleştirilmesinin mümkün olduğu unutulmaktadır. Ernst Fraenkel daha 1964 yılında kaleme aldığı ve çok tartışılan "Anayasal Demokratik Devlette Temsili ve Halkoymasına Dayalı

16 Bkz. Texte coordonne de la loi electorale du 31 juillet 1924 et des actes modificatif's (Stand 1994) und Mitteilung der Luxemburgischen Botschaft "Ventilation des suffrage" vom 13.11.1996.

Unsurlar” isimli makalesinde bu ilişkiye dikkat çekiyordu. Ona göre, temsili ve oylamaya dayalı unsurlar arasında dengenin kurulması devlet anayasasının değil partiler mevzuatının meselesidir. Bir devlet içindeki, demokrasinin seviyesi parti içi demokrasiye gösterilen özene bağlıdır. Temsili demokratik düzenin kendinden beklenen fonksiyonlarını yerine getirmesi ve devamlılığı, partilerin ve diğer demokratik örgütlerin içinde oylamaya dayalı güçlerin yeterli hareket alanına sahip olmalarına bağlıdır.¹⁷

Bunun için doğrudan demokrasiye giden dördüncü yol partilerin içinden geçmekte ve parti içi etkilemede günümüzdekine nazaran daha büyük bir ölçeği gerektirmektedir. Bu, siyasi konularda ya da hedef tayininde üyelerin görüşlerine başvurulması yoluyla gerçekleştirilebilir. Ama bundan daha da önemlisi parti kadrolarının üyeler tarafından doğrudan seçilmesidir. Almanya’da siyasi partiler delege esasına dayandıkları için parti içi yapılar bu gereklerden oldukça uzaktır. Üyeler, partilerin ilçe örgütlerinin üyelerini, ilçe örgütleri de bölge ya da eyalet delegelerini, delegeler de federal parti örgütünü seçmektedir. Yeşiller bu kuralın istisnasını oluşturmaktadır. Yeşiller’de federal parti meclisi delegeleri doğrudan ilçe meclisleri tarafından seçilebilmektedir. SPD’de de bölge meclislerinin altında yer alan kurullar tarafından seçilme imkanı vardır. Netice olarak parti yapılanması sade üyelerin en üst katlara erişmesinin imkansız olduğu çok katlı bir binaya benzemektedir.

Son yıllarda delege sisteminin sakıncalarını giderme ve seçmenlerin kararlara doğrudan katılmasını temin etmeye yönelik çabalara tanık oluyoruz. Yeşiller daha 1980 yılında siyasetin bütün konularında üyelerin karar vermesini Öngörüyordu. Üyelerin % 5’inin, (bir ilçe teşkilatında % 10’unun) ve 3 eyalet organı, eyalet meclisi veya federal meclis üyesinin isteği bir konuda harekete geçilmesi için yeterli sayılmaktadır. Ancak, bu konuda ilk adım partinin gelecekte liderinin kim olması gerektiği konusunda yaptığı üye anketleri ile SPD tarafından atılmıştır. Bu anketin neticesinde Rheinland-Pflaz eyaleti başbakanı Scharping yüzde 40,3 ile yüzde 33,2 oy alan Gerhard Schröder ve yüzde 26,5 oy alan Heidemarie Wiczorek-Zeul’ün önünde yer almıştır.¹⁸

Bu ankete çok yüksek oranda katılım olması üzerine SPD aynı yılın Kasım ayında Wiesbaden’de yaptığı kongresinde organizasyon statüsü konusunda iki önemli karar aldı: Birincisi, herhangi bir konuda üyelerin oylamasına gidilmesi için üye sayısının yüzde 10’unun; parti yönetiminin veya grubunun 3/4’ünün ya da bölge yönetiminin 2/5’inin talebinin yeterli olmasına karar verildi. İkinci olarak, aynı zamanda başbakan adayının da aynı usulle belirlenmesi öngörüldü.

17 Bkz. E. Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1968, s. 118 vd.

18 H. Klages, "Der schwierige Bürger und die Parteien", in: W. Gellner/H.J. Veen (Hrsg.), Umbruch und Wandel in westeuropäischen Parteiensystem, Frankfurt/M. 1995, s. 44 ff.

Kasım 1993'te yapılan bu değişiklikler parti üyelerine parti örgütünü tabandan tavana kadar etkileme ve belirleme imkanı vermiştir. Bu imkan sayesinde bugüne kadar mahalli düzeyde belediye başkan adaylarının belirlenmesinde çok sayıda oylama yapılmıştır. Hamburg, Thüringen, Bremen ve Berlin'de eyalet başkanı veya belediye başkan adayları bu usulle belirlenmiştir.

CDU ise Ekim 1995'teki Karlsruhe kongresinde bu konuda çekingen davranmış ve sadece üyelerin personel konularında görüşlerinin alınması ile yetinmiştir. Ancak CDU eyaletler düzeyinde ve mahalli idarelerde daha farklı bir görünüme sahiptir. Mesela, Nordrhein-Westfalen eyaletinde parti eyalet başkanı Mayıs 1994'de üye anketi ile belirlenmiştir. Ayrıca buradaki çok sayıda mahalli teşkilat delege sistemini terk etme yönünde karar almıştır. Burada parti yönetim kadroları ve adaylar üye meclisleri ile belirlenmektedir.¹⁹

FDP ise Aralık 1995'de üyelerin belirleyiciliği konusunda önemli bir adım attı. Buna göre parti genel merkezinin bizzat kendisi, 5 eyalet yönetimi, ilçe yönetimlerinin 1/3'ü ya da üyelerin yüzde beşinin talebi halinde üye oylamasına gidilmesi mümkün hale gelmiştir. Bu oylamanın bağlayıcı olması için, oylamanın posta yolu ile yapılması ve üye sayısının en az dörtte birinin katılması gereklidir.

Ön oylama ve tiye oylamaları hakkında ancak eyaletler ve federal devlet düzeyinde gerçekleştirilen uygulamalara göre bir hüküm vermek mümkündür. Bu uygulamalara öncelikle şaşırtıcı oranda yüksek katılım dikkati çekmektedir. Normal olarak parti yönetimleri üyelerin ancak yüzde 10'unu harekete geçirebildikleri halde, SPD'nin gelecekteki lideri konusunda 13 Haziran 1993'de üyelerin yüzde 56,7'si, Bremen'deki uygulamada oy verme işlemi sadece 4 saat müsaade edildiği halde yüzde yaklaşık 50'si, FDP'nin seçmen oylaması yapılması konusundaki uygulamasına yüzde 43'ü, CDU'nun Nordrhein-Westfalen'deki parti liderinin belirlenmesi konusunda yüzde 44,6'sı (yaklaşık 210.000 üye) oy kullanmışlardır.

Bu sayılar, politik karar alma sürecine tam iştirak konusunu ciddi bir ihtiyaç olarak gündeme getirmektedir. Bu durum son zamanlarda toplumsal yapıdaki değişimle ilgili olarak sosyologlar tarafından kullanılan "değerlerin değişimi" kavramına da uygun düşmektedir. Değerlerin değişimi sürecinin etkilediği insan ideal vatandaş imajına uymakla birlikte, parti yöneticilerinin hayal ettikleri vatandaş tipiyle bir uyuşma da söz konusu değildir.²⁰ Nitekim 1992/93 yıllarında CDU üyeleri arasında yapılan bir araştırmada cevap verenlerin üçte ikisi bütün kademelerdeki parti yöneticilerinin delege sistemi yerine doğrudan üyeler tarafından seçilmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Bu araştırma karar almaya katılmayı,

19 H.J Veen/V. Neu, Politische Beteiligung in der Volkspartei, Sankt Augustin 1995, s. 9, 15 ve 29.

20 Bkz. S. Schieren, "Parteiinterne Mitgliederbefragungen- Ausstieg aus der Professionalität?", in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1996) 2, s. 227.

bağlılıktan çok daha önemli bulan yeni üye tipinin varlığını göstermiştir. Üyelerin yaşı küçüldükçe, karar almaya katılma talepleri de artmaktadır.

Yukarıda verilen örneklerin de açıkça gösterdiği gibi, toplumda kişilerle ilgili olarak alınacak kararlara katılma isteği çok yüksektir. Bu durum 11 Haziran 1995'te yapılan ve katılanların yüzde 64,5'inin Henning Scherf'i geleceğin hükümet başkanı olarak görmek istediklerini belirttikleri Bremen oylaması için de geçerlidir. Buna karşılık personel belirlenmesi dışındaki konulardaki tecrübeler aynı derecede açık değildir. Mesela, muhtemel koalisyonun şekli konusunda Bremen'liler net bir cevap vermemişlerdir: Yüzde 49,6 "rot-grün" (Sosyal Demokratlar ve Yeşiller), yüzde 50,4'ü ise "rot-schwarz" (Sosyal Demokratlar ile Hristiyan Demokratlar) koalisyon yönünde tercih belirtmişlerdir. Tabii bu arada, haklı olarak koalisyonun şekli konusundaki üye oylamasına gidilmesinin siyasi partilerin pazarlık ve müzakere gücünü azaltıp azaltmayacağı sorusu gündeme gelmiştir.

Üyelerin personel dışındaki kararlara katılması diğer soruları da gündeme getirmektedir: Öncelikle üye oylamasının maliyet ve sonuçları konusu akla gelmektedir. Bu bakımdan, bu usulün öncelikle başka alanlarda da karar alınmasını gerektirmeyen otonom politik alanlar için kullanılması akla gelmektedir. Ancak partilerin seçim ve programları üzerinde bir üye oylaması, bu oylamanın sonuçlarının partinin gelecekteki politikası hakkında kapsamlı bir belge olması bakımından anlamlı gözükmektedir.

Personel dışındaki konularda yapılacak üye oylamalarında alınan kararlar aynı zamanda federal anayasa ve eyalet anayasalarında ifadesini bulan, parlamenterlerin seçmenlerinin tercih ve isteklerinden bağımsız olmaları ilkesi ile çatışacağı da söylenebilir. Değişen politik şartlara uygun olmayan üye oylaması sonuçları hakkında ne gibi bir işlem yapılacağı konusunda SPD tarafından bir çözüm bulunmuştur. Buna göre parti genel kurulu bu şekildeki kararlar 2/3 ve salt çoğunlukla kaldırabilir. Bu kararı delegelerin vereceği muhakkaktır. O halde personelle ilgili kararlarda üye oylamasına gidilmesi bu bakımdan da önem kazanmaktadır.

Bu zamana kadar personelle ilgili hususlarda üye oylaması yöntemiyle alınan kararların yürürlüğe girmesi, bu sonucun parti yetkili organlarıncı onaylanması şartına bağlı kalmıştır. Bu tür üye oylamasına gidilmesi zorunlu olmayıp, yine bu organların verecekleri karara bağlıdır. İşte bu noktada Siyasi Partiler Kanunu'nun 9. Maddesi demokrasi bakımından bir engel durumundadır. Bu maddeye göre; Parti yönetimi ve yüksek organizasyon kademelerinde görev alacaklar partinin genel kurul delegeleri (parti meclisi) ya da üyeler tarafından seçilmelidir. Ancak üyeler genel kurulunun toplanması ilçe seviyesinde bile davetli sayısının çok fazla olması sebebiyle hemen hemen imkansız olduğundan, pratikte delegeler belirleyici olmaktadır. Siyasi Partiler Kanunu bu haliyle oligarşik bir yapıyı ön-

görmekte ve karar alma sürecine katılımı kısıtlamaktadır. Çözüm ancak uygun bir düzenleme ile mümkün olabilir: Sadece yönetici kadrolar değil, bütün kademelerdeki delegeler de doğrudan üyeler tarafından seçilmelidir. Bunun için de seçmen sandıklarının ve talep halinde posta yoluyla oy kullanmanın mümkün hale getirilmesi gerekmektedir.

Parti içi demokrasi kavramı içinde genel seçimlerdeki adayların belirlenmesi önemli bir yer tutmaktadır. Demokratik yönetim sistemlerinde bu konu siyasi partilerin en önemli meselesi olarak kabul edilmektedir. Aslında Federal Seçim Kanunu parlamento üyesi adaylarının bir partinin üyeleri tarafından belirlenmesine müsaade etmektedir. Ancak bu yola gidilmesi partilerin seçim bölgeleri içinde sahip oldukları yüksek sayıdaki üyeleri nedeniyle pek mümkün olmamaktadır. 1994 genel seçimlerinde Nordrhein-Westfalen eyaletinde CDU bu usulü kullandı. Ancak üyelerin sadece yüzde 15 ile 20'si arasında bir oranının oylamaya katılabildiği görülmüştür. Mesela, 44 numaralı seçim bölgesinde kazanan aday 650 oydan 441'ini almıştır. Toplam 2569 üye oylamanın yapıldığı okul salonunda yer bulamamışlardı. Aynı şekilde 4953 parti üyesinin bulunduğu 65. seçim bölgesi için Godesberger Şehir Salonunda yapılan oylamada sadece 814 üye oy kullanabilmiştir.²¹

Bu sayılar Federal Seçim Kanununun aynı zamanda demokrasiyi frenleyici bir fonksiyona sahip olduğunu göstermektedir. Adayların sandıklarda oy kullanılması ya da posta yoluyla oy kullanılması yoluyla belirlenebilmesinin mümkün olmaması, siyasi partileri uygulaması kolay olan delege sistemine yöneltmektedir. Eyalet listelerinin belirlenmesinde bu dilemma daha keskin bir şekilde kendini göstermektedir: Aday belirlemesi mevcut düzenlemelere göre sadece delege konferansları yoluyla mümkündür. Bu konferanslarda ise üyeler tamamen devre dışı kalmaktadır.

Sonuç olarak siyasi partilerde üyelerin karar alma sürecini doğrudan etkilemeleri sadece parti yöneticilerinin bu konudaki isteksizliğinden değil, aynı zamanda hukuki engeller sebebiyle de mümkün değildir. Bu zamana kadar gerçekleştirilen üye tercihlerinin belirlenmesi uygulamaları sadece parti yönetiminin isteğine dayanmaktadır. Yönetici kadroların doğrudan üyeler tarafından belirlenmesi ne parti zirvesi, ne eyalet ne de ilçe kadroları bakımından söz konusu olmamıştır. Mannheim'da 1995 Kasımında üyelerin katılımı olmaksızın Scharping'in yerine Lafontain'in seçilmesi üyelerin doğrudan katılımı konusunda bir geri adım olmuştur.

Oysa aynı zaman dilimi içinde parti içi karar oluşturma bakımından Almanya ile diğer Avrupa ülkeleri arasındaki mesafe giderek büyümektedir. Diğer ülkelerde çok sayıda parti son yıllarda üyelerinin etkili katılımını gerektiren organi-

21 Bkz. General-Anzeiger (Bonn), 20.1.1994 ve 22.1.1994.

zasyon reformlarını uygulamaya koydular: Mesela İngiliz İşçi Partisi 1981 yılından itibaren liderlerinin seçilmesi usulünde reform yaptı ve parti üyeleriyle bağlı organizasyonların (sendikalar, Socialist Societies) üyelerinin oy hakkını uygulamaya koydu. Parti aynı zamanda muhalefet lideri veya başbakan olan liderini Electoral College diye isimlendirilen kurul üstüne seçmektedir. “Bir üye bir oy” (one member, one vote) esasıyla üç seksiyon seçilmektedir: Bu seksiyonların ilki partinin millî meclis ve Avrupa Parlamentosu üyelerinden, ikincisi doğrudan üyelerinden ve üçüncüsü dolaylı üyelerinden oluşmaktadır. Seksiyonlarda elde edilen sonuçlar verilecek nihai kararda üçte bir oranında ağırlığa sahiptir. Bu usul öncelikle liderin seçimi konusunda tek yetkili durumundaki meclis grubunun sınırlandırılmasına yönelik olarak parti içi sol gruplar tarafından savunulmuştu. Zaman içinde parti liderinin seçiminde üyelerin ağırlığının ciddi bir biçimde arttığı görülmektedir.

İşçi Partisinin parlamento adayları seçim bölgelerindeki parti üyeleri tarafından belirlenmektedir. Bunun için talep halinde posta yoluyla oy kullanılması mümkündür. Ancak mevcut parlamento üyeleri (sitting MP) için imtiyazlı şartlar geçerlidir. Millî Yürütme Komitesi (Nationale Executive Committee, NEC) bütün aday göstermeleri onaylamalıdır. İngiliz muhafazakarları da seçim bölgesi teşkilatı üyeleri aday belirlemede karar vermektedirler.²²

Avusturya’da her iki büyük hükümet partisi de 1994 genel seçimlerinden bu yana ön seçim uygulaması yapmaktadırlar. SPÖ’de sadece parti üyeleri oy hakkına sahipken, ÖVP’de açık ön seçim uygulaması yapılmakta ve ilgi duyan parti üyesi olmayan vatandaşlar da katılabilmektedir.

Fransız Sosyalist Partisinde (Parti Socialiste) seçim bölgesindeki parti üyeleri ön seçim suretiyle adayları belirlemektedirler. Bu önseçimlere katılma oranı yüzde 80 civarındadır. Fransız Cumhurbaşkanı adayı da Şubat 1995’te bütün parti üyeleri tarafından seçildi. Yüzde 75 oranında gerçekleşen bir katılma ile katılan üyelerin yüzde 65,8’i Jospin ve yüzde 34,2’si de Emmanuelli yönünde oy kullandılar.

Belçika’da parti üyeleri listelerdeki sıralamaya karar vermektedirler. Bu hakkın kullanımı Flaman Hristiyan Demokrat Partisinde yüzde 80, Wallon Sosyalis Partisinde ise yüzde 78,8 oranındadır. Hristiyan Demokrat Parti yönetimi genellikle daha önce gerekli uzlaşmaların sağlandığı listeler sunmakta ve bu listeler nadiren değiştirilmektedir. Hollanda Demokratlar 66 Partisi de benzer bir uygulama içindedir.²³

22 Labour Party Rule book 1995, 3C-Rule 5, aynı şekilde 4B; Notes on Procedure for the Selection and Adoption of Coservative Parliamentary Candidates... CCO, Kasım 1994.

23 M. Gallagher/ M. Marsh (Hrsg.), Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics, London u.a, 1988, s. 25 ff., 75 ve 204.

Uluslararası kıyaslamalar siyasal sisteminde parti üyelerinin personel işleriyle ilgili katılım imkanlarının hiç bir şekilde mümkün olan sınırlarına gelmediğini göstermektedir. Bütün organizasyon kademelerinde yönetici pozisyonlarının doğrudan seçimi mümkündür. Bu durum delegeler bakımından da geçerlidir. Çünkü delegelerin doğrudan seçimi konusunda engelleyici bir hukuki hüküm bulunmamaktadır. Bu noktada Alman partilerinin aday belirleme konusundaki çekingenlikleri özellikle dikkati çekmektedir. Gallagner/Marsh'ın ifadeleriyle “politikanın gizli bahçesinin” (Secret Garden of Politics) aydınlatılması ve havalandırılması gerekmektedir. Parti üyeleri doğrudan parlamento adaylarını ve eyalet listelerindeki adayları doğrudan seçimlerle belirleyebilmelidir. İşte burada ön seçim ve posta yoluyla oy kullanma şeklindeki “üçüncü yol” gereklidir. Bunun için de Seçim Kanunlarında gerekli değişiklikler yapılmalıdır. Adayların bu şekilde belirlenmesinin Amerika'daki sistemle kıyaslanıp kıyaslanamayacağı konusu tartışmalıdır. Çünkü farklı parti yapılanmaları söz konusudur. Avrupa ülkelerinde ön seçimler kural olarak kayıtlı üyeler arasında yapılmaktadır. Seçim adayları, delegeler ve yönetici kadroların doğrudan seçimi Alman partilerinin yapılmasını ciddi şekilde değiştirecektir. Bu durumda mahalli kurullar eyalet ve federal meclis adaylarının sahnesi haline gelebilir ve bu kurullar karakterlerini yitirebilirler.

V. ÖZET

Bu çalışmanın amacı, modern demokrasilerde halkın doğrudan katılımı için çok sayıda yol bulunduğunu göstermektir. Bu konudaki çabaların sadece (halk oylaması ya da halk baskısı gibi) belirli bir alana yönelmesi, bir yandan reform enerjilerinin birleştirilmesine neden olurken, diğer yandan da bu yöntemlerin avantaj ve dezavantajlarının gözardı edilmesine yol açmaktadır. Burada sözü edilen dört yöntem uluslararası kıyaslamalara dayanmaktadır. Bu bakımdan bu yöntemler hakkında ancak uygulandıkları politik sistemler içinde bir hüküm vermek mümkündür. Bu yöntemlerin sadece Alman tarihi temelinde değerlendirilmesi yeterli ve isabetli olmaz.

Modern demokrasilerde vatandaşların demokratik karar alma, uygulama ve denetleme mekanizmalarına doğrudan katılımı için çok değişik imkanlar bulunmaktadır. Ancak yine de burada açıklanmaya çalışılan dört yöntemin temel farklılıklarının belirtilmesi gerekir: Halk oylaması ve halk baskısı temsili karar oluşum süreci içinde bir gerginliğe neden olabilir. Böyle bir durumla karşılaşılması daha çok münferit hukuki düzenlemelere, bilhassa oylama konusundaki düzenlemelere bağlıdır. Ancak prensip olarak halk oylaması sonucunun parlamento ve orada bulunan partilerin düşüncülerinin aksi istikamette tecelli etmesi her zaman mümkündür. Halk oylamasına dayalı (İsviçre gibi) demokrasilerde çatışma halinde halk oylamasının önceliği bulunmaktadır. Bu durum ise Avrupa Birliği po-

litikasında olduğu gibi, bazan politik kararların sürüncemede kalmasına neden olmaktadır.

Aynı çatışma anlayışı yönetici organların doğrudan seçimi konusunda da kendini göstermeye adaydır: Halk tarafından seçilen bir başkan yine halk tarafından seçilen hükümetin muhalifi durumunda bulunabilir. Ya da Weimar Cumhuriyetinin son döneminde olduğu gibi parlamentoyu maniple etme teşebbüsünde bulunabilir. Mesela Fransa'da cumhurbaşkanı başka türlü oluşan parlamentodan çıkan hükümetle kooperasyon yapmaya hazır olmalıdır. Her ne kadar Almanya'da doğrudan seçilen belediye başkanı modeli işlerliğini ispatlamışsa da bu, bu modelin olduğu gibi eyalet ya da federal devlet düzeyine taşınabileceği anlamına gelmemelidir. Çünkü bu durumda başbakan ya da cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi parlamenter demokrasiyi Amerikan başkanlık sistemine dönüştürebilir. Bu durumda da parlamento ve siyasi partilerin rollerinin yeniden belirlenmesi gerekir. Halk oylamasına dayalı demokrasiler ile başkanlık sisteminin müşterek özelliği seçmenlerin tercihlerinin iki farklı usulle belirlenmesine dayanmasıdır.

İşte bu noktada son iki modelin her ikisinde de halkın doğrudan etkileme sürecine katılması çatışma tehlikesi yaratmamaktadır. Parti içi demokrasinin temin edilmesi ve seçim hakkının kullanılması sırasında belirtilen reformların yapılması halinde, politik karar alma sürecinde birbirinden farklı ve bağımsız işleyen süreçlerin getireceği muhtemel tehlikeler bertaraf edilmektedir. Bu bakımdan bu yollar her durumda Almanya'nın parlamenter hükümet ve parti demokrasisi içinde uygulanabilir modellerdir. Halkın tercihi gerekli reformların uygulamaya konulması halinde yine partiler, seçimler ve parlamentolar tarafından ortaya konmaya devam edecektir. Bu bakımdan parlamenter ve parlamento dışı kararların (halk oylaması ya da doğrudan seçim) birbirleriyle çatışması üçüncü ve dördüncü yolların kullanılması halinde yaşanmayacaktır.

Seçmenlerin karar alma sürecine daha fazla katılmaları konusu bir çok yazar tarafından farklı reaksiyonlarla Alman "parti devleti"nin gelişmesi bağlantılı olarak ele alınmaktadır. Halk oylaması ve doğrudan seçimlerin uygulanması talebi kural olarak partilerin etkilerinin sınırlandırılması görüşünden kaynaklanmaktadır. Daha güçlü bir halk katılımı için yukarıda belirtilen yollardan birincisi ve ikincisi bunlara göre partilerin bulunmadığı bir karar oluşturmayı sağlamalı ve böylece partiler tarafından oluşturulan parlamentolara bir alternatif olmalıdır. Başka bir ifadeyle, seçmenlerin, doğrudan seçilen yöneticilerin, bağımsız organların ve partilerin birbirlerini kontrol edip ve dengeledikleri (checks and balances) yeni bir güçler dağılımı arzu edilmektedir. Buna karşılık üçüncü ve dördüncü yollar (seçim hakkı değişiklikleri ve parti içi demokrasi) siyasi partiler sisteminin ve parlamentonun kendi içinde bir reforma tabi tutulması üzerinde durmaktadır. Burada esas talep partilerin personel ve aday belirleme işlerine yöneliktir.

Ancak doğrudan demokrasi üzerinde düşünürken bir yandan idealist, diğer yandan da realist düşünmek zorundayız: İdealist teklifler John Stuart Mill tarafından “iyi despotların yönetimine karşı ileri sürülen argümentlere dayanmaktadır: Halkın yönetimi despotik sistemlerden farklı olarak vatandaşlarda “kendi işlerini kendilerinin düzenlemesi=karar vermesi arzusunun” uyandırmak ve her şeyden evvel “halkın kendi kendini geliştirmesine gayret etmelidir. Politika da insanlar için yapılmalıdır, “onları oldukları veya yakın gelecekte olabilecekleri hal için”.²⁴ Bu şekilde ortaya konan bir doğrudan demokrasinin amacı, vatandaşların politik angajmanlarını ve karar alma kabiliyetlerini arttırmaktır.

Realist teklifler ise temsili modern demokratik sistemin devam etmesi ve hiç bir şekilde ütopyik bir doğrudan demokrasi ile ortadan kaldırılmaması gerektiği esasına dayanmaktadır. Reform teklifleri de doğrudan demokrasi unsurlarının bu temsili sisteme dahil edilmesi yönündedir. İsviçre ve Kaliforniya’da uygulanan halk oylaması ve halk baskısı yöntemlerinde de siyasi kararlar yine büyük ölçüde parlamenter ve idari organlar tarafından alınmaktadır. Temsili ve doğrudan demokrasi ayrımı analitik olarak anlamlı olsa da, bunlar karar oluşturma formları olarak birbirlerinin rakipleri biçiminde gösterilmemelidir. Temsile prensip olarak karşı olan Jean-Jacques Rousseau bile temsili bir sistem içinde yaşayan İngilizlerin en azından seçim günü özgür olduklarını kabul etmek zorunda kalmıştı.²⁵

24 J. St. Mill, *Betrachtungen über die repräsentative Demokratie*, Paderborn 1971, s. 23 ve 64f.

25 J.-J. Rousseau: *Du Contrat Social*, Livre III, Chap. XV.

1961 ANAYASASI DÖNEMİ

Dr. Erol ALFAR
As. Yük. İd. Mah. Üyesi

GENEL OLARAK ¹

1950'de serbest seçimlerle iktidara gelen Demokrat Parti iktidarının, demokratik ilkelerden uzaklaşması, karşıt görüşlülere ezip dikta rejimi kurmaya çalışması, elinde bulunan sivil olanakların buna yetmemesi nedeniyle orduyu amacına alet etme girişiminde bulunması üzerine yurdu bu tehlikeli durumdan kurtarıp özlediği demokratik rejime kavuşturmak amacıyla 27 Mayıs 1960 Askeri ihtilali yapılmıştır, Türkiye 27 Mayıs 1960'dan yeni parlamentonun toplanma tarihi olan 25 Ekim 1961 tarihine kadar Milli Birlik Komitesi adını taşıyan bir subaylar heyetinin geçici yüksek yönetimi altında idare edilmiştir. Bu komite 27 Mayıs 1960'dan 6 Ocak 1961'de kurucu Meclis açılıncaya kadar yasama ve yürütmeyi denetleme yetkilerini tek başına kullanmıştır. Kurucu Meclis açıldığında bu meclisin bir organı durumuna girmekle birlikte hükümeti denetleme yetkisini tek başına korumuş, yalnızca yasama yetkisini Temsilciler Meclisiyle paylaşmıştır. Ancak yasama alanında da üstün bir durumda olmuştur.

Milli Birlik Yönetiminin ayrıntılı olarak bir inceleme ve araştırmasını yapmak anayasa ve siyaset ilmine düşen bir görevdir. Ancak yönetimin konumuzla ilgili yönlerine dokunmakta yarar da vardır.

Yukarıda açıklandığı üzere, hukuka bağlı yönetim ancak hukuk devleti anlayışı içinde oluşur. Hukuk devleti anlayışı da yeterli ve güvenli bir biçimde gerçekleşebilmek için siyasi özgürlüklere dayanan demokratik bir ortam ister. Milli Birlik yönetiminin amacı demokratik bir düzene ulaşmaktır. Fakat kendisi, ne kuruluşu, ne de işleyişi yönünden demokratik bir rejim sayılamazdı.

Demokratik düzene en kısa sürede ulaşmanın gerekliliği kuşkusuzdur. Bu zorunluluk tüm yetkili çevrelerce de kabul olunmakla birlikte eski Anayasa rejimi çökmüş olduğu için yeni Anayasa ile yeni seçim yasası yapılmadan, üstelik Demokrat Parti döneminden kalan önemli bir takım sorunları çözümlemeden seçime gidilemeyeceği düşüncesi ağır basmıştır. Bilindiği üzere yeni Anayasa ile

1 Eroğlu, s. 41-45; Karatepe s. 41-42; Gözübüyük, s. 27; Günday, s. 29; Balta, Kısa İdare; s. 23- 46; Balta, Giriş, s. 45-49; Onar, s. 164-209; Giritli-Akgüner, Giriş, s. 37; Duran, s. 19-20.

seçim yasasını yapmak ve geçici dönemin yüksek yönetimini sağlamak amacıyla genel oyla milletçe bir kumcu meclisin seçilmesi ve bu biçimde zaman geçirmeden demokratik düzene geçilmesi düşüncesini 27 Mayıs 1960 devriminin başlangıcından itibaren savunanlar da olmuştur.² Fakat bu düşünce, bir takım sınırlı beyan³ ve yazılar hariç daha çok üniversite öğretim üyelerinden kaynaklanmıştır. Millî Birlik Komitesi günün koşullarının genel seçime elverişli olmadığı düşüncesi ile anılan Kurucu Meclisi biçimini tercih etmiş ve varlığını koruyan siyasi partiler de bu çözüm biçimini uygun bulmuşlardır.

Bu amaçla 27 Mayıs devrimi günü Üniversite Öğretim Üyelerinden oluşan bir Bilim Kurulu, Anayasayı hazırlamakla görevlendirilmiştir.⁴ Ancak Bilim Heyetinin Anayasa Ön tasarısını hazırlaması zaman almıştır. Öte yandan Anayasanın yapılaş biçimi de ancak 1960 sonunda karara bağlanmıştır. Bu konuda iki görüş karşılaşmıştır.⁵

Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü genel oyla bir kurucu meclisin hemen seçilmesini ve geçici idarenin de bu meclise devredilmesini teklif etmiştir.

Diğer görüş ise, genel seçim için koşulların elverişli olmadığı düşüncesiyle kurucu meclisin özel bir biçimde oluşturulmasını, bu meclisin hazırlayıcı Anayasa'nın halk oyu ile karara bağlanmasını, Kurucu Meclisin ayrıca seçim yasası da çıkarmasını uygun bulmuştur. Millî Birlik komitesince de bu görüş benimsenmiştir. Özellikle kurucu meclis saptanan süre içerisinde Anayasa ve seçim yasalarını çıkarmış, meydana getirilen Anayasa 9 Temmuz 1961 'de yapılan halk oylamasında 2/3 çoğunlukla halkımız tarafından onaylanmıştır. Kurucu Meclis ayrıca seçim yasalarını da çıkarmıştır. Yeni Anayasa ve Seçim Yasalarına göre ilk Büyük Millet Meclisi 15 Ekim 1961'de seçilmiş, bu seçimle Anayasa tümü ile (m. 157) yürürlüğe girmiştir. Seçilen Büyük Millet Meclisi 25 Ekim 1961'de ilk toplantısını yapmış, bu suretle de Millî Birlik Yönetimi sona ermiş (Any. Geçici m.4) demokratik düzen yeniden kurulmuştur.

1961 Anayasasının yürürlüğe girmesinden önce, özellikle 27 Mayıs 1960 Devriminden önce, yönetimin hukuka bağlılığına ilişkin eksiklerin giderilmesi

2 Bkz; Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsünün Gerekçeli Anayasa Tasarısındaki önsöz ve s. 4.

3 Sayın İsmet İnönü Cumhuriyet Gazetesine 6.5.1960 tarihinde verdiği demeçte bir an önce seçime gidilmesinde sayısız millî yarar vardır, demiştir. Buna karşı İstanbul Anayasa Komisyonu Başkanı (Cumhuriyet 11.7.1960) ile CKMP lideri (Cumhuriyet) seçimin henüz zamanı olmadığını ifade etmişlerdir.

4 Millî Birlik Komitesinin 13 sayılı Tebliği.

5 Millî Birlik yönetimi döneminde tüm siyasi parti etkinlikleri durdurulmuş olduğu için Anayasa Sorunları Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsünün İstanbul Tasarısının yayımından sonra Ekim ve Kasım 1960 da tertiplediği, Millî Birlik Komitesi üyelerinin de geniş sayıda katıldıkları Anayasa seminerlerinde tartışılmıştır (Balta, B. Tahsin, Anayasa Meselesi, Ankara Üniversitesi 1960 Açılış Dersi, s. 7 vd.)

için her şeyden önce, siyasi özgürlüklere dayanan ve hukuk devleti anlayışını tüm kapsamıyla benimseyen demokratik bir Anayasa rejiminin kurulması gerekmekte idi. Bu tür bir Anayasa rejimi, bir kısım örtülü demokrasi yandaşları ayrık tutulursa siyasi parti çevreleri başta olmak üzere tüm ülkece özleildiği üzere, yukarıda açıklandığı gibi, Milli Birlik Yönetiminin de, esas amacını oluşturmuştur. Nitekim bu yönetim Kurucu Meclis marifeti ile ve halk oyunun onaylanması ile bu nitelikteki bir Anayasa meydana getirmek ve serbest seçimle yeni parlâmentonun kurulmasına olanak tanımak suretiyle hedefine bağlı kalmıştır. Ancak güçlükler henüz sona ermemiştir. Ekleme gerekirse özenen anayasa rejiminin kurulması yönetimin hukuka bağlılığının yalnızca ön koşuludur. Bu bağlılığı esas temin edecek olan, yasa koyucunun ve uygulayıcının anlayış ve davranışdır.

Geçmiş dönemin hukuk devleti anlayışı ile ilgili başlıca eksiklerini ve 1961 Anayasasının bu eksikleri gidermeye yönelik hükümlerini aşağıda olduğu gibi özetleyebiliriz.

Temel haklara ilişkin Anayasa hükümleri daha önce açıklandığı gibi, temel haklara saygı esasının hukuksal metinlerde yer alması Tanzimat Fermanı ile başlar. Sert Anayasa rejimine geçildiğinden beri de temel haklar bu tür bir anayasanın teminatı altındadır. Gerçekten 1876 Anayasası ilk metninde temel haklara ilişkin hükümler yer almış (m. 8-26), bu hükümlere İkinci Meşrutiyet başlangıcındaki yani 1909 değişikliği sırasındaki eklemeler yapılmıştır (m. 10, 12, 119, 121). Benzer biçim ve kapsamda hükümler 1924 Anayasasında da yer almıştır (m. 68-67). Gerek 1876 Anayasasında gerekse 1924 Anayasasında yer alan temel hakların başında hukuk devleti anlayışının gerektirdiği koruyucu haklar kategorisi geliyordu.

1924 Anayasasında düzenlenen koruyucu haklar şunlardır: 1. "Can, mal, ırz, mesken" masumluluğu (m. 71); 2. Özgürlüklerin türlü belirtileri: "şahsi dokunulmazlık, vicdan tefekkür, söz, yayın, seyahat, sayüamel, temellük ve tasarruf, toplanma, dernek, şirket özgürlükleri" (m. 70); 3. Mal dokunulmazlığı (m. 71 ve 74); 4. Eşitlik esası (m. 69); 5. Dilek hakkı (m. 82). Denebilir ki 1924 Anayasası hukuk devleti gereği olan koruyucu hakların hemen her türüne yer vermiştir. Eksiklik bu hakların daha çok güvencesinde görülmüştür.

Koruyucu hakları 1961 Anayasası, 1924 Anayasasından farklı ifadelerle, ancak çok daha kapsamlı bir biçimde düzenlemiştir. Ancak mal dokunulmazlığı konusunu bundan ayrık tutabiliriz. Anılan dokunulmazlığı 1961 Anayasası da zımnen benimsemekle birlikte açık olarak dile getirmemiştir. Mal dokunulmazlığının Alman Anayasasında olduğu (m. 19) gibi, açıkça dile getirilmesi, geçmişin kötü uygulaması dolayısıyla Tanzimat Fermanıyla başlayan ve 1924 Anayasası tarafından benimsenen iyi bir gelenektir.

Temel hakların diğer iki kategorisine gelince, bunlardan katılma haklarının önemli bir bölümü hem 1876 ve hem de 1924 Anayasalarında yer almıştı. 1924

Anayasasının vatandaşlara tanıdığı Milletvekili seçme ve seçilme hakkı (m. 10- 12) kamu görevlisi olma hakkı (m. 92) bu kategoriye girer. Ancak ilk öğretimin parasız olduğuna ilişkin olan Anayasa hükmü (m. 87) ayırık tutulursa, isteme haklarına her iki Anayasa da pek değinmemişti. Kaldı ki bu son nevi haklara Batı Anayasalarında dahi Birinci Cihan Savaşından sonra yer verilmeye başlamıştır. 1961 Anayasasında katılma ve isteme hakları genişçe düzenlenmiştir (m. 35).

1876 Anayasası gibi 1924 Anayasası da hükme bağladığı temel hakları yasal teminata bağlamıştı. Yani bu hakların sınırlandırılmasını, ilgili alanlarda ferde sorumluluklar yüklenmesini yasa konusu saymıştır. Bu konuda bir anayasal eksiklikten söz edilemez. Eksiklik, yasa koyucunun bu konuda aşırı bir yetki benimsemesinden kaynaklanmış, bu da Anayasa hükmünün kısmen yetersizliği ile birlikte, yargısal yaptırım eksikliğinden doğmuştur. Gerçekten 1924 Anayasası hükümleri metin ve ruhlariyle, özgürlük ve mülkiyet sınırlamalarına, özellikle ferde külfetler yükletilmesine az çok bir sınır getirmişti. Gerçekten önce bir takım aykırılıkları açıkça yasak etmişti. Örneğin "Hiç kimse mensup olduğu felsefi inanç, din ve mezhepten dolayı muahere edilemez" (m. 75) dediği gibi işkence, eziyet ve angaryayı da yasak etmişti (m. 73). İkincisi "genel yararlar için gereği anlaşılmadıkça" ve "çiftçiyi topraklandırma ile ormanları devletleştirme halleri dışında" değer pahası peşin verilmedikçe hiç.....kimsenin malı istimval ve mülkü istimlak olunamaz" hükmünü koymak (m. 74) ve buna müsadere yasağını (m. 73) ekleyerek mal dokunulmazlığı ilkesini açıkça belirtmişti. Üçüncüsü, "fevkalâde hallerde yasaya göre tahmil olunacak para ve mal ve çalışmaya ilişkin yükümlülükler istisna olmak üzere hiç ... kimse hiç bir fedakârlık yapmaya zorlanamaz" (m. 74/3) demek suretiyle bedeni ve mali külfetlemelere önemli bir sınır çizmişti. Bu üç açıdan ferd lehine yeter bir Anayasa teminatı getirilmiş, daha önce açıkladığımız hüküm yetersizliği daha çok özgürlük alanında görülmüştü.

Gerçekten 1924 Anayasası bu alanda yasa koyucunun yetkisini, yalnızca iki konuda sınırlandırmıştı. Bunlardan biri seyahatin seferberlik, sıkıyönetim veya diğer hastalık gerekleri dışında, hiç bir biçimde sınırlamaya tâbi tutulamayacağı (m. 78), diğeri basına yayınlanmadan önce denetleme yapılamayacağı, başka bir ifadeyle basının sansüre tabi tutulamayacağı (m. 77) yolundaki Anayasa hükümleri idi. Basın özgürlüğünün diğer yönleri de dahil olmak üzere özgürlüklerin geriye kalan ve büyük kısmını oluşturan türlü belirtileri hakkındaki Anayasa hükümleri, bunları yasal teminata bağlamaktan öteye gitmemişler, yasa koyucunun bu konudaki yetki alanı için bir sınır getirmemişlerdi. Bununla birlikte aynı Anayasa, özgürlüklerin çeşitli belirtileri hakkındaki hükümlerin başında onun ilkesini belirten bir hüküm (m. 68) koymuştu. Bu hükümde "özgürlük, başkasına zarar vermiyecek her türlü tasarrufta bulunmaktır" biçiminde tanımlanmış, "tabii hukukdan olan özgürlüğün herkes için sınırı başkasının özgürlüğünün sınırındır" ve "bu sınır yasa yoluyla saptanır" kayıtlamaları getirilmişti. "Başkası" kavramı ile hem şahısların, hem de bunlardan meydana gelen topluluğun amaçlandığı kuş-

kusuzdu. 1924 Anayasası özgürlük hakkındaki bu tanımıyla aslında yasa koyucunun özgürlükleri kısıtlama yetkisinin şahsi hakları ve toplum yararlarını koruma amaçlarına inhisar ettiğini beyan etmiş, dolayısıyla ona belli bir sınır getirmişti. Ancak geçmişte, yasa koyucu kendini böyle bir sınırla kayıtlı saymayan bir anlayış izlemiş. Anayasanın yargısal yaptırımını olmadığı için bu konuda hukuksal bir engelle de karşılaşmamıştır.

1961 Anayasası en başta "herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve özgürlüklere sahiptir" diyor ve bu hakları "fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmayacak biçimde sınırlayan siyasi, iktisadi ve sosyal bütün engelleri" kaldırmayı bir devlet görevi sayıyor (m. 10). 1924 Anayasasında da yer alan yasal teminat esasını 1961 Anayasası açıkça "temel hak ve özgürlükler, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak ancak yasayla sınırlanabilir (m. 11) biçiminde tanımlamıştır.

1961 Anayasasının temel haklar alanında yaptığı başlıca yenilik iki noktada toplanıyor. Bunlardan biri, yasa koyucunun temel hakları sınırlama yetkisine belirli sınırlar getirmeye çalışmasıdır. Bir defa türlü temel hakların her birinde yasanın bu hakları ancak genel ahlak, kamu düzeni, sosyal adalet, milli güvenlik gibi bir amaçla sınırlanabileceğini belirtiyor. Ayrıca da, yasanın bu tür bir amaç için olsa da "bir hakkın ve özgürlüğün dokunulmayacağını ekliyordu (m. 12). 1961 Anayasası bu şekilde yasa koyucuyu sınırlamakla yararlı ve önemli bir yenilik yapmıştır. Ancak yasa koyucunun sınırlama yetkisine ışık tutmak üzere konulan kıstaslar belirsiz kavramlardı. Bu tür kavramlar ise ilgili organa az çok bir hareket serbestisi bırakırlar. Bu nedenle temel haklara güven sağlamada gelecek yasa koyucunun anlayışı önemli rol oynamakta az çok devam etmiştir. 1961 Anayasasının temel haklar alanında yaptığı ikinci önemli yenilik bir Anayasa Mahkemesi kanalıyla, yasaların Anayasaya uygunluğunun yargısal denetime tabi tutulacağını kabul etmiş olmasıdır. Böylece Anayasa Yargısının kurulmuş olması temel haklar için bir güven cihazının oluşturulmuş olduğu anlamını taşımaktadır.

Temel Haklarda Sınırlamalar

Hukuk devleti ilkelerinin gerçekleşmesi, her şeyden önce siyasi özgürlükçü demokrasi anlayışının benimsenmesi derecesine bağlıdır. Nitekim bizde de öyle olmuş, siyasi özgürlüklü demokrasi anlayışını benimseyen iktidarlar döneminde yönetilenlere tanınan temel haklar genişlemiş, diğer zamanlarda ise, bu haklar aşırı kısıtlamalara uğramıştır. Tüm bu kısıtlamaları da yalnızca normal yasalar yaratmamışlardır. Sıkıyönetim gibi olağanüstü rejimlerle yönetsel ve adli yargı içtihatlarının da, bu konuda önemli rolü olmuştur.

Siyasi özgürlüklü demokrasi anlayışı bizde ilk defa II. Meşrutiyet başında rağbet kazanmış, türlü özgürlükler de o sırada yasal genişlik ve teminata bağlanmıştır. Sonraları demokrasi anlayışından ayrılma ve bununla birlikte temel haklarda kısıntı başgöstermiştir. Cumhuriyet Rejiminin başlarında da temel hak-

larda genişleme olmuş, sonradan "takriri sükun" yasası ile geniş kısıntı rejimi başlamış özellikle 1938 yılına rastlayan ve çıkarılan bir takım yasalarla, kısıntı rejimi yaptırım altına alınmıştır. Siyasi özgürlüklü demokrasi anlayışı tekrar iktidara hakim olupta çok partili rejime geçilince temel hakların kısıntılardan ayıklanması ve genişletilmesi yoluna gidilmiş, bu hareket 1946-1950 arasında artmış ve bu sayede yapılan serbest seçimin iş başına getirdiği Demokrat Parti iktidarının ilk zamanlarında da devam etmiştir. Fakat Demokrat Parti iktidarı bilindiği gibi, sonraları demokratik anlayıştan ayrılarak yeni bir kısıntı ve baskı dönemi açmış, kısıntı ve baskıcı tutumunu gittikçe artırarak nihayet 27 Mayıs 1960 askeri ihtilâline neden olmuştur.

En aşırı kısıntılar⁶, siyasi hayatla ilgili özgürlükler de, özellikle basın toplantı ve dernek özgürlüklerinde, meydana gelmiştir. Bundan başka mal dokunulmazlığını sarsan yasa ve uygulama da olmuştur. Kamulaştırma karşılıklarının miktarında ve ödenmesinde rastlanan sakatlıklar da bu cümledendir.

1961 Anayasasına gelinceye dek, temel haklar konusundaki yetersizlik en çok basın konusunda kendisini hissettirmiştir. 1876 Anayasası ilk metinde "basın yasa çerçevesinde serbesttir" hükmü (m. 12) ile yetinmiştir. Abdülhamit döneminde uygulanan sansür rejiminin acı hatıraları dolayısıyla ikinci Meşrutiyet başında, (1909) da yapılan Anayasa değişikliği sırasında buna, basın "hiç bir şekilde kabletbaft teftiş ve muayene olunamaz" hükmü eklenmiştir. 1924 Anayasası ise aynı hükümleri benimsemekten (m. 77) daha ileri gitmemiştir. Bu itibarla basın özgürlüğünün özünü yasama organına karşı saklı tutan bir Anayasa kaydı ancak Anayasanın yukarıda belirtilen özgürlük hakkındaki genel tanımdan çıkarılabilir. Geçmiş yasa koyucular bu tür bir anlayış göstermemişler, aksine olarak aşırı bir sınırlama yetkisi benimsemişlerdir. Bu nedenle basın rejimi, iktidarların demokratik anlayışa bağlılık derecesine göre hüviyet değiştirmiştir.

İkinci Meşrutiyetin başındaki özgürlük havası içinde çıkarılan basın yasası, serbest bir basın rejimi kurmuş ise de kısa bir süre sonra gerileme dönemi başlamıştır. Gerçekten 9 Kasım 1913 tarihli geçici bir yasa yürütme erkine "devletin iç emniyet veya hariciyesini ihlâl edebilecek biçimde yayında" bulunan gazeteleri "muhafazai sükûn ve emniyet için muvakkaten" kapatma yetkisini tanımıştır. Geçici yasa padişahın istenciyle hükümetçe çıkarıldığı için bu yetkiyi hükümet kendi kendine benimsemiş oluyordu. Cumhuriyet döneminde çıkarılan 1931 tarihli ve 1881 sayılı basın yasası da "ülkenin genel siyasetine dokunacak yayından dolayı" hükümetin gazete ve mecmuaları geçici olarak kapatabileceğini kabul etmek suretiyle aynı yetkiyi genişleterek devam ettirmiştir. Üstelik meşrutiyet dönemi basın yasasından farklı olarak kapatılan gazetelerin yerine sahip ve sorumluları tarafından kapatma süresi içerisinde bir başka gazete çıkarılamayacağına

6 Balta B. Tahsin, Türkiye'de Yasama-Yürütme İlişkileri, SBF, İdari İlimler Enstitüsü İncelemeleri, Ankara 1960, s. 31.

ilişkin bir hüküm de eklemiş, bu şekilde hükümete tanınan gazete kapatma yetkisinin etkisini güçlendirmiştir. Fakat İkinci Meşrutiyetten beri sürüp gelen hükümetin gazete kapatma yetkisi çok partili rejim başladıktan sonra 1946'da çıkarılan bir yasa ile kalkmış, bunun yerine sınırlı ve belli haller için yargı yerlerine gazete kapatma yetkisi verilmiştir. 1950'de serbest seçimler sonunda ve özgürlük havası içinde iktidara gelen Demokrat Partinin ilk işlerinden biri de basın özgürlüğünü genişleten yeni bir basın yasası çıkarmak olmuş, fakat sonradan tutumunu değiştirerek yasa ve uygulama yollarıyla bir baskı rejimi hâkim olmuştur.

Gerçekten, bir defa, yayın suçları gerek konu, gerekse şahıs itibarıyla genişletilmiş, cezalar da ağırlaştırılmıştır. Örneğin "resmi sıfatı olanları küçük düşürmeyi hedef tutan veya bunlar aleyhine istihkar veya istihfaf hissi telkin edebilecek veyahut müphem ve suizannı davet eyleyebilecek" yayınlarda bulunmak, keza "Suiniyetli veya maksadı mahsusa müstehit olarak" veya "resmi makam, merci, heyet, teşekkül veya resmi sıfatı haiz olanlar aleyhine tahrik edici mahiyette neşriyatta bulunmak" suç sayılmıştır. Ceza sorumluluğu gazete sahibi gibi yayınları denetleme durumunda olmayanlara teşmil edildiği gibi, cezaların asgari haddi bir yıla çıkarılmış, altı aydan fazla mahkumiyet, gazete sahibi, mesul müdür veya muhabir olmaya engel sayılmış, yayınından ötürü mahkumiyet halinde ilgili gazetenin de mahkeme kararı ile 1-3 ay kapatılması zorunluluğu getirilmiştir.

İkincisi, ispat hakkını⁷ kabul etmemekte ısrar etmiştir. İspat hakkı, hakaret suçı sanığının isnad ettiği hususun doğruluğunu aynı yargı yerinde ispat etmek suretiyle, cezai sorumluluktan kurtulma olanağına sahip olması demektir. Ceza Yasasının (m. 481) hükmü kamu görevlilerine yapılan isnatlar açısından bu hakkı tanıyor idiyse de; Yargıtay 1949'da çıkardığı bir içtihadı birleştirme kararı ile "özel ve istisnai soruşturma ve yargılama merciine tâbi konular hakkındaki isnatların aynı yargı yerinde kabul ve tedkikine olanak" olmadığını kabul etmiştir. Bakanlar ve yargıçlar ile rüşvet gibi belli suçların dışında, diğer kamu görevlileri özel soruşturma ve yargılama yöntemine tâbidirler. Bu itibarla içtihadı birleştirme kararı ispat hakkını adeta hiçe indirmiştir. Halbuki kamu görevlileri ile ilgili hakaret suçlarında ispat hakkının tanınması, basının kamu işlerinde denetim hizmetini çekinmeden yapabilmesinin koşullarındandır. Bu nedenle, birtakım ülkelerin ceza hukukları ispat hakkını esas itibarıyla tanımaktadır. Yalnız kapsam bakımından farklılıklar vardır.⁸ Türk Ceza Kanununun metninde yer alan ispat hakkı ise, diğer ülkelerinkine nazaran asgari düzeydedir denilebilir.

Üçüncüsü, cevap ve tekzip hakkı kötüye kullanılır bir hale getirilmiştir. Zira, cevap ve tekzipin suç niteliğinde olup olmadığı, yayın ile ilgisi bulunup bulunmadığı gibi konuları karara bağlama yetkisi önceleri sulh yargıçlarına ait iken

7 Dönmez, Sulhi, Ceza Hukuku-Özel Bölüm B.IV, İstanbul 1959, s. 137.

8 Dönmez, a.g.e., s. 149.

sonradan adalet bakanının emir ve etkisi altında bulunan savcılara verilmiştir. Uygulamada da iktidar sahipleri bu olanağı cevap ve tezkip hakkına sığmayan, hatta rakiplerine hakaret niteliği taşıyan yayınlarla vasıta yapmışlardır.

Dördüncü yayın yasağı yasasının amacı dışında işletilmesidir. Bilindiği gibi, yayın yasağı, Basın Yasasının (m. 30) yargıçlara tanıdığı bir yetkidir. Bu yasak ancak işlenmiş olan suç ve başlamış olan soruşturma için konabilir ve yalnızca yargıca ve hükme etki yapacak yayınlara ilişkin olabilir. Halbuki uygulamada yayın yasağına, suç olayından, hatta bu konudaki ceza soruşturmasından bahsetmeyi bile yasaklayan bir genişlik verilmiştir. Soruşturmada savsaklanmak suretiyle yayın yasağı sayesinde bir olayın yayını süresiz olarak önlemek mümkün olmuştur. Özetle, yayın yasağı, siyasi olayları kamu oyundan saklama vasıtası haline dönüştürülmüştür. Bundan başka yine yargı mercilerinin kararı ile gazete sayfalarına ceza muhakemeleri usulüne dayanılarak işlenmiş bir suçun vasıtası diye el konduğu da olmuştur. Tüm bu yargısal önlemlere karşın, gazeteler etkili korunma ve zararlarını giderme olanağına da sahip olmamışlardır.

Nihayet, basınla ilgili olan yayın malzemelerinin veya resmi ilanların dağıtımı gibi yönetsel yetkiler hükümeti desteklemeyen gazeteler aleyhine kullanılmış, başka bir ifadeyle baskı aracı haline dönüştürülmüştür.

Millî Birlik Yönetimi, basın alanındaki yasa ve uygulama kısıntılarını geniş çapta azaltmıştır. Gerek basın ve gerekse ceza yasasında yaptığı değişikliklerle, ispat hakkını tesis etmiş, cevap hakkını, kötüye kullanılmayacak biçime ve yargıcın denetimi altına koymuş, ceza mahkûmiyetinin gazetecilik mesleğinden mahrumiyete yol açan sonuçlarını makul ölçülere indirmiştir. Yine çıkardığı yasalarla basın görevlilerinin mesleki teminatı artmış, ilân işini, siyasi amaçla kullanılmasına nisbeten az elverişli bir kuruluşa bağlamıştır.

1961 Anayasası, basın özgürlüğü hakkında çok geniş ve etraflı hükümler koşmuştu. Bu cümleden olarak gazete ve haber alma özgürlüğünün yasayla ancak "millî güvenliği veya genel ahlakı korumak, kişilerin haysiyet, şeref ve haklarına tecavüzü, suç işlemeye tahriki önlemek ve yargı görevinin amacına uygun olarak yerine getirilmesini sağlamak için" sınırlanabileceğini öngörüyor (m. 22/2). Gazete ve dergi "önceden izin alma ve mali teminat yatırma koşuluna" bağlamaya yer vermiyor (m. 23/1) Basına sansür koymayı daha önceki Anayasalar gibi, 1961 Anayasası da yasak ediyor (m. 22/1). 1961 Anayasası yayın yasağı ve gazete toplama hakkında da hüküm taşıyordu, "olaylar üzerinde" yayın yasağının ancak "yargı görevinin" amacına uygun olarak yerine getirilmesi için, yasayla belirtilecek sınırlar içinde "yargıç kararıyla" konulabileceğini (m. 22/2), gazete ve dergilerin ancak yasanın gösterdiği hallerde yine yargıç kararı ile toplanabileceğini (m. 22/4) belirtiyordu.

Basını siyasi, ekonomik, mali veya teknik sınırlamalara tabi tutarak yer vermiyor (m. 23/2). Nihayet basının ilgili devlet hizmetleri önünde eşit işleme tabi tutulmasını da ayrıca emredici bir hüküm getirmek suretiyle hükme bağlıyordu (m. 23/3).

1876 Anayasasının ilk şeklinde toplantı özgürlüğüne ilişkin hükümler yer almıyordu. Bu boşluk 1909 değişikliği sırasında eklenen bir hüküm (m. 120) ile giderildi. Bu hüküm "özel yasaya uygun olarak hareket etmek koşuluyla Osmanlılar toplantı hakkına sahiptir" diyordu. Toplantı hakkı, hem demek ve hem de toplantı özgürlüğünü içeren bir kavramdır. 1924 Anayasası da özgürlüklerin diğer bir takım belirtileriyle birlikte toplanma özgürlüğünü Türklerin "tabii hukukundan" saymış (m. 70) ve diğerleriyle birlikte bu özgürlüğün de sınırlarının yasa ile çizilmesinin gerekliliğine değinmiştir (m. 79).

İkinci Meşrutiyetin başında 27 Mayıs 1909'da çıkarılan "İçtimaatı Umumiye Kanunu" toplantıları 48 saat önce yöneticilere haber vermek koşuluyla ve bazı yasal sınırlarla serbest bırakmıştı. Yasal sınırlara gelince; toplantının düzenleyicileri veya toplantıya katılanlar tarafından seçilen üç kişilik bir heyet marifetiyle yönetimi gerekiyordu. Ayrıca yönetim bir kamu ajanı kanalıyla toplantıyı gözetimi altında bulundurabilirdi. Toplantıda kanunun dışına taşılabilir, güvenliğe ve adaba aykırı söz söylenemezdi. Açık hava toplantılarının saraya veya toplantı halindeki parlâmentoya 3 kilometre mesafe içinde veya genel yollarda veya geceleyin, yanı güneş battıktan doğuncaya kadar yapılması yasaktı. Görülen aksaklıklar üzerine 3 Mart 1909'da çıkarılan "tecammuat hakkındaki kanunu muvakkat" silahlı toplantıları yasakladı ve ilgili mercilere kanuna aykırılıkları önleyici bazı yetkiler tanıdı.

Bu şekilde toplantı düzeni esas itibarıyla 1953'e kadar olduğu gibi yürürlükte kaldı. 1953'de çıkarılan 5187 sayılı "vicdan ve toplantı özgürlüğünün korunması" hakkındaki yasa, zabitanın toplantılara müdahale yetkisini artırdı. 1956'da çıkarılan 6761 sayılı "toplantı ve gösteri yürüyüşleri yasası" ise resmi kurul ve okullar tarafından düzenlenen toplantılar olağan ekonomik ve sosyal halk toplantıları, tüzel kişilerin tüzüklerine göre yaptıkları toplantılar ayrık olmak üzere, seçim dönemleri dışında, her türlü toplantıları yönetenlerin takdirine bıraktı. Yayın yoluyla ve radyo ile işlenecek suçlar hakkındaki 1956 tarih ve 6732 sayılı yasanın 7. maddesi ile yayın suçlarına ilişkin hükümleri toplantılarda söylenen sözleri de içerir biçimde genişletti. Bu sistemin 1924 Anayasasına aykırı olduğu konusunda kuşku yoktu. Zira yukarıda açıklandığı gibi, bu Anayasaya göre, toplanma özgürlüğü "Türklerin tabii hukukundandı (m. 70) ve sınırı yasayla çizilmek" gerekirdi. O halde yönetimin takdirine bırakılamazdı. Üstelik anılan yasa uygulamada eşitlik esasına aykırı olarak iktidar lehine ve muhalefet aleyhine işletilmiş, halkın tanınmış kişileri karşılamasını, hatta bazen el sıkımayı bile engellemeye kalkışılmıştır. Bir yasanın gerek kendisi, gerekse uygulaması manevi ve maddi olanaklar

içinde kalmak zorundadır. Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasası ve uygulaması bu olanakları aşan bir örnek olarak hukuk tarihimize geçmiş bulunmaktadır.⁹

Açıklanan durumlara tepki olmak üzere 1961 Anayasası toplantı özgürlüğünü çok geniş tutmuştu. Buna göre "herkes, önceden izin almaksızın, silahsız ve saldırısız toplanma veya gösteri yürüyüşü yapma hakkına sahiptir; bu hak ancak kamu düzenini korumak için yasayla sınırlanabilir (m. 28).

1876 Anayasası ilk şeklinde dernek özgürlüğünden söz etmezken, 1909 değişikliği sırasında koyduğu, "toplanma hakkı" ilkesi içerisinde, dernek özgürlüğünü de kabul etti. Ancak bu özgürlüğün sınırlarını belirleyen bir hükme de yer verdi. Buna göre "Devleti Osmaniye'nin tamamıyeti mülkiyesini ihlâl ve şekli meşrutiyet ve hükümeti tağyir ve Kanunu Esasi ahkamı hilafında hareket ve anasırı osmaniye'yi siyaseten ayırmak amaçlarından birine hâdim veya ahlâk ve adabı umumiyyeye mugayir cemiyetler teşkili memnu olduğu gibi aleliltlak hafı cemiyetler teşkili de memnudur".

1924 Anayasasında böyle bir hükme yer verilmemişti. Demek özgürlüğünün sınırını belirtmeyi tümüyle bir yasaya bırakmıştı. Bu itibarla demek özgürlüğünün sınırı ceza kanunu ile birlikte değişik demek yasalarıyla çizilmiş bulunuyordu.

Bilindiği gibi 1961 Anayasasına kadar, siyasi partiler de genel demek rejimine bağlı tutulmuşlardı. İkinci Meşrutiyetin başında yani 1909'da çıkarılan ilk Demekler yasası, serbestlik ilkesini esas almış, ancak uygulamada, yönetimin geniş denetleme yetkisinin benimsenmesine olanak tanımıştır. Zira yasa derneklere kuruluş ve tüzüklerini bir belge karşılığında yönetime bildirme zorunluğunu yüklemiş, yeni kurulan bir derneğin etkinlikte bulunmasını, sonradan yapılan bir tüzük değişikliğinin yürürlüğe girmesini bu belgeye bağlar görünen hükümler koymuştur. Yönetim ise, anılan belgeyi derneğin amaç ve statüsü açısından yasalara bir aykırılık olmadığına inceleme sonunda kanaat getirdikten sonra verme yoluna gitmiş, böylece bir tür izin yöntemi tatbik edilmiştir. Bunun yanında, yasa ayrıca zabıtaya, sınırsız bir teftiş yetkisi de tanımıştır. İstanbul hükümetinin Eylül 1920'de çıkardığı yasa gücündeki bir kararname ile, yönetsel denetimi güçlendirmiştir. Buna göre, İçişleri Bakanlığı, demek tüzüklerinin "kamu hukukuna ve Devlet Siyasetine" aykırı sayılan hükümlerini değiştirmek yetkisine sahipti ve bu konudaki itirazların kesin karara bağlanması da Meclis Hükümetine aittir. Ancak bu kararname Milli Hükümetçe geçerli sayılmayan hususlardan olduğu için hükmü, İstanbul hükümetinin devamı süresince İstanbul bölgesine inhisar etmiştir. Cumhuriyet döneminde yalnızca 1909 Cemiyetler Yasasıyla, 1912'deki değişikliğinin kurduğu sistem aynı ile intikal etmiştir.

9 Balta, Kısa İdare, s. 33.

1925'de çıkarılıp dört yıl süren "takriri sükun" yasası ile yönetime tanınan olağanüstü yetkiler dernekleri de kapsamına almakta idi. Nitekim Terakkiperver Fırka hükümet tarafından anılan yetkiye dayanılarak kapatılmıştır.¹⁰

1926'da kabul olunan bugünkü Medeni Kanun Demek rejimini de düzenleme alanı içerisine almış, bu konuda 1909 cemiyetler yasasına nisbetle ileri bir serbestlik kabul etmiş, yönetsel denetime yer vermemiş, sınırlı bir yargı denetimi ile yetinmiştir. Medeni Kanunun koyduğu bu demek düzeni karşısında, zımni ilga esasına göre, anılan cemiyetler yasasının ya tamamı, veya hiç olmazsa yönetsel denetim gibi onunla bağdaşamayan bölümünün kalkmış olması gerekirken, yönetim kendi yetkileri açısından cemiyetler yasasını yürürlükte saymıştır. Bundan doğan hukuki aksaklığı 1938'de çıkarılan Cemiyetler Yasası gidermiştir. Dernekler genelde Cemiyetler Kanunu ile Medeni Kanuna tâbidirler. Ayrıca sendikalar ve esnaf dernekleri gibi mesleki kuruluşlar için bugün olduğu gibi özel yasalar bulunmakta idi. Bunların yanında, ceza kanunu da derneklerin amacına ilişkin bir takım önemli yasaklar taşımaktadır.

Cemiyetler Yasasının 1938'deki ilk metni dernek kurma serbestliğini geniş ölçüde sınırlıyordu. Bu cümleden olarak halkçılık, devletçilik gibi, rejim esaslarına aykırı olan veya sınıf esasına dayanan derneklere yer vermiyordu. Bu şekilde işçilerin ve iş verenlerin mesleki kurumlar oluşturmaları zımni olarak yasaklanıyordu. Bu sınırlar, 1946'da kaldırılmış, iş verenlerle işçilere sendika kurma yetkisi bir yasayla tanınmıştır.

Demokrat parti döneminde, 1956'da çıkarılan "toplantı ve gösteri yürüyüşleri yasası" yeni bir yönetsel denetim yöntemi kabul ederek, dernek tüzüklerini danıştay'ın yönetsel denetimine tâbi tutmuştur. Bunun dışında, yönetenler, asayiş koruma bahanesiyle derneklerin, özellikle siyasi partilerin toplantılarını sık sık yasak etme yoluna gitmişlerdir.

1961 Anayasası demekler için çok serbestçi bir sistem getirmişti. Buna göre "herkes, önceden izin almaksızın, demek kurma hakkına sahiptir", "bu hak, ancak kamu düzenini veya genel ahlakı korumak için yasayla sınırlanabilir" (m. 29). 1961 Anayasası, işçi ve işveren sendikalarını da serbesti sistemine göre düzenlemişti (m. 46).

1961 Anayasasının birleşmeler konusunda yapmış olduğu büyük yenilik siyasi partiler alanındadır. Siyasi parti hayatını Anayasanın siyasi özgürlüğü demokrasi, laiklik, ülke ve millet bölünmezliği ilkelerine bağlılık çerçevesi içinde serbest bırakmıştı. Siyasi partilerin mali yönden denetimini ve kapatılmaları yetkisini Anayasa Mahkemesine bırakmıştı (m. 57).

Cumhuriyet döneminde, yönetsel yargı sisteminin kurulması suretiyle, yönetim kapsamlı bir yargı denetimine tabi tutulmakla birlikte, yasa hükümleri ile

10 Tunaya Z. Tarık, Türkiye'de Siyasi Partiler, Ankara 1952, s. 606.

belirli bir takım yönetsel konular yargısal denetim dışına çıkarılarak hatalı bir yola girilmiştir. Zira 1961 Anayasası bu türlü yasaların çıkarılmasına açık değildi.¹¹

Yargı bağımsızlığı için yargı yerlerinin hem özel nitelikli, hem de statü itibarıyla sıkı teminatlı yargıçlardan kurulu olması gerekmektedir. Ancak fiili zorunluluklar nedeniyle bu kural hemen hiç bir ülkede istisnasız uygulanmıyor. Türkiye'de örneğin köy ihtiyar meclislerine çok küçük hukuk davalarında yargı yetkisi verildiği gibi (Köy K.m. 49), il ve ilçe Yönetim Kurulları yönetsel yargı sıfatını taşıyan kuruluşlardı. Ancak bu tür istisnaların zorunluk hallerine inhisar etmesi, her halde esas yargı erkinin, özellikle adli yargı yerlerinin anılan nitelik ve teminata sahip yargıçlardan kurulu olması gerekir. Nitekim ileri demokrasilerde bu konuya genellikle özen gösteriliyor.

Yargıçların nitelikleri yasa konusudur. Buna karşılık statü itibarıyla teminatlarının Anayasada yer almasına gereksinim vardır. Bu nedenle, diğer bir çok ülke Anayasaları gibi gerek 1876 ve gerekse 1924 Anayasalarında yargıç teminatına ilişkin hükümler yer almıştı.¹² Her iki Anayasa da yer alan başlıca teminat, yargıç statüsünü yasa konusu saymaktan, diğer bir deyimle yasal teminat esasını yargıçları da kapsayacak biçimde düzenlemekten ibaret kalmıştır. Ekleyelim ki yargıç teminatı yönünden 1876 Anayasası, 1926 Anayasasına nisbetle daha ileri hükümler getirmişti. 1924 Anayasası "yargıçlar yasal olarak belirli olan yöntem ve ahval haricinde görevlerinden yoksun kılınmazlar" hükmü ile yetindiği halde, 1876 Anayasası (m.81) "özel yasasına göre, devletçe atanan ve yedlerine berati şerif verilen yargıçlar yasaya göre bir cürüm ile mahkumiyet" hali dışında görevlerinden yoksun kılınmazlar hükmünü taşıyordu.

Cumhuriyet döneminde adli yargı yeri yargıçlarının statüsü etrafı yasal hükümlerle yeni baştan düzenlenmiş ve önemli teminata bağlanmıştı. Ancak bu teminat yetersiz olmuş, re'sen emekliye sevk etme yönteminin yargıçları da kapsamı teminat yetersizliğini bir kat daha arttırmıştır.¹³ Teminat eksikliğinin özellikle re'sen emekliye sevk yetkisinin 1950-1960 iktidarı döneminde yargıç bağımsızlığını zayıflatan uygulamaya yer verdiği kabul edilmek gerekir.

1961 Anayasası, haklı olarak yargıç teminatını çözülmesi gereken en önemli konulardan biri olarak ele almış ve bu amaçla esashi yenilikler getirmiştir. Bu cümleden olarak Adli Yargı yeri yargıçlarının özlük işlerinin özel bir yöntemle seçilen yargıçlardan oluşacak Yüksek Yargıçlar Kurulunun yönetimi altında ol-

11 Balta, Kısa İdare, s. 36.

12 1876 Any. m. 81; 1924 Any. m.55 ve 56.

13 1949 Tarihli Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Yasası (m.39) Temyiz, Danıştay ve Sayıştay dışındaki yargı yerlerinin üyeleri hakkında da re'sen emekliye ayırma işleminin uygulanmasına imkan verdi. Bu yetki 1954 değişikliği ile anılan kurumlara yani temyiz, Danıştay ve Sayıştay mensuplarını da kapsamı içerisine aldı.

masını (m. 143-144), Danıştay üyelerinin ise Anayasa Mahkemesi üyelerince seçilmesini öngören hükümlere yer vermiştir (m. 140).

Çok partili rejimin doğurduğu önemli bir sakınca da yönetimin partizanlığı, yani yetki ve olanakların iktidar partisi lehine kullanmasıdır. Bunun başta gelen nedeni dönemin iktidarının ve dayandığı siyasi parti kuruluşlarının tutumları olmuştur. Bununla birlikte, türlü etkenler bu tutumu kolaylaştırmışlardır. Bir önemli etken; yönetimin halkın başvurma ve gereksinimlerini doğrudan kendiliğinden karşılamak itiyadına gereği gibi sahip değildi. Buna paralel olarak da toplumu oluşturan fertlerde aracı olmadan işinin görülemeyeceği gibi bir düşünce hakimdi. Bu düşünce bir tarihi geleneğe dayanıyordu. Gerçekten Tanzimattan önceki dönemde resmi bir sınıf aracılık ediyordu. Bu sınıf 18. yüzyılda mülki yönetimdeki bozuklukları yaratan etkenlerden biri olduğu devletin bu yönetimler üzerindeki otoritesini sarsan bir öge haline geldiği için batı örneğine göre ilk yenileştirici II. Mahmut döneminde tasfiye edildi. Ancak bu kez aracılığı, mülki yönetimlerde oluşturulan, memleket meclisi ve sonraları yönetim meclisi diye nitelendirilen meclislerin seçimli üyeleri benimsediler. İkinci meşrutiyetten bu yana siyasi parti rejimi yerleşince de iktidar partilerinin yerel kuruluşları aracılığı üzerine aldılar. İşte partizan yönetimi kamçılayan etkenlerden birisi budur.¹⁴

Andan yönetsel sakıncadan ülkenin kurtulması için bir defa iktidarın ve dayandığı siyasi partinin partizanlığa kapılmaması gerekmektedir. Bununla birlikte partizanlığı kamçılayan diğer etkenlerin de ortadan kalkması koşuludur. Bu ise her şeyden önce yönetimin yönetilenlere karşı, hizmetlerini objektif ölçülere göre, aracısız, gereği gibi yapacak bir düzeye ulaşmasına bağlıdır. Bu sayede toplumda aracının yararsızlığını görerek ona başvurmak alışkanlığından vaz geçer.

1961 Anayasasının Eleştirisi

Millî Birlik yönetimi gelecek Anayasa rejiminin hukuk devleti anlayışına dayanmasını amaç edinmekle birlikte, çeşitli düşünce ve endişelerle, kısmen öğreti çevrelerinin de¹⁵ onayıyla, hukuk devleti anlayışına sığmayan yasalarda çıkarmak yoluna da gitmiştir. Ceza yasalarındaki ağırlaştırıcı değişiklikleri öncesine intikal ettiren, asayiş veya devletin emniyetini ihlal edenlerle edebileceklerine ilişkin "yeter delil" bulunanları İçişleri Bakanının veya valinin onayıyla bir ay süre ile gözetim altına almak yetkisini kolluğa tanıyan, hükümete devrim mahkemeleri kurmak yetkisini veren, yönetimin bir takım vilayetler halkı arasından gerektiğinde başka yerlere nakiller yapmasını uygun bulan yasalar¹⁶, bu cümle

14 Balta, Kısa idare, s. 38.

15 Bkz. Cumhuriyet 2.7.1960 yayınlarından rapor.

16 Ceza alanında öncesini kapsayan değişiklikler; 15 sayılı ve 6 Temmuz 1960 tarihli Kanun (RG. 11.7.1960) ile, 57 sayılı ve 12.8.1960 tarihli Kanun (RG. 19.8.1960); Gözetim altına alma yetkisi hakkında; 6 sayılı ve 28.6.1960 tarihli Kanun ile 25 sayılı değişikliği (RG. 20.7.1960); Devrim Mahkemeleri hakkında 62 Sayılı ve 22.8.1960 tarihli Kanun (RG.

dendir. Ceza alanında yapılan ağırlaştırıcı değişikliklerin öncesine uygulanması isabetli olmamıştır.¹⁷ Yönetime tanınan olağanüstü yetkilere gelince bunlardan gerçekten zorunlu olanların yönetime değil, sıkı yasal sınırlar altında yargı yerlerine verilmesi gerekir. Aksi durum temel haklar güvencesini sarsar. Geçici bir yönetimden beklenen çalışmalarını ivedi zorunluluklara hasredip, uzun zaman alan konulan demokratik yöntemle kurulacak rejime bırakması ve uğraşlarını böyle bir rejimi biran önce kurmaya harcaması idi. Bununla birlikte Millî Birlik Yönetimi geçmiş iktidarın bıraktığı pürüzleri ayıklamak ve ihmal ettiği işleri ele almak gereksinimini duymuş ve bu konuda bazı çevrelerden destek de görmüştür. Bu itibarla önemli bir takım etkinliklere girişmiştir. Bunların bir kısmı yararlı ve hayırlı olmuştur. Millî Birlik Yönetiminin devlet hizmetlerinde partizanlığı önleyip tarafsızlığı ve kamu yararını hakim kılmaya çalışması, millî eğitim seferberliğini uygulama alanına koyması, Devlet Planlama Teşkilatı Personel Dairesi gibi kuruluşlar oluşturmaya yararlı ve hayırlı etkinlik cümlesindendir.

Ancak bu arada ya esas veya metod itibarıyla bir takım isabetsizliklerden de kaçınmamıştır. Bunlar hakkında tam bir fikir edinebilmek için Millî Birlik yönetimi uygulamasının etraflı bir analizi gerekmektedir. Bilindiği üzere Millî Birlik Yönetimi, kadroları gereksinime göre ayarlamak gibi aslında zorunlu olan ve her rejim tarafından yapılması gereken bir harekete girişmiştir. Ancak böyle bir hareket etraflı hazırlık ve deneyim ister. Öteyandan ilgililerin şahsi durumlarında katlanamayacakları aşırı bir sarsıntıyı yaratmayacak bir yol izlenmesi, özellikle emekliye ayırma veya açığa çıkarma gibi arındırma yöntemlerine müracaat edilmemesi gerekir. Zira arındırma yöntemi bir defa devletten herkese iş ve gelişme olanağı sağlamasını bekleyen bugünkü sosyal anlayışa sığmaz. İkincisi geriye kalan personelde emniyet duygusunu sarsar, yönetimde huzursuzluk doğurur. Bu şekilde devletin kendisi de zarar görür. Halbuki Millî Birlik Yönetimi, kadro ayarlamalarında arındırma yöntemini tercih etmiş, aynı yöntemi temyiz, danıştay, Üniversite gibi özel teminat isteyen kurumlara bile uygulamıştır. Üstelik bazı alanlarda arındırmayı ferdî yasalarla yapmak yoluna da gitmiştir. Danıştay ile Üniversitelerdeki arındırmaları bu yöntemle yapmıştır.¹⁸ Bu tür bir yöntem Anayasa ilkelerine aykırıdır.¹⁹

Hükümet edilenlere teminat sağlamayı güden hukuk devleti anlayışı ve bunun bir belirtisi olan yönetimin hukuka bağlılığı esası, kapsayıcı ilkeler halinde batıda XIX. yüzyılda ortaya çıkmış bulunuyor. O tarihten bu yana çok hareketle

22.8.1960) ; Başka yere nakil konusunda; 115 sayılı ve 19.10.1960 tarihli Kanun (RG. 25.10.1960)

17 Bunlarla birlikte demokrasi ve hukuk devleti anlayışına en çok bağlı görünen batı alemi de olağanüstü hallerde bu gibi hükümler koymaktan kaçınmamıştır.

18 Bkz. 84 sayılı ve 20.9.1960 tarihli K. (R.G. 29.9.1960 ile 114 sayılı ve 28.10.1960 tarihli K. (R.G. 29.10.1960).

19 Nitekim bu nedenle TBMM meşgul kadroları L cetveline almaktan 1949'dan itibaren vazgeçmiştir. (TBMM, Zabıt Ceridesi, C. 16.D.8.B.89, 1949, s. 412).

savunuluyor ve bütünü ile gerçekleştirilmelerine çalışılıyor. Hemen ekleyelim ki, devlet önünde ferde az çok güven sağlamak, bu amaçla devlet fert ilişkilerini bir takım hukuk esaslarına bağlamak fikir ve uğraşısı çok daha eskidir. Batıya özgü de değildir. Bu türlü fikir ve uğraşlar adalet anlayışına az da olsa yer veren her dönemde ve her yerde var olagelmıştır, denebilir. Örneğin, kamu gücünü dini esaslarla bağlı sayılması ve tabii hukuk fikri gibi kökleri eski döneme ulaşan görüşler bir bakıma devlet önünde ferde güven sağlama amacı gütmüşlerdir. Hukuk devleti anlayışının yani devlet önünde yönetilenlere güven sağlama fikrinin XIX. yüzyılda bir ilke halinde ortaya çıkması, kökü ilk çağ Yunan Felsefesine varan ve çağlar boyunca devam eden fikri gelişmelerin ürünü olmuştur. Nitekim hukuk devleti anlayışının gerektirdiği kuramların temel haklar teminatı, erkler ayırımı, yargı bağımsızlığı, kanunsuz suç ve ceza olmaması gibi önemli bir kısmı XIX. yüzyıldan önce belirmiş ve uygulama sahasına girmiştir. XIX. yüzyıldan bu yana yapılan uğraşlar daha çok var olanları geliştirmeyi ve eksikleri tamamlamayı gütmüşlerdir.

Bu yoldaki uğraşlar her batı demokrasisinde de aynı kapsam, biçim ve başarıda da olmamıştır. Hukuk devleti anlayışının gerektirdiği kuramların hemen tümüne gereksinim duyan ve sahip olan batı ülkeleri bugün de sayılıdır. Batı Almanya ile İtalya bu sayılı ülkelerin başında geliyorlar. İki Dünya savaşı arasında ağır ve felaketli bir dikta rejimi geçirmiş olan bu iki ülke hukuk devleti anlayışını bütünü ile gerçekleştirmeye önem vermişlerdir. Buna karşılık batı dünyasının Birleşik Amerika, İngiltere ve Fransa gibi büyük demokrasilerinde durum farklıdır. Bunlardan İngiltere ile Fransa da temel haklar sert ve yargısal yaptırımlı bir anayasanın teminatı altında bulunmadığı gibi, buna gereksinim de duyulmuyor. Birleşik Amerika'da temel haklar alanında gerçi bu tür bir teminat mevcuttur. Fakat temel hakları tüm içeriği ile kapsamıyor. Yönetimin yargısal denetimi ve mali sorumluluğu gibi hukuk devleti esasları Fransa, Almanya, İtalya gibi Kara Avrupası ülkelerinde kapsamlı bir biçimde uygulanmakta, buna karşılık Anglo Amerikan ülkelerinde yeter derecede uygulama görmemektedir. Kara Avrupası ülkeleri arasında her iki esası ancak sınırlı bir biçimde uygulayanlar vardır. İsviçre bunlardan biridir.

1961 Anayasasının Türk Yönetim Hukuku üzerindeki en önemli etkileri, hukuka bağlılığın yaptırımlara bağlanmış olması, sosyal Devlet ve sosyal haklar ile Devletin iktisadi alandaki etkinliklerinin genişlemesidir.²⁰

Hukuk devletini şekli esaslarla ve getirdiği hükümlerle sağlayan 1961 Anayasası yargı kuruluşlarına geniş yetkiler tanıdığından ve bu kuruluşlar da hukuk devletini yargıç devleti durumuna getirdiklerinden hukuk devletinden beklenen gerçek yarar sağlanamamıştır.²¹

20 Onar, a.g.e., s. 42.

21 Eroğlu, a.g.e., s. 42.

1961 Anayasasının bir temel dayanağı olan Anayasa Mahkemesinin, Anayasa hükümlerini ihlâl edişi, dikkate almayı, hukuk devleti ilkesini geniş ölçüde zedelemiştir.²²

Danıştay da kararları ile yönetim hukukundaki yeni gelişmeleri dikkate almamış, yönetimi güçlendirecek yerde yönetimi güçsüz hale getirmek için bazı yöntemlere başvurmuştur. Danıştay yönetsel kararların uygulanmaması sorumluluğunu da yönetime yükleyerek, devlet hazinesini önemli ölçüde zarara sokma politikasını da uygulamıştır.²³

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın kararları ile 1961 Anayasasının bir çok hükümleri ihlâl edilmiş, yasama organı ve yürütme (yönetim) baskı altında bulundurulmuştur. Hukuk Devleti ilkesi özellikle anılan bu iki kuruluş tarafından devamlı hiçe sayılarak değeri küçümsemiştir. Bu durum hukuk devletini, yargıçların baskısı altına almaya neden olmuştur. Anayasanın en güçlü ve en ileri bir ilkesi "Hukuk Devleti" uygulanmada yerini "Yargıç Devletine" bırakmak zorunda kalmıştır.²⁴

Gerçekten Danıştay vermiş olduğu iptal kararlarında, bazen kendisini yönetim yerine koyarak, iptal ettiği işlem yerine yeni bir işlem yapma yoluna gitmiştir. Bazen de, yönetimin takdir yetkisini tamamen ortadan kaldıracı ve kamu hizmetlerinin belli bir düzen içerisinde yürütülmesini güçleştirici yöntemlere başvurmuştur. İşte Danıştay'ın böyle kararlar vermesine 1961 Anayasasının yargı organlarına diğer devlet organları karşısında üstünlük tanınması neden olmuştur.²⁵

1982 Anayasası Dönemi

Yukarıda açıklandığı üzere, ihlâl edilen ve toplumda saygınlığını yitiren 1961 Anayasası toplumda büyük huzursuzluğa ve bunalımlara yol açmıştır.²⁶

12 Eylül 1980 öncesi dönemde, Devleti yıkmaya ve insan haklarını yok etmeye yönelik baskı ve zorba rejiminin taraftarları, Türkiye'yi ekonomik, sosyal ve siyasi yönden çok kapsamlı büyük bunalımlara sürüklemişlerdir. Hukuk devletini yok etme bir yana, devleti dahi yok etmeye heveslenen baskı rejimi taraftarları, 12 Eylül 1980 de Türk Ordusunun müdahalesi ile yıkılmış, toplum huzur ve güvenliğe kavuşmuş, ülkede demokrasi ve insan hakları zafere ulaşmıştır. Yeni kurulan düzen, toplumun gereksinimlerine cevap verecek, devleti hukuki açıdan yeni baştan oluşturacak bir anayasaya kavuşturmuştur.²⁷

22 Eroğlu, a.g.e., s. 42.

23 Eroğlu, a.g.e., s. 42.

24 Eroğlu, a.g.e., s. 43.

25 Karatepe, a.g.e., s. 42.

26 Gözübüyük, a.g.e., s. 27; Eroğlu, a.g.e., s. 43-44; Karatepe, a.g.e., s. 42-43; Giritli-Akgüner, Giriş, s. 37-39.

27 Eroğlu, a.g.e., s. 43.

Gerçekten 12 Eylül 1980 tarihinde, Türk Silahlı Kuvvetlerinin giriştiği askeri bir hareket sonucu, 1961 Anayasası dönemi kapanmıştır. Bu hareketin amaçları şu biçimde açıklanmıştır²⁸: "..... 1. Millî Birliği korumak, 2. Anarşi ve terörü önleyecek, can ve mal güvenliğini tesis etmek, 3. Devlet otoritesini egemen kılmak ve korumak, 4. Sosyal barışı, millî anlayış ve beraberliği sağlamak, 5. Sosyal adalete, ferdi hak ve özgürlükleri, insan haklarına dayalı laik Cumhuriyet rejimini işler hale getirmek, 6. ve nihayet makul bir sürede yasal düzenlemeleri tamamladıktan sonra sivil yönetimi yeniden tesis etmek....."

12 Eylül 1980'de başlayan ve 24 Kasım 1983'e kadar süren²⁹ bu dönemin, olağanüstü ve geçici bir dönem olduğu gözönünde tutulursa, yapılan bir takım düzenlemelerin de, aynı nitelikte olduğunu gözlemlemek kolaydır. Bu açıdan anılan dönemde ortaya çıkan yoğun yasama etkinlikleri arasında belirtilmesi gerekli en önemli yasa, 2324 sayılı "Anayasa Düzeni Hakkında Kanunu"³⁰dur. Anılan yasa, kısaca, saydığı istisnalar dışında, 1961 Anayasasının yürürlükte olmasını, yasama görevi ve yetkisinin Millî Güvenlik Konseyi ve Devlet Başkanınca kullanılmasını öngörmüş, Millî Güvenlik Konseyinin çıkardığı bildiri ile kararların ve ayrıca yasaların Anayasaya aykırılığının ileri sürülemeyeceğini ve bunların 1961 Anayasasına uymayan hükümlerinin Anayasa değişikliği olarak yürürlüğe girmesini kabul etmiştir. 2324 sayılı yasa, Yönetmelik Yargı alanında, yönetimin birtakım işlem ve eylemlerine karşı iptal ve tam yargı davası açılmayacağı, yürütmeyi durdurma işleminde bulunulmayacağı gibi sınırlamalara da yer vermiştir.³¹

7.11.1982 tarihinde yapılan halk oylaması sonucu kabul edilen³² 2709 sayılı ve 18.10.1982 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti Anayasası"nda, 1961 Anayasasında olduğu gibi "hukuk devleti" ilkesini kabul etmiştir.³³ Gerçekten Hukuk Devleti 1982 Anayasasının da baş özelliğidir ve devletin en belirgin bir niteliğidir. Hukuk devleti, devletin bir niteliği olarak 1982 Anayasasına göre, değiştirilmeyen ve değiştirilmesi teklif edilmeyen bir anayasa hükmüdür (Any. m.2)

Temel hak ve özgürlükler, Anayasanın ikinci kısmının 1-4 üncü Bölümleri arasında güvenlik altına alınmış, bunların yasa ile sınırlandırmaları esaslı kabul edilmiştir.

28 "12 Eylül öncesi ve sonrası" Millî Güvenlik Genel Sekreterliği tarafından hazırlanmıştır. Ankara, Ekim 1981, s. 205.

29 Anayasanın geçici 3. maddesinin son fıkrası uyarınca, TBMM, 6 Kasım 1983 tarihli milletvekili seçimi sonunda toplanarak, 24 Kasım 1983 tarihinde Başkanlık Divanını oluşturmuş ve Millî Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisinin hukuki varlıkları bu tarihte sona ermiştir.

30 R.G., T. 28.10.1980, s. 17145.

31 Giritli Akgüner, Giriş, s. 38.

32 Yüksek Seçim Kurulunun 444 sayılı ve 9.11.1982 tarihli kararı ile (R.G. T. 9.11.1982, s. 17863 mük.) Halk oylamasına katılan ve geçerli sayıları 18.600.313 oydan 16.345.545 nci 1982 Anayasasına kabul oyu 1.594.761'inin ise, (red) oyu verdiği açıklanmış, kabul oyunun geçerli oylar içinde % 90 oranını aştığı belirtilmiştir.

33 Akgüner-Giritli, Giriş, s. 38.

Yasal yönetim ilkesi, Anayasanın 8. maddesinde "yürütme yetkisi ve görevi, ... Anayasa'ya yasalara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" ve 123. madde de "idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve yasayla düzenlenir..." biçimindeki hükümlerle vurgulanmıştır.

1982 Anayasası, Anayasa ve yönetim hukukundaki yeni gelişmelere ve eğitime uygun olarak, devleti ve yönetimi güçlendirmeye yönelmiştir. 1982 Anayasası devleti daha çok hizmet ve vazife görmeye yöneltmiştir. Güçlü devlet, güçlü yönetim 1982 Anayasasının temel dayanağı olmuştur. Güçlü devlette amaç, otoriter değil, toplumda huzur ve güven sağlamada başarılı olan ve vatandaşlarına her yönlü hak ve özgürlükleri sağlayan ve onu güvence altında bulunduran devlet demektir. Yönetimi güçlendirme, hukuki teknik açıdan, Anayasa'ya konulan hükümlerle, daha çok olanak sağlamakla mümkün olmuştur.³⁴

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'nın aksine yürütme gücüne ağırlık vermek suretiyle, bunu basit görev almaktan öteye, yürütme yetkisi hüviyetini kazandırmıştır. Böylece güçler ayrılığı ilkesi daha açık ve daha belirgin bir biçimde ortaya çıkmıştır.

Hatta 1982 Anayasası, Devlet başkanının ve hükümetin yetkilerini genişletmiştir.

1982 Anayasası, uygulamada yargı gücünün üstünlüğünü sağlayan, hukuk devletini yargıç devletine dönüştüren 1961 Anayasası sisteminden ayrılarak Anayasa Mahkemesi ile Danıştay'ın yetkilerine açıklık getirmiştir. Bu bakımdan 1982 Anayasası, Anayasa Mahkemesi ile Danıştay'ın yetkilerini sınırlamıştır.

1982 Anayasasının 125. maddesinde yargı denetiminin nasıl yürütüleceğini sınırları ile göstermiştir. 1982 yılında gerçekleştirilen yönetsel yargı reformunda, yönetsel ve bölge yönetsel mahkemeleri kurularak Danıştay Yüksek Yargı yeri haline getirilmiştir. Böylece iş hacmi eskiye göre önemli ölçüde azalan Danıştay'ın kararlarında daha özenle hareket etmeye başladığı söylenebilir.

Yönetimin yargısal denetimini sağlayan Anayasanın 125. maddesi "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır..." hükmünü getirmiştir.³⁵ Ancak anılan hükümde de, hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayan bir düzenleme..." Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın kararları..."nın yargı denetimi dışında olduğu.³⁶

1982 Anayasasında, yürütmeyi güçlendirme ilkesinin gereği, Cumhurbaşkanının da yetkileri genişlemiştir. Anayasada Cumhurbaşkanına tanınan bu yetkiler, Cumhurbaşkanının devletin başı olmasından, Türkiye Cumhuriyetini ve

34 Eroğlu, a.g.e., s. 43.

35 Karatepe, a.g.e., s. 42.

36 Giritli-Akgüner, Giriş, s. 39.

Türk Milletinin birliğini temsil etmesindendir. Cumhurbaşkanı Anayasaya göre, Anayasanın uygulanmasını ve devlet ajanlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmekle geniş yetkilere sahiptir.³⁷

Anayasa Mahkemesi, yasaların yasa hükmünde karamamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İç Tüzüğü'nün Anayasaya biçim ve esas bakımlarından uygunluğunu denetlemek üzere, 1961 Anayasasının bir kuruluşu olarak muhafaza edilmiştir.

Siyasi partiler Anayasa'nın 68 ve 69. maddeleri ile korunmuştur. Anayasanın değiştirilmesi, özel bir çoğunluğun oyuna bağlanmıştır. Anayasanın değiştirilmesi TBMM üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi ve üçte iki çoğunluğunun kabulü ile mümkün olabilecektir (m. 175).

Yargıçlar ve savcıların azlolunamayacakları, kendileri istemedikçe 65 yaşından önce emekliye sevkedilemeyecekleri, bir mahkemenin veya kadronun kaldırılması nedeniyle de olsa aylık, ödenek ve diğer özlük haklarından yoksun kılınmayacağı gibi düzenlemelerle yargıç ve savcı güvencesi sağlanmıştır (139- 140).

Nihayet, 1982 Anayasası, 1961 Anayasasında olduğu gibi, sosyal devlet ilkesini benimsemiş, ikinci kısmının Üçüncü Bölümünde 41 ve 65. maddeleri arasında sosyal ve ekonomik haklar ve ödevlere yer vermiştir.

Türk Yönetim hukuku önemli gelişmeler göstermiş olmasına rağmen çözümlenmesi gereken pek çok soran vardır.³⁸ Bu sorunlardan bir kısmı aşağıda kısaca açıklanmıştır.

Yönetime yoğun bir bürokrasi ve kırtasiyeciliğe bağlı katı bir merkezcilik hakimdir. 1984 yılı içerisinde, bürokrasinin azaltılması yönünde önemli adımlar atıldığı söylenmekte ise de, mevcut yönetsel yapı ve katı merkeziyet uygulaması karşısında bazı işlemlerin yapılmasındaki kırtasiyeciliği azaltmak, bürokrasiyi azaltmak sayılamaz.³⁹

Türk Yönetim Hukuku yeni gelişmekte olan bir hukuk dalıdır. Yönetimsel yargı dışındaki hiç bir alanda sistematik yasallaştırmalar yapılmamıştır. Yönetimin etkinlikte bulunduğu çok geniş bir alanda ortaya çıkan sorunların birbirinden farklı olması nedeniyle yasalar gerektiği zaman tek tek çıkarılmakta ve bunun sonucu olarak, genel ilkelerin belirlenmesi ve tanımlamalara gidilmesi zorlaşmaktadır.

Yönetim, yerinden ve merkezden olmak üzere iki türlü teşkilatlanmıştır. Ne var ki, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki yetki ve görev dağılımı henüz tam olarak sağlanamadığından, aynı nitelikteki işler bazen

37 Eroğlu, a.g.e., s. 44.

38 Giritli-Akgüner, a.g.e., s. 44.

39 Karatepe, a.g.e., s. 42.

hem merkezi yönetim ve hem de yerinden yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir.

Yönetmelik yöntemler yeterli derecede gelişmemiştir. Devlet dairelerine bir iş için yalnızca yazılı olarak başvurulmakta, sözlü başvuru kabul edilememektedir. Dilekçelerin cevaplanacağı yolundaki kesin anayasa hükmüne rağmen, vazih başvuruların çoğu ya hiç cevaplanmamak ta ya da geç cevaplanmaktadır.

Personel rejimi, tamamen merkezi yönetimin denetimi altındadır. Kamu ajanlarının meslek içi eğitimleri ve yetiştirilmeleri yetersizdir. Devlet memurluğu bir meslek sayıldığı halde, kamu ajanlarının hizmet yerlerine göre dağılımları ve ücret yetersizliği yıllardır çözümlenemeyen somalardandır.⁴⁰

Siyasi Organlarla Yönetimin Karşılıklı İlişkileri

Türkiye Büyük Millet Meclisinin muhatabı hükümdür. Bu itibarla Meclis yönetimi çıkaracağı yasalar ile diğer bağlayıcı işlemler dışında ancak hükümet üzerindeki denetim yetkilerini kullanmak suretiyle etkiler.

Hükümet geleneksel anlamda yönetimin, yani yürütme alanının üst merciidir. Bu alanın esas kısmı olan merkezi genel yönetimin üst yöneticisi ve amiri durumundadır. Bu itibarla karar ve direktifleri merkezi yönetimi doğrudan bağlar.

Buna karşılık hükümet özerk kuruluşlar hakkında bağlayıcı kararlar almaya ancak kendisinin ya da emri altındaki merkezi yönetim mercilerinin özerk kuruluşlar üzerinde sahip oldukları vesayet denetiminin kapsamı içinde yetkilidir. Bununla birlikte hükümet bu kuruluşları merkezi yönetimin kendilerine sağladığı mali ve teknik yardımlar nedeniyle de dolaylı ve önemli surette etkileme olanağına sahiptir. Diğer yandan özerk kuruluşlar, kendi işlevini yürütürken, hükümetin güttüğü genel politikayı ve aldığı ilke kararlarını gözönünde bulundurmamak zorundadırlar. Bu yönetimin bütünlüğü ilkesinin gereğidir.

Yönetim, hem üzerindeki hizmetlerin gerekleri hem de genellikle yurt sorunları hakkında siyasi organları aydınlatmak ve bunları uygun kararlara yöneltmek, kısaca siyasi organlara yardımcı ve destek olmak ödevindedir. Sahip olduğu ve sahip olması gereken teknik ve uygulamalı bilgiler yönetime bu konuda ciddi olanaklar sağlar.

Ancak yönetime, bu destek ve yardımcı olma ödevini hükümete doğrudan, meclise karşı ise ancak onun bilgisi altında ya da aracılığı ile yerine getirir. Zira yukarıda açıklandığı üzere, Meclise yönetim doğrudan muhatap değildir. Muhatap Hükümettir.

Yönetim hukuku, öğretide yönetimin tarafsızlığından söz edilmektedir.

40 Karatepe, a.g.e., s. 43.

Gerçekten siyasi özgürlüklü demokratik rejimimiz de hükümet, türlü siyasi parti ve akımlardan parlamento çoğunluğu tarafından, benimsenip desteklenen belgeli birini temsil etmek, programını ve kararlarını ona göre ayarlamak durumundadır. Bunun yanında merkezi yönetim, hükümetin yönetimine tabidir. Özerk kurumlar da vesayet denetimi çerçevesi içinde hükümetin etkisi altındadır. Bu ölçüde yönetimin tarafsızlığından söz edilemez. Yönetim ancak belirttiğimiz çerçeve içerisinde çeşitli siyasi parti ve akımlara karşı tarafsız kalmak, farklı parti ve akımlara mensup olanlara karşı objektif davranmak zorundadır. Bu yönetsel personeli siyasi partilere üye olmaktan alıkoyan Anayasa kuralı ile “herhangi bir siyasi parti veya kişinin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta” bulunmayı memurlara yasaklayan Devlet Memurları Yasasının (m.7) bir gereğidir. Şu halde yönetimin tarafsızlığı yerine yönetimin objektifliği deyimini kullanmak daha doğru olur. Esasen kendi siyasi görüşü içinde objektif davranma zorunluğu hükümet için de, hatta meclis için de var olan temel bir kamu hukuku ilkesidir.

GELECEKTE AMERİKA KENTLERİ

Ahmet Sezai AYDIN
Emekli Kaymakam

AÇIKLAMA

Dikkati çeken bir görüştür: Kentlerin de canlı bir varlık olduğu, öteki canlılar gibi doğduğu, büyüdüğü, geliştiği ve olgunlaştığı ve sonra da unutulup - yıkılıp - gittiği biçimindeki bu görüş çoğu ilgili ve yetkililerce benimsenir.

Amerika Birleşik Devletlerinin kendisi gibi, bu ülkede kurulan, büyüyen, gelişen kentler de yeni sayılır. Öyle ya, New York, Boston kentleri eskilik yönünden Berlin, Paris, Londra ile karşılaştırılmaz. Oysa bu sonuncuların hiçbiri büyüklük ya da nüfus çokluğu ve yoğunluğu bakımından New York ile boy ölçüşemez.

Gelecekte, pek çok konuda olduğu gibi, gerek kentin kendisinde ve yaşam biçiminde ve gerekse bunların yönetiminde bir hayli değişiklik ve yenilikler olacağı şimdiden yasanlanır (tahmin edilir). Bu değişiklikler üstünde durulur, ne olacağı, neler yapılacağı konusunda da görüşler ileri sürülür.

Doğruyu söylemek gerekirse, ileri ya da gelişmiş ülkelerde "ileri sürülen görüşler" ele alınarak gelecekte bu sorunların nasıl çözüleceği, ne tür önlemler alınacağı vb. konularda gerekli çalışmalar yapılır. Düşünceler yalın görüş noktasında bırakılmaz.

Belki de ileri ülkelerin ileriliği, görüşlerin gerçekleştirilmesi yolunda yapım ve edimlere girişmelerinde görünür, ortaya çıkar bunların.

ABD'nde bulunduğumuz, "kent yönetimi" konusunda katıldığımız üniversite kurslarında, kent yönetiminin gelecekteki durumuna değinildi, bu hususta kimi görüşlere de yer verildi; bunların neler olduğu, ne tür sorunlarla karşılaşılacağına ilişkin tartışmalar yapıldı.

Üniversite kurslarında bizlere verilen notlardan yararlı olacağı düşünülerek özet biçiminde bu derleme yapılmıştır.

GELECEK VE GEÇMİŞ

Gelecekte kentlerin en önemli görevi olan hizmetlerin halka sunulması ve bunlara ilişkin kararların alınması sürdürülecektir. Belediyelerin işi geçmişte ol-

duğu gibi gelecekte de baskı gruplarınca istenilen işlevlerin yerine getirilmesi, siyasal süreç kanalıyla elde edilen gelir sınırları içinde karşılanacaktır.

Hizmetlerin biçimi ve düzeyi, bunlar için yapılacak ödemeye karar verilmesi ilgi gruplarının yararları oranında bir denge sağlanması yönünde olacaktır.

Yüzyıl içinde -20- Amerika Birleşik Devletlerinde kent yönetim biçimlerinde çok değişiklik yer almıştır. En önemlisi de "sömürü ve bozulma"nın yerini doğruluk almıştır. Amerika'da çoğunluk görüşü bu yöndedir.

Belediye görevlileri meslek uzmanlığı bakımından bir hayli yükselmiştir. Önderlik ve girişimin etkili olabilmesi için siyasal gelişimin sağlandığı da söylenebilir.

Öte yandan geçen on yıldan kalan çözülmeyen konular da vardır. Bunların bazıları eyaletin/devletin yasalarından doğan yetkileri, beldenin temsilcisi ve karar organlarının baskı gruplarının isteği doğrultusunda denge sağlanması, orta düzeydeki vatandaşların karşılayabileceği ya da umdukları kamu hizmeti ücret tarifeleri, hizmetin gerektirdiği ölçüde mali kaynak bulunması olarak sayılabilir.

GEÇMİŞ

1820 ve 1830'lu yılların Jackson'cu demokrasi anlayışı, reform davranışının en akılcısıydı. Kişilerin yönetim kurumuna inanmasında büyük bir katkısı oldu. "Aristokrat" sınıfın devlet yönetimindeki denetim geleneğini yıktı. Yönetim kurum ve kuruluşları içinde çalışanlarla halk arasındaki uzaklığı ve soğukluğu en aza indirdi.

Pek çok eleştirilen "spoil - çapul" sistemi de ortalama bir insanın yalnız önemli görevlerde değil, "rutin-olağan" işlerde denetime getirilmesi sonucunu çıkardı. Bu yoldaki bir tutum yüzyıl önce Amerika'yı istediği bir yönetim biçimine kavuşturdu. Ayrıca her toplumun kendini yönetecek önderleri seçmesi gibi bir evrensel seçim hakkını doğurdu.

Yukarıdaki durum, eski geleneğin sürdürülmesine neden oldu; yeni kurulan kentler de biçimsel demokrasinin merkezi, uygulama alanı oldu. Bu hareket yönetim aracının patron biçimine dönüşmesini sağladı.

Daha sonraları örgüt ve yönetim, bunların görev alanı, herhangi bir kişi bakımından çok karışık bir düzeye geldi. Öyle ki, meslek ve uzmanlık gerektiren görevler de benzer ölçülere konuldu. Jackson'cu günlerde bilinmeyen büyüklükteki bugünün karışık, hizmet çeşitlerine pek çok kent yönetimine güçsüz-başkan yönetim biçimi yetiyecek, karşılayacak bir sistem değildi.

Kent yönetiminde ortaya çıkan umutsuzluğa karşı bir hareket, çoğunluğu orta sınıf işadamlarından oluşan ve tarihte uygulanan değişik bir kent yönetimi reformu isteyen grubu doğurdu. Bu çabalar Birinci Dünya Savaşı sonuna değin

uzayan kırk yıllık bir süreyi kapsar; günümüzde örnekleri görülen çok değişik ve yeni kent yönetim biçimleri uygulama alanına getirildi.

Bugünkü kent yönetim biçimleri, güçlü-başkan ve meclis-yönetici biçimi zamanın ihtiyacını karşılayabileceğini kanıtladı. Oy pusulaları küçüldü, böylece daha anlaşılır bir biçim aldı.

Görevlilerin yetenek, ve yeterlik bakımından seçilmesi ve atanması yöntemi geliştirilerek uygulama alanına getirildi. Yeni yönetim teknikleri geliştirildi.

Belediye çalışanlarının ücreti, özel ve devlet kesiminde çalışanlara göre dengeleştirildi. Bozulma ve görevi kötüye kullanma, eski zaman bakımından bir hayli azaltıldı. Yönetimde patronluk da benzer sonuca ulaştı. Demokrasi ve geniş bölgele seçimle devlet-iktidar- denetimi azaltıldığı gibi, özel ihtiyaçların karşılanması da sağlandı.

Bütün bunların yanında belediye iş ve hizmetlerinin hem sayısı arttı ve hem de alanı genişledi.

Kendisinden önceki Jackson'culuk gibi reform hareketinin de kimi sınırları vardı. Büyük Ekonomik kriz zamanında reform hareketi bırakılmıştı. Reformcuların çoğunun patronoj sistemini sevmedikleri halde, "ahlak dışı politika" deyimi yerine sadece "politika" sözcüğünü kullanır. "Bozulan siyasal partiler" yerine "siyasal partileri" de suçladılar.

Reformcu düşünenler yönetimde temsil gereksinimini gözdardı ederek "yeterlik ve ekonomi" üstünde durdular. Kentlerde oturanların büyük bir çoğunluğunun kampanyalar dışında hiç ilgi duymadığı konularla ilgilendiler. Reformcuların çok çalıştığı, emek verdiği konulara karşı, ancak orta bir insanın kent yönetiminden "ekonomi ve yeterlik" ten fazla bir şey istemediğini de anlamadılar.

Reform hareketi, devlet tarafından sosyal hizmetlerin ele alınması, işçilerin örgütlenerek kentte önemli bir güç olmasından önceki dönemde bir hayli gelişti ve başarılı da oldu. Daha sonraları kentin çalışan sınıflarının çoğunu temsil eden baskı grupları ile ters düştü.

Reformcuların pek çoğu iş örneksesinde abartma yaparak büyük bir karışıklığa uğradı. Bu yolda düşünmek gerçeğe aykırıydı; işadınının seçimi ve değerlendirmesi iş kurallarına göre yapılırdı. Oysa, kent yönetiminin başarıya ulaşması daha bir değişik yol ve yöntemlere bağlıydı.

Kimi reformcular bu durumun ayırdına vardı; fakat çoğu bildiğinden şaşmadı. İş gruplarının mantığı ve amacı kazanca dayanırdı. Kent yönetiminin amacı ve ereği kamu hizmetiydi. Her ikisi de kendi amaçlarına ulaşmak için benzer tekniği kullanabilirlerdi. Ancak, uygulama biçimi değişik olurdu.

GELECEK

Bundan önceki Amerikan tarihinde eşit olmayan, alan ve hızlılık değerlerinde herhangi bir değışiklik sağlanmadıkça, genel olarak kentleşme ve özel olarak banliyölerde yaşama biçimi kestirilemeyen bir zaman sürecektir.

Amerikalılar inanır ki, banliyöler hem küçük kent olanaklarını ve hem de ana kent avantajlarını sağlar. Metropoliten alanın merkez bölümünde çok yüksek/katlı yapılar, nüfusun pek çoğunu taşır; bu tür bir yerleşim özel bahçeli, tek ailenin oturduğu ve bir ev sahibi olma çemberindeki Amerikan anlayışına ters gelir.

Banliyölerin Gelişimi

Bir uzmanın inancı şudur ki, banliyö eğilimi gelecek yıllarda çok daha gelişecek, banliyöler kentlerin daha da dışına taşacak.

Ticaret ve sanayi alanları kent dışına taşmayı sürdürecektir.

Ana kent merkezi artan bir oranda göçmenlerin, beyaz olmayanların, çok düşük gelirli işçilerin, genç evlilerin ve yaşlıların oturduğu bir bölüm durumuna gelecek.

Ev sıkıntısı bir ölçüde azalırken lüks ev yapımı görölmeye başlayacak, kentlerin kimi bölgeleri gecekondu görünümünden kurtulamayacak.

Mümkün olan teknolojik gelişmeler/ilerlemeler yapılmadıkça, su ve kanalizasyon sorunları çok ciddi bir düzeye gelecek ve "ana kent ve banliyö bölgesi politikası" biri ötekinden ayrılacak, gruplar ve sınırlar oluşacak, bunlar arasında etkili bir iletişim kurulamayacak, birbirinden kuşku duyacak, aralarında ortak yararların belirtilmesi ya da işbirliği sağlanması ve bunun kavranmasında zorluk çekilecektir.

Yeni Tür Soy Ayrımı

Kimi uzmanlar banliyölerde yeni tür bir ayrılıkçılığın günümüzdeki örneğinin daha güçleneceğini ve süreceğini ileri sürer.

Özel bölgelerin ve yerel yönetimin günümüzdeki çeşitli örnekleri, pek çok eleştirilir ve yetersiz sayılır. İleri sürülür ki, tahminlere karşın felaket henüz gelmedi; belki yeterli olmamakla birlikte yerel yönetimler işlerini sürdürecektir; ancak, yıkımın geleceği de kesindir. Trafik olduğu biçimi ile sürer, caddeler, sokaklar ve kanalizasyon yapılır, içme ve kullanma suyu sağlanır, okullar kapılarını öğrencilere açar; kanun ve yönetmelikler yürür, yürütülür; fakat bütün bunlar bugünkü sistem ve hizmetler sürdüğü için yıkılmaz ya da durmaz değil.

Ana kent sınırları içinde bulunan toplulukların biçimi ve ölçüleri "sosyal karışıklığın nasıl yönetileceğini gösteren çağdaş doktrine uygun düşecek biçimde soyların, sınıfların ve uğraşların sürmesine" olanak sağlar.

"Düşmanca davrananlarla sosyal ilişki kurulmasından çekinmek ya da uzak kalmak için her biri kendine göre bir yol bulsun; siyasal çekişmeler ve tartışmalardan uzak kalabilmek için kendi değerlerini, kuşklarını, endişelerini paylaşan, tereddütlerini hafifleten bir seçmen grubuna katılır."

Bu örnek böyle sürüp giderse, yerel yönetimler yalın birkaç hizmeti yürütmek çemberinde kalırsa, daha çok genel sosyal sonuçları düşünülmez; yerel hizmetler yalın bunu satın alıp kullanabilenler açısından tutulursa, uyum sağlanması konusunda baskılar artarken bireysellik görüşü düşme gösterecek; değişik kültürler arasındaki anlayış ve hoşgörü azlığı sürecek, "sınıfsızlık" amaç olarak gösterilse bile yeni bir tür sınıf sistemi ortaya çıkacaktır.

Ulusal üretim iki ya da üç katına ulaşacaktır. Ancak, toplum kentleşmenin pek çok artan maliyetiyle karşılaşacaktır. Çünkü, bu durum beklenen bir sonuçtur. Şöyle ki, geçmişin eğilimleri istenilen ekonomik ve yeterli gereklerine gözünü kapayacaktır. Üstelik çoğalan kentleşme baskısı altında hizmetlerin azaltılması yoluna da gidilemeyecektir. Yönetim örgütünün geliştirilmesi yalnız ekonomik maliyete dayalı ana kent bölümünde söz konusu edilecektir.

Sanayileşme ve kentleşmeden kaynaklanan sorunlar gelecek yıllarda da büyüyerek ve gelişerek sürecektir. Devlet ve yerel yönetimler, gecekonduların temizlemek, düzenlemek durumunda kalacak. 1960 larda, 70 lerde iyi sayılan, kullanılan alanlar üç - beş on yıl içinde çok iyi bir bakım ve onarım gerektirecektir.

Sanayi artıkları sorunu çok daha yaygın ve büyük bir sorun olacak; hava ve su kirlenmesi, sanayinin gelişmesi ve nüfus artması sonucu daha da yoğunlaşacaktır. Bütün bunlar ve benzeri sorunlar üstesinden gelinmeyi bekleyecektir.

Otomasyonun gelişmesi ve tarım ekonomisinin değişmesi sonucu işçilerin eğitimi, yer değiştirmesi en önemli konular arasına girecektir. Örgüt ve para bakımından çok karışık bir duruma gelen ana kent/metropolitan alan sorunları devlet tarafından ele alınma gereğini gösterecektir. Dinlenme ve iyileşme olanaklarına artan boş zaman yüzünden daha çok ihtiyaç duyulacaktır.

Geçmişteki başarısızlıklar bir yanda dururken, park ve dinlenme yerleri için büyük ölçüde arsa ve arazi kıtlığı çekilecek; elde edilmesi istendiği zaman çok pahalıya mal olacaktır.

Su ve Güç Sorunları

Kentler yeter düzeyde içme ve kullanma suyu sağlanması için eyaletlere/devlete başvuracak, yardım isteyecektir. Devletlerin kentlere su, kanalizasyon ve yağmur sularını akıtma - kanal - konularında para vermesi yolunda ağır baskılar yapılacaktır.

Birleşik Devletlerde kullanılan elektrik gücü her on yılda bir iki katına ulaşır. Elektrik kullanma ihtiyacı nüfus artışına paralel olarak yükselecek; bunun yanında sanayi daha çok güç/enerji kaynağı isteyecektir. Belki de devletler ve kentler enerji ihtiyacını karşılamak için atom enerji gücünden daha çok yararlanma yolunu tutacaktır.

Taşıma

Karayolları, kentler içinde ve kentler arasında olsun, Federal devlet yardımlarıyla yapılabilecektir. Yapım ve sorumluluğun büyük bir bölümü devlet ve kent üstünde bulunsa da, paranın büyük tutan Federal devletten gelecektir.

1960 yılında karayollarında gelip giden araba sayısına 1975 yılında 15 milyon daha eklenmiş; günümüze kadar bu sayı katlanarak artmıştır. Bugün bile park yeri sorunu çözülmemiş değil; bu soran git git büyüyerek kentlerin çözebileceği bir konu olmaktan çıkacak, belki devlet yardımı ile bir çözüm bulunacaktır.

Demokratik Yönetim ve Temsil Sistemi

Temsil sorunları toplumun derdi olacak ve kimi karışıklıklar doğuracaktır. Şimdilik gelecekte metropoliten alanda kurulacak geniş çaplı kent yönetiminde değişik toplulukların nasıl temsil edileceği sorununa herhangi bir tür çözüm bulunmamıştır.

Azalan kırsal alan nüfusuna karşılık çoğalan kentsel nüfus aslında dağınmak olan devlet meclislerini - temsilciler meclisi ve senato - daha da ciddi olgular karşısında bırakacaktır.

1960 lı ve 1970 li yıllarda kırsal alanlar ve küçük kentlerin gelir paylaşma konusunda daha bir dirençli ve ısrarlı olacakları umulurdu; oysa, metropoliten alan hizmet ihtiyaçlarının hızla artması, keseyi elinde tutan devlet meclislerinin çeşitli baskılar yüzünden çok zor durumda kalacağı kolaylıkla söylenebilir.

Orta ve yüksek gelirli gruplar oturma/yerleşme amacıyla banliyöleri boşaltmaları sonucu, siyasal kararlar için ana kentin denetimi eskisinden çok daha zor bir düzeye gelecektir.

Kent reformcularının torunları banliyölerde yaşayacak; yeni politikalar etnik gruplar üstüne kurulacak ve az gelirli grupların endişesi ana kentten ekonomi ve yeterli değerlerinde reformun yerini alacaktır.

Kentte oturanların kendi belediye yönetimlerine karşı yıllardır süren ilgisizlikleri konusunda çok şey söylendi, yazıldı. "Kendine en yakın kent yönetiminde" görev almayı düşünmez; bunlar, ancak hemşeri/yerdeş gruplarına da zorlukla katılır. Çoğunlukla ulusal politika yerine beyzbol oyununu seçer.

Herhangi bir yerdeşin yerel politika ile ilgisindeki başarısızlığının başlıca nedeni, kent siyasal çalışmalarını anlamakta güçlük çektiğine bağlanabilir.

Aşağıdaki alıntı bu konuyu daha bir açık biçimde ortaya koyar.

Kentte oturanların, sanki Yeni İngiltere bölgesinde yaşayanlar örneği, genel bir kent toplantısı beklediği, böyle bir bekleyişin, yerel örgütler bakımından bir engel oluşturduğu görüşü ileri sürülür. Kent yaşamı, örgütlenen yarar gruplarında biçimlenir; bunlar yüksek ücret, daha yüksek gelir elde etmek, daha düşük vergi ödemek, hastalıklarla savaşı İmasını istemek olarak sıralanabilir. Kentsel toplumlarda temel örgütlenmeler birçok ilgiliyi bir araya getirir; ayrıca buralarda da "yakın ilgi" adı verilen bir olanak da hayaldir.

Banliyö hareketleri yerdeşlere daha bir çekici gelir ve yerel yönetimlerde görev alma ya da katılma son yüzyılda bir artış gösterir. Bu ilgi gelecek on yıl içinde daha da artacak; bu artış çok sayıda oy kullanılması ya da iş sahipleri kimliklerinin bilinmesinden değil, ortak amaç duygusunun çoğalması, etkili bir temsilin bulunması ve karar vereceklerle kolayca ulaşılmasından kaynaklanacaktır.

Bu tür eğilimlerin hiçbirisi ana kente/merkez kente ulaşmayacak, seçim kampanyaları dışında ilgisizlik egemenliğini sürdürecektir.

Yarar örgütlerinin dolaylı etkisi, toplumun görüş birliğinin yokluğu banliyölerin bir özelliğidir; bunun dışında her şey olağan çizgisinde kalacaktır.

Gidilecek Yollar

Buraya kadar değinilen konulara bakılarak gelecekte Amerika toplumunun yönüne ilişkin kimi tahminlerde bulunulabilir.

Savaş dışında, teknoloji ve sosyal değerlerin değişmesi göz önünde tutularak gelecekte baş döndürücü gelişmelerin olacağı söylenebilir. Bu değişiklikler o değin hızlı ortaya çıkar ki, bunlar sosyal kumruların da hemen değişmesi yönünde etkide bulunur.

Şöyle bir örnek verilebilir, doktorluk bilgisindeki ilerlemeler kalp krizleri ve kanseri azaltacağı, yerel yönetimlerin kimi isteklerden kurtulacağı; ancak, ortalama yaş yükselseceği için değişik isteklerin ortaya çıkacağı kolaylıkla söylenebilir.

Bir öteki örnek, diyelim ki, doğum yüzde 25 bir düşüş gösterdi, o zaman çok ciddi ve güçlü ekonomik çöküntü ile karşılaşılır. Oysa, böyle bir durumla gelecekte her zaman karşılaşılabilir.

Yaşama biçimindeki çok büyük değişiklikler bir yana, gelecekte yerel yönetimlerde aşağıda sıralanan konuların bulunacağı umulabilir;

1 - Devletin politikasında sosyal hizmet anlayışı yine egemenliğini sürdürecektir. Yakın gelecekte bir yer değiştirmeden söz edilemez. Bu tahmin doğru çıkarsa, yönetimin her türünde ve düzeyinde ağır ve çok sayıda hizmet isteği süre-

cek ve yeni sorunlar ortaya çıkarsa, halkın yardım isteğinde bulunacağı ilk sosyal kurum olacaktır kent yönetimi.

İlk kuruluş günlerinin bireysellik geleneği etkisini sürdürecektir, sosyal propaganda bu anlayışa yönelecek; ancak, genel eğilimi az buçuk frenleyecektir.

2 - Belediye işlevleri sayı olarak çoğalacak ve 'hizmet düzeyi, yaşam standartları ölçüsüne yükselecektir. Halk belediye hizmetlerine daha çok bağlı duruma gelecek; bu nedenle de kent memur ve çalışanlarının hem sayısı ve hem de prestiji artacaktır.

3 - Federal devlet - devlet - kent ilişkileri halka sunulan hizmetlerin artması ve türlerinin gelişmesi ve çoğalması sonucu daha bir düzenli ve özenli biçim alacaktır. Yönetimler arasındaki işlevlerin ihtiyaç nedeniyle bölünmesi, siyasette yerel yönetimlerin öneminin azalması gibi bir sonuç doğuracaktır.

Hemen her düzeyde bürokrasi daha çok uzmanlaşacak, standartlar ve değerler de bu ölçüde özel biçim alacaktır. Bu durumun bir kesimde çalışanlarla daha yüksek düzeyde çalışanlar arasında sömürme yerine işbirliği düşünce ve duygusunu özendireceği benimsenir.

Öte yandan daha çok sayıda yıl eğitim, güçlü iletişim ve öteki kimi faktörlerin Amerikan toplumunda bölgesel ve kültürel farklılıkları yok edeceği; devlet başkentinden ya da Washington'dan gelen etkinin azalacağı; bunların arkasından her kesimde çalışan memurların ortak amaçlar doğrultusunda birleşeceği de ileri sürülebilir.

4 - Kamu politikasını saptama sürecinin bir bölümünü oluşturan kurumlar, örneğin her düzeydeki yönetimin önemi artar; aynı zamanda bunların durumu büyük ölçüde inceleme ve eleştirme konusu olur.

Yasamada temsil uğraş ve çabası yine başta gelir. Yönetim ve yasama gücü arasındaki siyasal egemenlik kavgasının süreceği de benimsenir. Belediye meclisleri girişim merkezi olma durumunu yitirecektir.

İlgi gruplarının, yönetimde yer alan uzman bürokratların politikanın belirtilmesinde büyük payı olacaktır; bu kişilerin yeterli ve sorumlulukları da büyük önem kazanacaktır.

5 - Yerel siyasal partiler - partisiz seçim yapılan kentlerde - ve özellikle ilgi grupları genel olarak büyük ölçüde önem kazanacak, bunlar toplumda vatandaşlar adına konuştukları için, artık roller kişisel olma durumunu yitirecektir.

Kişiler yönetimde, siyasal kararların alınmasında etkisizliğini gidermek için ilgi ya da yarar gruplarına üye olma yolunu seçerek, bu tür kurum ve kuruluşlar aracılığıyla varlığını göstermeye çalışacaktır.

6 - Yönetim örgütünün yavaşlığı ve başyürütücüde -belediye başkanı- bütünlük sağlama özelliği sürecektir. Böyle bir duruma kent yönetiminde şimdiden tanık olunur.

Öteki yerel yönetimler önem ve varlıklarını koruyabilirlerse, kentler örneği benzer yolu tutacaklardır.

7 - Bürokrasi, gelecek yıllarda daha çok uzmanlaşacak ve profesyonel düzey daha bir yükselecektir. Halkın bir bölümü istemese de, bürokratlara bağlı olma gelişecek ve sürecektir. Ancak, yönetimde görev alanların yetenekleri genişleyecek ve prestijleri de çoğalacaktır,

Yönetimde çalışanların yüzdesi de artacak, yönetimin de buna göre ilgilendiği alan genişleyecek ve yayılacaktır.

8 - Metropoliten alanda yönetim sorun olmayı sürdürecektir. İşbirliği ihtiyacı ya da bütün alanı kapsayacak yaklaşımlar problemlerin pek çoğunu açık olarak, ortaya çıkaracak; ancak, banliyölerde oturanların bütünlüğü, tekbiçim olması yönetime karşı çıkacaktır.

Yönetimde yapısal düzenlemeler deneme biçiminde de olsa görülecek, kriz zamanında ortaya çıkan güçler arasındaki dengeye göre, yerel ve bölgesel toplantılarda konu edilecektir.

9 - Kentsel bölgeler de varlığını sürdürecektir, böylece etkisini gösterecek; bu durum son yıllarda da dikkati çeker.

Yerel yönetim olarak bölgeler -özel idareler- bir hizmet birimi çalışmasıyla belediyelerden daha çok istenilen örgüt diye aranılacak.

Okul dışı özel bölümler artmayı sürdürecektir; öte yandan okul bölgelerinin bir süre için vergi yükünü arttırdığı düşüncesiyle önemi azalacaksa da, daha sonra yitirdiğini kazanacaktır.

10 - Vergilendirme her zaman olduğu gibi bir problem olarak görülecek, karışıklık ya da çekişmelerin kaynağı olacaktır.

Kentler ve öteki yerel birimler, emlak vergisi dışında başka vergilerden pay alma girişiminde bulunacaktır. Çoğunlukla kimi eyaletlerin vergi gelirlerinde bir artış sağlanacaktır. Bütün bunlara karşın çoğalan gider ya da maliyet eyalet yardımları, paylaşılan vergiler ve borçlanmalar yoluyla karşılanacaktır.

Nüfusun ve otomobil sayısının aşırı ölçüde artması sonucu, cadde ve sokaklar, karayolları için gerekli harcamaları karşılamak için gelecek yıllarda benzin ve mazot fiyatları bir hayli yükselecektir.

Öteki vergiler de artacaktır; çünkü yönetimden beklenen ve istenen hizmetler o ölçüde çoğalacaktır.

Şurası kuşkuludur ki, herhangi bir vatandaş, hizmetlerle yükselen ve artan vergi yükü arasında hiçbir uyum göremeyecektir.

Vatandaş/yerdeş vergi yükünü hafifletecek belediye meclisi seçme düşüncesini taşımayı sürdürecektir. Böyle bir durum New York'un Richard Croker yönetiminde bulunduğu, bu yüzyıla dönüş sırasında olduğu bilinir. Örnek ilginçtir.

1901 yılında birçok reform grupları yönetimin ağırlığını ve gücünü yenmek için güçbirliğinde bulundular. Birinci sıraya adını yazdıkları Seth Low'ın belediye başkan adaylığı ile seçmenlerin karşısına çıktılar.

Bir karma aday listesi düzenleme toplantısında "bugün için çok ağır yük oluşturan vergi yükünün azaltılması, kamu harcamalarının kısılması ve kent yönetiminde partizanlığa son verilmesi ve işlerin ileri ve yararlı bir yönde geliştirilmesi" konularını içeren bir "prensipler bildirgesi" de benimsendi.

Seth Low belediye başkanı seçildi. Ancak, başkanın ilk bütçesi, reformcuların büyük çoğunluğu için korkunç ölçüde düş kırıcıydı; kendisinden önceki bütçeden 600 bin dolar daha yüksekti. Akli başında bir bazyazar, olması gereken ile "olanı-gerçeği" şöyle ayırmıştı.

Kimi reformcular, eskilerin savurganlığına engel olmayı umdu. Oysa, reform hareketinin önderleri, iyi yönetimin ucuz hizmet yerine iyi hizmet anlamı taşıdığını işte bu yoldan öğrendi.

Bir yerin, daha uyanık yerdeşleri kent memurlarına çok daha güvenli ve kendi vatandaşlarına daha çok hizmet uygulaması anlayışını sağladı.

Bütün bunlar belediye yönetiminin tahmin edilen durumudur. Aslında söylenenler yalın tahmin değil, şu son birkaç on yıl içinde tanık olunan olgulara dayanılarak söylenen sözlerdir.

Son Birkaç Cümle

Amerikan kültürü, bu ülke insanların biri ötekini etkilemesi sonucu ortaya çıkan bir üründür. Bu durum, bugün ve gelecekteki Amerika yönetim anlayışının bağımsız bir temeli olarak benimsenmelidir.

Yapılabilen tahminler gelecekte, savaş sonrasında tanık olunan biçimde artan baskılarla bugünküne "daha çok benzeyen" bir görünüm ortaya çıkacaktır.

Gelecek yıllarda vatandaşlar daha çok problemlerle karşılaşacak, bunlar geçmiştekilere göre çok daha karmaşık olacaktır. Kamu hizmetlerindeki anlayış ve yön, anlaşılabilen siyasal süreç biçimi alacaktır.

Uygulanan programlar, üstünde çalışılan sorunların anlaşılmasını kolaylaştıracaktır.

Amerikan kentleri ve bunların yönetimi günün ihtiyaçlarını karşılayacak yönde ve biçimde gelişecektir. İhtiyaç duyulan pek çok teknik ve araçlar bulunacak ve kullanılacaktır.

Amerikan kentlerinin geleceği aydınlık görünür. Şurası da bir gerçektir ki, bütün büyük uygarlıkların merkezi büyük kentler olmuştur.

SONUÇ

Derlememizin başlangıcından buraya değin kısa bir açıklamanın arkasından kent ve kent yönetiminin geçmişte ve gelecekte alacağı ya da ulaşacağı kimi değişikliklere, daha sonra kimi ayrıntılara inilerek yeni bir tür soy ayrımı, su ve güç sorunlarına, taşımaya, demokratik yönetim ve temsil sistemine değinildi.

Derleme içinde yeralan konulara dikkat edilirse, bunların hemen hepsi, bugün için tanık olunan olaylar ve olgular göz önüne alınarak düşünülen durumlardır. Bu yönü ile tahminlerin yanlış olacağı söylenemez; yüzde yüz doğru çıkmasa bile gerçeğe çok yakın, az biraz geride ya da ileride olabilecektir. Bu da alınacak sonuç için hiç de önemli değildir.

Gelecekte kentlerin, kent yönetimleri ve ihtiyaçların böyle tahmin edilerek söylenmesi, soranların çok daha önceden görülmesini, bunların çözümü için düşünülmelerini, en önemlisi de "hazırlıklı" olunmasını sağlar.

Gelecekteki sorunların tahmin edilerek sergilenmesi, bilim adamları, teknisyenler ve uzmanlarca bunlara karşı alınacak önlemler; nelerin gerektiği hususlar önceden saptanır. Doğrusu bunlar çok önemli ve değerli adımlardır.

Burada kişinin dikkatini çeken bir durum vardır. Öyle ya, geri kalmış ülkelerde - moda deyimi ile kalkınmakta olan ülkelerde- iyi, çalışkan, dürüst yönetici bulmanın güçlüğünden başka bir de aslında bunlar günün ihtiyaçlarını karşılayamaz; onların üstesinden gelemeyiz; bu bakımdan kentlerin gelecekte ne tür biçim alacağını, hangi ihtiyaçların doğacağını bilse bile, bugünün işlerine yetişemeyen kentin geleceğe hazırlanması da düşünülemez. Çünkü, yeter ölçüde gücü ve birikimi yoktur.

Yukarıda değinilen duruma karşın, yine de kentlerin yönetim biçimi, hizmet çeşidi ve sayısı yönünden gelecekte karşılaşılabilecek durumların bilinmesinde yarar bulunduğu da yadsınamaz.

ÖZELLEŞTİRMENİN GERÇEKLERİ, ZORLUKLARI VE BİLİNMEYEN YÖNLERİ*

Bekir KAYA
İzmir Vali Yardımcısı

Özelleştirme özellikle 1970'li yılların sonlarından bu yana büyük bir ilgi ve kabul görmeye başlamıştır. Basit bir teşhisle hükümetin nelerde yetersiz kaldığını anlamak bunun özünü oluşturur: Hakikaten hükümet serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre hareket etmez, hiç bir zaman özel sektör kadar etkili ve sorumlu davranamaz. Basitçesi iş şudur: Kamu sektöründe kalması zorunlu olan hizmetlerde hükümeti mümkün olduğunca özel sektöre yönlendir ve bu hizmetleri özelleştirmek suretiyle O'nu mümkün olduğunca rekabete teşvik et. Özelleştirme daha küçük, daha ucuz, daha etkin ve daha sorumlu hükümetler hedefler.

Pek tabidir ki işin esası çok daha karmaşıktır. Her ne kadar büyük bölümü özel sektör müteahhitlerinin ödediği düşük maaş ve ücretlerden kaynaklanıyorsa da göstergeler özelleştirmenin para tasarrufu sağladığını ortaya koymaktadır. Esasen sorun işin özel sektöre yıkılması gibi görünüyorsa da öyle olmayıp hükümetin yapmakta olduğu her işte O'nun rekabete ikna edilmesidir. En önemlisi de özelleştirmenin hükümeti değişikliğe uğrattığı nisbette onun öneminde bir azaltma meydana getirmemesi ve sorumlulukların her bir sektör için ayrı ayrı belirlenmesi yerine bunların tümünün paylaşılmasını temine çalışmasıdır. Ayrıca özelleştirme kamu sektörü ile özel sektör arasında kesin çizgiler çekmekten ziyade bu çizgileri belirsiz hale getirmeye çalışır. Ve yine özelleştirme kamu hizmet ihtiyaçlarını da esaslı biçimde tespit eder (Coleman, 1989).

Esas itibarıyla özelleştirme tartışmaları 1970'li yılların sonlarında meydana gelen vergi ayaklanmasına kadar uzanır. Tartışmalar 13 temel sorunda odaklaşıyordu: Hükümet çok hantaldı küçülmeliydi, çok uyusku daha hareketli olmalıydı. Onun hantal ve uyusuk olmasının kökeninde yatan şey ise rekabet yoksunluğu idi. El altından bir rekabetle hükümet tekelinin yeniden oturtulması hükümet hakkındaki herşeyi daha geliştirebilirdi. Özelleştirme uygulamaları her ne kadar

*Bu konu. Revitalizing State and Local Public Service, William F. Winter, s. 246-254'den tercüme edilmiştir.

eskiye dayanıyor ve devletin merkezi sorunu ve kısmi özelleştirmesi üzerinde yoğunlaşıyorsa da devletin küçülmesi konusundaki abartılı beyanlar özelleştirme çalışmalarındaki daha köklü ve daha sürekli olan hayati önemi haiz sorunları ört bas etmiştir. Yine abartılı beyanlar, özelleştirmenin kendi kendini kontrol edeceğini ifade ediyorsa da uygulama hiç de öyle olmadığını ortaya koymaktadır.

Bu bölümde özelleştirme konusunda bildiklerimizi ortaya koyduktan sonra özelleştirmenin çok önemli bir politik alan olan sosyal hizmetlere tatbikine örnek verecek ve son olarak da bunun sosyal hizmetlere olan yansımalarından söz edeceğim. Bu alanda ortaya konmuş çok sayıda eser bulunmaktadır; fakat son konuda hemen hemen hiç bir kaynak araştırma yoktur. Şunun önemini belirtelim ki, etkin bir kamu yönetimi olmaksızın özelleştirmenin vadettiği şeyler asla gerçekleştirilemez.

Özelleştirme tartışmaları çoğu kez zihinleri karıştırır. Çünkü lehinde ve aleyhinde olanlar benzer terimleri benzer biçimde biri birinin yerine kullanılmaktadırlar. Esasen özelleştirme, hükümetin rolünü azaltmaya yönelik faaliyetlerin tümüne atıfta bulunur. Bu faaliyetler, hükümetin sahip olduğu işletmelerin özel sektöre satılmasını, ticareti yönetim ve kontrol hakkının özel sektöre devredilmesini, elinde bulunduranların diledikleri mal ve hizmetleri satın alabilecekleri hükümet yardım kuponlarının hak sahiplerine verilmesini, bunlardan daha da fazla hükümet kontrollü olan para yardımlarının dağıtılmasını ve bazı mal ve hizmet tedarikleri için alıcı hükümetle satıcı özel sektör arasında imzalanan ihale sözleşmelerini kapsar (Savaş, 1987). Bazı tahlilciler bunlara gönüllü girişimcilikleri, düzenlemeleri, kullanıcı harçlarını, talep düşüklüğü olan malların satışını artırma eylemlerini ve hatta özelleştirme bayrağı altında vergi koyma yetkisini bile ilave ederler (Hatry, 1983).

Bütün bu özelleştirme stratejilerinin içerisinde devlet ve yerel yönetimlerin en fazla üzerinde durduğu ve en önemli olanı ihale sözleşmeleridir. Bazı devlet ve toplumlar başka stratejiler konusunda deneyim sahibi olmakla birlikte ihale yapımları, kamu yönetimi ana çizgisinin bir bölümü olmaya başlamıştır. Ayrıca bunun yorumları çok geniş kapsamlıdır.

Özelleştirme Hakkında Neler Biliyoruz ?

Özelleştirme konusundaki tartışmalar hararetli şekilde ideolojik bir hal almaya başlamıştır. Muhafazakârlar devletin haddinden fazla genişleyip hantallaştığını ve bunun mutlaka daralıp küçülmesi gerektiğini savunmaktadırlar (Savaş, 1982; Lauder Commission, 1992). Liberaller ise bunun refah devletinin ne olduğunu anlatmada muhafazakarların başlattığı bir kampanya faaliyeti olduğunu beyan ve iddia etmektedirler (Kammerman and Kahn, 1989). Kamu işçi sendikaları ise bunun kendilerini diskalifiye etmeye yönelik bir faaliyet olduğu hissine kapıldılar

(Amerikan Federation of State, Caunty, and Municipal Employees, 1984, 1987). Neoliberalerler ise olayı hükümet faaliyetlerini geliştirme yolunda bir rekabet olarak algılamaktadırlar (Osborne and Gaebler, 1992).

Böylece sık sık yapılan bu ateşli tartışmalar, özelleştirme reçetelerinin, ticaret yapmanın yeni bir yolu olduğu faraziyesini geliştirmiştir. Gerçekten Amerikan Hükümetleri uzun bir zamandır gereksinim duyulan malzeme ve ekipman teminlerini özelleştirmişlerdir. Yirminci Yüzyılın sonlarına gelindiğinde hükümetin birlik ve etkinliğinin altını oyan rüşvet ve yolsuzluklardan endişe duyan uzman yenilikçiler, ihaleler için resmi kaideler geliştirerek nelerin ihale konusu yapılacağını dikkatli bir biçimde belirlemişler ve ihalelerde taraf tutma ve adam kayırma durumlarının yok edilmesini sağlamışlardır. Yirminci Yüzyılın başlarında reformun odak noktası özel sektör rekabetini azaltmak ve kamu hizmet servisleri üzerinde piyasanın zararlı etkilerini asgariye indirmek için hükümet gücünü arttırmak olmuştur. Yüzyılın sonlarına doğru ise kamu-özel sektör ilişkilerindeki bu tartışmalar tam tersine bir seyir izlemektedir.

1950'li yıllar boyunca yeni federal programlara bir cevap olmak üzere federe ve yerel yönetim ihale kapsamı genişletildi. Federe devletler devlet yolları ağını daha çok federal paralarla ve özel müteahhitler aracılığı ile inşa ettiler. Yerel Yönetimler de şehir iyileştirme programlarını aynı yolla gerçekleştirmişlerdir. Her iki örnekte de esas itibarı ile planlama yapma hükümetle alakalıysa da iş fiilen özel müteahhitlerce yapılmıştır. Hatta 1960 ve 1970'lerin federal sosyal programları, bu defa kar amacı gütmeyen düzenlemelerle özelleştirme konusunda başka bir gelişimi kamçılamıştır. "İlk Örnek Kentler" ve daha sonra "Toplum Kalkınmasında Toplu Yardım Programı ve Geniş Kapsamlı İşçi Çalıştırma ve Eğitim Yasası", Kamu-Özel yakınlaşmasına yeni bir hız vermiştir. Bu programlar her şeyden önce hemşehrlik ve komşuluk örgütlenmelerini güçlendirmek amacıyla uygulamaya konmuş idi. Böylece yerel yönetimler kendilerini, kendilerine has yeteneksizlikleri veya temsiliyetsizlikleri üzerine kurulu bulunduğunu zannettikleri ilişkilerini hızlı bir biçimde düzene sokarak daha karmaşık yeni bazı ilişkiler başlatma ve devam ettirme gayreti içerisinde buldular. Devlet düzeyinde ise bu eğilim biraz daha geç başladı ve daha yavaş seyretti. Sosyal Güvenlik Yasasında değişiklik yapan XX sayılı düzenleme, devlete sosyal hizmet yardımları yapma yetkisi sağlamıştır. Bu yardımlar ise kontrol edilemez harcamaları ve buna paralel olarak da devlet düzeyinde ortaya çıkan politik ve yönetsel bazı problemleri azdırmıştır (Derthick, 1975). Bütün bu programlar kar amacı gütmeyen kuruluşlarla yeni ve köklü bazı ilişkileri geliştirmiştir.

1970'li yılların sonlarındaki vergi ayaklanması, özelleştirme konusundaki yeni isteklerin kıvılcımlarını çaktığında devlet ve yerel yönetimler sağlam bir kamu-özel yakınlaşmasını ince bir biçimde çoktan geliştirmişlerdi bile. 1972'den

1982'ye kadar yerel yönetimlerin özel sektörle olan sözleşmeleri 22 milyar dolardan 65 milyara çıkarak üçe katlanmıştır. Gerçekten bazı uzmanlar özelleştirmenin yıllık % 16 oranında artmakta olduğunu tahmin etmektedirler (National Commission for Employment Policy, 1988). Bu yeni yakınlaşmalar özelleştirmenin lehinde olanların söyledikleri gibi hükûmetsel gücün daraltılması olmayıp, bir başka ince mizah anlayışı içerisinde hükûmetin genişleyip büyüme tutkusunun birer ürünleri idiler.

Özelleştirme'de Görüş Birliği

Özelleştirme hususunda iki resmi görüşmeler çoğunlukla tartışmalı geçse de konu üzerinde görüş birliği sağlanan bazı noktalar da bulunmaktadır.

1 - Hemen hemen her şey özelleştirilebilir ve özelleştirilmiştir de. Özelleştirme fanatikleri şöyle söylüyorlar: "Esasında yerel hükûmet tarafından ifa edilen her hizmet veya faaliyet, birileri kullanılmak suretiyle yaptırılabilirdi." (Mercer, 1987, P. 178). Örneğin Arizona Eyaleti Scottsdale Kasabası, itfaiye hizmetlerini özelleştirmiştir. Bazı eyalet ve yerel yönetimler şartlı salıverme, polis hizmetleri hapishane ve kütüphane gibi bazı hizmetleri özelleştirmişlerdir. Gerçekten bir çok özelleştirme taraftarına göre ideal hükûmet biçimi şudur: İhaleleri yönetecek bir belediye başkanı, müteahhitlere ödeme yapacak bir sayman ve bu işleri gerçekleştirecek örgütlü bir taahhüt firması. Bazı toplumlar bu hedefe çok yaklaşmışlardır. California Eyaletinin 41.000 nüfuslu La Mirada Şehrinde 60'dan fazla hizmet özelleştirilmiş ve işler sadece 55 kamu görevlisi ile yürütülmektedir. Başka bir California kenti olan 60.000 nüfuslu Lakewood, sadece 7 şehir çalışanına sahip idi. Dallas'ın bir banliyösü ise, resmi yazışmalar için sadece bir sekretere sahip olarak tümüyle özelleştirdiği hizmet sistemiyle özelleştirmede son noktaya ulaşmıştı (Donahue, 1989).

Gerçi zamanla her şey özelleştirilmekteyse de yerel yönetimlerin bu günlerde bazı işleri diğerlerinden daha fazla özelleştirmeye meyilli oldukları Tablo 8.1'de görülmektedir. (Genel idareler için buna benzer rakamların mevcut olmayışı bu husustaki idari eksikliklerin ne seviyede olduğunu göstermektedir.) 1990'da yapılan bir başka araştırma yerel yönetimlerin mühendislik, yönetim danışmanlığı, büyük yapı inşaatları, yemek servisleri, hukuk ve mimarlık hizmetlerini özelleştirmeye daha istekli olduklarını göstermiştir. Toplumların dörtte birinden fazlası kapıcılık, katı atık toplama, bina onarımı, güvenlik, garaj yönetimi ve bakımı, TIR çekiciliği, insani sorunlar, sağlık ve sosyal yardım, danışma, veri hazırlama, arazi doldurma ve atık su hizmetlerinin özelleştirilmesi konusunda gözlemler yapmışlardır (Mercer Group, 1990).

Tablo 8.1 Kimler Neyi Özelleştiriyor?

En fazla		En düşük	
Yerel yönetim faaliyet özelleştirme yüzdesi	Faaliyet	Yerel yönetim faaliyet özelleştirme yüzdesi	Faaliyet
80	Taşıma ve depolama	1	Kütüphane hizmetleri
55	Hukuk hizmetleri	1	Ceza ve tutuk evleri
46	Cadde ışıklandırması	1	Polis/itfaiye iletişimi
44	Zararlı madde boşaltımı	1	Yangın
43	Huzur evi işletmeciliği	1	Trafik kontrol ve park ettirme
41	Taşımacılık ve araç bakım-onarımı	3	Şartlı tahliye
38	Ticari katı atık toplaması	3	Su arıtımı
36	Evsel katı atık toplaması	3	Sağlık denetimi
36	Cadde onarımı	4	Su dağıtımı
36	Ağaç budama ve dikimi	4	Koruyucu zabıta hizmetleri
35	Tımarhane hizmetleri		Kanalizasyon ve arıtma
34	Uyuşturucu ve alkol tedavisi	6	Maaş ödeme hizmeti
34	Gündüz bakım evleri	7	Sekreterlik hizmetleri
33	İş ve işçi bulma	8	Personel servisleri
32	İlan yapma	8	Müzik faaliyetleri
		8	Eğlence hizmetleri

Kaynak: International City Management Association 1989, pp.xii-xiii.

Örnek olması bakımından bu uzun program fihristlerini inceden inceye tetkik etmek sıkıcı olacaktır. Yerel yönetimlerin sağladığı bu programlar, hizmetlerin ne denli geniş ve de hemen hemen her şeyin özelleştirebileceği gerçeğini doğrular. Bununla birlikte bu uzun listenin içerisinde saklı tutulan önemli örnekler de bulunmaktadır. Birincisi özelleştirilmesi kuvvetle muhtemel olan bu programlar özel sektörün elinde zaten mevcut olan programlardır. Sürücüler araçları ister şehir garajı, ister özel garaj için çeksinler çekme servislerinin yaptıkları çalışma aynıdır. Ağaç budayıcıları, cadde tamircileri, veri hazırlayıcıları ve planlamacılar, müşterileri ister kamu sektöründen olsun ister özel sektörden aralarında fark gözetmezler. Bu ilk genellemenin önemli bir istisnası hükümet programlarından ayrı ve önemli bir pazarı bulunmayan sosyal hizmet programlarıdır. Bu konuya biraz sonra tekrar döneceğiz.

İkincisi, yerel hükümetlerin kendi misyonlarının çekirdeği olan programlarda özelleştirmeye gitmeleri olasılığı çok düşüktür. Bunlar hapisane, polis, itfaiye, su ve kanalizasyon, acil imdat servisleri gibi toplumun sağlık ve güvenliğine yönelik esaslı programlardır. Her ne kadar bazı hükümetler zamanla bir yerlerde bu hizmetlerden her birini özelleştirme cihetine gitmişlerse de genelde yerel yönetimler pek öyle hırslı bir biçimde bunu yapmazlar. İster programsal ister politik nedenlerle olsun yerel yöneticiler bunun gibi temel sorumlulukların özel sektöre devrinde gönülsüzdürler. Hizmet kesintilerinin maliyeti yüksektir ve polis ve itfaiye gibi hizmetlerdeki problemlerden kaynaklanan politik beyanatlar yıkıcı olabilir. Böylece her şey özelleştirilebilmekle birlikte yerel yönetimlerin küçülme faaliyetleri özel benzerlikler arzeden programlar üzerinde yoğunlaşmış ve bunları desteklemeye yönelmiştir. Ayrıca hükümetin pratik ve politik düşüncelerle yaptığı ve hükümetin diğer birimleri tarafından kumanda ve/veya finanse edilen sosyal hizmet programlarında da geniş çaplı küçülmeler vardır,

2 - Hemen hemen herkes bazı şeyleri özelleştirir. "Her yerel yönetim en azından bir hizmeti olsun özel sektöre devretmenin muhasebesini yapmıştır." (The Mercer Group Found 1990). Özelleştirme, hükümetlerin dörtte üçünden fazlası tarafından en azından bir sahadaki yerel fonksiyonlarından bazılarını özelleştirmeleriyle evrensel bir olgu olmaya başlamıştır (Touche Ross, 1987). Özelleştirmenin etkinliğine olan bu güven pek çok değişimlere sahne olmuş ve maliyetteki düşüklük ve yönetimdeki esneklik büyük küçük bir çok hükümeti özelleştirme yapmaya teşvik etmiştir.

3 - Herkes değişik şeylerde özelleştirmeye gider. Hemen herkes bazı şeyleri özelleştiriyor ve neredeyse her şey de özelleştirilebiliyor. Ancak yerel yönetimler arasında hangi hizmetlerin özelleştirileceği hususunda fazla bir görüş birliği bulunmamaktadır. Uluslararası Şehir Yönetim Birliği'nin (ICMA) 1681 yerel yönetim biriminde yaptığı bir ankete göre bu yönetimlerin yarısından fazlasının sadece iki hizmette -nakliye-depolama ve hukuk hizmetleri - özelleştirmeye gittikleri gözlenmiştir. Üzerinde araştırma yapılan bu yerel yönetimlerin üçte biri tarafından, ICMA'nın belirlediği yaklaşık 75 kadar faaliyet ve hizmetin çoğunda özelleştirmeye gitmedikleri saptanmıştır.

4 - Özelleştirme çoğu zaman para tasarrufu sağlar. Mercer Group ve ICMA'nın araştırma raporlarına göre özelleştirme yapmayı deneyen hemen her yerel yönetim paradan tasarruf sağlamıştır. Nitekim ICMA'nın araştırması yerel yönetimlerin yüzde kırkının önceki harcamalara göre % 10-19 arasında bir tasarruf sağladığını ortaya çıkarmıştır. Bu hükümetlerin diğer yüzde kırkı da % 20'den fazla tasarruf sağlamıştır. Hakkıyla tatbik edilemediği için her ne kadar hiçbir zaman tasarruf garantisi verilmiyor ve bazı özelleştirme faaliyetleri abartılıyorsa da görülen odur ki özelleştirme konusunda çok reklam yapılmıştır (Mercer Group, 1990; Uluslararası Şehir Yönetim Birliği, 1989; yine bak Harty, 1983; Berenyi and Stavens, 1988;

Lauder Commission, 1992; National Commission for Employment Policy, 1988). Hatta yerel yönetim yetkilileri, özelleştirmeyi genelde iyi kalite hizmet üreten bir unsur olarak görmüşlerdir. 1989 yılındaki bir araştırma, yerel yönetim yetkililerinin % 72'sinin, özelleştirdikleri hizmetlerin kalitesini çok iyi bulduklarını ortaya koymuştur (Osborne and Gaebler, 1992, S. 89). Touche Ross'un 1987'de yaptığı bir araştırmaya göre, özelleştirmenin şimdiye kadar ki en büyük avantajı Tablo 8.2'de görüldüğü üzere maliyetten tasarruf sağlamasıdır.

Maliyetten tasarrufun miktarı konusunda değerlendirmede bulunurken dikkatli olmak gerekmektedir (Kettle, 1991). Çünkü işin yeni yüklenicileri resmi formalitelere tabi olmadıkları için daha fazla esnekliğe sahiptirler. Yoğun ödeme sistemi tatbik ederler. Kiralama yapmada ve çalışanlara ücret tespitinde daha özgürdürler. Ayrıca daha fazla part-time işçi çalıştırır, işyerinde işçi na-mevcutluğu gibi durumlarla çok nadir karşılaşılır ve bir işçiyi birden fazla amaç ve doğrultuda çalıştırabilirler. Resmi dairelere mahsus olan formalitelerin olmayışı bunlara her ne kadar daha bir esneklik sağlamakta ise de bu durumun resmi daire siste minin hükümete ve O'nun çalışanlarına sağladığı değerli korumacılığı yok ettiğini de unutmamak gerekir.

Tablo 8.2 Özelleştirmenin Görülen Avantajları

Avantaj	Etkilenme Yüzdesi
Maliyetten Tasarruf	74
İşçi sorunlarına çözüm	50
Risk paylaşımı	34
Daha yüksek kalitede hizmet verme	33
Yapılmasına başkaca yol olmayan hizmetleri sunma	32
Uygulamaya geçme zamanını kısaltma	30
Yerel politik sorunlara çözüm bulma	21

Kaynak: Touche Ross, 1987, p.5.

Hakikaten zaman zaman ince bir tarzda gizlenmiş olsa da, özelleştirmenin kamu çalışanları sendikalarının kapsam ve gücünü azaltmaya yönelik bulunan stratejisi biraz daha gün yüzüne çıkmaktadır. İkincisi, hizmeti yüklenen müteahhitler hükümetinkinden daha düşük bir ücret ödemeye meyillidirler. Bazı işlerde müteahhit işçilerine ödenen ücret hükümet işçilerine ödenenin yarısı kadar olmuştur. Bununla birlikte bazı alanlarda müteahhit işçilerine daha fazla ücret ödendiği görülmektedir. Üçüncüsü ve en önemlisi de esasında müteahhitlerin işçilerine daha düşük bir yan ödeme ve özellikle de emekli ikramiyesi ödemeye meyilli olmalarıdır ki bu "kamu ve özel sektör arasındaki göze çarpan en büyük farklılıktır." (National Commission For Employment Policy, 1988, pp. 2-3).

Böylece hükümet yetkilileri maliyetten tasarruf unsurunu özelleştirmeye bir teşvik aracı olarak kullanıyorlarsa da bu, onların özelleştirmeye gitmelerinin tek nedeni değildir. Hatta müteahhitlerin fiyatlarda oluşturdıkları düşüş çoğu kez bunların çok iyi ve sıkı çalışan işçilere sahip olmalarından ileri gelmemektedir. Çünkü onların çalışanlarına ödedikleri ücretlerin genel karakteristiği pek cömertçe değildir. Sağlık ve emeklilikleri de dahil uyguladıkları yan ödemeler düşüktür ve iş yerinde onlar için aldıkları koruma önlemleri de çok yetersizdir. Bazen müteahhitler yüz karasıdır. Çünkü onlar hükümetin son bir asırdan bu yana tesis ettiği birer önemli değer olan kamu hizmetlerini bilerek veya bilmeyerek yok etmektedirler. Bazen de pek eli açıktırlar. Çünkü hükümetin uygun görmüş olduğundan daha yüksek maaş ödeyebilmektedirler.

Gerçekten maliyetten tasarruf tartışması ilk bakışta gözükmeyen ama özelleştirme reçetesinin esası olan hükümet karşıtı işçinin hakiki düşüncesine gölge düşürür. Mukayese edildiğinde federal hükümet harcamalarının % 14'ü olan işçi giderlerinin federe devlet ve yerel yönetim harcamalarının yarısından fazlasını oluşturmaya bunu açıklamaktadır. Personel giderleri üzerinde odaklaşan merkezi ve mahalli düzeydeki bunca harcamaya rağmen bu harcamayı azaltmaya yönelik herhangi bir tartışma bir çok federe ve yerel yönetim çalışanlarının azaltılması tartışmasını da kaçınılmaz kılacaktır (Donahue, 1989; Rehffuss, 1989).

5 - İhaleler için rekabet oluşturup geliştirmek her zaman kolay olmaz. The Mercer Group'un yaptığı bir araştırmaya göre yerel yönetimler resmi ihale sözleşmelerinin yapımında hemen hemen her zaman rekabete dayalı fiyat teklifleri amaçlarlar. Yine bu araştırma, hükümetlerin ihalelerde genellikle yeterliği ve güvenilirliği bulunan müteahhitlere bel bağlayabileceklerini ortaya koymuştur. Bazen ihalelerde şikesiz, gerçek rekabete dayalı fiyat teklifleri oluşturmaya yetecek düzeyde müteahhit bulunmaz. Mevzuatı destekleme ve geliştirme gibi bazı hizmetlerde özel sektörden müteahhit bulmak hemen hemen imkansız gibidir. Sözleşme kapsamının dar ve kar potansiyelinin düşük olduğu bazı basit dava mahkemeleri işlemleri gibi hizmetler için açılan bazı ihale yarışmalarına özel sektör ilgisiz kalabilir. Bunların da ötesinde bir çok müteahhit, hükümetin pek üzerinde durmadığı hantallık ve kırtasiyecilik konularında da sık sık endişe duyarlar. Üzerinde araştırma yapılan tüm yargı yetkisine sahip mahkemelerin yüzde on'u, yeteri kadar müteahhit bulmakta güçlük çektiklerini söylemişlerdir. Bu rakam özel district yönetimlerinde yüzde otuz'a çıkmaktadır. Bu sorun çoğu zaman bazı servislerinde çok az müteahhit bulunan basit dava mahkemeleri yönetimlerinde daha bir ciddiyet arz ediyor idi (Mercer Group, 1990; International City Management Association, 1989).

Dahası ihale yarışmaları yeni oluşumlar meydana getirme ve devam ettirmede çok önemlidir (Donahue, 1989). Hükümet yetkilileri ihaleleri yönetirken öncelikle satın almak istedikleri şeyleri tam olarak belirtmeli ve meydana gelecek ti-

cari ilişkileri şekillendirebilmek için de sözleşme hükümleri tam ve net olarak oraya konulmalıdır. Yine hükümet yetkilileri şartnameyi duyurmak ve muhammen Dedeli tekrar gözden geçirmelidirler. Ayrıca ihaleye katılan yarışmacılarla yetkili memurlar ve yedek müteahhitler arasındaki teknik tartışmaları sona erdirmeli ve hizmetin gerek fiyat ve gerekse kalitesinden emin olmak için de verilmiş bulunan ihaleyi denetlemelidirler. Belki bunların hepsinden daha da önemlisi bu memurların ihaleyi kazanan müteahhidin haddinden fazla büyüterek hükümetin kendi kendini bağlayacağı ve vaad edilen hizmetlerin kısa sürede yok olup gitmesine neden olabileceği bir tekel oluşturmaya izin vermemeleridir. Özel biçimde yönetilen yoğun geçiş sistemleri çoğunlukla tekeller olup, bunlar sınırlı bulunan bu teşvikleri hükümetin iddialı biçimde elinde tuttuğu fiyatları kontrol etmede rekabetsiz paylaşırlar (Perry and Babitsky, 1986).

6 - Özelleştirme avantajlar sağladığı kadar riskler de yaratır. Pek tabiidir ki piyasa rekabeti potansiyel kar kadar potansiyel riskleri de beraberinde getirir (Donahue, 1989). İhale sürecinde yolsuzluklar meydana gelebilir. 20. yüzyılın başlangıcında devlet ve yerel yönetimlerdeki bürokratik formalitelerin başlıca nedeni, bunların hükümeti yolsuzluklara karşı koruyacak bir izolatör olması idi. Ondan bu yana ihalelere hile karıştırma, rüşvet ve sözüm ona hediye vermeler kesin olarak önlenememiş değildir. Özelleştirmenin karşısında olanlar bu tür sorunların çözümsüz olduğunu belirtmektedirler (American Federation of State County and Municipal Employees, 1984, 1987). Pek tabiidir ki bunların ne derece yaygın olduğunu tespit etmek tam olarak mümkün değildir. Ancak kuşkusuz bu bir gerçektir ve en azından bir derecede devam edecektir.

Çıkar çatışmaları çok büyüyebilir. Örneğin San Francisco. Bu şehir, kendi resmi çalışma programlarını icra etmesi için özel bir danışma firması kiralamış ve ayrıca aynı firmadan bütçe ve personel politikasını gözetmesi için bir de yeni müdür atamıştı. Bu müdür ihaleleri kendisine ait firmaya verdi ve şehir yönetimi de yapmış olduğu bu sözleşmeyi çok geçmeden iptal etti (Donahue, 1989).

Özel sektör müteahhitleri tarafından sağlanan hizmetlerde, şayet bu müteahhitlerin ekipmanları dağılır, kendi işçileri ile problemleri olur veya iflas ederlerse hizmetler karmakarışık bir hal alır. Harty der ki "En azından bazı önemli faaliyetler için sözleşmede değişiklik yapmak büyük bir davranıştır ve bunu tersine çevirmek kolay değildir." (1983, p.27). Özelleştirilen hizmetler hükümetlerin doğrudan verdiği hizmetlere nispetle çok daha az elastikidir. New York şehri, hava şartları çok kötüleşip tehditkar bir hal aldığında çöp kamyonlarını derhal kar mücadele aracına dönüştürür. Şayet bir toplum beceriksiz bir özel kar mücadele müteahhidine bağımlı olmaya başlamışsa böyle bir seçenek olmayabilecektir. Sorumluluğun özel sektöre devredilmesi, bir hükümetin sadece hizmetleri sağlamada değil ayrıca bunların idaresinde de kendi öz yeteneğini

azaltabilir, hangi işin nasıl gittiği hususundaki önemli bir bilgi kaynağını yok edebilir ve müteahhitleri etkin bir biçimde kontrol etme olanağını kısıtlayabilir. Mahkemeler bu soruna nasıl çözüm bulmuşlardı? Hükümetin bıraktığı hizmetleri teminde başka müteahhitler tutmak suretiyle.

Nihayet, özelleştirme yapan hükümetler bir kez daha yeniden tekelssel bir güç tehlikesine konu olmaya başlayacaklardır. Çoğu zaman müteahhitler günlük bakım ve çöp toplama işlerinde rekabeti sınırlı tutmak için hırslı tarzda bir lobi oluşturdular (Osborn and Gaebler, 1992). Pazar zorlamalarının hepsi kendi kendine oluşan politikalar değildir.

7 - Nasıl yapıldığı Kim'in yaptığından daha önemlidir. Tüm bu deliller doğrultusunda özel sektörün kamu sektöründen daha iyi olmadığı tabii olarak anlaşılmaktadır. Asıl önemlisi kamu hizmetlerini kimin icra ettiği değil, bunların nasıl icra edildiğidir. Donahue şöyle der; "Kamu'ya karşı Özel önem arzeder ama rekabete dayalı olmayana karşı, rekabete dayalı olan daima daha büyük bir önem arzeder." (1989, p. 78; yine bak. Osborne and Gaebler, 1992). Bu bir özel sektör yöntemi değil, tasarruf sağlayan bir rekabettir. Örneğin bir araştırma elektrik hizmetlerinin geçici olarak devrinde tecrübe edildi. Rekabetin hüküm sürdüğü toplumlarda hizmeti verenin hükümet veya özel sektör olması bir şey değiştirmeksizin fiyatların yaklaşık yüzde 11 dolayında aşağı düştüğü gözlemlendi (Primeau, 1977). Özel sektör tekelleri de tıpkı hükümet tekelleri gibi yetersizliğe konudular. Hakikaten bazı eyalet ve yerel yönetimler kendi asli faaliyetlerinde bir rekabete girişmişlerdir. Phoenix Şehri belli bazı yerel hizmetler için özel sektör müteahhitlerine rakip olarak teklif verebilecek kendi belediye çalışanlarına gereksinim duymaktadır. New York Rochester Şehri çalışanları, personel hacimini dörtte üç nisbetinde azaltmayı teklif ettiklerinde şehir yönetimi oldukça ucuz bulduğu bir çöp toplama firması ile anlaşma imzalamak üzereydi (Harty, 1983). Los Angeles'te bir ilçesinin sağlık ocağı çalışanları bir klinik kurdular ve başarılı şekilde bir ihale gerçekleştirdiler (Savaş, 1992). New Jersey Eyaleti'nin Newark Şehri bir çöp toplama ihale yarışmasından şehir çöpcülerinin verimliliğini arttırmaya yarayan bilgiler sağladı (International City Management Association). Yorumcular bu tür rekabetin yerel eğitim ve öğretim faaliyetleri için en büyük faydayı sağlayabileceğini iddia etmektedirler (Chubb and Moe, 1990).

Burada önemli olan, insan gücü, uzman da dahil, olmak üzere hükümetin kendi ihtiyaç duyacağı kaynaklar üzerinde bir tekel gücü oluşturulmasına izin verilmeyeceği olgusudur. Bu, ister hükümet içinden olsun ister dışından, ihtiyaç duyulan mal ve hizmetleri sağlayanların yetersiz kalmaları durumunda onların yerine geçecek veya geçebilecek fikir ve düşüncenin bir takdiminden ibarettir. Rekabet kavramı öyle esaslı bir kavramdır ki bu, alıcılarla satıcıların aralarında tam serbestiyet ve rekabet içerisinde hareket edebilecekleri şekilde tüm özellikleri haiz bir pazar'a kadar uzanmaz. Kelman, hükümet ricasıyla yaptığı araştırmasında

şöyle der; "Şayet bir kimse açıt ve şerbet rekabet ilkeleri çerçevesinde hükümet zorlamasıyla bir rekabete girişmişse hükümet, satın alımlarda özel sektörden daha fazla rekabetçi bir tavır sergiler. Özel sektör şirketleri, vendorlardan azami karı elde etmek için gayri resmi olarak uzun vadeli ilişkiler geliştirmenin avantajlarını öğrenmiş bulunuyorlar. Bu tür ilişkiler vendorların yüksek performanslı olmasına ve teknik yardım sağlamasına teşvik oluşturur. Açık ve serbest rekabetin, bu yakın ilişkilerin yarattığı değerleri azaltması da muhtemeldir." (1990, p. 62). Kelman, hükümet zorlaması sorununa çözümün daha fazla rekabet yapılmasında değil, bu zorlama sürecinde kamu görevlilerine kendi değer yargılarını kullanmalarında daha fazla özgürlük verilmesinde yattığına samimi bir şekilde inanır (p.90).

HABERLER

Bu bölümde 1 Temmuz-30 Eylül 1997 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU'nun Göreve Başlamasıyla İlgili Olarak Teşkilata Mesajı

• İçişleri Bakanlığı görevini Hükümet değişikliği sebebiyle Dr. Meral AKŞENER'den devralan Murat BAŞESGİOĞLU'nun 1 Temmuz 1997 tarihli Teşkilata Mesajı aşağıda yer almıştır.

"Türkiye Cumhuriyeti'nin 55 inci Hükümetinin içişleri Bakanı olarak 30.06.1997 tarihinde göreve başlamış bulunmaktayım.

Devlete verdiği hizmetleri takdir ettiğim, Sayın Dr.Meral AKŞENER'den devraldığım bu görevin sorumluluğunun idraki içerisindeyim. Devletin temel direklerinden birisi olan içişleri Bakanlığında görev ve sorumluluk yüklenmek bir politikacı için her zaman onur vesilesi olmuştur. Ben de bu mutluluğu yaşamaktayım.

İçişleri Bakanlığı, köklü geçmişi, oturmuş gelenekleri ve takdire şayan çalışma disiplini olan bir kurumdur.

Bakanlığımızın yüksek disiplin anlayışına sahip, çalışkan, yetenekli ve fedakar görevlileri olarak sizlerin; sorumluluklarınıza müdrük olduğunuzdan hiç kuşum yoktur. Bu anlayış içerisinde, üzerinize düşen görevleri layıkıyla yerine getireceğinize, bugüne kadar olduğu gibi, bundan sonra da çalışmalarınızda yasalara saygılı, Atatürk ilke ve İnkılaplarına bağlı, insan hakları ve hukukun üstünlüğü ilkelerine dayalı, temelinde vatan, millet ve insan sevgisi bulunan bir anlayış içerisinde olacağınıza inanıyorum.

Yürütmekte olduğum görev zor, ancak son derece şerefli bir görevdir. Bu esnada en büyük güvencem Bakanlığımın liyakatli mensupları olacaktır.

Devletimizin tekliğini ve üniter yapısını, Milletimizin birlik ve beraberliğini, Ülkemizin bölünmez bütünlüğünü, vatandaşımızın can ve mal güvenliğini, emniyet ve asayişini, toplumumuzun huzur ve güvenini korumak gibi son derece hayati öneme haiz görevleri yerine getirirken; en büyük rehberimiz Anayasamız ve Yasalarımız olacaktır. Bu yolda karşılaştığımız engelleri, yasalarımızın Bakanlığımıza verdiği yetkileri kullanarak aşacağız.

Kararlı, cesur ve hızlı bir çalışma temposu ile bir ekip ruhu içerisinde, Bakanlığımızca yürütülen hizmet ve faaliyetleri, devraldığımız noktadan daha ileri bir seviyeye ulaştırmak için çalışacağız.

Bu duygu ve düşüncelerle, başarılarınızın devamını diler, sevgi ve saygılar sunarım."

84 üncü Dönem Kaymakamlık Kursu Kapanış Töreni

• 56 Kaymakam adayının katılımı ile gerçekleştirilen 84 üncü Dönem Kaymakamlık Kursu'nun kapanış töreni, 1 Temmuz 1997 tarihinde yeni Başbakanlık binasındaki Basın Salonunda düzenlenmiştir.

Törene Yüksek Yargı Organlarının Başkanları, İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU ile Bakanlığın üst düzey yöneticileri ve basın mensupları katılmıştır.

Törende ilk konuşmayı yapan Eğitim Dairesi Başkam Halil İŞİK, Bakanlığımızca 11 Temmuz 1994 tarihinde çeşitli illere atanan 56 Kaymakam adayının geçirdikleri eğitim aşamaları hakkında bilgiler vererek, kursu başarıyla bitiren genç kaymakamlara bundan sonraki meslek yaşantılarında başarılar dilemiştir.

Daha sonra kursu birincilikle bitiren Kaymakam adayının kursiyerler adına yaptığı konuşmasında; Atatürk İlkelerine, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, tarafsızlık ilkesine bağlı kalarak görev yapacaklarını vurgulamış ve yetişmelerinde emeği geçenlere teşekkür etmiştir.

Törende daha sonra İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU bir konuşma yapmıştır. Bakanın konuşma metni aşağıya aynen alınmıştır.

"Sayın Konuklar,

Bakanlığımızın Değerli Mensupları,

Sevgili Kaymakamlarımız,

Basın ve Televizyonların Seçkin Temsilcileri,

84 üncü dönem kaymakamlık kursunun tamamlanması ve idare hayatımıza 56 kaymakamımızın daha katılması münasebetiyle düzenlenen törene hoşgeldiniz.

Bu vesileyle sizlerle birarada bulunmanın mutluluğu içerisinde, hepinize sevgi ve saygılarımı sunuyorum.

Üç yıllık, uzun ve yoğun bir çalışma gerektiren staj dönemini ve bunun akabinde yeterlilik sınavını başarıyla bitirip, mülki idare amirliği mesleğine katılan genç kaymakamlarımızı kutluyorum.

Ülkemiz yönetiminde mülki idare amirlerinin taşra teşkilatını işletmedeki başarısı aynı zamanda, merkezi idarenin de başarısında önemli rol oynamaktadır. Bunda çalışkan, bilgili, dinamik, Atatürk ilke ve İnkılaplarına bağlı, insan sevgisi ile dolu, hukukun üstünlüğü anlayışına saygılı, devlet umuruna sahip mülki idare kadrosunun çok büyük rolü vardır.

Kaymakamlarımız; merkezi idarenin taşradaki temsilcisi, ilçe idaresinin başı, mercii, yürütme, denetleme ve koordinasyon makamıdır.

Söyleşine geniş bir sorumluluk alanına sahip ve taşrada hükümetin temsilcisi durumunda olan kaymakamlarımızın alımı, yetiştirilmesi ve mesleğe intikalinin sağlanması devlet hayatımız, için son derece önemlidir.

Bu gerçeğin bilincinde olan ve kamu yönetiminde vasıflı, bilgili, istikrarlı insanların gerekliliğine inanan bakanlığımız, kaymakam adaylarının çağımızın yöneticisi olarak yetişmeleri için her türlü gayreti göstermektedir.

Kaymakam adayları üç yıllık staj döneminde ve bu dönemin son aşaması olan kaymakamlık kursunda il, ilçe ve merkez teşkilatıyla, idari yapımızı tanımaları ve işleyişini kavramaları sağlanmaktadır.

Bu dönem içerisinde, yabancı dil bilgisi ve yurtdışı kültürüne de önem verilmekte ve hepsi yurtdışında sekiz aylık eğitim programına tabi tutulmaktadır. Bununla da yetinmeyen Bakanlığımız, bütün kaymakam adaylarının kamu yönetimi alanında lisans üstü eğitim yapmalarını sağlamaktadır. Bu uygulamaya son dönem kaymakam adaylarının yetiştirilme ve staj dönemlerinde başlanmış ve alınan kaymakam adaylarının tamamı şu anda siyasal bilgiler fakültesinde master yapmaktadır.

Ülkemiz kalkınmada belli noktaya gelmiş olan bir ülkedir. Mülki idare amirleri de yörelerinde genel ve özel idarenin başı olarak, ülke kalkınmasında vazgeçilmez bir yere sahiptir.

Bu nedenle, mülki idare amirlerimizin iyi yetiştirilmesi için hiç bir fedakarlıktan kaçınılmamaktadır.

Bakanlığım süresince, bu geleneğin devamı ile mülki idare amirlerinin her açıdan daha iyi bir noktaya gelmesi için gerekli tedbirler alınacaktır.

İçişleri Bakanlığı, devlet idaresinde önemli bir yere sahiptir. Bugüne kadar başarılı çalışmalarıyla yerini doldurmuştur. Bunda en büyük pay iyi yetişmiş, disiplinli ve gayretli bakanlık mensuplarına aittir.

Biz çalışmalarımızda başta bakanlık mensuplarının eğitimi olmak üzere bütün sorunlarının çözümüne ağırlık vererek, bakanlığımızın daha da iyi bir noktaya ulaşmasına gayret edeceğiz.

Değerli kaymakamlarımız,

Mensubu olduğunuz mülki idare amirliği, Türk devlet geleneğinde köklü bir geçmişe ve saygın bir konuma sahiptir. Bunda en büyük pay, sizden önce bu görevi liyakatla, sabırla ve fedakarca yerine getiren meslektaşlarınıza aittir.

Onlar, bulundukları her konumda, devletimizin bekası, milletimizin birlik ve beraberliği ve ülkemizin bölünmez bütünlüğü için canla başla çalışmışlardır.

Çalışmalarında, yasalara riayet, Atatürk İlke ve inkılaplarına bağlılık, insan haklarına ve hukukun üstünlüğü ilkesine sadakat temel prensipleri olmuştur.

Bu şekilde, tam bir tarafsızlık ve adalet anlayışı içerisinde görev yerlerinde devleti ve hükümeti temsil etmiş ve "devlet baba" imajının temsilcisi olarak vatandaşlarımıza sevgi ve şefkatle kucak açmışlardır.

Sizler de çalışma hayatınız boyunca bugün adım atmakta olduğunuz ağır görevlerinizi, geçmişte olduğu gibi, üstün başarı ile yürütecek ve gelecek nesillere devredeceksiniz.

İlkemiz dünyanın en önemli coğrafyalarından birisine sahiptir. Bu nedenle bütünlüğüne yönelik çeşitli yıkıcı ve bölücü hareketlere muhatap olmaktadır. Sizler devlet hayatımızın önemli birer unsuru olarak, bu tür hareketlere asla geçit vermeyeceksiniz.

Her türlü tavır ve davranışlarınızla, demokratik ve laik cumhuriyetimize sahip çıkacaksınız.

Devletimiz bir hukuk devletidir. Her türlü kamu kurum ve kuruluşu gücünü başta anayasa olmak üzere yasalarımızdan almaktadır. Bunun bilinci içerisinde, görev alanlarınızda kurulu hukuk düzeninin işletilmesinin sürekli denetleyicisi olacak ve vatandaşlarımıza adil muamele yapılmasını sağlayacaksınız.

Çalışmalarınızda, başta biz olmak üzere, bütün bakanlığımız sürekli destekçiniz olacaktır.

Bu duygu ve düşüncelerle sözlerime son verirken, bugün göreve başlayan kaymakamlarımızın en iyi şekilde yetiştirilmelerine emeği geçen öğretim görevlilerine, çeşitli kurum ve kuruluşların temsilcilerine ve bakanlığımız mensuplarına teşekkür ediyor, kutluyorum.

Genç kaymakamlarımıza, yeni görevleriniz hayırlı olsun diyor, başarılar diliyorum.

Yoğun işlerinden vakit ayırıp, bizleri bu güzel günde yalnız bırakmayan değerli davetlilerimize teşekkür ediyor,

Hepinizi sevgi ve saygıyla selamlıyorum."

Tören, ödül ve sertifika dağıtımının yapılmasından sonra verilen kokteyl ile sona ermiştir.

İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU'nun OHAL Uygulamasının 31 inci Kez Uzatılması İle İlgili Olarak TBMM'nde Yaptığı Konuşma

• İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU, 9 ilde uygulanan olağanüstü halin 4 ay süre ile uzatılmasına dair 8 Temmuz 1997 tarihinde toplanan TBMM Genel Kurulu'nda bir konuşma yapmıştır.

Olağanüstü hal uygulamasının 31 inci kez uzatılması yönündeki Başbakanlığın gerekçeli uzatma teskeresi üzerine Hükümet görüşünün açıklandığı Bakanın konuşması aşağıya aynen alınmıştır.

"Sayın Başkan

Sayın Milletvekilleri,

Aziz vatanımızın özellikle Güneydoğu Bölgesinde devam eden ülke bütünlüğümüzü tehdit eden terör eylemleri nedeniyle ihdas edilen Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Hakkari, Siirt, Şırnak, Tunceli ve Van illerinde devam etmekte olan Olağanüstü Hal uygulamasının 30 Temmuz 1997 günü saat 17:00'den geçerli olmak üzere 4 ay süre ile uzatılması amacıyla söz almış bulunuyorum.

Öncelikle yüce Meclisin değerli üyelerini saygıyla selamlıyorum.

Sayın Başkan

Sayın Milletvekilleri,

Demokrasiyi benimsemiş ülkelerin siyasi kadroları, kendi vatandaşlarını olağanüstü bir yönetim şartı içinde bırakmak istemezler. Bu ülkemizde de böyledir.

İlkemizin bir bölgesinde yasadışı faaliyetlerin artması, normal tedbirlerle bu faaliyetlerin önünün alınamaması nedeniyle Olağanüstü Hal uygulamasına, geçilmiştir.

Esasında Olağanüstü Hal uygulaması tercih edilen bir yönetim tarzı değildir. Ancak anayasal ve hukuki bir yönetim tarzıdır ve siyasal iktidarların son çare olarak başvurdukları bir yöntemdir.

Biz bu güzel ülkemizin her köşesinde bütün vatandaşlarımızın demokrasinin bütün nimetlerinden faydalanmasını istiyoruz. Ancak bir yörede rahatsızlık varsa, bu yörede yaşayan vatandaşlarımızın canı ve malı gasbediliyorsa bunu ortadan kaldırmak için bütün yasal tedbirlerin alınması devlet olmanın önemli şartlarından biridir.

Sayın Başkan

Sayın Milletvekilleri,

Hepimizin bildiği gibi ülkemiz hassas bir coğrafyada bulunmaktadır. Bu özelliği dolayısıyla, uluslararası ilişkilerin odaklandığı bir bölgededir. Asya, Avrupa ve Afrika kıtalarının birleştiği üçgenin ortasında olan ülkemiz jeopolitik konumu itibarıyla tarihi boyunca stratejik önemini hep koruyagelmıştır.

Tarihi gelişimi, coğrafi konumu ve sahip olduğu jeopolitiği itibarıyla komşularımızın ve dünya politikasında söz sahibi olmak isteyen diğer ülkelerin ülkemiz üzerinde daima emelleri ve bir takım hedefleri olmuştur.

Ülkemiz üzerinde hedefleri ve kötü emelleri olanlar, günümüzde artık dolaylı yöntemler kullanarak terörü bir araç olarak kullanmaktadırlar.

Bugüne kadar, yol keserek, adam öldürerek, yatırımları engelleyerek bölge insanını temel hak ve hürriyetlerinden yoksun bırakan terör hadiselerinin nihai hedefi bölgeyi ülkemizden koparmaktır. Onlar bayrak ve toprak istemektedirler. Talepleri bağımsızlıktır.

Ülkemizin, milletiyle bölünmez bütünlüğüne saldıran, masum vatandaşlarımızın kanını döken, askerimizi, polisimizi, öğretmenimizi ve devletin bütün görevlilerini kurşunlayarak şehit eden terör çetesinin 12 yıldan beri yaptıklarını kimse gözardı etmemelidir.

Bu itibarla ilk defa 19 Temmuz 1987 tarihinden itibaren ilan edilen Olağanüstü Hal, yüce meclisin; tehlikenin boyutlarını iyi değerlendirmesi neticesinde bölücü terör hareketi karşısında bugüne kadar daima birlik ve beraberliğini göstererek uygulamanın devamına karar vermiştir.

Milli Güvenlik Kurulu'nun Haziran ayı içinde yaptığı son toplantıda, bölgede sağlanmış bulunan huzur ve güven ortamının devamı ve alınmakta olan ekonomik, sosyal ve kültürel tedbirlerin güvenlik içinde gerçekleştirilebilmesi için 9 ilde uygulanmakta olan Olağanüstü Halin 4 ay daha uzatılması görüşü bizden önceki hükümete bildirilmiştir. Bu konuda yeni bir değerlendirme yapma imkanımız olmamıştır.

Sayın Başkan

Sayın Milletvekilleri,

Biz yeni bir hükümetiz. Terörle mücadeleyi demokratik hukuk kuralları çerçevesinde ve meşru zeminlerde kalarak yapmaya kararlıyız. Zira biz, terörü özellikle dış kaynaklı terörü partiler üstü ve öncelikle ele alınması gereken bir sorun olarak görüyoruz. Bu sorun devletimizin ve demokrasimizin önünde en büyük engeldir. Bu nedenle hükümetimiz terörle mücadeleyi içte ve dışta büyük bir kararlılıkla sürdürecektir. Biz de yeni hükümet olarak ekonomik, sosyal ve kültürel tedbirleri almak için bu süreye ihtiyaç hissediyoruz.

Bu arada hükümetimiz organize suç örgütleri ile kararlılıkla mücadele edecek ve gerekli yasal düzenlemeleri yapacaktır.

Hükümetimiz terör ve şiddet yaratanlara en sert şekilde cevap verirken, masum vatandaşlarımızın bundan zarar görmemesi için gerekli tedbirleri alacaktır.

Bunu yanında demokrasimizin eksikliklerini gidermek için gerekli düzenlemeler hızla yapılacaktır.

Sayın Başkan

Sayın Milletvekilleri,

Hükümetimizin diğer bir amacı da devletin yeniden yapılandırılmasıdır. Bu çerçevede devlet vatandaşına güvenen ona güven veren bir konuma getirilecektir.

Hükümetimiz anayasal demokratik rejimi tüm kurum ve kurallarıyla eksiksiz olarak işletmeye kararlıdır. Zira biz hukukun üstünlüğü ilkesine sıkı sıkıya bağlı bir hükümetiz.

Sayın Başkan

Sayın Milletvekilleri,

Bölücü terörle mücadele etkili bir şekilde sürdürülürken, demokratik hukuk kurallarına tam bağlılık güvence altına alınacaktır.

Bu arada bölgedeki güvenlik sorunu sosyal ve ekonomik politikalarla desteklenerek çözülecektir. Hadisenin uluslararası ilişkiler bölümüne özel bir önem ve öncelik verilecektir.

Bu çerçevede batı ülkeleri ve sınır komşularımızla ilişkiler daha da geliştirilerek terör organizasyonlarının lojistik destek ve barınma imkanı bulmalarının engellenmesi yönündeki gayretler sürdürülecektir.

Sayın Başkan

Sayın Milletvekilleri,

Bölgedeki terör olaylarının yok edilmesi için güvenlik güçlerimiz,, büyük bir fedakarlık içinde cansiperane bir şekilde ve büyük bir kararlılıkla mücadeleye devam etmektedir.

Devletimiz bölücü terör örgütü ile mücadele ederken demokratik prensiplerden, hukukun üstünlüğünden ve insan haklarından asla uzaklaşmamıştır.

Türk Silahlı Kuvvetlerinin son yaptığı sınırötesi hareket ile yurt dışından sızmalar asgariye indirilmiştir. Böylece örgüte büyük bir darbe vurulmuştur. Lojistik destek kırılmış örgütün bölge insanı üzerindeki zorba baskısına son verilmiştir. Örgütte çöküntü ve çözülme başlamıştır.

Bu mücadelenin çok olumlu bir noktaya gelmesi devletimizin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne inanmış halkımız ve yüce parlamentomuz sayesinde. Kahraman güvenlik güçlerimizin uzun mücadelesi sonucunda geline bu noktada, bölgede huzur ve güven ortamının tam olarak sağlandığını söyleyemeyiz.

Yapılan bu mücadelede teröre taviz verilmesi ve mücadelenin gevşetilmesi asla düşünülemez.

Biz yepyeni bir hükümet olarak terörü gündeminden çıkarıp, ülkemizin hızla kalkınması yolunda devam etmesini istiyoruz.

Doğu ve Güneydoğu Bölgemizde ekonomik kalkınmanın, ülkemizin kalkınmasına katkıda bulunacağına inanıyoruz. Bu çerçevede bölgede ekonomiyi canlandırarak başta tarım ve hayvancılık olmak üzere ekonomik ve sosyal tedbirler acilen alınacaktır.

Bu cümleden olmak üzere, bölgenin ekonomik kalkınmışlığını sağlamak üzere çok sayıda Bakan arkadaşıyla birlikte, bölgenin her türlü sorununun ele alındığı bir toplantıyı 6 Temmuz günü Diyarbakır'da gerçekleştirdik.

Bu toplantıda, göç eden ve köylerinden ayrılanların geçim sorunu başta olmak üzere konut, eğitim, işsizlik, sınır ticareti gibi sorunlar, yerinde tespit edilerek gerekli çözüm yolları araştırılmış ve önümüzdeki dönemde alınması gereken tedbirler için altyapı oluşturulmuştur.

Sayın Başkan

Değerli Milletvekilleri,

Güvenlik güçlerimizin bölge halkının huzurunu temin amacıyla zaman içerisinde yayılmış programlarını ve hedeflerini gerçekleştirmeleri açısından bu hukuki çerçevenin bir süre daha muhafaza edilmesinde fayda vardır.

Ayrıca OHAL uygulamasının kaldırılması sonrasında hukuki boşlukların meydana gelmemesi için yapılan düzenlemeler ve kanunun uygulanmasına ilişkin teknik altyapı çalışmaları henüz bitirilmiş değildir.

Bu hukuki düzenlemeler ve teknik altyapı gerçekleştirilmediği sürece OHAL uygulamasının kaldırılması buradaki halkımızı mağdur edecektir.

Yeni kurulan hükümetimiz, gerekli olan hukuki düzenlemeleri ve teknik altyapının oluşturulması için üzerine düşen görevleri en kısa sürede yerine getirecektir.

Sayın Başkan

Değerli Milletvekilleri,

OHAL uygulamasının en son uzatıldığı 30 Mart 1997 tarihinden itibaren bölgede 407 olay olmuştur.

Bu olaylarda 941 terörist ölü, 9 terörist yaralı, 721 militan ve sempatizan, 165 uzun namlulu silah, 33 tabanca, 505 bomba ve 24 205 mermi ile birlikte ele geçirilmiştir.

Askeri kaynaklardan alınan bilgiye göre; gerçekleştirilen Kuzey Irak operasyonunda da toplam 2661 terörist ölü, 255 terörist yaralı, 238 militan ve sempatizan da sağ olarak ele geçirilmiştir.

Bu tablo güvenlik güçlerimizin gerçekleştirdikleri son günlerdeki operasyonlarda örgüte büyük darbeler vurulduğunun bir göstergesidir.

Sayın Başkan

Değerli Milletvekilleri,

Huzur ve güven ortamının ülke genelinde hakim kılınması için 55 inci hükümet olarak daha yoğun bir gayret içerisinde olacağımızdan hiç kimsenin kuşkusu olmamalıdır.

Hukuka ve insan haklarına saygılı demokratik bir devlet anlayışını ülkemizin her köşesinde uygulamak, devletin bütün müesseselerinde sürdürmek azim ve kararlılığımızdır.

Sadece bölge halkının değil, ülkemizde yaşayan tüm insanlarımızın bugününü ve yarınını tehdit eden terörün acilen ortadan kaldırılabilmesi için olağanüstü hal uygulamasının bir süre daha devam etmesi gerekmektedir.

Ohal uygulamasının bölgede yaşayan insanlarımızı rahatsız ettiğini ve bu uygulamadan kaynaklanan halkımızın sorunlarını ve isteklerini çok iyi biliyoruz.

Fakat bir gerçeği de burada belirtmekte yarar görüyorum. Ohal uygulaması, terör örgütlerinin ortadan kaldırılmasında güvenlik güçlerinin koordinesini sağlamak ve bölgenin ihtiyaç duyduğu hizmetleri gerektiği şekilde yerine getirmek amacıyla alınmış tedbirlerdir.

Sayın Başkan

Değerli Milletvekilleri,

Yörede yatırımların artması için hükümet olarak devletin imkanlarının yanı sıra özel sektörün de özendirilerek, etkin bir şekilde devreye sokulması taraftarıyız.

Ancak bu tedbirlerin müessiriyeti terörist tehdidin ortadan kalkmasına bağlıdır.

Olağanüstü hal uygulamasını gerektiren şartların henüz tam olarak ortadan kalktığını söyleyemeyiz. Bunun yanında ülkemizin karşı karşıya bulunduğu tehlikede de bir azalma söz konusu değildir. Devletimizin ülkesi ve milletiyle bölünmez

bütünlüğü için yapılan mücadelenin bir müddet daha devam etmesinde fayda mülhaza edilmektedir.

Sayın Başkan

Değerli Milletvekilleri,

Partilerüstü bir sorun olarak gördüğümüz terör ve bölücülükle mücadelede yüce meclisimizin desteğinin çok önemli bir yeri vardır.

Ülkemize yönelik tehlikenin henüz tam anlamıyla bitmemiş olması gerçeği karşısında bölgede sağlanmış bulunan huzur ve güven ortamının devamı, alınan ve alınacak olan ekonomik sosyal ve kültürel tedbirlerin güvenlik içinde gerçekleştirilmesi için 9 ilde devam etmekte olan olağanüstü hal uygulamasının bir müddet daha uzatılmasından yanayız.

Hepinize saygılar sunarım."

TBMM'de yapılan görüşmeler sonunda 9 ilde uygulanan olağanüstü halin 4 ay süre ile uzatılması kabul edilmiştir.

İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU'nun Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu Toplantısı İle İlgili Basın Toplantısı

• 1 Eylül 1997 tarihinde Başbakan Mesut YILMAZ'ın başkanlığında toplanan Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu'nca alınan kararlara ilişkin olarak düzenlenen basın toplantısında, İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU bir açıklama yapmıştır.

Bakanın basın açıklamasına ait konuşma metni aşağıya aynen alınmıştır.

"Değerli Basın Mensupları;

01.09.1997 tarihinde saat 17.45'de Başbakan Sayın Mesut YILMAZ'ın başkanlığında Adalet, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Orman Bakanları ile Jandarma Genel Komutanı, Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Emniyet Genel Müdürü ve Karayolları Genel Müdürünün katılımıyla Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu toplanmıştır.

3.5 saat süren toplantı neticesinde, halkımızın yıllardır haklı şikayetine sebebiyet veren trafik güvenliği masaya yatırılarak Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulumuzca aşağıdaki kararlar alınmıştır.

1- Trafik hizmetlerini geliştirmek, sinyalizasyon sistemini yaygınlaştırmak, kapalı devre televizyon üniteleri kurmak ve mahalli idarelerin trafik ile ilgili projelerini finanse etmek, amacıyla kurulan Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonundan yapılacak harcamalarda gecikmeleri önleyecek tedbirler Başbakanlık tarafından alınacaktır.

2- Kazaların % 53'ü çarpışma şeklinde ve iki yönlü karayollarında meydana gelmektedir. Bu nedenle, bölünmüş yol yapımına hız verilecek ve bu konuda Karayolları Genel Müdürlüğüne kaynak aktarımı sağlanacaktır.

3- Karayolları Genel Müdürlüğünün trafik güvenliği ile ilgili yapım, bakım ve onarım harcamalarına ilişkin talepleri öncelikle karşılanacaktır. 1998 bütçe uygulaması ile birlikte otoyol ve köprü geçiş ücretlerinden sağlanacak gelirlerin bakım ve onarım amaçlarına tahsisi için gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

4- Karayolu Trafik Güvenliği ile ilgili yapılan harcamaların Başbakanlık Tasarruf Genelgeleri kapsamı dışında tutulması sağlanacaktır.

5- Karayolları Trafik Güvenliğinin sağlanmasına birinci derece etkili olarak görev yapan trafik zabıtası, ilk ve acil yardım ekibinde çalışan sağlık personeli ve karayolları personeline ek tazminat ödenmesi için çalışmalar başlatılmıştır.

6- İlk ve Ortaöğretim kurumlarında kanunen verilmesi öngörülen trafik derslerinin müfredatının hazırlanabilmesi için Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yürütülecek çalışmalar en kısa zamanda sonuçlandırılacaktır. 1999 yılından itibaren yeni sürücü adaylarında 8 yıllık İlköğretim diploması aranacaktır.

7- Sağlık Bakanlığının Karayolları Trafik Güvenliği projesi kapsamında başlatmış olduğu ilk yardım ve acil müdahale istasyonları kurulmasına ilişkin çalışmaları hızlandırılarak kısa sürede sonuçlandırılacak ve yeterli mali destek sağlanacaktır.

8- Karayolları Trafik Kanunu toplumun bütün kesimlerine eşit olarak uygulanacak, öncelikle kamu araçları ve sürücülerinin trafik kurallarına uymaları sağlanacak, kamu ve özel araç ayırımı yapılmayacaktır.

9- Karayoluyla yapılan yük ve yolcu taşımacılığını disiplin altına almak, taşıma sektörleri arasında dengeli dağıtımı sağlamak ve karayolunda ağır taşıt lehine değişen araç kompozisyonunun önünü alabilmek için, tüm kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanan Taşıma Kanunu Tasarısı, en kısa zamanda Türkiye Büyük Millet Meclisine sevk edilecektir.

10- Çağdaş trafik denetim ekipmanlarından faydalanılarak daha etkili, sürekli ve caydırıcı denetim yapılması amacıyla, alımı yapılan 100 adet araç video, kamera, radar ve alkolmetre ile teçhiz edilerek hizmete süratle sokulacaktır.

11- 4199 sayılı değişiklik yasası ile yeniden görev verilen Jandarma Genel Komutanlığı, trafik eğitimi almış personeliyle 1 Eylül 1997 tarihinden itibaren ülke genelinde sorumluluk sahalarında denetleme faaliyetlerine başlamıştır.

12- Sürücülerin her zaman ve her yerde denetlendiği duygusunu yayabilmek ve trafikteki sorumluluğu paylaşabilmek amacıyla yasa ile ihdas olunan Fahri Trafik Müfettişliği ile ilgili 9 il valiliğimize müracaat eden vatandaşlarımızdan

1117'si 01.09.1997 tarihinden itibaren Fahri Trafik Müfettişi olarak görevlendirilmiştir.

13- Halen 4 İl'de pilot bölge olarak uygulanmakta olan; araç muayene istasyonlarına Maliye Bakanlığı ile bağlantılı terminal bilgisayarlar kurulması suretiyle fenni muayene için gelen araçların ödenmemiş para cezası makbuzu olup olmadığının araştırılarak cezaların tahsili cihetine gidilmesi yönteminin tüm Türkiye çapında yaygınlaştırılması için gerekli çalışmalara başlanılmıştır.

55. Hükümet olarak trafik kazalarının en aza indirilmesi, güvenli bir trafik ortamının sağlanması, görevli kuruluşlar arasında koordinasyon kurulması ve trafik güvenliği konusunda devlet politikasının belirlenmesi en büyük hedefimizdir.

Bu amaçla toplanmış olan Karayolu Trafik Güvenliği Yüksek Kurulu, yukarıda sayılan kararları almıştır. Bu kararların uygulanmasını yakinen takip edecek ve Kasım ayında yapılacak olan ikinci toplantıda alınan sonuçları değerlendirecektir. "

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- Kara Kuvvetleri Komutanlığı İstanbul NBC Okulu ve Eğitim Merkezi Komutanlığında 25 Ağustos-5 Eylül 1997 tarihleri arasında düzenlenen "NBC Kursu"na 33 sivil savunma personeli katılmıştır.

- Sivil Savunma Kolejinde İl ve İlçe Belediye İtfaiye personeli için 8 Eylül 1997 tarihinde açılan 382/33.dönem "İtfaiye Mensupları Temel Eğitim Kursu", 48 personelin katılımıyla sürmektedir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- 11 Ağustos 1997 tarihinde başlayıp 29 Ağustos 1997 tarihinde sona eren "75.Dönem Bilgisayar Kursu"na 15 personel katılmıştır.

- Bakanlığın çeşitli birimlerinden 14 kişinin katıldığı "76. Dönem Bilgisayar Kursu", 8-26 Eylül 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

- Kaymakam adaylarının yetiştirilmelerine yönelik olarak düzenlenen ve 22 Eylül 1997 tarihinde başlayan "20.Dönem Yabancı Dil Kursu" 19 Aralık 1997 tarihinde sona erecektir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 7-11 Temmuz 1997 tarihleri arasında 8 personel, Haberleşme Dairesi Başkanlığı bünyesinde "Çok Kanallı Ses Kayıt Cihazlarının Bakım-Onarım Kursu"nda eğitimden geçirilmiştir.

- 7-11 Temmuz 1997 tarihleri arasında, hizmetiçi eğitim ünitesinde düzenlenen "Eğiticilerin Eğitimi Tekamül Kursu"nın 2.Dönemine 103 personelin katılması sağlanmıştır.
- 7-18 Temmuz 1997 tarihleri arasında Elazığ Zülfü AĞAR Polis Okulu bünyesinde 12 personele "Atış Eğitimsi Yetiştirme Kursu" verilmiştir.
- 7-18 Temmuz / 21 Temmuz-1 Ağustos 1997 tarihleri arasında Ankara, İstanbul ve İzmir'de toplam 650 personel Hizmetiçi Eğitimden geçirilmiştir.
- Toplam 37 personele verilen "Sistem İşletimi ve İletişimi Kursu" 7-18 Temmuz ile 28 Temmuz-8 Ağustos 1997 tarihleri arasında yapılmıştır.
- 14-15 Temmuz 1997 tarihleri arasında Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı bünyesinde açılan "Yolcu Giriş Çıkış Kursu"na 64 personel katılmıştır.
- Asayiş Dairesi Başkanlığında 14-15 Temmuz 1997 tarihleri arasında düzenlenen "VHF Deniz Tehditli Telsiz-Telefon Operatörlüğü Kursu" 21 personelin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.
- Ankara Emniyet Müdürlüğü bünyesinde 14-25 Temmuz 1997 tarihleri arasında düzenlenen "TEM Sorgulama Kursu"na 86 kişi katılmıştır.
- 45 kişinin katıldığı "Çevik Kuvvet Özel Tim Kursu" 14 Temmuz-1 Ağustos 1997 tarihleri arasında Özel Harekat Dairesi Başkanlığı bünyesinde gerçekleştirilmiştir.
- 18-20 Temmuz 1997 tarihleri arasında Koruma Dairesi Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Havaalanı Güvenliği Temel Eğitim Kursu"nu 25 personel tamamlamıştır.
- 21 Temmuz-8 Ağustos 1997 tarihleri arasında verilen "Bilgisayar Kursu"na Personel Dairesi Başkanlığından 10 kişi katılmıştır.
- 21 Temmuz-15 Ağustos 1997 tarihleri arasında 163 personel "Sınıf Komiserliği Kursu"nda eğitilmiştir.
- 23 Temmuz-15 Ağustos 1997 tarihleri arasında Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı bünyesinde 26 personele "Kişisel Bilgisayar (PC Eğitici) Kursu" verilmiştir.
- 8 kişinin katıldığı "Tahakkuk Projesi Kullanım Kursu" 4-15 Ağustos 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- 4-15 Ağustos 1997 tarihleri arasında, 30 personele "Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu" verilmiştir.
- 4-22 / 18-29 Ağustos 1997 tarihleri arasında açılan "Çevik Kuvvet Hizmetiçi Eğitim Kursu"na toplam 475 personel katılmıştır.

- 4-22 Ağustos 1997 tarihleri arasında düzenlenen "Çevik Kuvvet Özel Tim Kursu"na 47 personel iştirak etmiştir.
- 62 personele verilen "Motorlu Araç Veri Giriş ve Sorgulama Kursu", 4-22 Ağustos 1997 tarihleri arasında yapılmıştır.
- 9-23 Ağustos 1997 tarihleri arasında 5 personel ABD'deki Eğitim Merkezinde düzenlenen "Eğitim Kursu"na gönderilmiştir.
- 18-20 Ağustos 1997 tarihleri arasında 30 personelin "Turizm Polisi İhtisas Kursu"nda eğitimleri sağlanmıştır.
- 18-25 Ağustos 1997 tarihleri arasında 37 personele, 18-29 Ağustos 1997 tarihleri arasında ise 15 personele "Fiziki Kondisyon ve Suçlu Taşıma Teknikleri Kursu" verilmiştir.
- 33 personele verilen "Tahakkuk Projesi Kullanım Kursu" 18-26 Ağustos 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- 18 Ağustos 1997 tarihinde başlayıp, 29 Ağustos 1997 tarihinde sona eren "Atış Eğitimcisi Yetiştirme Kursu"nda 25 personel eğitim görmüştür.
- 24 Ağustos 1997 tarihinden itibaren 12 hafta süreyle 4 personel "Köpek Eğitim Kursu"na katılmak üzere İngiltere'ye gitmişlerdir.
- 1 Eylül-12 Ekim 1997 tarihleri arasında düzenlenen "Temel Trafik ve Kaza İnceleme Kursu"nda 227 personel eğitilmektedir.
- 1 Eylül 1997 tarihinde başlayıp, 28 Kasım 1997 tarihinde sona erecek olan "Parmak İzi ve Teknik Fotoğraf Kursu"nda 46 personel eğitim görmektedir.
- 8-15 Eylül 1997 tarihleri arasında düzenlenen "Silah Ruhsat Veri Kursu" 10 personele verilmiştir.
- 8 Eylül 1997 tarihinde başlayıp, 19 Aralık 1997 tarihinde sona erecek olan "Araç Sorgulama ve Sürücü Ceza Sorgulama Kursu" 14 personele verilmektedir.
- 8 Eylül-19 Aralık 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilecek olan "PC Bakım Onarım Kursu"nda 10 personel eğitim görmektedir.
- 15 Eylül 1997 tarihinden 3 Ekim 1997 tarihine kadar 15 personelin "A Serisi Sistem Kursu"nda eğitimleri sağlanacaktır.
- 5 personele verilmekte olan "Santral Teknisyenliği Kursu" 15 Eylül-24 Ekim 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilecektir.
- 15 Eylül-24 Ekim 1997 tarihleri arasında düzenlenen "Bugünün ve Yarının Ağ Teknolojileri Kursu"nda 7 personel eğitilmektedir.
- 22 Eylül 1997 tarihinden 3 Ekim 1997 tarihine kadar 60 personelin "Sorgulama Kursu"nda eğitimleri sağlanacaktır.

- 2 personele verilmekte olan "Kamu Diplomasisi Kursu" 22 Eylül-24 Ekim 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilecektir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Mustafa BAGRIAÇIK İnsan Hakları Dava Gözlemcisi olarak 3-6 Temmuz 1997 tarihleri arasında Fransa'da bulunmuştur.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Kriminal Daire Başkan Yardımcısı İrfan BAYAR 6-18 Temmuz 1997 tarihleri arasında, "Olay Yeri İnceleme Semineri"ne katılmak üzere İngiltere'ye gitmiştir.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Mustafa GÖKÇİMEN ile Ankara İl Emniyet Müdürlüğünde görevli Komiser Tufan DEMİREL ve Sadettin AKSOY 10 Temmuz 1997 tarihinde Birleşmiş Milletler Uluslararası Önleyici Görev Gücü (UNPREDEP)'ne katılmak üzere Makedonya'ya gitmişlerdir. Bu görev 30 Kasım 1997 tarihinde sona erecektir.
- 14-18 Temmuz 1997 tarihleri arasında Almanya'da yapılan Polis Bilgi Teknolojisi Kursu'na Emniyet Genel Müdürlüğü Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Ali ZEYTİN iştirak etmiştir.
- İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU, Birleşmiş Milletler Teşkilatı'nın 28-30 Temmuz 1997 tarihleri arasında Newyork'da düzenlemiş olduğu "Yönetimde Sürdürülebilir Kalkınma ve Eşitlik" konulu uluslararası toplantıya katılmak üzere Amerika'ya gitmiştir.
- 22-26 Ağustos 1997 tarihleri arasında Almanya'da gerçekleştirilen Uluslararası Polis Birliği'nin 40.Kuruluş Yılı Kutlamalarına İstanbul Etiler Polis Okulu Müdürü Mehmet ÇÖMCÜOĞLU, aynı yerde görevli Komiser Salih EVCİ ile Bekir SARIASLAN katılmışlardır.
- 1-5 Eylül 1997 tarihleri arasında İsviçre'de yapılan "Birleşmiş Milletler Karayolu Trafik Güvenliği" konulu toplantıya Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Plan, ve Des. Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Süleyman İŞILDAR iştirak etmiştir.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Mustafa İLHAN ile Kaçakçılık ve Organize Suçlar Daire Başkanlığında görevli Komiser Fuat Salih ŞAHİN, 4-5 Eylül 1997 tarihleri arasında Avusturya'da yapılan yasadışı göçün önlenmesi üst düzey uzmanlar toplantısına katılmak üzere bu ülkeye gitmişlerdir.
- Almanya ve İngiltere'de 7 Eylül 1997 tarihinde yapılan Birleşmiş Milletler Köpek Eğitim Programına Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Dairesi

Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Metin AK ve Komiser Gökten EKER katılmışlardır.

- İspanya'da 8-12 Eylül 1997 tarihleri arasında yapılan Akdeniz-Karadeniz Arama Kurtarma ve GMDSS toplantısına Sahil Güvenlik Komutanlığı'nda görevli Dz.Kur.Yzb.Sami UZUN iştirak etmiştir.

- İngiltere'de 8-12 Eylül 1997 tarihleri arasında yapılan "İnternet Terminal ve Telekomünikasyon" konulu toplantıya Emniyet Genel Müdürlüğü Bilgi İşlem Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Hamza TOSUN katılmıştır.

- Fransa'da yapılan "2.İnterpol Suç Analizleri Toplantısına" katılmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Mustafa ŞAHİN 16-17 Eylül 1997 tarihleri arasında anılan ülkede bulunmuştur.

- Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Metin MEYDAN 5.bilgi teknolojisi eğitim bölgesel toplantısına katılmak üzere 23-25 Eylül 1997 tarihleri arasında Fransa'ya gitmiştir.

- 23-26 Eylül 1997 tarihleri arasında Belçika'da yapılan Sivil Olağanüstü Hal Planları konularının görüldüğü NATO Sivil Korunma Komitesi (CPC) toplantı ve seminerine ülkemizi temsilen Sivil Savunma Genel Müdürü Mustafa GÜRAN katılmıştır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanlığında görevli Komiser Ahmet KAYA ile Eğitim Dairesi Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Ali SEMERCİ'nin iştirak ettiği İnsan Hakları Eğitimi Projesi, 24-25 Eylül 1997 tarihleri arasında Fransa'da yapılmıştır.

- 7.Uluslararası Psikiyatrik ve Temel Kimyasal Maddeler Toplantısına iştirak etmek üzere, Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Derviş KARA 24-26 Eylül 1997 tarihlerinde Meksika'ya gitmiştir.

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 Temmuz 1997 tarihi itibarıyla 841 ilçede tamamlanmıştır.

c) Veri Girişi Yapılan İlçe Sayısı

Halen 898 ilçede kayıtlı 88.296.867 vatandaşımızın kayıtları bilgi işlem ortamına geçirilmiştir.

Resmi Gazete'de Yayımlanan Atama Kararları

16 Temmuz 1997 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan ve 97/9579 sayılı kararnamenin eki listede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen görevlere, 5442 sayılı Kanunun 6 ncı ve 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre atanmaları uygun görülmüştür.

Kararnamenin Eki

<u>ADI VE SOYADI</u>	<u>GÖREVİ</u>	<u>YENİ GÖREVİ</u>
Kutlu AKTAŞ	İzmir Valisi	İstanbul Valisi
Erol ÇAKIR	Merkez Valisi	İzmir Valisi
Namık GÜNEL	Merkez Valisi	Konya Valisi
Halil ULUSOY	Mülkiye Başmüfettişi	Şırnak Valisi
Rıdvan YENİŞEN	İstanbul Valisi	Merkez Valisi
Ziyaettin AKBULUT	Konya Valisi	Merkez Valisi
Kamil ACUN	Şırnak Valisi	Merkez Valisi

- 19 Temmuz 1997 tarih ve 23054 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/47234 sayılı karar ile;

Bakanlık Müşaviri Ahmet YILDIRIM'ın başka bir göreve atanmak üzere bu görevinden alınması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ncı maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca atanması uygun görülmüştür.

- 19 Temmuz 1997 tarih ve 23054 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/47235 sayılı karar ile;

1 inci derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına, Bayburt Vali Yardımcısı Saim SEZEN'in 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca atanması uygun görülmüştür.

- 19 Temmuz 1997 tarih ve 23054 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/47236 sayılı karar ile;

Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Abdullah SELVİ'nin başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanunla değişik 13. ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

• 26 Temmuz 1997 tarih ve 23061 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/9650 sayılı kararnamenin eki listede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen görevlere atanmaları 10/6/1949 tarihli ve 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre uygun görülmüştür.

24/7/1997 Tarihli ve 97/9650 Sayılı

Kararnamenin Eki

<u>ADLİ VE SOYADI</u>	<u>Eski Görevi</u>	<u>Yeni Görevi</u>
Teoman ÜNÜSAN	İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Vali	Merkez Valisi
Metin İlyas AKSOY	Merkez Valisi	İçişleri Bakanlığı Müsteşar Vali
Kemal ÇELİK	Emniyet Genel Müdürü Vali	Merkez Valisi
Necati BİLİCAN	Olağanüstü Hal Bölge Valisi	Emniyet Genel Müdürü Vali

• 26 Temmuz 1997 tarih ve 23061 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/47279 sayılı karar ile;

Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Salih Zeki YİĞİT'in başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması, Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına 1 inci Sınıf Emniyet Müdürü A.P.K. Uzmanı Ersin YILMAZ'ın atanması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanunla değişik 13 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanun ile eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

• 29 Temmuz 1997 tarih ve 23064(Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/47342 sayılı karar ile;

Açık bulunan 1 inci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliğine Mülkiye Müfettişi Mehmet KILIÇLAR'ın, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B, 76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesiyle bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca atanması uygun görülmüştür.

• 4 Ağustos 1997 tarih ve 23070 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/47446 sayılı karar ile;

İstanbul Emniyet Müdürü Ramazan ER'in başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması,

İstanbul Emniyet Müdürlüğüne, İzmir Emniyet Müdürü Haşan ÖZDEMİR'in,

İzmir Emniyet Müdürlüğüne, Bursa Emniyet Müdürü Ahmet DEMİR'in,

Bursa Emniyet Müdürlüğüne, Amasya Emniyet Müdürü M.Kemal BAYRAK'ın,

Amasya Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Zekeriya YELKEN'in atanmaları 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesiyle bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

• 7 Ağustos 1997 tarih ve 23073 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/47529 sayılı karar ile;

Emniyet Genel Müdür Yardımcısı M.Sabri KANLIKAVAK'ın, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Adnan ESER'in başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması,

Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Halil TUG'un Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına, Emniyet Müdürlüğü emrine alınan 1 .Sınıf Emniyet Müdürü Ramazan ER'in atanmaları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 inci ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesiyle bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

• 14 Ağustos 1997 tarih ve 23080 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/47570 sayılı karar ile;

1. Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcılığına

Hukuk Müşaviri Sami Aydın'ın,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Kırşehir Vali Yardımcısı Hüseyin Doğan'ın,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Kırıkkale Vali Yardımcısı Seyfi Özdi'ın,

1. Derecede kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcılığına

Mamak Kaymakamı Yıldırım Kartal'ın,

1. Derece kadrolu İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığına

Karacabey Kaymakamı Süleyman Tomas'ın,

1. Derece kadrolu APK Daire Başkanlığına

Gazipaşa Kaymakamı Cengiz Aydoğdu'nun,

1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Bayramören Kaymakamı Hidayet Ünal'ın,
2. Derece kadrolu İller İdaresi Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne
Eldivan Kaymakamı Ekrem Altınay'ın,
2. Derece kadrolu İller İdaresi Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne
Suruç Kaymakamı Ahmet Altıparmak'ın,
3. Derece kadrolu Nüfus ve Vat. İşi. Gn. Md.lüğü Şube Müdürlüğüne
Mardin Vali Yardımcısı M. Taner Genç'in,
3. Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne
Tunceli Vali Yardımcısı Etkan Ala'nın,
3. Derece kadrolu Nüf. ve Vat.İşl. Gn. Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne
Kaş Kaymakamı Gürkan Karaman'ın,
1. Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına
Hukuk Müşaviri Orhan Yücesoy'un,
1. Derece kadrolu Tekirdağ Vali Yardımcılığına
Hukuk Müşaviri Emin Ergin'in,
1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Tosya Kaymakamı M. Yıldırım Kadioğlu'nun,
1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına
Nüfus ve Vatandaşlık İşi. Gn. Md.lüğü Daire Başkanı Dr. Mustafa Tamer'in
1. Derece kadrolu Alaşehir Kaymakamlığına
İller İdaresi Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Yakup Vatan'ın,
1. Derece kadrolu Isparta Vali Yardımcılığına
İdari ve Mali İşleri Dairesi Başkanı Hayrettin Balcıoğlu'nun,
1. Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına
Ankara Vali Yardımcısı S. Önal Çiftlikli'nin,
1. Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına
Gaziantep Vali Yardımcısı Özer Aydınatay'ın,
1. Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına
Adana Vali Yardımcısı Şerif Aşkar'ın,

1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına
Muğla Vali Yardımcısı Mustafa Erdoğan'ın,
- 1.Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına
Balıkesir Vali Yardımcısı Erhan Öztkekin'in,
- 1..Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına
İstanbul Vali Yardımcısı N. Erol Yalçın'ın,
- 1..Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına
Eskişehir Vali Yardımcısı Tahsin Çiftçioğlu'nun,
- 1.Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına
Kırklareli Vali Yardımcısı Özbek Topaloğlu'nun,
- 1.Derece kadrolu Sinop Vali Yardımcılığına
Sakarya Vali Yardımcısı Orhan Alpdoğan'ın,
- 1.Derece kadrolu Yalova Vali Yardımcılığına
Muğla Vali Yardımcısı Cevdet Kuran'ın,
- 1.Derece kadrolu Adana Vali Yardımcılığına
Samsun Vali Yardımcısı Bülent Eğriboz'un,
- 1.Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına
Manisa Vali Yardımcısı Nurdoğan Kaya'nın,
- 1.Derece kadrolu Tokat Vali Yardımcılığına
Denizli Vali Yardımcısı Burhanettin Coşkun'un,
- 1.Derece kadrolu Kayseri Vali Yardımcılığına
Samsun Vali Yardımcısı Ş. İsmail Tezer'in
- 1.Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına
İstanbul Vali Yardımcısı Ruhi Paker'in,
- 1.Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına
Kayseri Vali Yardımcısı Müslim Dirican'ın
- 1.Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına
İstanbul Vali Yardımcısı İbrahim Turanlı'nın,
- 1.Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına
Kayseri Vali Yardımcısı A. Nevzat Dalkıran'ın,

1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına
Antalya Vali Yardımcısı Gültekin Ündey'in,
1. Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına
Çanakkale Vali Yardımcısı A. Haydar Sinan Güven'in
1. Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına
Aksaray Vali Yardımcısı Halis Peker'in,
1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına
Karaman Vali Yardımcısı Salih Ciniviz'in
1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına
Isparta Vali Yardımcısı Z.A.Müfit Yavuz'un,
1. Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına
Konya Vali Yardımcısı Orhan Arasan'ın
1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına
İzmir Vali Yardımcısı Fahir Işıksız'ın
1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına
Kocaeli Vali Yardımcısı Emre Ayman'ın,
1. Derece kadrolu Kırıkkale Vali Yardımcılığına
Kırklareli Vali Yardımcısı Yılmaz Yolcu'nun
1. Derece kadrolu Trabzon Vali Yardımcılığına
Kırşehir Vali Yardımcısı M. Korkmaz Dinçer'in,
1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına
Amasya Vali Yardımcısı Mehmet Baydar'ın,
1. Derece kadrolu Kayseri Vali Yardımcılığına
Kastamonu Vali Yardımcısı Mehmet Büyüктаş'ın,
1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına
Nevşehir Vali Yardımcısı Zülkarnin Öztürk'ün
1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına
Ankara Vali Yardımcısı Dursun Ali Şahin'in,
1. Derece kadrolu Aksaray Vali Yardımcılığına
Antalya Vali Yardımcısı F. Remzi Sadi'nin,

1. Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına
Ordu Vali Yardımcısı M. Vedat Müftüoğlu'nun
1. Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına
Sinop Vali Yardımcısı Şener Sançiftçi'nin
1. Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcılığına
Bartın Vali Yardımcısı İsmet Tabaş'ın
1. Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına
Bartın Vali Yardımcısı Mehmet Çubuktar'ın
1. Derece kadrolu Kırşehir Vali Yardımcılığına
Burdur Vali Yardımcısı Ali Kezer'in,
1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına
İzmir Vali Yardımcısı Hüseyin Poroy'un,
1. Derece kadrolu Muğla Vali Yardımcılığına
Çorum Vali Yardımcısı İsmail Kaya'nın
1. Derece kadrolu Muğla Vali Yardımcılığına
Erzurum Vali Yardımcısı A. Haydar Küçük'ün,
1. Derece kadrolu Burdur Vali Yardımcılığına
Rize Vali Yardımcısı Ali Bezirgan'ın,
1. Derece kadrolu Hatay Vali Yardımcılığına
Bartın Vali Yardımcısı Nihat Yıldırım'ın,
1. Derece kadrolu Osmaniye Vali Yardımcılığına
Tokat Vali Yardımcısı Ekrem Aylanç'ın,
1. Derece kadrolu Ordu Vali Yardımcılığına
Sivas Vali Yardımcısı A. Selim Parlar'ın,
1. Derece kadrolu Niğde Vali Yardımcılığına
Gümüşhane Vali Yardımcısı Abdullah Ateş'in
1. Derece kadrolu Bolu Vali Yardımcılığına
Hatay Vali Yardımcısı Ayhan Çiftarslan'ın,
1. Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına
Malatya Vali Yardımcısı Cengiz Cantürk'ün,

3. Derece kadrolu Amasya Vali Yardımcılığına
Bingöl Vali Yardımcısı Adem Yazıcı'nın,

1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına
Büyükçekmece Kaymakamı Vural Yurtseven'in,

1 Derece kadrolu Isparta Vali Yardımcılığına
Çiğli Kaymakamı Mehmet Gürsoy'un,

1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına
Zonguldak Ereğlisi Kaymakamı Nail Taşdelen'in,

1 Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına
Beykoz Kaymakamı Haşan Kır'ın,

1. Derece kadrolu Kütahya Vali Yardımcılığına
Pendik Kaymakamı Turan Eler'in,

1. Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına
Balıkesir-Edremit Kaymakamı A. Muhsin Nakipoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına
Nilüfer Kaymakamı Mustafa Kazak'ın,

1. Derece kadrolu Samsun Vali Yardımcılığına
Bağcılar Kaymakamı M. Asım Hacimustafaoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Manisa Vali Yardımcılığına
Sarıyer Kaymakamı A. Zeki Cepoğlu'nun,

1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına
Kağıthane Kaymakamı B. Yaşar Çağlaşan'ın,

1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına
İskenderun Kaymakamı Selahattin Alanya'nın,

1. Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına
Beyoğlu Kaymakamı Atilla Yaşa'nın,

1. Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına
Avcılar Kaymakamı Aydın Alper'in,

1. Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına
Kocasinan Kaymakamı H. Tancan Arpak'ın,

- 1 .Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına
Maltepe Kaymakamı İsmail Maden'in,
1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına
Küçükçekmece Kaymakamı Ümit Kapısız'ın,
1. Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına
Gaziemir Kaymakamı G. Veli Kışioğlu'nun,
1. Derece kadrolu Adana Vali Yardımcılığına
Bahçelievler Kaymakamı R. Kemali Akay'ın,
1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına
Mustafakemalpaşa Kaymakamı Bekir Kaya'nın,
1. Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına
Sultanbeyli Kaymakamı Ahmet Arabacı'nın,
1. Derece kadrolu Kırklareli Vali Yardımcılığına
Kadıköy Kaymakamı Abdulkadir Bakan'ın,
1. Derece kadrolu Edime Vali Yardımcılığına
Hendek Kaymakamı Erdoğan Aygenç'in,
1. Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına
Seferihisar Kaymakamı Mustafa İngenç'in,
1. Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına
Geyve Kaymakamı Levent Günçal'ın,
1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına
Gerede Kaymakamı Saim Eskioglu'nun,
1. Derece kadrolu Denizli Vali Yardımcılığına
Sungurlu Kaymakamı H. Hüseyin Çan'ın,
1. Derece kadrolu Osmaniye Vali Yardımcılığına
Osmaniye eski Kaymakamı Ümit Karahan'ın,
1. Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcılığına
Görele Kaymakamı Haşan Biçen'in,
1. Derece kadrolu Osmaniye Vali Yardımcılığına
Sürmene Kaymakamı Lütfullah Gürsoy'un,

1. Derece kadrolu Çanakkale Vali Yardımcılığına
Sorgun Kaymakamı Ekrem Yaman'ın,
1. Derece kadrolu Gaziantep Vali Yardımcılığına
Akçakoca Kaymakamı Haşan Şenses'in,
1. Derece kadrolu Sinop Vali Yardımcılığına
Develi Kaymakamı Ramazan Aksoy'un,
1. Derece kadrolu Isparta Vali Yardımcılığına
Muratlı Kaymakamı Nedim Özırmak'ın,
1. Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına
Tirebolu Kaymakamı Muammer Kutlu'nun,
1. Derece kadrolu Giresun Vali Yardımcılığına
Samandağı Kaymakamı Raif Özener'in
1. Derece kadrolu Kırşehir Vali Yardımcılığına
Beşikdüzü Kaymakamı Erdem Kıyak'ın,
1. Derece kadrolu Bilecik Vali Yardımcılığına
Ilgın Kaymakamı Haşan Gürsoy'un,
1. Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına
Cide Kaymakamı Ahmet Soley'in,
1. Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına
Karapınar Kaymakamı Arif Uludağ'ın,
- E Derece kadrolu Nevşehir Vali Yardımcılığına
Dinar Kaymakamı Atilla Durmuş'un,
1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına
Kozan Kaymakamı Bülent Karaçöl'ün,
1. Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına
Çay Kaymakamı Durmuş Gencer'in,
1. Derece kadrolu Bartın Vali Yardımcılığına
Kınık Kaymakamı Ali Sözen'in,
1. Derece kadrolu Bartın Vali Yardımcılığına
Demirci Kaymakamı Mehmet Çınar'ın,

1. Derece kadrolu İstanbul Vali Yardımcılığına
Zile Kaymakamı Hüseyin Ece'nin,
1. Derece kadrolu Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına
Alaplı Kaymakamı Osman Akbaş'ın,
1. Derece kadrolu Tokat Vali Yardımcılığına
Keskin Kaymakamı Kadri Canan'ın,
1. Derece kadrolu Kırşehir Vali Yardımcılığına
Kula Kaymakamı Ö. Faruk Ateş'in,
1. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına
Silvan Kaymakamı Muammer Muşmal'ın,
1. Derece kadrolu Yozgat Vali Yardımcılığına
Ardeşen Kaymakamı Faruk Eraslan'ın,
1. Derece kadrolu Çorum Vali Yardımcılığına
İçel Aydıncık Kaymakamı Kamil Sarıaslan'ın,
1. Derece kadrolu Afyon Vali Yardımcılığına
Espiye Kaymakamı İsmet Bayhan'ın,
1. Derece kadrolu Amasya Vali Yardımcılığına
Rize-Pazar Kaymakamı Arslan Özbey'in,
1. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına
Lapseki Kaymakamı Nevzat Sinan'ın,
1. Derece kadrolu Kilis Vali Yardımcılığına
Gömeç Kaymakamı Orhan Mardinli'nin,
1. Derece kadrolu Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına
Taşova Kaymakamı Ali Kazgan'ın,
1. Derece kadrolu Aydın Vali Yardımcılığına
Vakfikebir Kaymakamı H. Necdet Özeroğlu'nun,
1. Derece kadrolu Rize Vali Yardımcılığına
Kağızman Kaymakamı Metin Yahşi'nin,
1. Derece kadrolu Kars Vali Yardımcılığına
Gümüşhacıköy Kaymakamı Niyazi Ergüt'un,

1. Derece kadrolu Rize Vali Yardımcılığına
Ahlat Kaymakamı Mustafa Toprak'ın,

1. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına
Emet Kaymakamı Mehmet Oduncu'nun,

1. Derece kadrolu Kahramanmaraş Vali Yardımcılığına
Cumayeri Kaymakamı İhsan Yiğit'in,

3. Derece kadrolu Artvin Vali Yardımcılığına
Zara Kaymakamı Mehmet Tekinaslan'ın,

1. Derece kadrolu Sivas Vali Yardımcılığına Karaisalı
Kaymakamı Osman Tural'ın,

1. Derece kadrolu Karaman Vali Yardımcılığına
Vize Kaymakamı Yusuf Mayda'nın,

3. Derece kadrolu Ağrı Vali Yardımcılığına
Mahmudiye Kaymakamı Metin Borazan'ın,

3. Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına
Araban Kaymakamı Aydın Ergün'ün,

3. Derece kadrolu Elazığ Vali Yardımcılığına
Çınar Kaymakamı A. Hikmet Şahin'in,

1. Derece kadrolu Çankırı Vali Yardımcılığına
Elmalı Kaymakamı Mustafa Özer'in,

1. Derece kadrolu Batman Vali Yardımcılığına
Hasköy Kaymakamı Mustafa Ayhan'ın,

3. Derece kadrolu Hakkari Vali Yardımcılığına
Tutak Kaymakamı Erol Özkan'ın,

Şırnak Vali Yardımcılığına
Çaldıran Kaymakamı O. Şefik Güldibi'nin,

Mardin Vali Yardımcılığına
Elbeyli Kaymakamı Ejder Sarıççek'in,

Tunceli Vali Yardımcılığına

Laçın Kaymakamı Mustafa Kılıç'ın,

3. Derece kadrolu Iğdır Vali Yardımcılığına
Karakoyunlu Kaymakamı Süleyman Korkmaz'ın,

Malatya Vali Yardımcılığına
Yazihan Kaymakamı Sait Aşgın'ın,

3.Derece kadrolu Bingöl-Vali Yardımcılığına
Mazıdağı Kaymakamı Ali Katırcı'nın,

3. Derece kadrolu Ağrı Vali Yardımcılığına
Hamur Kaymakamı A. Rauf Ulusoy'un,

3.Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına
Dicle Kaymakamı H. Nail Atay'ın,

3.Derece kadrolu Hakkari Vali Yardımcılığına
Kemah Kaymakamı Yılmaz Kurt'un,

Van Vali Yardımcılığına
Bahçeşaray Kaymakamı Vahdettin Özkan'ın,

3. Derece kadrolu Şırnak Vali Yardımcılığına
Çamoluk Kaymakamı Ahmet Deniz'in,

3. Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına
Çüngüş Kaymakamı Orhan Düzgün'ün,

Erzurum Vali Yardımcılığına
Ahırlı Kaymakamı O. Aslan Canbaba'nın,

3. Derece kadrolu Ardahan Vali Yardımcılığına
Kadışehri Kaymakamı Mustafa Çiçek'in,

3. Derece kadrolu Siirt Vali Yardımcılığına
Narman Kaymakamı Ekrem İnci'nin,

3. Derece kadrolu Mardin Vali Yardımcılığına
Tut Kaymakamı Mehmet Bahattin Atçı'nın,

Malatya Vali Yardımcılığına
Aralık Kaymakamı H. İbrahim Bakır'ın,

3. Derece kadrolu Adıyaman Vali Yardımcılığına
Köşk Kaymakamı Bayram Yılmaz'ın,

3. Derece kadrolu Erzincan Vali Yardımcılığına,
Ladik Kaymakamı Kemal Yurtnaç'ın,

1. Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına
Ankara İl Hukuk İşleri Müdürü Ziver Gözüaıcık'ın,

1. Derece kadrolu Kadirli Kaymakamlığına
Melikgazi Kaymakamı Mehmet Güler'in,

1. Derece kadrolu Söke Kaymakamlığına
Silivri Kaymakamı Çetin Yücel'in,

1. Derece kadrolu Beyoğlu Kaymakamlığına
Gebze Kaymakamı İsmail Üstüner'in,

1. Derece kadrolu Keçiören Kaymakamlığına
Tuzla Kaymakamı Erdoğan Gürbüz'ün,

1. Derece kadrolu Maltepe Kaymakamlığına
Keçiören Kaymakamı Keramettin Köksal'ın,

1. Derece kadrolu İskenderun Kaymakamlığına
Turgutlu Kaymakamı Günhan Sarıkaya'nın,

1. Derece kadrolu Bağcılar Kaymakamlığına
Selçuklu Kaymakamı Cevdet Ekmekçi'nin,

1. Derece kadrolu Küçükçekmece Kaymakamlığına
Bornova Kaymakamı Yüksel Ayhan'ın,

1. Derece kadrolu Gemlik Kaymakamlığına
Söke Kaymakamı Şener Çan'ın,

1. Derece kadrolu Turgutlu Kaymakamlığına
Gemlik Kaymakamı Orhan Işın'ın,

1. Derece kadrolu Sultanbeyli Kaymakamlığına
Kırıkhan Kaymakamı Hüseyin Eren'in,

1. Derece kadrolu Silivri Kaymakamlığına
Akşehir Kaymakamı Bayram Öz'ün,

1. Derece kadrolu Tuzla Kaymakamlığına
Kadirli Kaymakamı Mustafa Güni'nin,

1. Derece kadrolu Gebze Kaymakamlığına
İnegöl Kaymakamı T. Cumhur Ersoy'un,
1. Derece kadrolu Melikgazi Kaymakamlığına
Çorlu Kaymakamı M. Nevzat Yardımcı'nın,
1. Derece kadrolu Mustafakemalpaşa Kaymakamlığına
Alanya Kaymakamı Osman Dıraçoğlu'nun,
1. Derece kadrolu Kocasinan Kaymakamlığına
Uzunköprü Kaymakamı Nadi Kılıçaslan'ın,
1. Derece kadrolu Kırıkhan Kaymakamlığına
Silifke Kaymakamı Mustafa Altıntaş'ın,
1. Derece kadrolu Bahçelievler Kaymakamlığına
Menderes Kaymakamı Ayhan Bayhan'ın,
1. Derece kadrolu Bahçelievler Kaymakamlığına
Ankara-Gölbaşı Kaymakamı Abdullah Durukan'ın,
1. Derece kadrolu Sarıyer Kaymakamlığına
Kemalpaşa Kaymakamı Metin Alp'in,
1. Derece kadrolu Balıkesir-Edremit Kaymakamlığına
Çan Kaymakamı Haşan Bağcı'nın,
1. Derece kadrolu Ankara-Gölbaşı Kaymakamlığına
Boyabat Kaymakamı Gökhan Sözer'in,
1. Derece kadrolu Bozyazı Kaymakamlığına
Taşköprü Kaymakamı A. Mithat Kuşadalı'nın,
1. Derece kadrolu Akşehir Kaymakamlığına
Foça Kaymakamı M. Ali Aytaç'ın,
1. Derece kadrolu Gönen Kaymakamlığına
Bulancak Kaymakamı Mehmet Demirezer'in,
1. Derece kadrolu Talaş Kaymakamlığına
Menemen Kaymakamı Mehmet Özcan'ın,
1. Derece kadrolu Pendik Kaymakamlığına
Bozüyük Kaymakamı Haluk Tunçsu'nun,

1. Derece kadrolu Kozan Kaymakamlığına
Tavşanlı Kaymakamı H. Osman Ebioloğlu'nun,
1. Derece kadrolu Tirebolu Kaymakamlığına
Erdemli Kaymakamı Mustafa Erkal'ın,
1. Derece kadrolu Dinar Kaymakamlığına
Talas Kaymakamı Ömer Eru'nun,
1. Derece kadrolu Bulancak Kaymakamlığına
Alaşehir Kaymakamı Ali Dursun'un,
1. Derece kadrolu Alanya Kaymakamlığına
Kırkağaç Kaymakamı Cengiz Gökçe'nin,
1. Derece kadrolu Uzunköprü Kaymakamlığına
Amasra Kaymakamı Ünal Yıldırım'ın,
1. Derece kadrolu Tavşanlı Kaymakamlığına
Düziçi Kaymakamı B. Sıtkı Hanlioğlu'nun
1. Derece kadrolu Erdemli Kaymakamlığına
Çaycuma Kaymakamı Hüseyin Kulözü'nün,
1. Derece kadrolu Antalya-Kemer Kaymakamlığına
Köyceğiz Kaymakamı Ünal Okyay'ın,
1. Derece kadrolu Akçakoca Kaymakamlığına
Nallıhan Kaymakamı Şefik Aydın'ın,
1. Derece kadrolu Büyükçekmece Kaymakamlığına
Kalecik Kaymakamı Akın Yılmaz'ın,
1. Derece kadrolu Bayındır Kaymakamlığına
Sarıgöl Kaymakamı Ertan Peynircioğlu'nun,
1. Derece kadrolu Muratlı Kaymakamlığına
Antalya-Kemer Kaymakamı İsmail Aka'nın,
1. Derece kadrolu Sungurlu Kaymakamlığına
Devrek Kaymakamı İsmail Demirhan'ın,
1. Derece kadrolu Kemalpaşa Kaymakamlığına
Emirdağ Kaymakamı İbrahim Avcı'nın,

1. Derece kadrolu Görele Kaymakamlığına
Ahmetli Kaymakamı M. Ali Karatekelî'nin,
1. Derece kadrolu Ferizli Kaymakamlığına
Yahyalı Kaymakamı İbrahim Özçimen'in,
1. Derece kadrolu Boyabat Kaymakamlığına
Arhavi Kaymakamı Mehmet Başköy'ün,
1. Derece kadrolu Mut Kaymakamlığına
Buldan Kaymakamı Mehmet Özmen'in,
1. Derece kadrolu Babaeski Kaymakamlığına
Finike Kaymakamı Nihat Nalbant'ın,
1. Derece kadrolu Yahyalı Kaymakamlığına
Serinhisar Kaymakamı Alpaslan Kavaklıoğlu'nun,
1. Derece kadrolu Seferihisar Kaymakamlığına
Gediz Kaymakamı Murat Kocabaş'ın,
1. Derece kadrolu Çan Kaymakamlığına
Eşme Kaymakamı Şükrü Görücü'nün,
1. Derece kadrolu Geyve Kaymakamlığına
Marmara Kaymakamı Fethi Özdemir'in,
1. Derece kadrolu Eşme Kaymakamlığına
İncirliova Kaymakamı S. Saffet Karahisarlı'nın,
1. Derece kadrolu Nilüfer Kaymakamlığına
Yenişehir Kaymakamı M. Fahri Aykırı'nın,
1. Derece kadrolu Marmara Kaymakamlığına
Mut Kaymakamı Süleyman Deniz'in,
1. Derece kadrolu Kağıthane Kaymakamlığına
Eyüp Kaymakamı Necati Şentürk'ün,
1. Derece kadrolu Nusaybin Kaymakamlığına
Pınarhisar Kaymakamı Şükrü Kara'nın,
1. Derece kadrolu Cide Kaymakamlığına
Hopa Kaymakamı Ali Uslanmaz'ın,

1. Derece kadrolu Gerede Kaymakamlığına
İslahiye Kaymakamı Mehmet Kurdoğlu'nun,
1. Derece kadrolu İslahiye Kaymakamlığına
Bozyazı Kaymakamı M. Turan Çuhadar'ın,
1. Derece kadrolu Serinhisar Kaymakamlığına
Ceylanpınar Kaymakamı Seyfullah Hacımüftüoğlu'nun
1. Derece kadrolu Espiye Kaymakamlığına
İkizce Kaymakamı Ekrem Çalık'ın,
1. Derece kadrolu Devrek Kaymakamlığına
Keban Kaymakamı Celil Ateşoğlu'nun,
1. Derece kadrolu Kınık Kaymakamlığına
Akçadağ Kaymakamı Fazıl Çan'ın,
1. Derece kadrolu Alaplı Kaymakamlığına
Türkoğlu Kaymakamı Recep Erkılıç'ın,
1. Derece kadrolu Menderes Kaymakamlığına
Ulukışla Kaymakamı H. Basri Güzelöğlu'nun,
1. Derece kadrolu Ahmetli Kaymakamlığına
Akdağmadeni Kaymakamı Emin Alıcı'nın,
1. Derece kadrolu Elmalı Kaymakamlığına
Pamukova Kaymakamı Muammer Sönmez'in,
1. Derece kadrolu Silvan Kaymakamlığına
Pozantı Kaymakamı Adnan Türkdamar'ın,
1. Derece kadrolu Yenişehir Kaymakamlığına
İspir Kaymakamı M. Nazmi Sezgin'in,
1. Derece kadrolu Kaynarca Kaymakamlığına
Sultanhisar Kaymakamı Murat Özgan'ın,
1. Derece kadrolu Kaş Kaymakamlığına
Bozdoğan Kaymakamı Mehmet Gödekmerdan'ın,
1. Derece kadrolu Finike Kaymakamlığına
Şefaattli Kaymakamı Abdulkadir Demir'in,

1. Derece kadrolu Gazipaşa Kaymakamlığına
Gürün Kaymakamı Sadettin Yücel'in,
1. Derece kadrolu Taşköprü Kaymakamlığına
Adilcevaz Kaymakamı İbrahim Şahin'in,
1. Derece kadrolu Emirdağ Kaymakamlığına
Ayaş Kaymakamı Y. Ziya Çelikkaya'nın,
1. Derece kadrolu Beşikdüzü Kaymakamlığına
Reyhanlı Kaymakamı Ömer Doğanay'ın,
1. Derece kadrolu Köyceğiz Kaymakamlığına
Erciş Kaymakamı A. Faruk Keleş'in,
1. Derece kadrolu Kalecik Kaymakamlığına
Pazarcık Kaymakamı Namık Demir'in,
3. Derece kadrolu Gölpazarı Kaymakamlığına
Derinkuyu Kaymakamı A. Akın Varıcıer'in,
1. Derece kadrolu Reyhanlı Kaymakamlığına
Avanos Kaymakamı Nuh Mehmet Hamurcu'nun,
3. Derece kadrolu Keskin Kaymakamlığına
Aydın-Yenipazar Kaymakamı Günay Özdemir'in,
3. Derece kadrolu Gölyaka Kaymakamlığına
Solhan Kaymakamı A. Recai Akyel'in,
3. Derece kadrolu Ceylanpınar Kaymakamlığına
Yeşilli Kaymakamı Sabri Başköy'ün,
3. Derece kadrolu Vakfikebir Kaymakamlığına
Karaburun Kaymakamı Erol Türkmen'in,
1. Derece kadrolu Bismil Kaymakamlığına
İncesu Kaymakamı Ö. Faruk Koçak'ın
1. Derece kadrolu Kula Kaymakamlığına
Karacasu Kaymakamı Mehmet Yıldız'ın,
1. Derece kadrolu Demirci Kaymakamlığına
Çaybaşı Kaymakamı O.Ş. Kürşathan Çelikhatoğlu'nun,

3. Derece kadrolu Arhavi Kaymakamlığına
Akçakale Kaymakamı Harun Kaya'nın,
3. Derece kadrolu Kırkağaç Kaymakamlığına
Oltu Kaymakamı Fatih Şahin'in,
1. Derece kadrolu Hopa Kaymakamlığına
Kahta Kaymakamı Arif Yıldırım'ın,
3. Derece kadrolu Zara Kaymakamlığına
Doğubeyazıt Kaymakamı İrfan Kenanoğlu'nun,
1. Derece kadrolu Amasra Kaymakamlığına
Kiraz Kaymakamı Musa Küçükkurt'un,
3. Derece kadrolu İkizce Kaymakamlığına
Senirkent Kaymakamı Ayhan Özkan'ın,
1. Derece kadrolu Üsküdar Kaymakamlığına
Konya Vali Yardımcısı A. Vahap Yıldırım'ın,
1. Derece kadrolu Zonguldak Ereğlisi Kaymakamlığına
Ordu Vali Yardımcısı H. Fehmi Konyalı'nın
1. Derece kadrolu Mamak Kaymakamlığına
Bursa Vali Yardımcısı Haşan Tülay'ın,
1. Derece kadrolu Bornova Kaymakamlığına
İstanbul Vali Yardımcısı Selahattin Ekremoğlu'nun,
1. Derece kadrolu Beykoz Kaymakamlığına
Antalya Vali Yardımcısı Coşkun Ertürk'ün,
1. Derece kadrolu Kadıköy Kaymakamlığına
Eskişehir Vali Yardımcısı Hüseyin Eker'in,
1. Derece kadrolu Seyhan Kaymakamlığına
Trabzon Vali Yardımcısı Ahmet Bilgealp'in,
1. Derece kadrolu Gaziemir Kaymakamlığına
Bolu Vali Yardımcısı T. Galip Seratlı'nın,
1. Derece kadrolu İnegöl Kaymakamlığına
Aydın Vali Yardımcısı M. Nuri Gül'ün,

1. Derece kadrolu Selçuklu Kaymakamlığına
Denizli Vali Yardımcısı Hamza Duygun'un,
3. Derece kadrolu Yeşilli Kaymakamlığına
Aybastı Kaymakamı Yaşar Karadeniz'in,
1. Derece kadrolu Narlıdere Kaymakamlığına
Gaziantep Vali Yardımcısı O. Nuri Çobanoğlu'nun,
1. Derece kadrolu Çiğli Kaymakamlığına
Çankırı Vali Yardımcısı Mevlüt Kurban'ın,
1. Derece kadrolu Bozüyük Kaymakamlığına
Kahramanmaraş Vali Yardımcısı İsmail Korkmaz'ın
1. Derece kadrolu Menemen Kaymakamlığına
Çorum Vali Yardımcısı Nurettin Yücel'in,
1. Derece kadrolu Çorlu Kaymakamlığına
Çorum Vali Yardımcısı Sebahattin Yücel'in,
1. Derece kadrolu Yalvaç Kaymakamlığına
Amasya Vali Yardımcısı Mehmet Denizlioğlu'nun,
1. Derece kadrolu Sürmene Kaymakamlığına
Karabük Vali Yardımcısı Ferhat Peşin'in,
1. Derece kadrolu Hendek Kaymakamlığına
Denizli Vali Yardımcısı Halit Deveci'nin,
1. Derece kadrolu Avcılar Kaymakamlığına
Tokat Vali Yardımcısı Yusuf Özdemir'in,
1. Derece kadrolu Develi Kaymakamlığına
Yozgat Vali Yardımcısı Rifat Ata'nın,
1. Derece kadrolu Silifke Kaymakamlığına
Sivas Vali Yardımcısı Mehmet Ünal'ın,
1. Derece kadrolu Araklı Kaymakamlığına
Amasya Vali Yardımcısı Yıldırım Uçar'ın,
1. Derece kadrolu İçel-Aydıncık Kaymakamlığına
Erzincan Vali Yardımcısı Cezmi Batuk'un,

1. Derece kadrolu Lapseki Kaymakamlığına
Batman Vali Yardımcısı A. Muhittin Varol'un,

1. Derece kadrolu Tosya Kaymakamlığına
Kahramanmaraş Vali Yardımcısı Ş. Cengiz Kalkandelen'in

1. Derece kadrolu Karapınar Kaymakamlığına
Elazığ Vali Yardımcısı Emin Çolak'ın,

1. Derece kadrolu Karacabey Kaymakamlığına
Şanlıurfa Vali Yardımcısı Haşan Duruer'in,

1. Derece kadrolu Sorgun Kaymakamlığına
Kilis Vali Yardımcısı Mustafa Dündar'ın,

1. Derece kadrolu Doğanhisar Kaymakamlığına
Sivas Vali Yardımcısı Mustafa Ünlüsoy'un,

1. Derece kadrolu Düziçi Kaymakamlığına
Adıyaman Vali Yardımcısı İbrahim Şeker'in,

1. Derece kadrolu Çaycuma Kaymakamlığına
Malatya Vali Yardımcısı Cevdet Can'ın,

1. Derece kadrolu Samandağ Kaymakamlığına
Kütahya Vali Yardımcısı Mustafa Canaslan'ın,

1. Derece kadrolu Köşk Kaymakamlığına
Ağrı Vali Yardımcısı Mehmet Aydın'ın,

1. Derece kadrolu Zile Kaymakamlığına
Malatya Vali Yardımcısı Osman Günaydın'ın,

1. Derece kadrolu Nallıhan Kaymakamlığına
Kars Vali Yardımcısı Nusret Dirim'in,

1. Derece kadrolu Ardeşen Kaymakamlığına
Diyarbakır Vali Yardımcısı Saadettin Kalkan'ın,

1. Derece kadrolu Avanos Kaymakamlığına
Ardahan Vali Yardımcısı M. Ali Yıldırım'ın,

1. Derece kadrolu Buldan Kaymakamlığına
Mardin Vali Yardımcısı Mehmet Ersoy'un,

1. Derece kadrolu Rize-Pazar Kaymakamlığına
Diyarbakır Vali Yardımcısı Selahattin Akyurt'un,
3. Derece kadrolu Ilgın Kaymakamlığına
Hakkari Vali Yardımcısı Necdet Türker'in,
3. Derece kadrolu İncirliova Kaymakamlığına
Şırnak Vali Yardımcısı Kamil Köten'in,
3. Derece kadrolu Çay Kaymakamlığına
Hakkari Vali Yardımcısı A. İhsan Su'nun,
1. Derece kadrolu Sultanhisar Kaymakamlığına
Rize Vali Yardımcısı Hanlar İden'in,
3. Derece kadrolu Keban Kaymakamlığına
Elazığ Vali Yardımcısı Cemal Öztas'ın
3. Derece kadrolu Enez Kaymakamlığına
Bitlis Vali Yardımcısı İbrahim Özefe'nin
3. Derece kadrolu Sivaslı Kaymakamlığına
Sivas Vali Yardımcısı H. İbrahim Acır'ın,
3. Derece kadrolu Akçadağ Kaymakamlığına
Iğdır Vali Yardımcısı Ergüder Çan'ın,
3. Derece kadrolu Aybastı Kaymakamlığına
Artvin Vali Yardımcısı Ramazan Şahin'in,
1. Derece kadrolu Ahırılı Kaymakamlığına
Kastamonu İl Hukuk İşleri Müdürü Şevket Karahaliloğlu'nun,
1. Derece kadrolu Ordu İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
Denizli İl Hukuk İşleri Müdürü K. Fazıl Akpınar'ın,
1. Derece kadrolu Afyon İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
Amasya İl Hukuk İşleri Müdürü Sefa Özmen'in,
1. Derece kadrolu Karaman İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
Kırşehir İl Hukuk İşleri Müdürü İzzet Ercan'ın,
1. Derece kadrolu Burdur İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
Aksaray İl Hukuk İşleri Müdürü Ö. Aydın Özmen'in,

1. Derece kadrolu Ankara İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
İstanbul İl Hukuk İşleri Müdürü Ümit Esmer'in,

1. Derece kadrolu Karabük İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
Giresun Vali Yardımcısı Mustafa Dönmez'in,

1. Derece kadrolu Giresun İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
Ağrı Vali Yardımcısı Mustafa Taş'ın,

3. Derece kadrolu Ardahan İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
Doğanyurt Kaymakamı Adil Nas'ın,

Muş İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
Çeltik Kaymakamı A. Cumhur Atacan'ın,

1. Derece kadrolu Simav Kaymakamlığına
İller İd. Gn. Md.lüğü Eski Şube Müdürü Sefa Çetin'in,

Sultandağı Kaymakamlığına Hanak Kaymakamı İbrahim Keklik'in,

Bozdoğan Kaymakamlığına Ekinözü Kaymakamı Şahin Bayhan'ın,

Dazkırı Kaymakamlığına Ağın Kaymakamı Yalçın Bulut'un,

Akçakale Kaymakamlığına Şiran Kaymakamı Süleyman Tapsız'ın,

Çayıralan Kaymakamlığına Gerger Kaymakamı İbrahim Yalçın'ın,

Gömeç Kaymakamlığına Susuz Kaymakamı Haldun Aksalman'ın,

Ahlat Kaymakamlığına Özalp Kaymakamı Adnan Çakıroğlu'nun,

Karakoyunlu Kaymakamlığına Genç Kaymakamı Metin Akdamar'ın,

Piraziz Kaymakamlığına Hozat Kaymakamı Mahmut Çuhadar'ın,

Hafik Kaymakamlığına Kuluncak Kaymakamı Haşan Öztürk'ün,

Pazarcık Kaymakamlığına Alacakaya Kaymakamı Mustafa Tapsız'ın,

Aksaray-Ortaköy Kaymakamlığına Tekman Kaymakamı Zafer Karamehmetoğlu'nun

Doğubeyazıt Kaymakamlığına Beşiri Kaymakamı Bekir Yılmaz'ın,

Erciş Kaymakamlığına Güroymak Kaymakamı Selami Altınok'un,

Karacasu Kaymakamlığına Çukurca Kaymakamı Erdoğan Beypınar'ın,

İspir Kaymakamlığına Göle Kaymakamı İsmail Çetinkaya'nın,

Aydın-Yenipazar Kaymakamlığına Karayazı Kaymakamı Osman Tunç'un,

Şefaattli Kaymakamlığına Ardanuç Kaymakamı Ali Manti'nin,

Suruç Kaymakamlığına Hizan Kaymakamı Saim Parlak'ın,
 Gölköy Kaymakamlığına Pazaryolu Kaymakamı İ. Hayrullah Sun'un,
 Çınar Kaymakamlığına Aydınlar Kaymakamı Tuncay Engin'in,
 Kağızman Kaymakamlığına Arguvan Kaymakamı Süleyman Erdoğan'ın,
 Çanakkale-Yenice Kaymakamlığına Sincik Kaymakamı Ömer Ulu'nun,
 Tekkeköy Kaymakamlığına Hani Kaymakamı Ahmet Turhan'ın,
 Gürün Kaymakamlığına Beytüşşebap Kaymakamı Musa Işın'ın,
 Toprakkale Kaymakamlığına Ömerli Kaymakamı Mustafa Yiğit'in,
 Gölhisar Kaymakamlığına Uludere Kaymakamı A. Celil Öz'ün,
 Altunhisar Kaymakamlığına Köprüköy Kaymakamı H. Mehmet Kara'nın,
 Kumru Kaymakamlığına Kozluk Kaymakamı Mehmet Sarıcan'ın,
 Türkoğlu Kaymakamlığına Halfeti Kaymakamı N. Kemal Nazlı'nın,
 Çorum-Bayat Kaymakamlığına Baykan Kaymakamı Zülkif Dağlı'nın
 Senirkent Kaymakamlığına Arpaçay Kaymakamı Ertuğrul Kılıç'ın,
 Denizli-Güney Kaymakamlığına Pervari Kaymakamı Veysel Şahin'in,
 Ayaş Kaymakamlığına Demirözü Kaymakamı Ali Kaban'ın,
 Keleş Kaymakamlığına Nurhak Kaymakamı Birol Ekici'nin,
 Solhan Kaymakamlığına Musabeyli Kaymakamı Günhan Yazar'ın,
 Kahta Kaymakamlığına Kürtün Kaymakamı Recep Kızılcık'ın,
 Ulukışla Kaymakamlığına İdil Kaymakamı Hüseyin Parlak'ın,
 Taşova Kaymakamlığına Olur Kaymakamı Abdulkadir Güven'in,
 Gürgentepe Kaymakamlığına Kocaköy Kaymakamı Mahmut Şirinoğlu'nun,
 Ordu-Ulubey Kaymakamlığına Şirvan Kaymakamı İlhan Uran'ın,
 19 Mayıs Kaymakamlığına Doğanyol Kaymakamı Hüseyin Köksal'ın,
 Adilcevaz Kaymakamlığına Gercüş Kaymakamı Ufuk Seçilmiş'in,
 Dursunbey Kaymakamlığına Eğil Kaymakamı Seddar Yavuz'un,
 Şiran Kaymakamlığına Çemişgezek Kaymakamı Abdullah Özbek'in,
 Oltu Kaymakamlığına Polateli Kaymakamı İ. Kürşat Ağca'nın
 Akdağmadeni Kaymakamlığına Çıldır Kaymakamı Bülent Kılınç'ın,
 Araç Kaymakamlığına Tunceli-Ovacık Kaymakamı Yücel Yavuz'un,
 Hanak Kaymakamlığına Çelebi Kaymakamı Mustafa Gündoğan'ın,
 Doğanyurt Kaymakamlığına Seyitgazi Kaymakamı Abdurrahman İnan'ın,
 Karayazı Kaymakamlığına Akkışla Kaymakamı Mehmet Özmen'in,
 Bayramören Kaymakamlığına Güdül Kaymakamı Ahmet Katırcı'nın,

Gerger Kaymakamlığına Balya Kaymakamı Birol Kurubal'ın,
 Tekman Kaymakamlığına Atkaracalar Kaymakamı M. Kamil Sağlam'ın,
 Sincik Kaymakamlığına Özvatan Kaymakamı Atilla Toros'un,
 Yazihan Kaymakamlığına Güce Kaymakamı Yüksel Ünal'ın,
 Alacakaya Kaymakamlığına Gülağaç Kaymakamı Gülihsan Yiğit'in,
 Kemah Kaymakamlığına Başçiftlik Kaymakamı İbrahim Yurdakul'un,
 Ağın Kaymakamlığına İkizdere Kaymakamı M. Emin Bilmez'in,
 İdil Kaymakamlığına Yozgat-Aydıncık Kaymakamı Mehmet Türk'ün,
 Narman Kaymakamlığına Küre Kaymakamı Levent Kılıç'ın,
 Çaldıran Kaymakamlığına Sulusaray Kaymakamı Şakir Erden'in,
 Kadişehri Kaymakamlığına Kastamonu-Bozkurt Kaymakamı Mustafa Çöğgün'ün,
 Doğanıol Kaymakamlığına Halkapınar Kaymakamı M. Cem Toker'in,
 Göle Kaymakamlığına Aslanapa Kaymakamı Ahmet Yılmaz'ın,
 Köprüköy Kaymakamlığına Mihalıççık Kaymakamı Ufuk Aydın'ın,
 Mazıdağı Kaymakamlığına Bilecik-Yenipazar Kaymakamı Ali İbrahim Çetin'in,
 Arguvan Kaymakamlığına Sarioğlan Kaymakamı Hüseyin Başol Güleç'in,
 Genç Kaymakamlığına Sarıyahşi Kaymakamı Okay Memiş'in,
 Çüngüş Kaymakamlığına Artova Kaymakamı Ahmet Zorlar'ın,
 Tut Kaymakamlığına Süloğlu Kaymakamı H. Serdar Cevheroğlu'nun,
 Hani Kaymakamlığına Akseki Kaymakamı Bilal Ölmez'in,
 Olur Kaymakamlığına Çaykara Kaymakamı Ahmet Tüzemen'in,
 Kuluncak Kaymakamlığına Büyükorhan Kaymakamı Remzi Oğuz Yılmaz'ın,
 Ardanuç Kaymakamlığına Karamanlı Kaymakamı Ersin Yazıcı'nın,
 Pazaryolu Kaymakamlığına Harmancık Kaymakamı Yalçın Yılmaz'ın,
 Hamur Kaymakamlığına Orta Kaymakamı Özlem Gevrek'in,
 Pervari Kaymakamlığına Tonya Kaymakamı Resul Kır'ın,
 Gölova Kaymakamlığına Bekilli Kaymakamı Eyüp Tepe'nin,
 Kozluk Kaymakamlığına Aksu Kaymakamı İlker Gündüzöz'ün,
 Elbeyli Kaymakamlığına Sütçüler Kaymakamı Raşit Zengin'in,
 Ömerli Kaymakamlığına Hafık Kaymakamı Recep Yüksel'in,
 Halfeti Kaymakamlığına Kazımkarabekir Kaymakamı Ali Akça'nın,
 Musabeyli Kaymakamlığına Çeltikçi Kaymakamı M. Bülent Miskioğlu'nun,

Polateli Kaymakamlığına Ağlusun Kaymakamı Elif Miskioğlu'nun,
 Çamoluk Kaymakamlığına Akköy Kaymakamı Selahattin Ateş'in,
 Çıldır Kaymakamlığına Evciler Kaymakamı Hakan Kubalı'nın,
 Hozat Kaymakamlığına Çiftlik Kaymakamı Adem Ünal'ın,
 Çemişgezek Kaymakamlığına Balışeyh Kaymakamı Mustafa Özyapı'nın
 Güroymak Kaymakamlığına Kavaklıdere Kaymakamı Mustafa Yıldız'ın,
 Hasköy Kaymakamlığına Hüyük Kaymakamı Ramazan Yiğit'in,
 Demirözü Kaymakamlığına Kalkandere Kaymakamı Ali Candan'ın,
 Nurhak Kaymakamlığına Asarcık Kaymakamı Erol Özer'in,
 Beşiri Kaymakamlığına Sulakyurt Kaymakamı Mustafa Yemlihaçoğlu'nun,
 Uludere Kaymakamlığına Kepsut Kaymakamı Nurettin Ateş'in,
 Ekinözü Kaymakamlığına Kofçaz Kaymakamı Süleyman Özçakıcı'nın,
 Beytüşşebap Kaymakamlığına Afyon-Bayat Kaymakamı Mehmet Ünal'ın,
 Çukurca Kaymakamlığına Çamardı Kaymakamı Kadir Okatan'ın,
 Özalp Kaymakamlığına Kabadüz Kaymakamı Yüksel Topal'ın,
 Bahçesaray Kaymakamlığına Kumlu Kaymakamı Süleyman Yıldırım'ın,
 Arpaçay Kaymakamlığına Feke Kaymakamı Sinan Güner'in,
 Tunceli-Ovacık Kaymakamlığına Şalpazarı Kaymakamı A. Turgay İmamgiller'in,
 Aydınlar Kaymakamlığına Yeniçağa Kaymakamı Abdulkadir Kaya'nın,
 Gercüş Kaymakamlığına İyidere Kaymakamı Günay Öztürk'ün,
 Laçın Kaymakamlığına Dumlupınar Kaymakamı Aylin Tozman'ın,
 Kürtün Kaymakamlığına Pehlivan köy Kaymakamı Mustafa Yel'in,
 Eğil Kaymakamlığına Alucra Kaymakamı Yalçın Sezgin'in,
 Şirvan Kaymakamlığına Altınekin Kaymakamı Mustafa Üçkuyu'nun
 Aralık Kaymakamlığına Çavdır Kaymakamı Muammer Aşık'ın,
 Doğanşar Kaymakamlığına Tefenni Kaymakamı Ubeydullah Erin'in,
 Susuz Kaymakamlığına Kızılırmak Kaymakamı Bayram Gale'nin,
 Tutak Kaymakamlığına Sarız Kaymakamı Cengiz Gevrek'in,
 Dicle Kaymakamlığına Çameli Kaymakamı Samet Ercoşkun'un,
 Baykan Kaymakamlığına Taraklı Kaymakamı Cihangir Köksal'ın,
 Kocaköy Kaymakamlığına Akkuş Kaymakamı Kemal İnan'ın,
 Hizan Kaymakamlığına Akören Kaymakamı Faruk Bekarlar'ın,
 Bekilli Kaymakamlığına Samsun-Ayvacık Kaymakamı Oral Karakaya'nın,

Karapürçek Kaymakamlığına Devrekani Kaymakamı G. Levent Kurtoğlu'nun,
 Altınekin Kaymakamlığına Yalılıyük Kaymakamı Halil Canavar'ın,
 Samsun-Ayvacık Kaymakamlığına Dikmen Kaymakamı Ahmet Çirakoğlu'nun,
 Daday Kaymakamlığına Boztepe Kaymakamı Sedat Sırrı Arısoy'un,
 Kastamonu-Bozkurt Kaymakamlığına Çatalpınar Kaymakamı Murat Soylu'nun,
 Sarioğlu Kaymakamlığına Daday Kaymakamı Abdulkadir Demir'in,
 84. Dönem Kaymakamlık Kursunu başarı ile bitiren Kaymakam Adaylarından;
 Yeniçağa Kaymakamlığına Gümüşhane Kaymakam Adayı Mustafa Yıldız'ın,
 Ağlasun Kaymakamlığına Çanakale Kaymakam Adayı İsmail Kaygısız'ın,
 Kazımkarabekir Kaymakamlığına Aksaray Kaymakam Adayı Hulusi Şahin'in,
 Çiftlik Kaymakamlığına Eskişehir Kaymakam Adayı Ahmet Altıntaş'ın,
 Güce Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı Adem Arslan'ın,
 Kofçaz Kaymakamlığına Giresun Kaymakam Adayı Selami Aydın'ın,
 Sulusaray Kaymakamlığına Sakarya Kaymakam Adayı Kadir Balaban'ın,
 Özvatan Kaymakamlığına Gaziantep Kaymakam Adayı Osman Beyazyıldız'ın,
 Yozgat-Aydıncık Kaymakamlığına Hatay Kaymakam Adayı Ali Baştürk'ün,
 Karamanlı Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı Kemal Çeber'in,
 Gülyalı Kaymakamlığına Rize Kaymakam Adayı Yüksel Çelik'in,
 Aslanapa Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı Adnan Çimen'in,
 Kızılırmak Kaymakamlığına Kütahya Kaymakam Adayı Mustafa Çit'in,
 Başçiftlik Kaymakamlığına Sivas Kaymakam Adayı Rahmi Doğan'ın,
 Balya Kaymakamlığına Bolu Kaymakam Adayı Hamza Erkal'ın,
 Kumlu Kaymakamlığına Adana Kaymakam Adayı Mustafa Erkayran'ın,
 Çavdır Kaymakamlığına Erzincan Kaymakam Adayı Fatih Genel'in,
 Alucra Kaymakamlığına Çorum Kaymakam Adayı Zekeriya Güney'in,
 Alpu Kaymakamlığına Nevşehir Kaymakam Adayı Canan Hançer'in,
 Sulakyurt Kaymakamlığına Edime Kaymakam Adayı Muhterem İnce'nin,
 Çeltikçi Kaymakamlığına Ordu Kaymakam Adayı Nurettin Kakillioğlu'nun,

Artova Kaymakamlığına Erzincan Kaymakam Adayı Erol Karaömeroğlu'nun,
 Taraklı Kaymakamlığına Tekirdağ Kaymakam Adayı Ayhan Karthı'nın,
 Sarız Kaymakamlığına Antalya Kaymakam Adayı H. Hakan Kılınçkaya'nın,
 Şabanözü Kaymakamlığına Karaman Kaymakam Adayı Hüseyin Kök'ün,
 İyidere Kaymakamlığına Çorum Kaymakam Adayı Fahri Meral'in,
 Dumlupınar Kaymakamlığına İçel Kaymakam Adayı Aslan Mucuk'un,
 Bilecik-Yenipazar Kaymakamlığına Manisa Kaymakam Adayı Aykut Pekmez'in,
 Yalılıyük Kaymakamlığına Kırıkkale Kaymakam Adayı Sami Pınarakar'ın,
 Kabadüz Kaymakamlığına Artvin Kaymakam Adayı Cafer Sarılı'nın,
 Çeltik Kaymakamlığına Ordu Kaymakam Adayı İnci Sezer'in,
 Güdül Kaymakamlığına Aydın Kaymakam Adayı Tuncay Sonel'in,
 Küre Kaymakamlığına Erzurum Kaymakam Adayı Ömer Toraman'ın
 Süloğlu Kaymakamlığına Kocaeli Kaymakam Adayı Kasım Turgut'un,
 Pehlivan köy Kaymakamlığına Çanakkale Kaymakam Adayı Ö. Lütfü Yaran'ın,
 Sütçüler Kaymakamlığına Artvin Kaymakam Adayı Y. Gökhan Yolcu'nun,
 Tonya Kaymakamlığına Burdur Kaymakam Adayı Arslan Yurt'un,
 Çamardı Kaymakamlığına Kırklareli Kaymakam Adayı Sıtkı Zehin'in,
 Evciler Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı Aydın Abak'ın,
 İkizdere Kaymakamlığına Sinop Kaymakam Adayı İdris Akbıyık'ın,
 Devrekani Kaymakamlığına Erzurum Kaymakam Adayı İlhami Aktaş'ın,
 Güllağaç Kaymakamlığına Malatya Kaymakam Adayı Mehmet Aktaş'ın,
 Şalpazarı Kaymakamlığına Zonguldak Kaymakam Adayı Ahmet Atılkan'ın,
 Harmancık Kaymakamlığına Kastamonu Kaymakam Adayı Muammer Balcı'nın,
 Afyon-Bayat Kaymakamlığına Hatay Kaymakam Adayı M. Fikret Çavuş'un,
 Koyulhisar Kaymakamlığına Elazığ Kaymakam Adayı Resul Çelik'in,
 Feke Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı Mustafa Gürdal'ın,
 Kavaklıdere Kaymakamlığına Uşak Kaymakam Adayı Fuat Gürel'in,
 Balıseyh Kaymakamlığına Kahramanmaraş Kaymakam Adayı Nihat Karabiber'in,
 Çameli Kaymakamlığına Bursa Kaymakam Adayı Abdulkadir Mahmutoglu'nun,

Hüyük Kaymakamlığına Tekirdağ Kaymakam Adayı Latif Memiş'in,
 Atkaracalar Kaymakamlığına Rize Kaymakam Adayı Hüseyin Öner'in,
 Kalkandere Kaymakamlığına Malatya Kaymakam Adayı Cemal Şahin'in,
 Halkapınar Kaymakamlığına Niğde Kaymakam Adayı Yılmaz Şimşek'in,
 Asarcık Kaymakamlığına Yozgat Kaymakam Adayı Enver Ünlü'nün,
 Mihalicçık Kaymakamlığına Amasya Kaymakam Adayı Suat Yıldız'ın,

Kütahya Vali Yardımcısı iken 02.09.1996 tarih ve 96-46107 Sayılı Müsterek Kararla Zonguldak Vali Yardımcılığına atanan M. Faruk İslam'a ait bu hükmün iptali ile Eskişehir Vali Yardımcılığına,

Trabzon Vali Yardımcısı iken 02.09.1996 tarih ve 96-46107 Sayılı Müsterek Kararla Bilecik Vali Yardımcılığına atanan Y. Ziya İnçe'ye ait bu hükmün iptali ile Kocaeli Vali Yardımcılığına,

Kırşehir Vali Yardımcısı iken 02.09.1996 tarih ve 96-46107 Sayılı Müsterek Kararla Hatay Vali Yardımcılığına atanan Cemal Yıldizer'e ait bu hükmün iptali ile Hukuk Müşavirliğine,

Diyarbakır Vali Yardımcısı iken 02.02.1996 tarih ve 96-46107 Sayılı Müsterek Kararla Eceabat Kaymakamlığına atanan Ahmet Ertürk'e ait bu hükmün iptali ile Foça Kaymakamlığına,

Altunhisar Kaymakamı iken 02.09.1996 tarih ve 96-46107 Sayılı Müsterek Kararla Yozgat Vali Yardımcılığına atanan Muhsin Çatmadım'a ait bu hükmün iptali ile Gediz Kaymakamlığına,

Enez Kaymakamı iken 02.09.1996 tarih ve 96-46107 Sayılı Müsterek Kararla Bismil Kaymakamlığına atanan Hürrem Aksoy'a ait bu hükmün iptali ile Şanlıurfa Vali Yardımcılığına,

Şırnak Vali Yardımcısı iken 02.09.1996 tarih ve 96-46107 Sayılı Müsterek Kararla Araklı Kaymakamlığına atanan H. Avni Mutlu'ya ait bu hükmün iptali ile Ecebat Kaymakamlığına naklen atanmaları;

Diyarbakır Vali Yardımcısı iken 02.09.1996 tarih ve 96-46107 sayılı Müsterek Kararla Bayındır Kaymakamlığına atanan Diyarbakır Vali Yardımcısı Hüseyin Başkaya'ya ait bu hükmün iptali,

Elazığ Vali Yardımcısı iken 02.09.1996 tarih ve 96-46107 sayılı Müsterek Kararla Adana Vali Yardımcılığına atanan A. Kadir Güzelöğlu'na ait bu hükmün iptali,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36-A/11, 68/A-B, 76, 92, 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile bu kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca uygun görülmüştür.

• 22 Ağustos 1997 tarih ve 23088 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/47644 sayılı karar ile;

Erzurum İl Emniyet Müdürü Hüseyin Bilgütay'ın başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanunla değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

• 3 Eylül 1997 tarih ve 23099(Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/9891 sayılı kararnamenin eki listede görev yerleri ile ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen görevlere, 10/6/1949 tarihli ve 5442 sayılı Kanunun 6 ncı maddesi ile 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre atanmaları uygun görülmüştür.

2/9/1997 Tarihli ve 97/9891 Sayılı

Kararnamenin Eki

<u>ADL VE SOYADI</u>	<u>GÖREVİ</u>	<u>YENİ GÖREVİ</u>
Aydın ARSLAN	Kastamonu Valisi	Olağanüstü Hal Bölge Valisi
Ömer BÜYÜKKENT	Merkez Valisi	Artvin Valisi
Fatih ERYILMAZ	İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdür Yardımcısı	Bartın Valisi
Süleyman KAMÇI	Mülkiye Başmüfettişi	Bingöl Valisi
Enis YETER	İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü	Kastamonu Valisi
Selahattin ONUR	Artvin Valisi	Merkez Valisi
Atilla DİNÇER	Bingöl Valisi	Merkez Valisi

MEVZUAT BÖLÜMÜ

**1 TEMMUZ 1997-30 EYLÜL 1997 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ
GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI YE MÜLKİ İDARE
AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)**

Seval ALANKAYA
İl Planlama Uzmanı

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
3.7.1997	4279	Dernekler Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	8.7.1997	23043
13.8.1997	4303	926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununa Bir Ek Geçici Madde Eklenmesine İlişkin 28.7.1993 Tarihli ve 488 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne İlişkin Kanun	18.8.1997	23084

II. T.B.M.M. KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
8.7.1997	508	Olağanüstü Halin 9 İlde Uzatılmasına Dair TBMM Kararı	10.7.1997	23045

III. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
26.8.1997	97/9870	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Letonya Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İmzalanan "Uluslararası Uyuşturucu ve Psikotrop Madde Kaçakçılığı, Uluslararası Terörizm ve Organize Suçlarla Mücadelede İşbirliği Anlaşması"nın Onaylanmasına İlişkin Karar	6.9.1997	23102

26.8.1997	97/9866	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Litvanya Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İmzalanan "Terörizm, Örgütlü Suçlar, Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Kanundışı Sirkülasyonu (Kaçakçılığı) ve Diğer Önemli Suçlarla Mücadelede İşbirliği Anlaşması "nın Onaylanmasına Dair Karar	11.9.1997	23107
-----------	---------	---	-----------	-------

IV. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Yayımlandığı Resmi
Gazetenin
Tarihi Sayısı

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
23.7.1997	97/9238	Kamu Personeli Maaşlarının Hesabına Esas Tutulan Katsayıların Yeniden Tespiti İle 3/4/1997 Tarihli ve 97/9238 Sayılı Kararnamenin Ek'i Kararda Değişiklik Yapılması ve Muhtelif Statülerde İstihdam Edilen Sözleşmeli Personelin Ücretlerinin Arttırılmasına İlişkin Ekli Kararın (7/7/1997 Tarihli ve 97/9571 Sayılı Kararnamenin Eki) Yürürlüğe Konulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	8.7.1997	23043 (Mükerrer)
21.7.1997	97/9619	Bazı Yerlerde Arazi Topulaştırması Yapılması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	31.7.1997	23066
23.7.1997	97/9682	Ardahan İli Çıldır İlçesine Bağlı Yakınsu Beldesi'nin Adının "Aşık Şenlik" Olarak Değiştirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	8.8.1997	23074
25.7.1997	97/9691	İsparta Süleyman Demirel Havaalanı'nın Yolcu Giriş-Çıkış Kapısı Olarak Tespit Edilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	13.8.1997	23079
25.7.1997	97/9692	Bozyazı Deniz Limanı'nın Yolcu Giriş-Çıkış Kapısı Olarak Tespit Edilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	13.8.1997	23077
30.7.1997	97/9736	Bazı Kişilerin Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilmesi ve Bazı Kişiler Hakkındaki Hükümlerin İptaline İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	14.8.1997	23080
12.8.1997	97/9811	6.8.1992 Tarihli ve 92/3376 Sayılı Kararname İle Kurulan "Çorum İl Özel İdaresi ve Köyleri Köye Hizmet Götürme Birliği"nin "Çorum Merkez Köylere Hizmet Götürme Birliği" Olarak Değiştirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	23.8.1997	23089
12.8.1997	97/9816	6330 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilmesi ve Çeşitli Kararnamelerle Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen Bazı Kişiler Hakkındaki Hükümlerin İptaline Dair Bakanlar Kurulu Kararı	26.8.1997	23092 (Mükerrer)
2.9.1997	97/9927	Emniyet Genel Müdürlüğüne Ait (3) Sayılı Cetvellerde Yer alan Dolu Kadroların Derecelerinin Değiştirilmesi, (4) Sayılı Cetvellerde Yer Alan Boş Kadroların Sınıf, Ünvan ve Derecelerinin Değiştirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	12.9.1997	23108

5.9.1997	97/9938	Merkezi Muğla İli Köyceğiz İlçesinde Olmak Üzere "Köyceğiz-Dalyan Çevre Koruma Birliği"nin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	20.9.1997	23116
8.9.1997	97/9933	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	30.9.1997	23126

V. YÖNETMELİKLER

A – BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
11.7.1997	97/9598	Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkındaki Yönetmeliğe Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Yönetmelik	30.7.1997	23065
3.6.1997	97/9523	Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair 4208 Sayılı Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik	2.7.1997	23037
25.7.1997	97/9707	Sivil Hava Meydanları, Limanlar ve Sınır Kapılarında Güvenliğin Sağlanması, Görev ve Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Yönetmelik	14.8.1997	23080
30.7.1997	97/9750	Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği	14.8.1997	23080
19.8.1997	97/9832	Emniyet Hizmetleri Sınıfı Mensupları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	27.8.1997	23093
2.9.1997	97/9916	Türk Arama ve Kurtarma Yönetmeliği	11.9.1997	23107
24.9.1997	97/9983	Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair 4208 Sayılı Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	28.9.1997	23124

B - BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Kaymakam Adayları Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	17.7.1997	23052
Karayolları Trafik Yönetmeliği	18.7.1997	23053
Harp Akademileri Yönetmeliğinin 36 ncı Maddesinin 2 ncı Fıkrasında Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	22.7.1997	23057
Belediye ve Mücavir Alan Sınırları İçinde ve Dışında Planı Bulunmayan Alanlarda Uygulanacak İmar Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	25.7.1997	23060
Türk Silahlı Kuvvetleri İzin Yönetmeliğinin 7 nci Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	30.7.1997	23065

Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeline Verilecek Tanıtma Karneleri İle Polis Kimlik Kartları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	7.8.1997	23073
Karayolları Trafik Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	9.9.1997	23105
Düzeltilme (Karayolları Trafik Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelikle İle İlgili)	11.9.1997	23107
Türk Silahlı Kuvvetleri Ödül Yönetmeliğinin 6 ncı Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik	14.9.1997	23110
Kontrollü Teslimat Uygulaması Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik	15.9.1997	23111
Gülhane Askeri Tıp Akademisi Yönetmeliğinin 83 üncü Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	17.9.1997	23113
Silahlı Kuvvetler Orta Öğretim Okulları Sınıf Geçme ve Sınav Yönetmeliğine Bir Geçici Madde Eklenmesine İlişkin Yönetmelik	26.9.1997	23122
Genel Nüfus Tespiti Tespit Komiteleri ve Bürolarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları İle Tespit ve Kontrol Memurlarının Görevlendirilme ve Yetiştirilmelerine Dair Yönetmelik	27.9.1997	23123
Düzeltilme (Karayolları Trafik Yönetmeliği İle İlgili)	27.9.1997	23123

VI. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
18.7.1997	97/47190	Erzincan İli Üzümlü ilçesine Bağlı Süleymanlı Köyünün, Altınbaşak Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	19.7.1997	23054
25.7.1997	97/47262	Kocaeli İli Merkez İlçesi Bahçecik Bucağına Bağlı Yeniköy Belediyesi İle Gölcük İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Yazlık Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Belirlenmesi Hakkında Müşterek Karar	26.7.1997	23061

VII. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarih	Sayısı
Bartın ili Merkez, Amasra ve Kurucasıile ilçeleri Mülki Sınırları İçinde Kalan Su Ürünleri Üreme ve istihsal Sahalarının Sınır Tespitine ilişkin 3 Adet Tebliğ	24.7.1997	23059
Mülki İdare Amirleri Atama Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinin İlçe Sınıflarını Düzenleyen (Ek II) Cetveli İle İllerin Sınıflarını Düzenleyen (Ek I) Cetvelinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (Tebliğ No: 1997/1)	10.8.1997	23076
Edirne İli Keşan İlçesi İle İlgili Su Ürünleri İstihsal Yeri ve Sınır	26.8.1997	23092

Tespit Tutanağı Hakkında Tebliğ

Mülki İdare Amirleri Atama Değerlendirme ve Yerdeğiştirme 27.9.1997 23123

Yönetmeliğinin İlçe Sınıflarını Düzenleyen (Ek II) Cetvelinde

Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (Tebliğ No: 1997/2)

Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 147) 28.9.1997 23124

Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 148) 28.9.1997 23124

Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 149) 28.9.1997 23124

Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 150) 28.9.1997 23124

VERİLECEK TERCÜME GÖREVİNE İLİŞKİN ESASLAR HAKKINDA YÖNERGE

BİRİNCİ BÖLÜM

Genel Hükümler

Amaç

Madde 1 — Bu yönergenin amacı; bilgileri artırılmak ve uygulamaları yerinde görmek amacıyla yurtdışına gönderilen mülki idare amirleri ve diğer Bakanlık mensupları ile Milli Eğitim Bakanlığı Yabancı Diller Eğitim Merkezinde yabancı dil eğitimi gören aynı nitelikteki Bakanlık mensuplarının yabancı dil bilgilerini anırmaları, en azından bu bilgi düzeylerini muhafaza etmeleri için yabancı dilde yazılan metinlerin Türkçeye tercümelerinin yapılmasına ilişkin esasları düzenlemektedir.

Kapsam

Madde 2 — (Değişik: 5/8/1997 tarihli onay)

Bu yönerge 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa istinaden çıkarılan "Yetiştirilmek Amacıyla Yurtdışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında Yönetmelik" hükümlerine göre yurtdışına gönderilen mülki idare amirleri ile diğer Bakanlık mensuplarından 6 ay ve daha fazla süre ile yurtdışında bulunan ve Kamu Personeli Dil Sınavından 70 ve üzeri puan alan personel ile Milli Eğitim Bakanlığı Yabancı Diller Eğitim Merkezinde en az bir öğretim yılı yabancı dil eğitimi gören aynı nitelikteki personeli kapsar.

Vali, Birim Başkanı, Mülkiye Müfettişi, Hukuk Müşaviri ile asaleten atanıncaya kadar Kaymakam Adaylarına tercüme görevi verilmez.

Hukuki Dayanak

Madde 3 — Bu yönerge:

- a) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 78, 79, 80 ve diğer ilgili maddelerine,
- b) 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 16, 22 ve 33 üncü maddelerine,
- c) Yetiştirilmek Amacıyla Yurtdışına Gönderilecek Devlet Memurları Hakkında

Yönetmelik hükümlerine,

- d) Devlet Memurları Yabancı Diller Eğitim Merkezleri Yönetmeliğine,
- e) İçişleri Bakanlığı Hizmetiçi Eğitim Yönetmeliği hükümlerine, dayanılarak hazırlanmıştır.

Tanımlar

Madde 4 — Bu yönergede geçen deyimlerden;

- a) "Bakanlık" İçişleri Bakanlığını,
- b) "APK Kurulu" Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulunu,
- c) "Kurul Başkanı" Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanını,
- d) "Komisyon" Tercüme İnceleme ve Değerlendirme Komisyonunu,
- e) "Yönerge" bu yönergeyi, ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

Teşkilat ve Görevler

Görevli Birim

Madde 5 — Bu yönergede belirtilen görevler, Bakanlık adına Kurul Başkanlığınca yürütülür. Görevler yerine getirilirken gerekli görülecek koordinasyon ve işbirliği Personel Genel Müdürlüğü ve Eğitim Dairesi Başkanlığı ile yapılır.

Tercüme Değerlendirme Komisyonu

Madde 6 — (Değişik: 18/8/1995 tarihli onay)

Komisyon, APK Kurulu Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanının başkanlığında Personel Genel Müdürlüğü ve Eğitim Dairesi Başkanlığınca görevlendirilecek Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfından yabancı dil bilen birer üye ile bir APK uzmanından meydana gelir.

Komisyon, yılın Ocak ve Temmuz aylarında toplanarak dönem içinde gönderilmiş olan tercümeleri inceler ve değerlendirir. Kurul Başkanınca gerekli görülmesi halinde, komisyon diğer tarihlerde de toplantıya çağırılabilir.

Komisyonun Görevleri

Madde 7 — Komisyon;

- a) Tercümelere kaynak olacak yayınların tespitini yapar ve bu amaçla gerekirse satın alma dahil, yayın temini hususunda Kurul Başkanlığına tavsiyelerde bulunur.
- b) Dönem içinde gönderilmiş olan tercüme metinlerini inceler, değerlendirir,

yeterlilik düzeylerini belirler ve sonuçları Kurul Başkanlığına bildirir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Tercüme Görevinin Yerine Getirilmesi

Tercüme Metinlerinin Süre ve Kapsamı

Madde 8 — (Değişik: 5/8/1997 tarihli onay)

Tercümesi istenecek metinler, ağırlıklı olarak mülki ve mahalli yönetimlerle, güvenlik hizmetlerini ilgilendiren konular arasından seçilir ve yılda bir kez gönderilir. Tercümenin yapılması için 10 ay süre verilir. Verilen süre metnin ilgiliye ulaştığı tarihten itibaren başlar.

Tercümesi yapıldıktan sonra metin ve orijinali mütercimi tarafından doğrudan APK Kurulu Başkanlığına gönderilir.

Süresinde Gönderilmeyen Tercüme

Madde 9 — Bu yönerge hükümlerine göre verilen tercüme görevlerini makul mazeret göstermeksizin verilen süre içinde yerine getirmeyenler Bakanlıkça bir defa yazılı olarak uyarılır ve on günü aşmayacak şekilde verilecek ek süre içinde tercümenin gönderilmesi istenir. Tercüme bu süre içinde de gönderilmediği takdirde, durum hakkında Kurul Başkanlığına Personel Genel Müdürlüğüne bilgi verilir.

Yayımlanacak Tercüme

Madde 10 — Komisyonca uygun görülerek önerilen tercüme metinleri, Kurul Başkanlığına Türk İdare Dergisi'nde yayımlanır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

Madde 11 — Bu yönergede öngörülen tercüme görevi, yayımı tarihinden önce Başkanlıkça yurtdışına gönderilmiş olan mülki idare amirleri ve diğer Bakanlık Personeline de verilir.

Yürürlük

Madde 12 — Bu yönerge, Bakanlık Makamınca onaylandığı tarihte yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 13 — Bu yönerge hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

(Bu Yönerge, 5 Ağustos 1997 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.)

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI NÖBETÇİ AMİRLİĞİ

YÖNERGESİ

BİRİNCİ BÖLÜM

1. Amaç

Bu Yönerge, Bakanlığımıza gelecek her türlü haber, yazı ve mesajların hızla değerlendirilmesi ve Bakanlık Yetkililerine iletilmesi; Bakanlık hizmet binalarının iç ve dış güvenliğinin etkin bir şekilde kontrolü ve sağlanması amacını güder.

2. Kapsam

Bu Yönerge Nöbetçi Amirlerinin Belirlenmesine; görev yetki ve sorumluluklarına, Bakanlık Makamı ve görevli personelle ilişkilerine ve nöbet hizmetlerinin yürütülmesine ait hükümleri kapsar.

3. Tanımlar

Bu Yönergede yer alan deyimlerden:

Bakanlık	: İçişleri Bakanlığı
Bakan	: İçişleri Bakanını
Müsteşar	: İçişleri Bakanlığı Müsteşarını,
Nöbetçi Müsteşar	
Yardımcısı	: Bu yönerge hükümlerine göre nöbet görevini ifa eden Müsteşar Yardımcısını,
Birim	: Bakanlık bünyesindeki Genel Müdürlükleri, Teftiş Kurulu, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kumlu Başkanlıkları ve Hukuk Müşavirliği ile Bakanlık Daire Başkanlıklarını, ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

4. Nöbetçi Müsteşar Yardımcısı

Mesai saatleri dışında ve tatil günlerinde Bakanlığa intikal eden her türlü haber, yazı ve mesajların hızla değerlendirilmesi Bakan ve Müsteşar'a sunulmasıyla Bakanlık ve diğer kurum ve kuruluşlar arasındaki koordineyi temin eder.

Nöbetçi Müsteşar Yardımcılığı görevi Müsteşar Yardımcılarından her birine birer aylık süre ile verilir. Nöbetçi Müsteşar Yardımcısının herhangi bir nedenle görevde bulunmadığı durumlarda Bakanlık Makamınca düzenlenen görev bölümü sırasına göre bir sonraki Müsteşar Yardımcısı görevi ifa eder.

5. Nöbetçi Amirliği Görevi Verilecek Personel

Nöbetçi Amirliği görevi, Genel Müdür Yardımcıları, Kurul Başkan Yardımcıları, Hukuk Müşavirleri, Genel Müdürlük ve Kurul Daire Başkanları ve Şube Müdürleri ile Bakanlıkça uygun görülecek diğer personel tarafından yürütülür.

6. Nöbet Çizelgesinin Hazırlanması

a) Birim Amirleri izin, hastalık ve bunun gibi nedenlerle görev başında bulunamayacak personeli hariç tutarak düzenleyecekleri isim listelerini her ayın 25 nci günü mesai saati bitimine kadar Personel Genel Müdürlüğüne gönderirler.

b) Personel Genel Müdürlüğü zorunlu nedenlerle göreve gelmeme halinde nöbet tutacak yedek personeli de kapsayacak şekilde, aylık nöbet çizelgesini Ek-1 deki örneğe uygun olarak hazırlar, Müsteşar Yardımcısına onaylatır ve ayın bitiminden 3 gün önce bilgi ve gereği için Birim Amirine gönderir.

7. Nöbet Süresi

Nöbetçi Amirinin nöbet süresi çalışma günlerinde akşam saat 18.00'de başlayıp ertesi sabah saat 09.30'a kadar, bayram ve resmi tatil günlerinde sabah saat 09.30'da başlayıp ertesi sabah saat 09.30'a kadar devam eder.

Nöbetçi Amirleri nöbetlerini izleyen gün istirahatli sayılırlar.

8. Görev Yeri ve Sorumluluk Bölgesi

a) Nöbetçi Amirinin görev yeri Bakanlık katında bulunan Güvenlik Şube Müdürünün odasıdır. Harici telefon numarası 425 44 88, dahili telefon numarası 3025 dir. Harici telefon zaruri haller ve hizmet gerekleri dışında kullanılamaz. Şehirlerarası özel telefon görüşmeleri yapılamaz.

b) Sorumluluk bölgesi; Jandarma Genel Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğüne ait olanlar hariç, Bakanlık merkez ve ek binalarıdır. Görev yeri ve sorumluluk bölgesi izinsiz terk edilemez.

c) İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığınca nöbet odasında gerekli olan kırtasiye, nöbetle ilgili yönergeler, çağrı ve fax cihazları ve diğer malzemeler bulundurulur.

9. Nöbet Defteri

Nöbet odasında İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığınca temin edilecek bir nöbet defteri bulunur.

Her nöbet için yeniden açılacak sahifeye;

a) Nöbet tarihi.

b) Nöbetçi Amirinin adı ve soyadı

- c) Görevli olduğu birim ve görev ünvanı
 - d) Nöbet Süresince alınan önemli haber yazı ve mesajların adedi ile bunlarla ilgili olarak yapılan iş ve işlemler, varsa özetleri,
 - e) Kontrol ve denetim sonucu görülen aksaklıklar, varsa teklifler,
 - f) Bir sonraki Nöbetçi Amiri tarafından bilinmesi ve izlenmesi gereken hususlar,
- Kısa ve özlü olarak yazılarak imzalanır ve Nöbetçi Müsteşar Yardımcısına vukuat arz edilerek defter imzalatılır. Nöbet defteri sonraki Nöbetçi Amiri tarafından teslim alınmak üzere Özel Kalem Müdürlüğüne (Genel Sekreterlik) teslim edilir.
- g) Nöbette tespit edilen aksaklık ve yapılması gereken konular nöbetçi Müsteşar Yardımcısı tarafından değerlendirilerek ilgili mercie ulaştırılarak yerine gelmesi sağlanır.

10. Önemli Telefon Numaraları ve Adres Listesi

- a) Nöbetçi Amirliği Bürosunda Bakan, Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Birim Amirlerinin ve Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Kızılay Genel Müdürlüğü, Afet işleri Genel Müdürlüğü Nöbetçi Amirlerinin, İtfaiye Teşkilatı ve Önemli Hastanelerin acil servislerinin telefon numaralarını ihtiva eden bir liste bulundurulur.
- b) Düzenlenecek bir listeye Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı ve Birim Amirlerinin ev adresleri yazılır. Ayrıca Nöbetçi Amirliği yapan personel ile Bakanlık sağlık, teknik ve arşiv personelinin ev adresleri ve varsa telefon numaralı liste halinde bulundurulur.
- c) Söz konusu listelerin hazırlanması, vuku bulacak değişikliklerin izlenerek listelere işlenmesi görevi İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığına yerine getirilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

11. Nöbetçi Amirinin Görev ve Yetkileri

- a) Bakanlık Nöbetçi Amiri, nöbet hizmeti ile alakalı her türlü mevzuatı, bu Yönergede yazılı hususları ve ilgili talimat ve emirleri bilmek ve uygulamakla görevli, yetkili ve sorumludur. Bakanlık merkez binalarının güvenliği yanında herhangi bir tabii afet veya arızanın giderilmesinden de sorumludur. Gerekğinde ilgili bütün tedbirleri alır.
- b) İl Valileri illerinde vuku bulan olayları, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ile Emniyet Genel Müdürlüğü Nöbetçi Subay ve Müdürleri kendilerine intikal eden olayları Bakan ve Müsteşar'a arz edilmek üzere süratle Bakanlık Nöbetçi Amirine bildirirler.

- c) Nöbetçi Amiri, nöbet süresi içerisinde Valiliklerden ve diğer kuruluşlardan

Bakanlığa gelecek telsiz, telefon notu, yazı ve mesajlardan; Kamu düzeni ve genel asayişle ilgili olaylar, umumi hayatı müessir tabii afetler ile önemli gördüğü diğer olayları Bakan ve Müsteşar'a iletilmek üzere Nöbetçi Müsteşar Yardımcısına bildirir.

d) Nöbetçi Amiri, nöbet süresi içerisinde Valiliklerden ve diğer kuruluşlardan Bakanlığa gelecek telsiz, telefon notu, yazı ve mesajlardan;

(1) Bakan adına çok ivedi kaydıyla gelenleri Bakan'a sunulmak üzere Özel

Kalem Müdürlüğüne,

(2) Çok Gizli, Kişiyi Özel ve İvedi damgasını taşıyanlarla önemli gördüklerini Müsteşar'a sunulmak üzere (Kişiyi Özel ve Çok Gizli damgasını taşıyanlar açılmadan), Bakanlık Genel Sekreterine,

(3) Bunlar dışında kalanları gereği yapılmak üzere Bakanlık Genel Sekreterine iletilir.

e) Nöbetçi Amiri İçişleri Bakanlığı Mülki İdare Amirleri Tedavi ve Cenaze Tören Yönergeleri gereğince Bayram ve Resmi tatillerde Personel Genel Müdürlüğü Disiplin Moral ve Sosyal İşler Şubesine verilen görevleri yapar ve sonucu Müsteşar'a veya Yardımcısına ve Personel Genel Müdürlüğüne arzeder.

f) Bakanlık Nöbetçi aracı mesai saatleri haricinde Nöbetçi Amirinin emrine girer ve bu araç sadece Nöbetçi Amirinin emriyle hareket eder ve ancak resmi hizmetlerde kullanılabilir.

g) Nöbetçi Amiri kendisinden nöbeti devralacak personeli bir gün öncesinden haberdar eder ve varsa bitirilmemiş, takibi gereken hususları kendisinden sonraki Nöbetçi Amirine bildirir. Bayram ve Resmi Tatil Günlerinde görevi devralacak Nöbetçi Amiri gelmeden nöbet mahallini terkedemez, Nöbetçi Amiri gelmediği takdirde durumu Nöbetçi Müsteşar Yardımcısına bildirir ve alacağı talimata göre hareket eder.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

12. Şifre Memurları ile Diğer Nöbetçi Memurlarının Görev ve Sorumlulukları

a) Bakanlık şifre memurları şifreli mesajlar hariç aldıkları hizmetle ilgili haberleri ve telefonla yapılan ihbar, şikayet ve görüşme isteklerini derhal Nöbetçi Amirine iletilir. Önemli ve İvedi şifreli mesajları Özel Kalem Müdürlüğüne bildirirler.

b) Bu Yönerge esaslarına göre Ankara'da Bakanlık merkez binası ile diğer hizmet binalarında hizmet yapan birimler için (Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel

Müdürlüğü hizmet binaları hariç) İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığınca Nöbetçi

Memurlukları hizmeti düzenlenir. Aylık nöbet çizelgesinin birer sureti İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığınca ilgili birimler ile Nöbetçi Amirliği bürosuna gönderilir.

c) Nöbetçi Memurlar Nöbetçi Amirinin emri ve sorumluluğu altında nöbet görevi yaptıkları binaların korunmalarıyla ilgili tedbirleri alırlar ve kontrolleri yaparlar. Önemli haber ve olayları birim nöbetçi memurları Bakanlık Nöbetçi Amirine bildirirler.

d) Bakanlık Nöbetçi Amiri, mesai saatleri dışında Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü hariç, Bakanlık ünitelerinde nöbet hizmeti ile vazifeli diğer bütün personelin amiri durumundadır.

13. Bakanlık Merkez ve Diğer Hizmet Binalarının Yangın ve Sabotajlara Karşı Korunması

Bakanlık Merkez ve diğer hizmet binalarının mesai saatleri dışında korunması ile ilgili görevler "Kamu Binalarının Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik" ve "Sabotajlara Karşı Koruma Yönetmeliği" ile "İçişleri Bakanlığı Koruyucu Güvenlik Özel Talimatı" hükümlerine uygun olarak yerine getirilir.

14. İllerde Valilerce bu Yönergeye benzer bir Yönerge hazırlanır ve uygulanır. Birer örneği izlenmek üzere, Bakanlık Personel Genel Müdürlüğüne bu yönerge yürürlüğe girdikten sonra bir ay içinde gönderilir.

15. Yürürlük

Bu Yönerge 18.08.1997 tarihinde yürürlüğe girer.

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI İMZA YETKİLERİ YÖNERGESİ NE İLİŞKİN DEĞİŞİKLİK

2 Ağustos 1993 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe konulan "İçişleri Bakanlığı İmza Yetkileri Yönergesinin "MÜSTEŞAR YARDIMCILARININ ONAYLAYACAĞI YAZILAR" bölümünün 13.2 nci maddesinde yeralan;

"Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfındaki personelin yaş haddi, malulen ve istekleri üzerine emekliye sevk onaylan" ifadesinin anılan bölümden çıkarılarak "BAKANIN ONAYLAYACAĞI YAZILAR" bölümüne 9.33 üncü madde olarak eklenmesi hususundaki değişiklik 28 Ağustos 1997 tarihli Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.