

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 69

ARALIK 1997

SAYI: 417

İÇİNDEKİLER

Doç.Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ	: Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler	1
Enis YETER	: Türk Devlet Yapısında Belediyelerin Hukuki Statüleri ve Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimlere Etkisi Işığında Değerlendirmeler	29
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	: Türk Yerel Yönetimlerinin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu	45
İsmail ÖZDEMİR	: İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nun Kuruluş ve Çalışmaları	61
Dr. Selami DEMİRKOL	: İdari Sözleşmeler Kurumu - Nitelikleri ve Ölçütleri Üzerine Bir Çalışma	77
Hüsamettin KIRMIZIGÜL	: Memurların Yargılanması Sistemine İlişkin Görüşler ve Öneriler...	111
Mustafa ÇİÇEK	: Küreselleşme Süreci ve Yerel Yönetimler	125
Mustafa ÖKMEN	: Türk Çevre Hukukunda Sorumluluklar ve Yaptırımlar	147
İsmail GÖKDAYI	: Kriminal Polis Laboratuvarlarının Tarihçesi, Çalışma Yöntemleri ve Alanları	173
Metin TOPÇUOĞLU	: Polisin Arama Yetkisi	179
Kasım ESEN	: Toplum Polisliği	219
Belgin TURAN	: Bilgi Çağının Getirdikleri ve Kamu Yönetim Anlayışımız	225
Mehmet AKALIN	: Modernleşme ve Siyasal Değişim.....	235
A. Ramazan ALTINOK		
Hakan KUBALI		
İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ		
Mehmet ALDAN	: Atıf TÜZÜN	243
HABERLER	: İçişleri Bakanlığından Haberler	257
MEVZUAT		
Seval ALANKAYA	: 1 Ekim 1997 - 31 Aralık 1997 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	291
	: Mevzuat Metinleri	296
FİHRİST	: Türk İdare Dergisi'nin 414-417 nci Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist.....	303
Muallâ ERKUL		

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 FEDAKÂRLIKLARININ HİÇBİRİNİ ESİRGEMEYEN KÜLTÜR, İDARE, İNTİZAM VE DEVLET ANLAMLARINI EN SON İLMÎ TELÂKKİLERE GÖRE TEBELLÜR ETTİRMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

KAMU YÖNETİMİ KURAMINDA VE UYGULAMASINDA YENİ GELİŞMELER: "ADMINISTRATION" DAN "MANAGEMENT" A...

Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ*

GİRİŞ

Dünya yeni bir yüzyıla ve üçüncü bin yıla girerken uluslararası kamu yönetimi bilimi çok önemli değişimler geçirmektedir. Bu değişimler hem kamu yönetimi biliminin kuramsal yapısında ve hem de kamu yönetimi uygulamalarında yaşanmaktadır.

Dünya ekonomisinin içinde bulunduğu koşullar ve dünya nüfusunun hızla büyümesi gerçeği kamu yönetiminin kuramsal içeriğinin ve uygulama koşullarının hızla değişmesini kaçınılmaz kılmaktadır.

Ortaya çıkmakta olan toplumsal, ekonomik ve siyasal olgular kamu yönetimini değişme ve gelişme yönünde güçlü bir baskı altına almaktadır. Değişim durağanlıktan devingenliğe, yapısal endişelere bağımlılıktan etkenlik ve verimlilik arayışlarına ve hukuksal geçerlilik endişelerinden yarar/maliyet uzlaşılarının ortaya çıkarılmasına doğru bir yöneliş ve geçiş biçiminde ortaya çıkmaktadır

Kamu hizmetinin üretilmesi ve topluma sunulmasında klasik kalıpların dışına çıkan arayışlar yoğunluk kazanmaktadır. Yönetim ve işletme sözleşmesi, imtiyaz haklarının devri, tesis satışı ve benzeri yöntemlerle şekillenen "özelleştirme" eğilimleri -kendisine tanınmak istenen ideolojik çerçeveye ne olursa olsun- bu değişimi gösteren önemli belirtiler ve göstergeler olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu değişim ve yeni arayışlar çerçevesinde yapılmakta olan çalışmalar Dünya'nın en gelişmiş ülkesinden en geri kalmış ülkesine kadar gelişen bir çiz-

* Özür: Yazılarında yabancı kökenli kelimeler kullanmaktan hoşlanmayan ve arı bir Türkçe'nin çok zor kavram ve düşünceleri bile en iyi şekilde açıklayabileceğine inanan bir araştırmacı, bilim adamı ve yazar olmama karşın bildirinin başlığında ve içeriğinde iki yabancı kökenli kelimeyi sıklıkla kullanmak zorunda kaldım. Ne yazık ki, aradan geçen uzun yıllara karşın Türk kamu yönetimi kuramcıları "administration" ve "management" ve hatta "government" kelimeleri arasındaki anlam farklılaşmasını gösterecek Türkçe karşılıklar geliştiremedi. Bu zorunluluktan ötürü okuyuculardan içtenlikle özür dilerim.

gide ilginç ortak noktaların ve benzerliklerin görülmesine neden olmaktadır. Örneğin, Başkan Yardımcısı Al Göre Birleşik Amerika'da yönetimin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi yolunda Federal hükümetle birlikte yerel yönetimleri de kapsayan bir yönetim düzeltimi çalışmasını başlatırken Vietnam'dan Gana'ya, Brezilya'dan Meksika'ya, Portekiz'den Lübnan, Ürdün, Etiyopya, Hırvatistan ve Sierra Leone'ye kadar değişen pek çok ülkede aynı amaç ve hedefleri benimseyen çalışmalar yapılmaktadır.

"21 inci yüzyılda nasıl bir kamu yönetimi?" sorusuna verilecek temel yanıt bu değişime yol açan nedenlerin açıklıkla ve netlikle belirlenmesine ve ortaya çıkan yeni gereksinimlere isabetli ve geçerli çözüm yolları bulunmasına bağlı görünmektedir.

Bu bağlamda yapılması gereken temel çalışma ise Türkiye'de ve öteki dünya ülkelerinde kamu yönetiminde değişimi zorunlu kılan neden ve olguların ortaya çıkarılması olmalıdır.

KAMU YÖNETİMİ KURAMI VE UYGULAMASI NEDEN DEĞİŞMELİDİR?

Dünya'nın son yirmi yıl içindeki toplumsal, ekonomik ve demografik gelişme eğilimlerine bakıldığında beş temel özellik dikkat çekmektedir.

Bunlardan birincisi dünya nüfusunun hızla artmakta ve kırsal kesimden kentsel kesime doğru hızlı bir geçiş süreci yaşamakta olmasıdır. Kentleşme olgusu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde benzer nitelikler taşımasına karşın nüfus büyümesi ve hatta bazı nüfus bilimcilerle göre nüfus patlaması gelişmiş ülkelerden çok gelişmekte olan ülkelerde görülmektedir.

İkinci temel özellik dünya ekonomisinin hızla gelişmekte, birey başına düşen gelirin artmakta ve tüm Dünya'nın yaşam düzeyinin hızla gelişmekte olmasıdır.

Üçüncü temel özellik kıt kaynakların kendi kendilerini üretme hızından daha yüksek bir hızda tüketilmeleri nedeniyle Dünya üzerindeki ekonomik ve fiziksel gelişmenin sınırlarına yaklaşmakta olduğudur.

Dördüncü temel özellik dünya refahının ve üretiminin gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasında dağılımında gelişmiş ülkeler lehine önemli bir farklılığın ortaya çıkması ve bu farklılığın giderek daha da büyüme eğilimi göstermesidir.

Son temel özellik de gelirin ulusal sınırlar içinde yer alan farklı toplumsal ve ekonomik gruplar arasında eşit olmayan bir şekilde dağılımı ve bireyler, toplumsal gruplar ve coğrafi bölgeler arasında ortaya çıkan gelir dağılımı eşitsizliğinin giderek daha çok büyüme eğilimi içine girmesidir.

Bu gelişme özelliklerinin kamu yönetimleri açısından bazı önemli sonuçlar olacaktır. Bu önemli sonuçlar ise daha fazla ve daha çeşitli kamu hizmeti üretmek zorunlulukları olarak ortaya çıkacaktır. Bir başka önemli sonuç da bireylerin giderek azalan 'harcanabilir gelir olanakları nedeniyle kamu tarafından sunulmakta olan hizmetlerin parasal karşılıklarının bulunmasının giderek daha çok zor ve güç bir konuma erişmesidir.

Tüm dünya ülkeleri için ortak bir sorun olan ancak kendisini gelir düzeyi sınırlı olan ülkelerde daha etkili bir şekilde duyuran bu sorun kamu hizmetlerinin finansmanı açısından yaşamsal önemde darboğazların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Bu bağlamda devletlerin elinde üç önemli finansman kaynağı bulunmaktadır: dış borçlanma, iç borçlanma ve vergilendirme. Belirtilen bu üç temel kaynak da önemli sınırlılıklar içinde bulunmaktadır.

Herşeyden önce dış borçlanma yolu ile kamu hizmetlerinin finansmanı yöntemi -elde edilen kaynakları üretime yönlendirilemediği takdirde- çok büyük bir risk unsurunu içermektedir. Yüksek faizle alınan ve vadenin dolması üzerine derhal ödenmesi gereken bu borçlar, ödenemedikleri takdirde, yeni borçların alınması son derecede zorlaşmakta ve bazı durumlarda da olanaksız duruma gelmektedir. Belirtilmeye çalışılan bu temel nedenden ötürü özellikle gelişmekte olan ülkelerde dış borçlanma yöntemi ile kamu hizmetlerinin finansmanını sağlama yöntemi hem son derecede riskli bir yaklaşım anlamına gelmekte ve hem de daha şimdiden pek çok ülke bu alanda borçlanabilmenin sınırına yaklaşmış bulunmaktadır.

İkinci yöntem olan iç borçlanma yöntemi de , birincisinde olduğu gibi, üretime yöneltilemediği ve yalnızca iç tüketiminin finansmanında kullanıldığı takdirde ulusal ekonomi açısından büyük riskler içermektedir. Bu borçların ödenme yöntemi genellikle enflasyonun ana nedeni olan para basma ya da daha çok borçlanma yolu ile kamu hizmetlerinin finansmanı yönetiminin de sınırlarına ulaşılmış bulunmaktadır. İç borçlanma yolu ile kamu hizmetlerinin finansmanını sağlamak oldukça zorlaşmıştır. Bu yöntem de, tercih edildiği takdirde, ciddi ekonomik bunalımların ortaya çıkması riskini göze almak anlamına gelmektedir.

Üçüncü ve son finansman yöntemi ise vergilendirme ve kamu hizmetlerinin karşılığının bu hizmetlerden yararlananlardan geri alınmasıdır. Bu yöntemin de önemli darboğazlar içinde olduğu bilinmektedir. Herşeyden önce vergisini normal koşullarda ödemekte olan yükümlüler esasen oldukça yüksek oranlarda vergi ödemektedirler. Bu yüksek oran enflasyon ile birleştirildiğinde bu yükümlülerin servetlerinin ödedikleri vergi nedeniyle azalmakta olduğu görülmektedir. Öte yandan harç ya da ücret yolu ile kamu hizmetlerinin maliyetinin bu hizmetlerden yararlananlardan geri alınması da hem bireylerin azalan harcanabilir gelir olanak-

ları nedeniyle zorlamakta ve hem de yol açtığı toplumsal eşitsizlikler nedeniyle istenmeyen toplumsal ve siyasal sonuçlara yol açabilmektedir.

Yukarıda belirlenmeye çalışılan durumun Türkiye özelinde ortaya çıkan görünümüne ilişkin bazı veriler aşağıdaki grafik ve çizelgelerde verilmiştir. Söz konusu veriler DİE yayınlarından alınmış ve çizelgeler, anlamayı kolaylaştırmak üzere, araştırmanın amacına uygun olarak yeniden düzenlenmiştir.

ÇİZELGE 1
KONSOLİDE BÜTÇE: GELİR VE HARCAMALAR
(BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYLARI - YÜZDE)

Yıl	Dolaysız Vergiler	Dolaylı Vergiler	V Dışı	Personel Giderleri	Öteki Gider	Yatırım Harcama	Faiz Öde.	Kir Trn
1979	46.4	33.4	18.3	33.7	10.1	17.6	2.5	12.4
1984	49.3	35.3	11.2	23.6	15.7	17.9	11.7	7.3
1989	43.5	38.0	14.5	32.3	10.6	15.0	21.2	3.1
1994	37.7	40.4	20.6	30.3	8.2	8.5	33.2	7.2

Kaynak : DİE

Yukarıdaki çizelgenin incelenmesinden çıkan temel sonuçları şu şekilde sıralamak olanaklıdır:

* Türkiye'de vergi toplamının sınırlarına gelinmiştir. 1979 ile 1994 yılları arasındaki temel değişimlerden birincisi dolaysız vergilerin gelir bütçesi içindeki payının sürekli olarak azalması ve buna karşılık tüketime dayalı olan ve vergi yükümlülükleri arasında gelir düzeyi farklılaşması gözetmeyen dolaylı vergilerin payının giderek artmasıdır. Bu durum, dolaysız vergi toplayabilme yeteneğinin sınırlandırılmış olduğunun çok açık bir göstergesidir.

* İkinci önemli sonuç faiz ödemelerinin çok yüksek oranlara çıkmış olmasıdır. 1994 yılında bütçenin üçte biri faiz ödemelerine ayrılmıştır. Bu oran personel giderlerinden (% 30.3) daha fazladır.

* Üçüncü önemli sonuç faiz ödemelerindeki artıştır. Bu artışın etkisi personel giderleri ve yatırım harcamalarında görülmüştür. Personel giderlerinde az da olsa bir azalma meydana gelmiş ancak yatırım harcamaları yüzde 50 oranında azalmıştır.

* Dördüncü önemli sonuç kamu hizmetleri alanında ortaya çıkan darboğazlardır. Darboğazı simgeleyen en önemli gösterge yatırımlardaki azalmadır. Kalkınma yolunda bulunan ve büyük bir nüfus artışı baskısının altında olan Türkiye'de hemen her alanda hizmet genişlemesine ve yeni yatırımlara geniş çapta gereksinim olması doğaldır. Bu açık gerçeğe karşın yatırım harcamaların-

daki önemli düşüş aynı zamanda kamu işlerinde ve hizmetlerinde gerçekleşen ancak saptanması olanağı bulunmayan düşüşün de geçerli bir kanıtı olarak kabul edilmek gerekir.

Belirtilen durumun daha iyi anlaşılabilmesi için iç ve dış borçlanma ile ilgili koşullara gözatmak gerekmektedir.

ÇİZELGE 2

İÇ BORÇ

(MİLYON ABD DOLARI)

YIL	TOPLAM ÖDEME	ANAPARA ÖDEMESİ	FAİZ ÖDEMESİ	NET BORÇLANMA	İÇ BORÇ STOK
1979	549.0	302.5	246.5	4.481.8	8.708.4
1984	897.2	544.6	352.6	3.304.0	10.472.3
1989	6.682.1	4.603.3	2.078.6	5.830.3	18.142.5
1994	12.908.8	9.454.0	3.454.8	5.184.0	14.465.0

Kaynak: DİE (Yıla ilişkin TL değerleri geçerli parite üzerinden ABD dolarına dönüştürülmüştür.)

Yukarıda yeralan iç borçlanmaya ilişkin çizelgenin incelenmesinden elde edilen temel sonuçlar şunlardır:

* İç borç stoğu artmaktadır. 1989'da 18 milyar dolara erişen iç borç stoğu 1994 yılında 14.5 milyar dolara düşmüş gibi görünmesine karşın 1997 yılı başı verilerine göre bu miktar yaklaşık 30 milyar dolara yaklaşmış bulunmaktadır.¹

* Bütçe giderlerinin üçte birini faiz ödemelerinin oluşturduğu anımsanırsa ve anapara ödemeleri ile birlikte düşünülecek olursa kamu mâliyesinin çok önemli bir gelir yetersizliği içinde olduğu kolaylıkla anlaşılacaktır.

* Bu sonuç daha önce açıklanan dolaysız vergi toplamının sınırlarına gelinmiş olduğu gerçeği ve nüfus artışı-kentleşme- kalkınma gereksinimi sarmalı ile birlikte ele alınırsa kamu mâliyesindeki darboğazı aşmanın tek yolunun karşılıksız para basma olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum ise ülkedeki yüksek enflasyonun en önemli nedenidir. Ancak, enflasyon yükseldikçe para piyasasındaki döviz- faiz dengeleri nedeniyle faiz oranı da sürekli olarak yüksek düzeylerde gerçekleşmektedir. Daha yüksek miktarda faiz ödendikçe de emisyon oranı daha fazla düzeyde ortaya çıkmaktadır. Özcesi, kamu mâliyesi kısır bir döngü içinde bulunmaktadır.

1 Cumhuriyet Gazetesi, 22 Nisan 1997.

Akçal sorunların çözümlenmesi için başvuru bir başka yöntem de dış borçlanmadır. Aşağıda 1984-94 yılları arasında gerçekleşen dış borçlanmaya ilişkin veriler yer almaktadır.

ÇİZELGE 3

DIŞ BORÇ

(MİLYON ABD DOLARI)

Yıl	Dış Borç Stoğu	Orta-Uzun Vade	Kısa Vade
1984	20.659	17.479	3.180
1986	32.101	25.752	6.349
1988	40.722	34.305	6.417
1990	49.035	39.535	9.500
1992	55.592	42.932	12.660
1994	65.601	54.291	11.310

Kaynak: DİE

Yukarıdaki çizelgenin incelenmesinden çıkan sonuçlar aşağıda belirtilmiştir:

* 1994 yılında dış borç stoğu 65.6 milyar dolardır. 1997 yılı başı itibariyle bu stok 80 milyar doları aşmıştır.

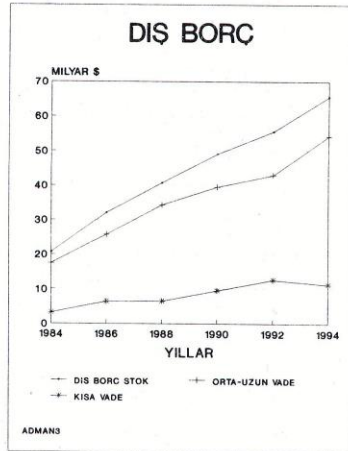
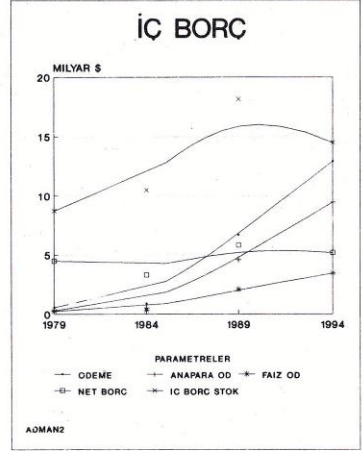
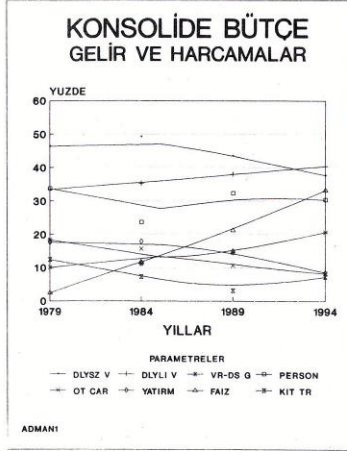
* Her ne kadar bazı siyaset adamları bu düzeyde bir borçlanmanın Türkiye ekonomisinin ulaştığı büyüklükler bakımından olağan olduğunu belirtmekte ise de, dış borçlanmanın iki ana nedenle yapıldığı anlaşılmaktadır.

— Bunlardan birincisi, anapara geri ödemelerinin yetersizliği nedeniyle dış borç anaparası ve faiz ödemeleri için yeni borçlanmaya gidilmesidir. Bu durum iç borçlanma için daha önce belirtilen kısır döngünün dış borçlanma alanında da yaşanmakta olduğunu göstermektedir.

— İkincisi, dış borçlanma ulusal kaynakların yetersizliği nedeniyle, iç tüketimi finanse etmek amacıyla yapılmaktadır. Oysa, ekonomik, üretken ve verimli şekilde kullanılmayan dış borç kaynaklarının büyük bir israf anlamına geleceği her türlü kuşkudan uzak olmak gerekir.

* Son on-onbeş yıl içindeki gelişmelere bakıldığında dış borçlanma eğiliminin aynı hızda devam ettiği görülmektedir. Türkiye açısından dış borç bulabilmenin sınırlarına gelindiğini gösteren bir belirti henüz ortaya çıkmamış görünmektedir. Ancak, dış borçların servis maliyetleri ve kullanım alanları üzerinde yapılacak ayrıntılı araştırmalar bu konuda daha aydınlatıcı bilgiler üretebilecektir.

Çizelgelere ilişkin grafikler aşağıda verilmiştir.



Yukarıda belirtilen görüşleri kısaca özetlemek gerekirse açıklıkla görülmektedir ki kamu hizmetlerinin finansmanı konusunda, tüm dünya ülkelerinde olduğu üzere Türkiye'de de önemli ekonomik, akçalı ve siyasal darboğazlar ortaya çıkmaya başlamıştır.

Bu tür darboğazların 1970'li yıllarda gerçekleşen petrol ambargosu ve 1991 yılında meydana gelen Körfez Savaşı'ndan sonra daha belirgin olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Her iki olay sonrasında da petrol fiyatlarında olağanüstü artışlar görülmüştür. Petrol fiyatlarının artması petrolü olmayan ve kalkınma ve gelişme için petrole gereksinim duyan güney ülkelerinin dış ticaret dengelerinde önemli sayılması gereken açıkların ortaya çıkması ile sonuçlanmıştır. Bu gelişmeler, doğal olarak, ülke içi kaynakların daha kısıt bir duruma gelmesine ve kamu hizmetlerinin finansmanı ile ilgili sorunların yaşamsal bir önem düzeyine ulaşmasına neden olmuştur.

Öte yandan, çeşitli kamu ekonomik tesislerinin siyasal baskılardan kaynaklanan verimli ve üretken olmayan yönetim biçimleri ile yerel yönetim birimlerinin içinde bulundukları kurumsal (örgütsel, yönetsel ve kaynak planlamasına ilişkin) azgelişmişlik nedeniyle içine düştükleri israf ortamı kamu finansmanı üzerindeki baskıları ve sorunları içinden çıkılmaz ve çözülemez bir duruma sürüklemektedir.

Çok genel çizgileriyle belirlenen bu durum, yani kaynakların gereksinimlerin gerisinde kalması olgusu, kamu hizmetlerinin ya da kamuda iş edinebilen olanaklarının bireyler arasında eşit ve adil olmayan bir şekilde dağıtılması ile sonuçlanmaktadır. Kaynakların kısıt olduğu toplumlarda büyük, yaşamsal ve kritik gereksinimler içinde bulunan kitlelerin ulusal gelir pastasından daha büyük ve kapsamlı pay kapma yarışı içinde olabileceklerini beklemek kuşkusuz gerçekçi bir yaklaşım olacaktır.

Öte yandan, siyasal otoriteyi denetim altına almak ve kullanmak isteyen ve bu yolla kısıt kaynaklar üzerindeki denetim güçlerini daha çok artıracabileceklerini öngören kimi siyasal nitelikli grupların toplumda daha fazla siyasal güç kazanma yarışı içine girebilecekleri de beklenmesi gereken bir başka gerçekçi olgu olmalıdır.

Yukarıda genel çizgileriyle belirtilmeye çalışılan iki temel olgu nedeniyle bu gibi toplumlarda yeterlilik ve yeteneklilik ilkelerinden hızla uzaklaşılması siyasal ve ekonomik çıkar sadakatine dayalı yandaş kayırmacılığı, akraba-eşdost kayırmacılığı ve "ganimet"in siyasal yandaşlar arasında paylaşılması sisteminin (spoils system) genişlik, yaygınlık ve derinlik kazanması ile sonuçlanabilecektir. İşte bu durum bu gibi ülkelerde yönetim düzeninin bir erdemlilik yönetimi olduğu, yönetimin işleyişinin şeffaflaştığı ve yöneticilerin yönetilenlerin istek ve beklentilerine karşı daha duyarlı olduğu bir yönetim biçiminin ortaya çıkmasını zorunlu kılmaktadır.

Bu durumda kamu yönetiminin ve kamu yöneticilerinin elinde tek bir seçenek kalmaktadır: kıt kaynakların ussal ve verimli kullanımı. İşte kamu yönetiminde değişimi gerekli ve kaçınılmaz kılan temel sorunsal burada ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kamu yönetimleri daha az kaynak kullanarak daha fazla hizmet üretme zorunluluğu ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bugünkü Dünya'mızda bu amacın gerçekleştirilmesini güvence altına alacak yol ve yöntemlerin bulunması ve uygulama alanına konulması yolunda kesin bir zorunluluk ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimlerinin önümüzdeki yüzyıl içinde karşılaşacakları en önemli sorun budur. Kamu yönetimleri bu sorunsalı başarı ile aşabildikleri takdirde yönetme sorumluluklarını taşıdıkları toplumun mutluluğuna katkıda bulunabileceklerdir. Başarısızlık ise kamu yönetiminin çökmesi ile eş anlamlı olacaktır.

SORUNUN BOYUTLARI VE GELİŞTİRİLEN ÇÖZÜMLER

Kamu yönetiminde iyileştirme ve düzeltme çalışmaları yapılması gereksinimi Dünya'nın tüm ülkelerinde kendisini açıklıkla göstermektedir. 'Düzeltilim için baskarı' olarak adlandırılabilcek bu olgu ülkeden ülkeye değişen özellikler kazanabilmektedir.

ABD'de Başkan Yardımcısı Al Göre tarafından yürütülen çalışmalar gerek Federal ve gerekse yerel yönetimlerde israfın önlenmesi ve kıt kaynakların daha iyi kullanılması amaçlarıyla çerçevelenen kamu yönetiminde düzeltim arayışları Vietnam'da kolektivist bir ekonomiden pazar ekonomisine geçişin düzenlenmesi, Güney Afrika'da beyaz ırkın ağırlığına dayalı "apartheid" yönetiminden siyasal çoğunluğun egemen olduğu bir siyasal yapılanmaya geçişin planlanması, Hırvatistan'da yeni kurulan bir Devletin kendi kamu yönetimini oluşturmaları, Hindistan'da, Sierra Leone'de ve Mozambik'de Devletin sahip olduğu ekonomik nitelikli çok sayıdaki işletmenin özel sektöre devri, Finlandiya, Yeni Zelanda, İngiltere ve Avustralya gibi ülkelerde kamu yönetiminin daha ussal karar alma ve çalışma kalıplarına kavuşturulması, Gana, Meksika ve Brezilya gibi ülkelerde Devlet yapısının köktenci bir şekilde yeniden yapılandırılması ve Habeşistan'da ise özeysel nitelikli bir hükümet yapısından Eritre'yi de içine alan federal nitelikli bir Devlet yapısına geçilmesi çabaları şeklinde biçimlenmekte ve ortaya çıkmaktadır. Kuşkusuz bu örneklerin sayısını çok daha fazla artırabilmek olanaklıdır. İrlanda, İspanya, İsviçre ve daha bir çok ülke değişik ölçeklerde ve farklı odak noktalarında yoğunlaşacak şekilde kamu yönetimlerini geliştirme uğraşı içinde bulunmaktadırlar.

Bu bağlamda kamu yönetimi düzeltimi ile ilgili olarak Dünya ve Türkiye kamuoyunda süregelenekte olan tartışma konularını şu ana noktalarda toplamak olanaklı görünmektedir:

* ulusal ve özeysel yönetimlerin rolleri ve işlevleri

- * kamu sektörünün büyüklük düzeyi ve yapısı
- * özelleştirme, ticarileşme ve şirketleşme
- * yerinden yönetim
- * yetki aktarımı
- * pazar-türü yönetim araçlarının genişlik kazanması
- * personel yönetiminde iyileştirme ve ücret sisteminde köktenci değişiklikler
- * yasa, tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici metinlerin sayıca azaltılması, kapsamlarının daraltılması ve daha anlaşılır kılınması
- * duyarlı yönetim ya da yurttaşlarla kamu yönetimleri arasındaki ilişkilerde yeni düzenlemeler yapılması
- * bilişim teknolojisinin kamu yönetiminde derinlik, yaygınlık ve genişlik kazanması
- * başarımlı yönetim
- * sorumluluk yönetimi
- * sonuç yönetimi
- * yönetsel ve teknik süreçlerin iyileştirilmesi
- * kamu hizmeti ölçünleri
- * denetim anlayışında değişiklikler
- * Avrupa Birliği'ne tam üyelik girişiminin etkileri
- * erdemlilik yönetiminin yeniden oluşturulması ve Devlet yönetiminde yozlaşmanın önlenmesi.

"21 inci Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi?" sorunsalının boyutlarını çerçeveleyen bu temel konular üzerinde genel çizgileriyle durmak ve konu ile ilgili bazı kavramlara açıklık getirmek gerekmektedir.

Özelsel Hükümetin Rolü ve İşlevleri

Özelsel hükümetlerin rolü ve işlevleri özellikle kamunun ulusal ekonomi içindeki payı açısından sorgulanmaktadır. Devletin ekonominin işleyişinde sahip olduğı rol serbest piyasa mekanizmalarının işleyişini yakından ilgilendirmektedir. Devletin ekonomi içindeki payının artmasına koşut olarak piyasadaki serbest rekabet koşulları sarsılmakta ve tekelsel niteliğı ağır basan pahalı ve rekabet gücü ve kalitesi sınırlı hizmet türleri başat bir görünüm kazanmaktadır. Özellikle özel sermaye birikiminin belirgin bir düzeye erişmesi özel sektörün kamu hizmetlerinin üretiminde daha fazla paya sahip olabileceğı anlamına gelmektedir. Bu durum

ise kamu hizmetleri üzerindeki finansman yükünün azalması demek olacaktır. Ortaya çıkan sorun ise Devletin hangi hizmetlerin üretiminden sorumlu olması gerektiği tartışmasıdır. Bazı ülkeler Devletin ana hizmet alanının savunma, dış politika ve gelir toplama hizmetleri gibi temel Devlet işlevleri üzerinde odaklaşması gerektiğine inanmakta ve bunun dışındaki hizmetlerin özel sektöre ya da yerel yönetimlere aktarılması yolunda çalışmalar yapmaktadır.

Söz konusu olguyu açıklayan en iyi sloganlardan birini ABD Başkan Yardımcısı Al Gore'un geliştirdiği görülmektedir. Al Gore'un "Devleti yeniden keşfetmek" adını verdiği ve bir çok ülkede yansıma bulan bu yaklaşım Devletin tüm organlarının özellikle yürütme organının özelsel ve yerel yönetimler aracılığıyla yerine getirmesi gereken işlev ve görevlerinin gözden geçirilmesi ve yeniden paylaşılması anlamına gelmektedir.

Bu sürecin temel hedefi ise kıt kaynakların daha ussal kullanımı ve yönetiminde verimliliği, ekonomikliği ve etkenliği sağlayacak yeni düzenlemelerin uygulama alanına konulmasıdır.

Kamu Sektörünün Büyüklüğü ve Yapısı

Yukarıda tartışılan konuya benzer bir başka tartışma konusu da kamu sektörünün sahip olduğu büyüklük ölçüleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Tartışmaların odak noktasını da özel sektörün kâr güdüsünün kamu işlerine aktarılması isteği oluşturmaktadır. Kamunun genel ekonomi içindeki payının azaltılmasını savunanlar özel sektörün kâr güdünün karar almada ussallığı güvence altına alacak bir kavram olduğunu öne sürerek kamu sektörünün pahalı ve rekabetten uzak hizmet üretme yaklaşımı yerine özel sektörün kâr maksimizasyonuna ve optimalite arayışlarına yönelik yaklaşımlarının benimsenmesinin daha isabetli olacağını belirtmektedirler.

Kamu sektörünü küçültmek ve doğru olan bir yapıya kavuşturmak pek çok ülkede kamu yönetimini düzenlemek isteyenler için temel bir amaç olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda, kamu sektörüne yeni personel alımının dondurulması, harcamalara geçici veya sürekli kısıntılar getirilmesi ve ücretlerin dondurulması gibi yol ve yöntemlere başvurulmaktadır.

Bu tür yaklaşımların elde etmek istediği temel hedefler ise pazar ekonomisinin rekabete dayalı özelliklerinden daha fazla yararlanmak, kamunun müdahaleci yaklaşımları yerine serbest piyasanın arz ve talep dinamiklerini değerlendirmek ve daha düşük maliyetle hizmet üretmek şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Özelleştirme, Ticarileştirme ve Şirketleştirme

Pek çok ülkede ve bu arada özellikle Türkiye'de kamu hizmetlerinin üretiminde özel sektörün daha fazla pay sahibi olması amaçlanmaktadır. Dünya bu sorun ile özellikle Reagan-Thatcher yaklaşımları ile tanışmıştır. Ancak, 50'li yıl-

larda Türk bürokrasisinin genel sorunlarının çözülmesi amacıyla hükümete bir rapor veren Prof. Gıy as Akdeniz Türkiye için özelleştirme çalışmaları yapılması gerektiğini belirtmektedir.

Devletin sahip olduğu ekonomik işletmelerin siyasal baskılar altında kötü yönetimi, verimlilik ve kârlılık oranlarının düşmesi, rekabet güçlerinin zayıflaması ve Devlet üzerinde yarattıkları finansman yükü açısından elden çıkartılmalarını gündeme getirmektedir. Meksika, Türkiye, Hindistan, Sierra Leone, Mozambik ve daha bir çok ülke bu yolda çaba göstermektedir.

Sorunun bir başka yönünü ise bu gibi kuruluşları yeniden örgütleme ve rehabilitasyonlarını sağlama çalışmaları oluşturmaktadır. Bu tür çalışmaların özellikle Japonya'da yaygınlık kazandığı görülmektedir.

Özelleştirmenin mülk satışı ve devri dışındaki yöntemleri olan işletme sözleşmesi, imtiyaz sözleşmesi ve yap-işlet-devret gibi yöntemler de çeşitli ülkelerde uygulama alanına konulmaktadır.

Böylelikle bu tür çalışmalar sonucunda Devlet tarafından finansman ya da sübvansiyon sağlanması gereken 'kara deliklerin' önemli bir kesiminin kapanması ve enflasyon hızının düşürülmesi amaçlanmaktadır.

Sorunun ilginç yanını ise bazı ülkelerde şirket statüsünde çalışmakta olduğu halde özelleştirilmek istenen kurumlardan söz edilirken, Yeni Zelanda gibi ülkelerde kamu hukuku sistemine göre çalışan ekonomik işletmelerin özel şirket statüsüne çekilmek istenmeleri oluşturmaktadır. Türkiye'de özellikle belediyelerde gözlemlenen bu eğilim pek çok sayıda belediye şirketinin kurulması ile sonuçlanmıştır.

Yerinden Yönetim

Kamu yönetiminde düzeltimin bir başka temel alanını özeysel hükümete ya da federal hükümete verilmiş olan bazı kamu hizmetlerinin işlevlerinin yerel yönetimlere devri oluşturmaktadır. Bu olgu yerel yönetimler üzerindeki özeysel yönetime ait yönetsel gözeticilik yetkilerinin azaltılması, yerel özerkliğin geliştirilmesi ve yerel uygunluk (subsidiarity) ilkesine uygulanabilirlik olanağı kazandırılması yöntemleriyle geliştirilmek istenmektedir. Buna karşılık özeysel yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin sıkılaştırılması ve yasallık denetimi yanında 'paranın değeri karşılığı' anlayışına dayalı başarımlar denetimi ilkesinin yaygınlaştırılması önerilmektedir.

Özellikle AB için uyulması zorunlu bir ilke kararı olan yerel uygunluk ilkesinin yaşama geçirilmesi için pek çok Avrupa ülkesinde (İsveç, Almanya, Belçika vs.) çalışmalar yapılmaktadır. Japonya'da yerel yönetimlerin geliştirilmesi için temel ilkeler yasası çıkarılmış ve öteki bazı ülkelerde de kamu hizmetlerinin yerel yönetimlere aktarılması sağlanmıştır.

Bu yaklaşımla, yani yerel yönetimlerin daha güçlü ve özerk bir konuma getirilmeleri yöntemiyle, özeysel hükümet üzerindeki iş yükünün azaltılması ve kamu yönetiminde karar almanın daha hızlı, etkili ve verimli kılınması güvence altına alınmak istenmektedir.

Yetki Aktarımı

Merkezdeki yoğunluğun azaltılması yöntemlerinden bir diğeri de yetkiyi özeğin alandaki temsilciliklerine göçermek olarak ortaya çıkmaktadır. Böylelikle sorunların merkez yerine görüldükleri ya da duyuldukları noktalarda çözümlenmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda çeşitli bütçe ve harcama yetkileri ile birlikte yönetime ve karar almaya ilişkin kimi yetkiler merkezden taşraya aktarılmakta ve böylelikle de merkezdeki iş yoğunluğunun azaltılması sağlanmaktadır.

Pazar Türü Yönetim Araçlarına Genişlik Kazandırılması

'Pazar türü araçlarla' 'pazarlanabilme konusu olamayan kamu yönetimi araçları' arasındaki temel farklılaşma ölçütleri piyasada rekabet gücüne sahip olabilme, fiyatlandırılabilme, arz ve talebe konu olabilme ve parasal teşviklerle yönlendirilebilme olanaklarıdır. Günümüzde pek çok ülkede yukarıda sayılan özelliklerden birine sahip olabilen çeşitli kamu hizmetleri pazar türü yöntemlerle kamuya sunulmaya çalışılmaktadır.

Bunların başında da 'kupon' yöntemi gelmektedir. ABD'de "mavi kupon" olarak bilinen ve dar gelirliilere verilen gıda kuponları ile önemli bir toplumsal dayanışma hizmeti verilmektedir. Bir çok Ülkede kişilere ya da ailelere aylık ya da yıllık sağlık kuponları dağıtılmakta ve bireyler bu kuponlarla diledikleri yerlerden hizmet satın alabilmektedirler.

Bir başka yöntem 'kullanıcı harçları' sistemidir. Bu sistemde kullanıcılar kullandıkları hizmetlerin karşılığını "maliyetin geri dönüşü ilkesi" çerçevesinde ilgili kamu yönetimine ödemektedir. Bu yöntem çeşitli gelir grupları arasında gelir aktarımı anlamına gelen "çapraz-sbvansiyon" amacıyla da kullanılabilir.

Dikkat çekici bir başka yöntem de ' mülkiyet hakkı' kavramında meydana gelen değişikliklerdir. "Kabarıcı kuramı" olarak bilinen bir yaklaşımla kentlerin hava kalitesinin kirlenmelere karşı korunması olanakları geliştirilmekte ve kirleticilere kirlenme hakkı ya da kotaları satılabilmektedir. "Pazarlanabilir kirlenme kotaları" yoluyla çevresel kalitenin etkili bir şekilde korunabileceği anlaşılmaktadır.

Bu örneklerin sayısını çok fazla ölçüde artırabilmek olanaklı olmakla birlikte bu incelemenin amacının yalnızca pazar türü kamu yönetimi araçlarını ele almak olmaması nedeniyle buraya kadar verilen bilgilerle yetinilmek istenmektedir.

Yukarıda verilen örneklerde görüldüğü üzere liberal ekonomik düzene sahip ülkelerde piyasa mekanizmalarından daha çok yararlanabilmek olanaklı görülmektedir. Kamu yönetimi disiplininin bundan sonraki gelişme çizgisini belirleyecek yaklaşımlardan biri de pazar türü kamu yönetimi araçlarının gelişme ve yaygınlık kazanma eğilimi olacaktır.

Akçalı Yönetimin Geliştirilmesi

Kamu yönetimlerinde akçalı yönetimin geliştirilmesi ve iyileştirilmesine ilişkin sorunsal ortaya koyan ve açıklayan kilit terimler 'yönetim muhasebesi', 'maliyet merkezleri', 'akçalı başarımlar', 'maliyetin geri dönüşü', 'kâr-zarar hesapları', 'yarar etkenlik oranı', 'yarar-maliyet oranı', 'nakit akış kestirimleri', 'akçalı durum raporlama ve belgeleme düzenleri' ve 'akçalı denetim sistemleri'dir. Biraz önce de belirtildiği üzere, inceleme konusunun başka bir alanda yoğunlaşması nedeniyle burada yalnızca bu önemli ve gelişmekte olan kavramlara işaret edilmekle yetinilmiştir.

Günümüzde İzlanda, Avusturya, Avustralya, Yeni Zelanda ve İngiltere gibi ülkelerde bu yolda önemli çalışmalar yapılmaktadır. Böylelikle de muhasebe ve bilanço sistemleri ile akçalı çözümleme tekniklerinin kamu yönetimi disiplini içine daha etkili bir biçimde sokulması amaçlanmaktadır. Elde edilen sonuçlar ise oldukça cesaret verici ve özendirici nitelikte görülmektedir. Önümüzdeki yüzyılın kamu yönetimi bu kavramları geliştirebildiği ölçüde verimli ve etkili olabileceği şanslarını artıracaktır.

Personel ve Ücret Yönetimi

Kamu yönetimini yeniden düzenleme konusu yapmak isteyen ülkelerin hemen hepsinde personel yönetiminin iyileştirilmesi önemli bir yer tutmaktadır. Bu ülkelerde kamu personelinin yönetimi ile ilgili işlevlerin pek çoğunda yeniden düzenleme ve geliştirme çalışmaları yapılmaktadır.

Ancak, çoğu genellikle bilinen kavramlardan oluşan iyileştirme çalışmalarının özellik taşıyan bir alanı diğerlerinden daha fazla dikkat çekmektedir. Söz konusu alan 'başarımla koşut ücret sistemi' oluşturulmasını öngörmekte ve personel ücretlerinin işte elde edilen başarımlar ve verime göre farklılaştırılarak ödenmesini amaçlamaktadır. Böylelikle az çalışanlarla çok çalışanların aynı ücrete sahip olmasının önüne geçilmek istenmekte ve hizmette verimliliğin ve üretkenliğin yükseltilmesine çalışılmaktadır.

Yasal Düzenlemelerin Sadeleştirilmesi ve Azaltılması

Kamu yönetimini geliştirme kararlılığı içinde olan ülkelerde yönetsel düzenlemelerin odak noktasının 'kuraklardan 'rol'lere doğru bir geçişme göstermekte olduğu anlamına gelen ve yasal düzenleme etkinliğini gerçekleştirmeyi amaçlayan düzeltim çalışmaları yapılmaktadır. Eşitlik ve şeffaflık ilkelerini güvence al-

tına almaya çalışan bu düzeltim çalışmaları çerçevesinde yasal düzenlemelerin sayısını azaltarak ve sadeleştirerek uygulamada etkenlik ve bükülgenlik sağlanmak istenmektedir. Yöneticinin elini kolunu bağlayan ve bazı yöneticiler için de yazılı kurallar arkasına sığınarak iş yapmaya gerekçe hazırlayan klasik yönetsel düzenlemeler yerine yöneticinin takdir hakkını daha geniş ve kolay kullanabileceği bir çalışma ortamının yaratılması bu tür düzenlemelerin temel konusunu oluşturmaktadır.

Duyarlılık Yönetimi

Uluslararası Ölçünler Örgütü (ISO) tarafından geliştirilen Uluslararası Yönetim Ölçünü'nü (ISO 9000 serisi) esas alan Toplam Kalite Yönetimi' (TKY) yaklaşımının kamu yönetimi üzerindeki ilk ve doğrudan etkisi yurttaşların kamu birimlerinden hizmet satın almaya çalışan "müşteri" gibi algılanmaları olmuştur. TKY'de temel ilkeler olan 'sıfır ya da en az hata' ve 'müşterinin azami tatmini' ilkeleri kamu yönetiminde gerekli yansımaya bulmuş ve kamu yönetiminin toplumdaki görünümünü düzeltmek isteyen ülkelerde hizmet talep edenleri "teba" olmaktan çok bir "müşteri" olarak gören ve tüm olanaklarını müşterinin tatmini için harcamayı amaçlayan yönetim tipolojileri ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu çerçevede yurttaşlar işsizlik sigortası alan, tüketici olan, hem tüketici hem üretici olan, vergi ödeyen ya da çeşitli yasal düzenlemelerle davranışları denetlenen bir kimse, yani bir hizmet müşterisi, olarak ortaya çıkmaktadır. Söz konusu edilen TKY yaklaşımı bu gibi kimselere sunulan hizmetin kalitesinin yükseltilmesini gerekli kılmaktadır. Müşteri tatminini yükseltecek dört temel ölçüt ise şeffaflık, yönetim ve karar alma sürecine katılma, müşteri isteklerinin tatmini ve bilgiye/yöneticiye kolay ulaşılabilirlik olarak saptanmaktadır. Bu yaklaşım yönetimde "başarım" kavramının başat bir endişe olarak görülmesine yol açmaktadır.

Bu yaklaşım çerçevesinde "müşteri" kamu hizmet birimleri tarafından sunulan hizmetlerde hizmetin kalitesini güvence altına alan temel unsurlar olan kabul edilebilirlik, seçenekler arasında seçme ve tercih yapabilme, hizmette sürekliliğin sağlanması ve hizmette doğruluk ve güvenlik unsurlarının gerçekleştirilmesini istemektedir. Kuşkusuz bu unsurlara eklenmesi gereken öteki temel unsurlar ise basitlik ve kolaylık olmalıdır.

Hemen belirtilmelidir ki müşterinin ya da yurttaşların hizmetlere karşı duyduğu yakınmalarını etkili bir şekilde ele alan ve yakınmaları etkili bir şekilde ortadan kaldıran inceleme, çözümleme ve yanıtlama sürecinin varlığı da 'duyarlılık yönetiminin' önkoşulları olarak kabul edilmelidir.

Bilişim Teknolojisi

Veri otomasyonu ve elektronik iletişimde teknik ve örgütlenme açısından elde edilen büyük ilerlemeler bilişim teknolojisi ile kamu yönetimi arasında daha sıkı bir işbirliği yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Yönetimde hızı, çabukluğu ve

ekonomikliği ve böylelikle maliyet etkenliğini sağlayacak en önemli etmen olan bilişim teknolojisi kamu yönetiminde yapısal ve köktenci değişiklikler yapılması konusunda önemli olanaklar sunmaktadır, Hemen belirtilmelidir ki ülkemizde pazarlanabilir ya da rekabete açık kamu hizmeti alanlarında bu yolda önemli ilerlemeler gözlemlenmektedir. Türkiye'deki bankacılık sistemi bu yolda önemli başarılar elde etmiştir. Ancak, bankacılık dışında kalan tüm kamu yönetimine bu yolda daha fazla çaba harcanmasına gereksinim duyulmaktadır. Yazışma kurallarını ve yurttaşlarla ilişkileri yakından etkileyecek bu gelişme aynı zamanda hizmetin daha az personelle ve daha kısa zamanda sunulması anlamına da gelmektedir.

Başarım Yönetimi

Başarım yönetimi yönetim biliminin geliştirdiği yeni yaklaşımlardandır. Kavram öncelikle başarı göstergelerinin ya da ölçütlerinin saptanması ilkesine dayalıdır. Her hizmet için başarının ya da amacın gerçekleştiğini gösteren somut ve ölçülebilir hedefler saptamak olanaklıdır. Başarı hedefleri saptandıktan sonra hizmet girdileri bu hedefe yönelik olarak örgütlendirilecek ve çalıştırılacaktır. Çalışmadan elde edilen sonuçlar yönetim bilgi sistemleri aracılığıyla ölçülecek ve elde edilen sonuçlar önceden belirlenen hedeflerle birlikte değerlendirilecektir. Bu değerlendirme sonucunda çalışmanın başarılı ve başarısız yanları saptanacak, gerekli düzeltme önlemleri alınacak ve çalışma döngüsü yeniden başlayacaktır. Yukarıda çok kısa olarak özetlenen bu yönetim anlayışına 'hedefe yönelik yönetim' ve 'başarım yönetimi' denilmektedir. Kuşkusuz bu yaklaşım örgütsel yapının yeniden oluşturulmasını, yönetim düzen ve düzenekleri ile teknik ve yönetsel süreçlerin yeniden planlanmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Örgütsel gelişme ya da süreç ağırlıklı örgütsel gelişme teknikleri bu bağlamda kamu yönetimine ve kamu yöneticilerine önemli olanaklar sunmaktadır.

Sorumluluk Yönetimi

Kamu yönetiminde yapılabilecek önemli iyileştirmelerden birini de sorumluluk yönetimi anlayışının kavranması, uygulama alanına konulması ve kurumsallaştırılması oluşturmaktadır.

Kamu yönetimince sorumluluk kavramı çeşitli açılardan tanımlanabilmektedir. Genel anlamda sorumluluk seçilmişlerin seçmenlere karşı sorumluluğu anlamına gelmekte ve sorumluluğun ortaya çıkma noktası da seçim sandığı olarak görülmektedir.

Bunun yanında ekonomik ve akçalı anlamda sorumluluk ile ceza sorumluluğundan söz edebilmek de olanaklıdır.

Ancak, yönetsel anlamda sorumluluk, her türlü disiplin ve ceza soruşturması endişesini bir yana bırakarak, bir işin ya da hizmetin yapılmasından kimlerin so-

rumlu olduğunun açıklıkla belirlenmesi, örgütlenmenin buna göre yapılması ve ortaya çıkan sonuçtan sorumlu olanların belirlenmeleri anlamına gelmektedir. Sorumluluk yalnızca bireysel açıdan değil birimsel açıdan da anlam ifade etmektedir. Bu bağlamda işin yeniden örgütlenmesi, sürecin yeniden planlanması ve sistemin alt bileşenlerinin başarımından kimin ya da hangi birimlerin sorumlu olduğunun görev tanımları ya da birim yönetmelikleri yöntemi ile belirlenmesi ve el kitapları yolu ile ilgililere duyurulması gerekmektedir. Bu yaklaşım kamu yönetiminde bir düzeltim değil bir devrim olarak görülmek gerekir.

Sonuç Yönetimi

Sonuç yönetimi bir kamu yönetimi biriminin üç temel odak noktası üzerinde yoğunlaşması anlamına gelmektedir. Bu üç nokta verimlilik, etkililik ve kalite odaklarıdır. Odaklaşmanın sonucu ise hizmet girdilerinin (insan, para, malzeme, makine) bu çerçevede örgütlenmesi ve bütçe sistemi ile muhasebe sisteminin bu odakların çalışmalarından elde edilecek başarıyı sergileyecek şekilde yeniden düzenlenmesidir.

Daha önce sözü edilen 'maliyet merkezleri' kavramına ve özel firmalar tarafından uygulanan bütçe, muhasebe ve raporlama düzenlerine yakınlık gösteren bu yaklaşım kendisine esas olarak elde edilmesi gereken hizmet sonuçlarını almakta ve beklenen sonuçlara göre kurumsal yapının (örgüt, yönetim biçimi, süreçler ve kaynak planlaması) yeniden düzenlenmesini öngörmektedir.

Sonuç yönetimi kavramının giderek pek çok ülkede daha fazla uygulama genişliği kazanması önümüzdeki yüzyılda beklenmesi gereken bir başka önemli gelişme olmalıdır.

Yönetmelik ve Teknik Süreçlerin İyileştirilmesi

Kamu yönetimi esas itibarıyla 'süreç'lerden oluşur. Kamu yönetimi birimleri de kendilerine görev olarak verilen süreçlerin yerine getirilmesi amacıyla kurulur. Ancak, böyle olmakla birlikte, çoğu kez bu süreçlerin önemli bir bölümü rasgele, plansız ve bilinçsiz bir şekilde gerçekleştirilmeye çalışılır. Bu durumun doğal sonucu da israf, pahalılık ve kıt kaynakların ussal olmayan kullanımıdır. İşin mevcut yapıma şeklinin en iyi çalışma şekli olmayabileceği yolunda küçük bir endişe ya da yürürlükte olan süreçten daha etkili, ekonomik ve verimli sonuç üretebilecek bir başka sürecin geliştirilebileceği yolundaki kesin bir inanç yönetiminde ve yöneticilerde mevcut süreçlerin yeniden ele alınması, yeniden planlanması ve yeni şekli ile uygulama alanına konulması yolunda gerekli iradeyi yaratacaktır.

Kamu yönetimlerinde kamusal iş ve hizmetlerin yerine getirilme süreçlerinde yapılacak iyileştirmeler hizmette kalite, verimlilik, ekonomiklik ve etkililiğin gerçekleştirilmesi yönünden büyük açılımlar yapabilecek gizil güce sahip görünmektedir.

Kamu Yönetimi Ölçünleri

TKY yaklaşımının ve bu yaklaşıma dayalı Uluslararası Yönetim Ölçünü'nün kamu yönetimleri üzerindeki gözle görülebilen ön etkilerinden biri de kamu hizmetlerinin ölçünleştirilmesi ve geliştirilen ölçünlerin yürürlüğe konmasıdır. 1991 yılında İngiltere'de "Yurttaşlar Şartı", 1992 yılında Belçika'da "Kamu Hizmeti Kullanıcılar Şartı", Kanada'da "Hizmet Ölçünleri Girişimi", Fransa'da "Kamu Hizmeti Şartı" ve İspanya'da "Kalite Gözlemevi" ve 1993 yılında Portekiz'de "Kamu Hizmetleri Kalite Şartı" olarak yürürlüğe giren bu ölçünler kamu yönetimlerinin ve yöneticilerin dikkatlerini başarıya ya da sonuç üzerinde yoğunlaştırmaları yolundaki çabalara katkıda bulunmaktadır. Bu bağlamda pek çok ülkede bireysel bazı kamu hizmetleri ile ilgili ölçünler geliştirilmeye başlanmıştır. Örneğin, ABD vize işlemleri için, Avustralya, Danimarka, Finlandiya, Norveç ve İsveç gibi ülkeler posta hizmetlerinin yönetiminden hastane yönetimine kadar değişebilen çeşitli alanlarda bu tür ölçünler geliştirmiş bulunmaktadır.

Bu çerçevede ortaya çıkan ve oldukça dikkat çeken bir başka ölçün de, yine Uluslararası Ölçünler Örgütü tarafından geliştirilen "Uluslararası Çevre Yönetimi Ölçünü"dür. 1992 yılında Rio'da yapılan "Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın bir sonucu olan ve ISO 14000 olarak kodlandırılan bu ölçüt çevre yönetiminde 'emret-yaptır' yaklaşımından 'özendir-yaptır' yaklaşımına geçme çabalarının bir ifadesi olarak geliştirilmiştir. Böylelikle çevresel değerlerin korunmasının önemine inanan ve bu yolda çaba göstermek isteyen özel sektör kuruluşlarının çalışmaları yönlendirilmek istenmektedir. Konunun kamu yönetimi açısından önemi ise çevreyi koruma ve geliştirme sorumluluğuna sahip kamu yönetimi birimlerinin soruna çok daha farklı bir yönetsel açıdan yaklaşmaya başlamalarıdır.

Bu tür ölçünsel yaklaşımların sonucu olarak, kamu yönetiminde eşitlik ve yasallık ilkeleri çerçevesinde, kamu hizmetlerinin zamanında ve yurttaşların beğenisini sağlayacak ya da toplumsal ve çevresel değerlerin korunmasını güvence altına alacak şekilde topluma sunulması amaçlanmaktadır.

Denetim Anlayışının Değişmesi

Kamu yönetimindeki gelişmelerin yol açacağı temel değişimlerden biri de 'denetim' alanında gerçekleşmek durumundadır. Bugüne kadar yasadığı ve hukuksallığı kendisine esas alan klasik denetim işlevi ortaya çıkan toplumsal ve ekonomik gelişmelerin sonucu olarak benimsenmesi ve uygulanması gereken 'başarım denetimi' anlayışına dönüşmek zorunda kalmaktadır. Şayet yönetimin felsefesi klasik kurallara, hukuksallığa, yetki ve görev paylaşımı ilkelerine dayalı bir anlayıştan verimlilik ve kalitenin egemen olacağı bir yaklaşıma dönüşmekte ise yönetimin amaç ve hedeflerinin ilgili birimlerce yerine getirilip getirilmedi-

ğini ölçmeye çalışan denetim işlevi de başarımın ne şekilde gerçekleştiğini araştırma ve incelemeye yönelik kılınmalıdır. Bu kuşkusuz bir anlamda 'yerindelik denetimi' anlamına gelebilir. Ancak, gerçekte, söz konusu yerindelik kavramı yönetimin alt birimlerinin önceden ve yetkili birimler tarafından saptanmış olan örgütsel hedefler çerçevesinde iş görüp görmediklerinin irdelenmesi anlamına gelecektir.

Avrupa Birliği'ne Giriş ve Etkileri

Türk kamu yönetimini gelecek yüzyılda önemli ölçüde etkileyecek temel unsurlardan bir başkası da Avrupa Birliği'ne tam üyelik olacaktır. Artık, açıklıkla bilinmektedir ki AB ile bütünleşme yalnızca ortak bir ekonomik pazar içinde yer almak ve işbirliğinde bulunmak anlamına gelmemektedir. AB ile bütünleşme, ekonomik bütünleşme yanında hukuksal bütünleşmeyi de gerekli kılmaktadır. Zira, üye ülkeler bu çerçevede kendi egemenlikleri dışında bir üst egemenliğin varlığını kabul etmekte ve üst egemenliğin yasaları üye ülkelerde de geçerli olmaktadır. Bu durum, Türkiye'nin AB tam üyeliğine kabul edilmesi durumunda kamu yönetiminin esaslı ölçüde değişmesi anlamına gelecektir. Örneğin, yerel yönetimler alanında 'yerel uygunluk' ilkesi temel belirleyici etmen olacaktır. Bu ve benzer ilişkiler Türk kamu yönetiminin gelecek yüzyıl içindeki değişiminin niteliğini, içeriğini ve kapsamını belirleyecektir.

Erdemlilik Yönetiminin Yeniden Oluşturulması ve Kamu Yönetiminde Yozlaşmanın önlenmesi

Yukarıda belirtilen AB ile bütünleşme girişiminin temel etkisi Türkiye'de erdemlilik yönetiminin yeniden oluşturulması ve bürokraside yozlaşmanın önlenmesi konusunda görülecektir. Nitekim İtalya'da 'temiz eller' yaklaşımı büyük çapta bu tür bir zorunluluğun etkisi ile gerçekleştirilebilmiştir.

Açıklıkla kabul edilmelidir ki ülkemizde erdemlilik yönetiminin temel unsurları olan yeterlilik, yeteneklilik, yetkinlik, kıdem ve etik gibi temel kavramlar önemli bir aşınımına uğramış, belki de çökmüş ve sonuçta da Devlet yönetiminde önemli ölçüde yozlaşmalar ortaya çıkmıştır.

Dünya'nın tüm ülkelerinde bürokrasiyi ayakta tuttuğuna inanılan üç önemli E'ye (etkililik, etkenlik ve ekonomiklik) artık dördüncü bir E, yani etik de eklenmektedir. Türkiye'de ise 'ganimetin paylaşılması' olarak adlandırılan "spoils system" in parti, ideoloji ve çıkar sadakatine dayalı tüm unsurları erdemlilik yönetiminin yukarıda belirtilen 'dört E' ilkesinin yerini alması görülmektedir.

Tüm dünya ülkeleri için geçerli olmakla birlikte özellikle Türkiye'de kamu hizmetinde ekonominin ve kalitenin sağlanmasının herşeyden önce bu temel ve başat eksikliğin giderilmesine ve erdemlilik yönetiminin ülkede yeniden oluşturulmasına ve Devlette yozlaşmanın önlenmesine bağlı olduğu anlaşılmaktadır. Bu

değişim gerçekleştirilemediği takdirde 21 inci yüzyılda Türk kamu yönetiminde hiç bir şey değişmemiş olacaktır.

21 İNCİ YÜZYILDA KAMU YÖNETİMİNDE TEMEL ANLAYIŞ VE YAKLAŞIM DEĞİŞİKLİĞİ: "ADMINISTRATION'DAN "MANAGEMENT'A

Buraya kadar yapılan irdelemeler temel bir gelişim çizgisini açıklıkla ortaya koymuş olmalıdır: kamu yönetimi anlayışı günümüzde önemli bir değişim göstermeye başlamıştır ve önümüzdeki yüzyılda bu değişim çok daha net bir görünüm alacaktır. Kamu yönetimindeki değişimi özetleyecek en kısa ifade ise "administration" anlayışına dayalı bir yönetim biçiminden "management" anlayışına dayalı bir yönetim biçimine geçilmekte olduğudur.

"Administration" ile "management" kavramları arasındaki farklılaşmayı ifade edebilmek, kuşkusuz, bazı güçlüklerle doludur. Özellikle, Türkçe'de her iki kavramın da aynı kelime ile, yani yönetim kelimesi ile, anamlandırılması sorunu daha da karmaşık bir konuma getirmektedir. Bu nedenle söz konusu iki yaklaşım arasında farklılaşmayı sağlayan noktaların belirlenmesi gerekmektedir. Böylelikle iki kavram ile nelerin anlatılmak istendiği daha kolay bir şekilde ortaya konabilecektir. Günümüzde başlayan ve yakın bir gelecekte küresel kamu yönetimi kuramlarının, yazınının ve uygulamasının esasını oluşturacak olan kavramların daha etkili bir şekilde tanıtılabilmesi için böyle bir sınıflandırma çalışması yararlı olacaktır.

Aşağıda Çizelge 4'de bu yolda yapılan bir denemenin sonuçları ortaya konulmaktadır.

ÇİZELGE 4

KAMU YÖNETİMİNDE "ADMINISTRATION" VE "MANAGEMENT" YAKLAŞIMLARI ARASINDAKİ TEMEL FARKLILAŞMA KONULARI VE ORTAK PAYDALAR

FARKLILAŞMA KONULARI

ADMINISTRATION

Statüye ilişkin sorunlar
Yasal düzenlemelerle kural ve normları ayrıntılı belirlemek
Yetki, yetki gasbı ve geçişi ile ilgili endişeler
Kurallar

MANAGEMENT

Etkenlik, verimlilik, ekonomiklik, kalite ve kârlılığa ilişkin sorunlar
Yasal düzenlemelerin sayıca azaltılması ve sadeleştirilmesi
Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi ile ilgili endişeler
Roller, kamu hizmeti ölçünleri

Muhafazakârlık	Değişim
Kamu otoritesine saygı	Yurttaşın müşteri olarak görülmesi, yurttaş gereksinimlerine duyarlılık
Yurttaş, teba	Müşteri
Emir-komuta	Karar almaya ve yönetime katılma
Durağanlık	Devingenlik
Merkezden yönetim	Yerel uygunluk, yerinden yönetim, yetki genişliği
Denetim: yasallık, hukuksallık	Yol göstericilik, paranın değer karşılığı, başarımlar denetimi
Kararalma: X ve Y kuramları	Kararalma: "Incrementalism"
Eşit ücret	Başarımla dayalı ücret
Klasik Devlet muhasebesi ve bütçe sistemi	PPBS,
	yönetim muhasebesi maliyet merkezleri
	maliyet etkenliği maliyet-yarar oranı nakit
	akış kestirimi maliyetin geri dönüşü
Genel yönetim alışkanlıkları	Proje yönetimi
Kamu sektörünün kesin egemenliği	Özel sektörden daha fazla yararlanma çabası
Kamunun tekelliliği	Rekabet, piyasa-türü yönetim araçları
Klasik mülkiyet kavramı	Mülkiyet kavramının yeniden algılanması
PODSCORB, zaman ve eylem araştırması, insan ilişkileri	Başarımlar yönetimi, sonuç yönetimi, duyarlılık yönetimi, sorumluluk yönetimi, toplam kalite yönetimi

ORTAK PAYDALAR

Erdemlilik yönetimi
Yeterlilik: ehliyet, liyakat
Yeteneklilik
Hukuka bağlılık

Yukarıda verilen çizelgede de belirtilmeye çalışıldığı üzere "administration"da kamu yönetimlerinin statülerine ilişkin sorunlar temel odak noktaları olurken "management" yaklaşımında hizmette etkenlik, verimlilik, ekonomiklik, kalite ve hatta kârlılığa ilişkin sorunlar temel odak noktaların oluşturmaktadır.

"Administration"da yasal düzenlemelerle yönetsel norm ve kuralları ayrıntıları ile belirlemek esas hedef olarak kabul edilirken "management"da yasal düzenlemelerin sayıca azaltılması ve sadeleştirilmesi ön plana çıkarılmaktadır.

"Administration" yaklaşımında kamu yönetimi birimlerinin ve yöneticilerinin yetkileri, birimler ve bireyler arasında yetki geçişi ve gasbı gibi sorunlar ağırlık taşır ve çözümlenmeye çalışılırken "management" yaklaşımında örgütsel amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve gerçekleştirilmesine ilişkin endişeler ön plana çıkmaktadır.

"Administration" yaklaşımında, bu bağlamda, kuralların belirlenmesi ve uygulanması başat bir yönetim aracı olarak ortaya çıkarken, "management" yaklaşımında birimlerin ve bireylerin hedeflerinin gerçekleştirilmesi yolundaki rolleri ve 'kamu hizmeti ölçünleri' başat yönetim araçları olarak görülmektedir.

"Administration" yaklaşımı mevcut kurumsal yapıların ve ilişkilerin bozulmadan korunmasına ağırlık verirken ve tutucu bir yaklaşım esas alınırken "management" yaklaşımı değişimi esas alan anlayış olarak ortaya çıkmaktadır. Değişim süreci ise örgütsel yapıyı, örgütsel davranış normlarını ve kuralları kapsamaktadır.

"Administration" yaklaşımında kamu otoritesine karşı yurttaşların mutlak saygısını beklemek ve gerçekleştirmek bir temel unsur olarak kabul edilirken "management" yaklaşımında yurttaşlar bir müşteri olarak algılanmakta ve müşterilerin hizmet beklentilerini gerçekleştirecek duyarlılık yönetimi ön plana çıkmaktadır.

"Administration" yaklaşımı emir ve komuta zincirinin sağlam ve etkili bir şekilde korunmasını amaçlarken "management" yaklaşımı yönetilenlerin ya da çalışanların örgütlerde karar alma sürecine katılma olanaklarının geliştirilmesine öncelik vermektedir.

"Administration" yaklaşımı, esas itibarıyla, merkezden yönetim ilkesine dayalıdır. "Management" yaklaşımı merkezdeki yoğunluğun yerel yönetimlere ya da özeğin taşradaki birimlerine aktarılmasından yanadır. Bu bağlamda yerinden yönetim ve yetki genişliği ilkelerini desteklemekte ve yerel uygunluk ilkesine bağlı kalmaktadır.

"Administration" yaklaşımında denetim hukuksallığı ve yasadışı araştırırken "management" yaklaşımında denetim nitelik değiştirmekte ve yol göstericilik niteliği ağır basan ancak paranın değeri karşılığını ve yönetimin başarılarını ölçütlerinin

gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini araştıran başarımların denetimi şekline dönüşmektedir.

"Administration" yaklaşımı, yukarıda belirlenmeye çalışılan çizgileriyle, durağan bir yapıyı arzularken "management" yaklaşımı devingen ve hedeflerin daha iyi gerçekleştirilmesi yolunda kendini sürekli yenileyen ya da yenilemeye çalışan bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır.

"Administration" yaklaşımında çalışanların statü ve dereceleri ücretlerinin belirlenmesinde esas alınırken "management" yaklaşımı başarımlara dayalı ücret politikasını öngörmekte ve daha fazla üretken ve verimli olan personel ile olmayanlar arasında farklılaşma getirmek istemektedir.

"Administration" yaklaşımında Devlet harcamalarının yapılması, kayıtlarının tutulması ve bütçelendirilmesi 'meşruluk' ölçütünün yerine getirilmiş olmasından ibarettir. Amacı da Devlet kaynaklarının kullanımında meşruluğu güvence altına almaktır. "Management" yaklaşımında ise yönetim muhasebesi, maliyet merkezleri, maliyet etkenliği, yarar-maliyet oranı, nakit akış kestirimleri, birim hizmet maliyeti, maliyetin geri dönüşü, program planlama ve bütçeleme sistemi gibi yöntemlerle birim hizmet maliyetlerinin kabul edilebilir bir düzeyde olması ve muhasebe sisteminin yönetimde karar almayı kolaylaştıran ve ussallaştıran bir nitelik kazanması öngörülmektedir. Bu yaklaşımda amaç verimlilik ve etkililiğe katkıda bulunabilen bir muhasebe ve bütçe sisteminin oluşturulmasıdır.

"Administration" yaklaşımında kamu yönetimi kendisine verilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi amacıyla yönelik klasik yönetim alışkanlıklarına dayalı oluşurken "management" yaklaşımında hedeflerin somutlaştırılmış, çerçevesi kesinleştirilmiş ve olanakları belirlenmiş proje yönetimi anlayışı ağırlık kazanmaktadır.

"Administration" yaklaşımında egemen karar alma kuramı olan X ve Y kuramları, yani herşeyi önceden öngörmek ve belirgin ölçüt ve ilkelere bağlamak anlayışı, "management" yaklaşımında yerini aşamalı bir karar alma biçimine bırakmakta ve ortaya çıkan yeni koşul ve durumlara uygun nitelikte ve belki de anlık kararlar almaya yönelik bir özellik kazanmaktadır.

Bütün bunların sonucu olarak, "administration" yaklaşımında tüm kamu hizmetlerinin üreticisi ve sunucusu olan kamu sektörü tekeli bir nitelik kazanarak ortaya çıkarken "management" yaklaşımında özel sektör olanaklarından daha fazla yararlanmak, özel sektörün kâr güdüsünü kamu yönetimi süreçleri içine aktarmak ve piyasa türü yönetim araçları ile "müşterileri" kamu hizmeti sunanlar arasında seçim ve tercih yapma olanağına kavuşturmak istekleri ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda, "administration" yaklaşımı tekeli nitelikli ve geniş kapsamlı bir kamu sektörünün yaratılmasını öngörürken "management" yaklaşımı rekabete dayalı ve dar kapsamlı bir kamu yönetimini gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır.

"Administration" yaklaşımında klasik mülkiyet kavramı egemen iken "management" yaklaşımında mülkiyet kavramı nitelik değiştirmekte ve değişen mülkiyet anlayışından yararlanılarak kamu yönetimi için yeni yönetsel araçlar yaratmak istenilmektedir. Örneğin, ortak mallar ya da serbest mallar olarak bilinen ve fiyatı ödenmeksizin herkes tarafından özgürce kullanılabilen mallar üzerindeki denetim geliştirilmekte ve dışsal ekonomik olumsuz etkiler şeklinde ortaya çıkan çevresel kirlenmelerin önlenmesi için pazarlanabilir kirlenme kotaları gibi yeni yönetim araçları yaratılmaktadır. Aynı şekilde, dışsal olumsuz ekonomik etkilerin firmaların ekonomik bünyesi içine alınması için çevre kirliliği vergileri ya da harçları getirilmekte veya nadas ve yer değiştirme tazminatı gibi beklenmeyen ya da kamu tarafından yol açılan gelir kayıplarını gideren ve 'giderim' adı altında kamu tarafından özel girişimlere ödenen 'negatif rüşvet'lerle çevresel değerler korunmaya çalışılmaktadır.

Bütün bunların sonucu olarak "administration" bağlamındaki kamu yönetimi kendisini "PODSCORB", zaman ve eylem araştırmaları ve insan ilişkileri yaklaşımları ile sıkışık bir çerçeve içinde bulurken "management" yaklaşımının ağırlık kazandığı ortamlarda yönetsel yetkinlik ve etkenlik, başarımlı yönetimi (başarım ölçütleri/göstergeleri, başarımlı izlenmesi ve başarımın değerlendirilmesi), sorumluluk yönetimi (siyasal ve ekonomik nitelikten çok yönetsel anlamda), duyarlılık yönetimi (şeffaflık, yurttaş yakınlarına etkili yanıt verme süreçleri, kamu hizmeti ölçünleri), sonuç yönetimi (kalite, verimlilik ve etkenlik) ve toplam kalite yönetimi gibi yaklaşımlarla kamu yönetimleri güçlendirilmekte, zenginleştirilmekte ve daha etkili bir konuma getirilmektedir.

Dünya'nın pek çok ülkesinde yaşanmakta olan ve yukarıda temel özellikleriyle açıklanmaya çalışılan bu gelişmeler kamu yönetiminde temel bir değişim eğilimini göstermektedir. Bu çizgide kamu yönetimi "administration" yaklaşımından "management" yaklaşımına geçiş yapmakta ve "public administration" "public management" şekline dönüşmektedir.

21 inci yüzyılın kamu yönetimi bu nitelikte bir kamu yönetimi olacaktır.

Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, gerek "administration" yaklaşımında ve gerekse "management" yaklaşımında bazı temel kavramlar ortak bir paydayı oluşturmaktadır. Bu ortak paydalar kamu yönetiminin bir erdemlilik yönetimi olması, yeterlilik ve yeteneklilik ilkelerine dayalı olması ve hukukun üstünlüğünün benimsenmesidir.

Önümüzdeki yüzyılda yukarıda sayılan ortak paydalara uyum sağlayamayan kamu yönetimleri ister "administration" ve isterse "management" yaklaşımında olsun büro-patolojilerin ve yönetim kirliliğinin egemen olduğu yozlaşmış Devlet yapılanı olarak ortaya çıkacaktır.

Buraya kadar yapılan açıklamalardan yola çıkarak kamu yönetiminde "administration" kavramı ile "management" kavramı arasındaki temel farklılaşmaya işaret eden unsurları belirleyen ve ortaya koyan bazı tanımlamalar yapmak yararlı olacaktır.

Bize göre, kamu yönetimi, "administration" yaklaşımı bağlamında, Devlet örgütlenmesinin kamu işlerinin ve hizmetlerinin görülmesinden sorumlu bölümlerinin kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları ile ilgili düzenlemeleri kendisine esas alan yaklaşım ve anlayış biçimidir.

"Management" anlamında kamu yönetimi ise "administration" bağlamındaki tanımda yer alan birimlerin ve sorumlu yöneticilerin işleyiş, çalışma ve davranışlarına ilişkin temel özellikleri kendisine esas alan bir yaklaşım ve anlayış biçimidir.

Yukarıda açıklandığı üzere, iki yaklaşımdan birincisi yapı, işlev, yetki ve sorumlulukları kendisine esas alırken ikincisi bu yapının benimsediği yönetim biçiminin algılanma koşulları ve uygulama özellikleri ile ilgili bulunmaktadır.

SONUÇ

21 inci yüzyıl değişik nitelikte bir kamu yönetimine sahip olacaktır. Ancak, ne var ki, bu değişiklik kamu yönetimi disiplinin kendi öz geçmişinden kopuk olmayacak, aksine olanak, kamu yönetimi disiplininin yaklaşık yüz yıla ulaşan gelişim çizgisi sürecinde gerçekleştirmiş ve geliştirmiş olduğu kuram, kavram, ilke ve anlayışlara dayalı olacaktır.

Dünya'mızı ilgilendiren ve şekillendiren toplumsal ve ekonomik koşullar, doğal olarak, kamu yönetiminin alacağı biçimi ve sahip olacağı içeriği de belirleyecektir. Kamu yönetimi kuramcılarına düşen ödev küresel ve ülkesel düzeyde toplumsal ve ekonomik koşullarda meydana gelen değişimleri izlemek, algılamak ve bunlara uygun düşecek çözüm önerileri geliştirmektir.

Günümüzde küresel çapta yürütülmekte olan kamu yönetimi düzeltim ve geliştirme çalışmalarında aranan gerçek de esas itibarıyla budur.

Özcesi, kamu yönetimi artık kaynakların kıt olduğunu ve buna karşılık kamudan hizmet ve ekonomik olanak bekleyenlerin sayısının giderek daha büyük bir hızla arttığı gerçeğini görmek zorundadır. Bu gerçek görülebildiği takdirde sorunlara isabetli, doğru ve gerçekçi çözüm süreçleri üretilebilecektir.

Günümüz Dünya'sında kaynaklar giderek azalmakta ancak buna karşılık kaynakları aralarında bölüştürecek insanları sayısı hızla artmaktadır. Paylaşımındaki adaletsizlik ve eşitsizlik kamu yönetimlerinin birer erdemlilik yönetimi olmasını yakından tehdit eden bir konuma erişmişlerdir.

21 inci yüzyıl kamu-yönetiminin çözmek durumunda kalacağı temel sorunsal budur. Belirtilen niteliği açısından kamu yönetimindeki bunalım ekonomik, toplumsal ve siyasal nitelikli bunalımlardan daha fazla önem taşımaktadır. Zira, kamu yönetimindeki sorunlara etkili çözümler getirebilmek ekonomik, toplumsal ve siyasal bunalımların da önemli ölçüde çözümlenmesi anlamına gelecektir.

Açıklıkla belirtilmelidir ki, söz konusu temel sorunu etkili bir şekilde giderecek çözüm yolları kuramsal düzeyde geliştirilmiş ve bazı ülkelerde de uygulama alanına konulmuş bulunmaktadır. Uygulamalarda elde edilen sonuçların da olumlu olduğu görülmektedir.

21 inci yüzyılda kamu yönetiminin "nasıl" olacağını belirleyen temel özellikler şimdiden bellidir ve bunlar yukarıda özetlenmiştir. Önemli ve zor olan konu bilinen çözüm yollarının uygulanabilmesi ve uygulamaların zaman içinde kalıcılığı olan bir biçimde kurumsallaştırılabilmesidir.

Kamu yönetiminde "administration" yaklaşımından "management" yaklaşımına başarı ile geçebilen ve bu geçişi kurumsallaştırabilen toplumlar 21 inci yüzyılın önde gelen toplumları olacaktır.

KAYNAKÇA

- 1 Yaşar, Firuz Demir Doç. Dr., "Belediye Yönetimi", Ankara, 1996, s. 492.
- 2 OECD, "Administration as Service, The Public as Client", Paris, 1987, pp. 136.
- 3 OECD, "Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, Paris, 1995, pp. 171.
- 4 OECD, "Responsive Government: Service Quality Initiatives", Paris, 1996, pp. 297.
- 5 Başbakanlık, İdareyi Geliştirme Başkanlığı, "2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar", Mayıs 1994, Ankara, s. 274.
- 6 Caiden, Gerald E., "Administrative Reform", Aldine, Chicago, USA, 1969, pp. XV + 239.
- 7 DPT, "Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi", Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1994, s. 45.
- 8 DPT, "Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılınması", VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 1991, Ankara, s. 145.
- 9 Drucker, Peter F., "Yeni Gerçekler", Çev. Birtane Karanakçı, 4. baskı, 1994, Türkiye İş Bankası Yayını, Ankara, s vi + 270.
- 10 Drucker, Peter F., "Gelecek İçin Yönetim: 1990'lar ve Sonrası", Çev. Fikret Uçcan, İş Bankası Yayınları, Nisan 1995, s. 378.
- 11 Drucker, Peter F., "Yönetim: Görevleri, Sorumlulukları, Uygulamaları", Çev. Fatoş Dilber, ODTÜ, 1994, s. 528.
- 12 Göre, Al, "Kırtasyeden Sonuçlara: Daha İyi İşleyen ve Daha Az Masraflı Bir Devlet Yaratmak", Eylül 1993, s. 414.
- 13 Göre, Al, "The Best Kept Secrets in Government", Random House, 1996, p. 137.
- 14 TÜSİAD, "Yerel Yönetimler: Sorunlar ve Çözümleri", Mayıs 1992, İstanbul, pp. 81.

- 15 TÜSİAD, "21 Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet", Şubat 1995, İstanbul, s. 166.
- 16 Çöker, Ziya, "Merkezden Yönetim, İl Sistemi ve Yerel Yönetim Reformu", Yeni Türkiye Dergisi, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 174-189.
- 17 Geray, Cevat, "Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı", Yeni Türkiye Dergisi, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 72-75.
- 18 Keleş, Ruşen, "Yerel Demokrasinin Neresindeyiz?", Yeni Türkiye Dergisi, Sayı 4, Mayıs- Haziran 1995, s. 66-71.
- 19 Teziç, Erdoğan, "Sorun Siyasi Rejim Yapılanması mı?", Yeni Türkiye Dergisi, Sayı 4, Mayıs- Haziran 1995, s. 7-12.
- 20 Tutum, Cahit, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", Yeni Türkiye Dergisi, Sayı 4, Mayıs- Haziran 1995, s. 133-145.
- 21 Yaşar, Firuz Demir, "Hızlı Kentleşmenin Sonuçları ve Belediyelerin Kurumsal Örgütsel ve Yönetimsel Olanakları", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı 3, Eylül 1991, s. 163-188.
- 22 Yaşar, Firuz Demir, "Belediye Reformu", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, Mart 1993, s. 11-24.
- 23 Yaşar, Firuz Demir, "Belediyelerin Temel Gereksinimi: Örgütsel ve Yönetimsel Yeniden Yapılanma", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 1, Sayı 5, Eylül 1992, s. 17-35.
- 24 Yaşar, Firuz Demir, "Bölge Valiliği ve Bölge Planlaması Kavramlarının Tanıtılması Üzerine Bir Çalışma", Türk İdare Dergisi, Yıl 50, Sayı 360, Şubat 1979, s. 1-15.
- 25 Yaşar, Firuz Demir, "Cumhuriyetin 70. yılında Türkiye'nin Kurumsal Sorunları", Türk İdare Dergisi, Yıl 65, Sayı 401, Aralık 1993, s. 87-126.
- 26 Yaşar, Firuz Demir, "Çukurova Projesi Deneyimleri Işığında Belediyelerde Reorganizasyon ve Örgütsel Gelişme", Türk İdare Dergisi, Yıl 60, Sayı 378, Mart 1988, s. 435-446.
- 27 Yaşar, Firuz Demir, "Büyük Şehir Sorunsalı", Amme İdaresi Dergisi, Mart 1995, Cilt 28, Sayı 1, Ankara, s. 93-111.
- 28 Yaşar, Firuz Demir, "Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri ve Türk Belediyeleri", Yeni Türkiye Dergisi, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 427-454.
- 29 Yaşar, Firuz Demir, "Oklokrasi" ya da Devletin ve Demokrasinin Yozlaşması", Yeni Türkiye Dergisi.
- 30 OECD, "Trends in Public Sector Pay in OECD Countries", 1995, s. 165.
- 31 OECD, Occasional Papers, 1994, No 3, "Performance Management in Government: Performance and Results-Oriented Management", Paris, 1994, s. 92.
- 32 Wood Robert ve Verena Marshall. OECD, Occasional Papers, "Performance Appraisal: Practice, Problems and Issues", Paris 1993, s. 36.
- 33 OECD, "Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice", 1996, Paris, s. 59.
- 34 Ministry of Finance, Finland, Public Management Department, "Public Management Reform Policies", 1994, s. 31.
- 35 DİE, "İstatistik Göstergeler: 1923-1995", 1996, s. 445.
- 36 DİE, "Türkiye Ekonomisi: İstatistik ve Yorumlar", Şubat 1997, s. 270.

TÜRK DEVLET YAPISINDA BELEDİYELERİN HUKUKİ STATÜLERİ VE AVRUPA BİRLİĞİNİN YEREL YÖNETİMLERE ETKİSİ IŞIĞINDA DEĞERLENDİRMELER

Enis YETER
Kastamonu Valisi

Genel Olarak Türkiye'de Yerel Yönetimler

Türkiye'de yerel yönetimler kapsamında belediyeler, il özel idareleri ve köyler bulunmaktadır. Anayasa'nın 127 nci maddesi ve ilgili diğer hukuki düzenlemelerden, bu birimlerin şu ortak özelliklerini sıralamak mümkündür:

Öncelikle bunlar, kamu tüzelkişiliğine sahip anayasal kuruluşlardır.

İkinci olarak, seçimle göreve gelen karar organlarına sahip bulunmakta ve dolayısıyla temsil esasına dayanmaktadır.

Üçüncü olarak, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olmaktadır.

Ayrıca yerel yönetimler kendi sınırları içinde, halkın yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak görevine sahiptirler. Bunun için de özel gelir kaynakları, ayrı bütçeleri, hizmetleri yürütecek personeli ve örgütleri vardır.

Son olarak merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde, mevzuatta belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisini haizdir. İdari vesayet yetkisi ise ancak şu amaçlarla kullanılabilir¹:

- a. Yerel hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi
- b. Kamu görevlerinde birliğin sağlanması
- c. Toplum yararının korunması
- d. Yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması.

Anayasa'nın 127 nci maddesinde, yerel özerklik deyimi yer almamıştır. Aynı maddenin ikinci fıkrası şu hükmü içermektedir: "Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenle-

¹ TUSİAD, Yerel Yönetimler-Sorunlar ve Çözümler, Eylül, 1995, s. 34.

nir". Buradaki yerinden yönetim ilkesinin, yerel özerklik anlamını taşıyıp taşımadığı, tartışılabilir.

Ancak Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde kabul edilen ve Türkiye tarafından da 1988 yılında imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının (Şart) ikinci maddesinde, özerk yerel yönetimler ilkesinin ulusal mevzuatla ve mümkün olduğu durumlarda anayasa ile tanınacağı, belirtilmiştir.² Dolayısıyla Şarta göre, anayasaya "özerk yerel yönetimler ilkesi" imkan dahilinde konulacaktır. Yasalarda yer alması ise zorunludur. Şunu da belirtmek gerekir ki 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında "idari ve mali özerkliğe sahip mahalli idare" deyimini kullanılmıştır.

Genel Olarak Belediyelerin Hukuki Yapılanması

Ülke genelinde belediye yönetimi, 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Yasası ile yürürlüğe konulmuş ve nüfusu 2000 den fazla olan yerleşim birimlerinde yeni belediyeler kurulmuştur.

Özellikle 1950 yılından sonra yaşanan hızlı ve düzensiz kentleşme nedeniyle belediyeler önemli bir odak noktası olmuştur. 1935 nüfus sayımında 4 milyon 128 bin olan belediye sınırlarında yaşayan kişi sayısı (Türkiye nüfusuna oranı % 25,54) 1990 yılında 39.580.000 kişiye (Türkiye nüfusuna oranı % 70'e) yükselmiştir. 2000 yılında ise belediye nüfusun 55 milyon civarında olması beklenmektedir.³

Şehirleşmesinin yoğunlaşmasıyla birlikte belediyelerin sorunları da artmaktadır. Böylece bir belediye idaresinin kuruluşu ile beraber halkın istek ve beken tileri de yoğunlaşmakta, belediye yönetimi birçok hizmeti görmekle karşı karşıya kalmaktadır.

Bu durumda belediyelerin hukuki durumlarına geçmeden önce yeni belediyelerin kurulmasını irdlemek gerekir. Avrupa ülkelerinde 70'li yıllarda tamamlanan yerel yönetim reformlarıyla, ilçe ve belediyeler füzyona tabi tutulmuş, böylece alan, nüfus ve mali kaynak itibarıyla güçlü birimler oluşturulmuştur.⁴

Bizde ise her yıl yeni birimler oluşturularak tersine uygulama vardır. 1985 yılında 1600 olan belediye sayısı bugün 2832 olmuştur. Bir belediye kurulmasında optimal alan ve nüfus büyüklüğü belirlenmemiştir.

Diğer taraftan gerek 2000 nüfusun üzerindeki gerekse altındaki yerleşim yerlerine sahip kırsal alanda uygulanacak alternatif model önem kazanmaktadır.

2 Enis Yeter, Avrupa Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum, Çağdaş Yerel Yönetimleri Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1, s. 4.

3 DPT, Belediye Nüfus Tahminleri, Haziran 1994.

4 Kadir Koçdemir, İlçe Sayılarının Artırılmasına Aykırı Bir Uygulama: Doğu Almanya Örneği, Yeni Türkiye, Sayı: 4, s. 277.

Bunun için birkaç model önerilebilir. Tüm köylerin belediye statüsüne geçmesi veya ilçe özel idaresi kurulması gibi. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan reform tasarılarında ise, ilçe bazında tüm köylerin birlik çatısı altında toplanması ve Kaymakamın başkanlığındaki bu birime genel bütçeden pay verilmesi, benimsenmiştir. Böylece halen merkezi idare birimi olan ilçe, yerinden yönetim prensibine göre yeni bir işleve kavuşmuş olacaktır. Bir belediyenin belde sınırları içerisinde gördüğü hizmetler, belde sınırları dışında ilçe yerel yönetimi birlikleri tarafından yürütülecektir.

Tabii ki bu değişiklikte, kırsal alana hizmet götüren bazı merkezi hükümet kuruluşları kaldırılacak, bunlara ait araç, gereç, personel ve mali kaynaklar yerel yönetimlere ve birliklere aktarılacaktır.

Bu çerçevede il özel idareleri de etkinleştirilmeli, ilde mevcut ve yerel nitelikli hizmet veren bakanlık teşkilatlan bu birime bağlanmalıdır.

Türkiye'de iki tür belediye yapılanması vardır: Birincisi, genel olarak belediye kuruluşu, İkincisi ise, büyükşehir statüsündeki belediyelerdir.

Belediyelerin Hukuki Yapılanması

Belediyelerin üç ayrı yasal organı vardır. Belediye Başkanı, Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni. Bunlardan belediye başkanı yürütme, meclis ve encümen ise karar organıdır. Gerek belediye başkanı gerekse meclis üyeleri doğrudan tek dereceli seçimle göreve gelmektedirler. 1963 yılına kadar belediye meclisleri, belediye başkanlarını kendi üyeleri arasından seçebilecekleri gibi, dışarıdan da seçebilme hakkına sahipti. Ancak bu seçim, il merkezi olmayan belediyelerde Valinin, il merkezi olan belediyelerde ise İçişleri Bakanının inhası üzerine Cumhurbaşkanı onayı ile yürürlük kazanıyordu.⁵

1963 yılında 307 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, belediye başkanının hemşehirliler tarafından tek dereceli çoğunluk sistemine göre seçilmeleri esası getirilmiştir.

Halen yürürlükte olan bu seçim sistemi zaman zaman tartışmaya açılmaktadır. Belediye başkanlığının iki türlü seçimle göreve gelmesi önerisi, her geçen gün daha çok taraftar bulmaktadır. Buna göre; ilk turda % 50 çoğunluğu alamayan başkan adaylarından belli bir oranın üzerinde oy alanlar ikinci turda yarışacaklardır. Bu durumda seçilen belediye başkanı daha geniş seçmen tabanına sahip olacak ve temsili demokrasi daha güçlenecektir. Ayrıca belediye meclisi üyelerinin mahalle esasına göre dar bölge sistemiyle seçilmesi de bu konudaki diğer bir öneridir.

Burada belirtilmesi gereken önemli bir husus da, kamu personelinin yerel meclislere, görevlerinden ayrılmaksızın seçilmelerini engelleyen hükümlerin kal-

5 TOBB, Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılanması, Şubat 1996, s. 87.

dırılması gerektiğidir. Son yıllardaki hükümet programlarında yer almasına rağmen, bu gerçekleştirilememiştir. Gerçekten tüm kentlilere seçilme hakkının tanınmamış olması ülkemizin büyük bir eksiğidir. Yerel politikaya katılmak, yerel meclislere üye olmak herkesin olduğu gibi memurun da hakkı olmalıdır. Madem ki yerel yöneticilik bir bilgi birikimini, bir dünya görüşünü gerektirir: eğer bu nitelikler bir memurda varsa o kent bundan niçin yararlanmasın? Memurun siyasi partilere üye olması mahzurlu görülüyorsa, siyasi parti listelerinden "bağımsız" olarak seçime katılabilmesi, düşünülebilir.

Bu noktada yerel seçilmişlikle ulusal parlamenterlik arasındaki ilişkiye de değinmek gerekir. Daha önce belediye başkanı ve yerel meclis üyelerinin TBMM seçimlerine katılabilmeleri için görevlerinden ayrılmalarını gerekli kılan yasa hükmü yokken, 28 Ekim 1995 (mükerrer) tarihli resmi gazetede yayımlanan 4125 sayılı Kanunla, 2839 sayılı Yasanın 18 inci maddesi değiştirilerek bu zorunlu hale getirilmiştir. Halbuki, değil adaylık için istifa etmeyi, her iki görevi bir kişi aynı zamanda yürütebilmelidir.

Gelişmiş ülkelerde bunu engelleyen bir hüküm yoktur. Ancak örneğin Fransa'da daha önce sayısal sınır bulunmazken, yani bir kişi çok sayıda yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde görevi bir arada yürütebilirken birkaç sene önce gerçekleştirilen değişiklikle bu üç görevle sınırlanmıştır. İki veya üç görev. Ama bir belediye başkanının, başkanlık görevini yürütürken ulusal parlamentoda üye olması, hem demokrasiyi güçlendirecek, hem de o kent sorunlarının merkezi düzeyde daha süratli ve etkin çözümlenmesinin aracı olacaktır.

Türkiye'de Belediye başkanı, hem yürütmenin başı hem de belediye meclisinin başkanıdır. Dolayısıyla güçlü bir konumdadır. Belediye başkanlığı adaylığı için ise milletvekili seçilebilme şartları yeterli olmakta, ayrı bir şart aranmamaktadır. Halbuki yöneticilik profesyonel bir olaydır. Bilgiyi, deneyimi ve kariyeri gerektirir. Bu bakımdan Anglo-sakson ülkelerinde uygulanan city manager yani şehir yöneticisinin en azından nüfusu küçük belediyelerde uygulanması fikri tartışılabilir. Bu sistemde belediye başkanı yine seçimle göreve gelecek, beldeyi temsil edecek, meclise başkanlık edecektir. Ancak yönetimin başı, başkana ve bele diye meclisine sorumlu olan profesyonel kişi olacaktır.

Belediye yasası belediyelerin yapabileceği görevleri tek tek saymış ve bu meyanda birçok yerel nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesini bu birimlere bırakmıştır. Belediyeler artık özellikle sağlık, eğitim ve kent içi trafiğin düzenlenmesi ve kontrolü konularında da yeni sorumluluklar almak istemektedirler ve bunda haklıdırlar. Sağlık Bakanlığına bağlı hastaneleri belediye ve il özel idarelerine devrederek bu konuda bir başlangıç yapmak gerekir. Zaten Devlet Hastaneleri o zamanki adıyla Memleket Hastaneleri 1953 yılına kadar il özel idarelerine bağlı idi. İlkokul öğretmenlerinin maaşı da il özel idareleri bütçelerinden

ödenmekte idi. Daha açık ifadeyle çok partili düzene geçişle birlikte yerel yönetimlerin aleyhine uygulamalarda yoğunlaşmıştır.⁶

Diğer taraftan bugün artık, yerel yönetimlerin göreceği hizmetleri yasada tek tek saymak doğru görülmemektedir. Hepimizin yakından bildiği Subsidiarite ilkesine göre, hizmetlerin esas sahibi vatandaşa en yakın birimlerdir. Üst kurumlar tarafından, ancak bu birimlerin yerine getiremedikleri hizmetler yerine getirilebilecektir. Dolayısıyla yerel yönetimler, güçleri yetecek tüm hizmetleri ifada, yetkili olmalıdırlar.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartının dördüncü maddesinde de yer alan bu ilke, Türkiye tarafından çekince konulmayan maddelerdendir. Dolayısıyla yapılacak reform çalışmalarında bu ilkenin gereği olarak yerel yönetimlerin görev alanlarındaki sınırlamaları kaldırmak gerekir. Tabi burada hemen karşımıza mali özerklik sorunu çıkacaktır. Bir belediyenin görev ve yetkilerini yasayla ne kadar artırırsanız artırın, onları karşılayacak mali kaynakları sağlayamazsınız, bu görevlerin bir çoğunu yerine getiremeyecektir.

Mali yapılanma bakımından ise Türk belediyelerinin sorunu büyüktür. Çünkü belediyeler mali açıdan merkeze bağımlıdır.⁷ Adeta merkezi hükümetin gönderdiği parayı harcayan merkezin taşra kuruluşu niteliğindedir.

Belediye gelirlerini başlıca dört ana grupta toplamak mümkündür.

Belediye öz gelirleri

Devlet gelirlerinden paylar

Devlet genel ve amaçlı yardımları

Borçlanmalar, ceza gelirleri ve diğer gelirleri.

Birinci gruptaki Öz gelirler kapsamına, Belediye Gelirleri Yasası ve Emlak Vergisi Yasası gereğince elde edilen gelirler girmektedir. Bu gelirler içerisinde, dört adet yerel vergi (İlan ve Reklam Vergisi, Eğlence Vergisi, Elektrik Havagazı Tüketim Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi), iki adet merkezi idarenin topladığı vergiden ayrılan pay (Haberleşme Vergisi, Akaryakıt Tüketim Vergisi), 12 adet çeşitli harç ve üç adet harcamalara katılma payı bulunmaktadır.

Bu vergi ve harçların bir kısmı maktu tarifeyle bağlanmış, dolayısıyla yıllık enflasyonla anlamsız hale gelmişlerdir. Birçok vergi ve harcın tarifi Bakanlar Kurulunca saptanabilmektedir. Halbuki bazı yerel vergiler belediyelere bırakılmalı, belediye meclislerine tarifeleri yapma ve vergilere belirli oran ekleme yetkisi verilmelidir.

6 Teoman Ünüsan, Yerel Yönetim Reformu, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 2, s. 5.

7 TESEV, Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme, 1996, s. 10.

Emlak vergisinden sağlanan gelir ise, vergi beyanının dört yıl için geçerli olması ve vergi oranının sabit kalması nedeniyle önemli bir değer ifade etmektedir. Gerek maktu vergi harçlar gerekse Emlak Vergisi miktarı Maliye Bakanlığınca her yıl belirlenen "Yeniden Değerlenme Oran" ile çarpılarak güncelleştirilebilir.

Ayrıca, kentleşmenin ortaya çıkardığı ranttan belediyeler yararlanmamaktadır. Rant doğuran faaliyetler belediyeler tarafından gerçekleştirilmekte olmasına rağmen taşınmazların elde ettiği yüksek değer artışından belediyeler pay almamaktadırlar.

İkinci grupta yer alan, devlet gelirlerinden ayrılan paylara gelince, Devletin topladığı vergi gelirinin % 9,25 i belediyelere ayrılmaktadır. Bu % 9,25 lik payın % 6 lık kısmı belediyelerin nüfuslarına göre her ay dağıtılmaktadır. % 3 lük kısmı Belediyeler Fonunu, % 0.25 lik kısmı ise Mahalli İdareler Fonunu oluşturmaktadır.

Üçüncü grupta yer alan Devlet yardımları ise, genel yardımlar ve amaçlı yardımlar olmak üzere iki çeşittir:

Genel yardım, Maliye Bakanlığı bütçesinin yedek ödenek tertibine konulan ve yerel yönetimlere proje karşılığı olmaksızın yapılan yardımı kapsamaktadır. Amaçlı yardımlar ise belirli bir hizmet veya yatırımı geliştirmek üzere verilen ve daha ziyade fon adı verilen meblağlardır. Şu anda yirmi civarında çeşitli bakanlıklarca kullanılan fon ve bütçe ödeneği mevcuttur. Belediye gelirleri içerisinde, çeşitli fonlar ve bakanlık bütçesinin yedek ödenek tertibine konulan ödeneklerden yapılan yardımlar önemli bir yer tutmaktadır. Tabii ki özellikle amaçlı yardımların yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyeceği ve dolayısıyla merkezi hükümetin yönlendirilmesine uymak zorunda kalacakları gerekçesiyle eleştirildiği bir gerçektir.

Borçlanmalar konusunda ise, bir rahatlık söz konusudur. Özellikle geri ödemesi seçim dönemini aşan borçlanmalara sınırlama getirilmesi yönünde eğilimler mevcuttur.

Belediyelerin mali özerkliğinden bahsedebilmek için, belediyelerin öz gelirlerinin, bütçe toplam gelirlerine oranının en az % 50 ler düzeyinde olması gerekir.

Öz gelirleri artırma yönünde yapılacak iş, "hizmetlerden yararlananların bedelini ödemeleri gerektiği" ilkesinin esas alınması olmalıdır. Hizmetleri tüm belde halkına bedelsiz ya da maliyetinin altında götürmek yerine sadece gelir bakımından alt grup insanlarına bu hizmetleri ucuz vermek veya onlara sübvansiyon yapmak gerekir.

Diğer taraftan belediyeler, belde halkının gereksinimlerini karşılamak üzere ticari ve sınıai faaliyetlerde bulunabilmektedirler. Bu faaliyetlerin temel özelliği

ekonomik olmakla beraber bir bölümü kamu hukuku esaslarına göre örgütlenmiş olup, diğer bölümü ise özel hukuk kurallarına göre oluşturulmuştur. Özel hukuk kurallarına göre kurulan belediye şirketlerinin zaman zaman genel ekonominin kötü gidişinin sorumlusu olarak da gösterildiğine tanık olmaktadır.

Şirketleşmeye yönelmenin nedenleri arasında, bürokrasinin katı kurallarından ve denetiminden kurtulmak, kamu personel rejimi içinde kaliteli eleman çalıştırmada karşılaşılan sorunlar ve özel sektör imkanlarından yararlanmak düşüncesi sayılabilir. Daha önce belediyeler Ticaret Kanunu hükümlerine göre serbestçe şirket kurabilirlerken, 1994 yılında yürürlüğe giren bir yasayla şirket kurulabilmesi için Bakanlar Kurulundan izin alınması şartı getirilmiştir.

Belediyelerin yerel halkın ekonomik gelişmesini sağlamak için gerekli çalışmalarda bulunmaları, kişi, kurum ve özel teşebbüs ile işbirliği yapmalarının yararı açıktır. Bu çerçevede hangi işletme modelini seçeceklerine ve bu model içerisinde özelleştirmeyi nereye kadar ve hangi ölçülerde götüreceklerine kendileri karar vermelidirler. Belediye hizmetlerinin yürütülmesinde rasyonel işletmecilik esaslarına uyulmasına, alternatif üretim ve dağıtım yöntemlerinin kullanılmasına ağırlık tanınmalıdır. Şüphesiz hizmetlerdeki etkinlik ve verimlilik, mali ve idari yapı ile olduğu kadar üretim teknik ve yöntemleri ile de ilgilidir.

Diğer taraftan belediyelerin iktisadi teşebbüsler eliyle yürütecekleri sınai ve ticari nitelikteki hizmet ve faaliyetlerle ilgili mevzuat dağınık ve yetersizdir. Bu bakımdan yerel yönetimler iktisadi teşebbüsleri kuruluş, organlar, görev, yetki ve denetimleri hakkında genel bir yasal düzenleme yapılmalıdır.

Belediyeler üzerindeki idari vesayete gelince, belediyenin kurulmasından, birçok uygulamalarına kadar vesayet yetkisi söz konusudur. Belediyeler üzerindeki idari vesayeti dörde ayırmak mümkündür:

- * Belediye kararları üzerinde vesayet
- * Belediye organları üzerinde vesayet
- * Belediye personeli üzerinde vesayet
- * Belediye eylem ve işlemleri üzerinde vesayet.

Gerek belediye meclisleri gerekse encümenlerinin bir kısım kararları ancak yetkili makamın onayı ile kesinleşmektedir. Belediye yasası bu makamları, kararın çeşidine göre belirlemektedir. Örneğin nüfusu 80.000 den fazla olan bir şehrin sınırlarının onay yetkisi İçişleri Bakanlığındadır. Kaymakam, Vali, Bakanlar Kurulu, İl İdare Kumrunun da değişik kararlar üzerinde onay yetkisi bulunmaktadır.

Organlar üzerindeki vesayet yetkisi ise İçişleri Bakanlığı veya Danıştay tarafından kullanılmaktadır. Anayasaya göre "Mahalli İdarelerin seçilmiş organları-

nın organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur."

Belediye meclisinin feshi veya belediye başkanının faaliyet raporunun reddi veya gensoru yolu ile düşürülmesi Danıştay kararı ile gerçekleşir. İçişleri Bakanı ise hakkında soruşturma veya kovuşturma açılmış belediye başkanı veya meclis üyelerini kesin hükme kadar görevden alabilmektedir.

Belediye personeli üzerindeki vesayet ise hayli ağırdır. Belediye kadrolarının ihdası, derece, sınıf ve ünvan değişiklikleri Bakanlar Kurulu kararıyla olmaktadır. Tüm yerel yönetim birimleri için yılda tek bir kadro kararnamesi çıkarılmaktadır. 1996 yılı kararnamesi henüz yeni çıkmıştır. Sözleşmeli personel çalıştırması ise Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine İçişleri Bakanlığınca onaylanmaktadır. Bunların dışında belediyelerin bir araya gelerek birlik kurmaları Bakanlar Kurulu kararıyla olabilmektedir.

İdari vesayet türlerinin bir kısmı aşın bir bürokrasiye ve kırtasiyeciliğe yol açmaktadır. Anlamını yitiren bu tür denetim usulü yerine etkin ve rasyonel unsurların yer aldığı bir sistemin yerleştirilmesi gerekir.

Şart'ın 8 inci maddesinde, idari vesayet ilke olarak hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırılmıştır. Sadece, merkezi idare kuruluşlarına ait olup da, yerel yönetim birimlerine yaptırılan merkezi nitelikteki hizmetler açısından ancak yerindelik denetimi mümkün olabilecektir. Gerçekten yerel yönetimlerin iş ve işlemlerinin yerel halkın yararına olup olmadığının denetlenmesi, yerel demokrasiyi ilgilendiren bir konudur ve öncelikle kent halkına ait olmalıdır.

Büyükşehir Belediyesi Yapılanması

1930 yılında yürürlüğe giren Belediye Yasası, İstanbul hariç tüm belediyeleri aynı statüye tabi tutmuş, yani 2000 nüfuslu bir belediye ile nüfusu milyonla ifade edilen bir metropol aynı sistem içinde düzenlenmiştir. İstanbul için öngörülen sistemde ise, il özel idaresi ve belediye birleştirilmiş, Vali ve Belediye Başkanlığı görevi atama ile gelen aynı kişiye toplanmıştır. Bu düzenleme 25 yıl uygulanmış ve 1956 yılında kaldırılmıştır.

Büyük şehirleri aynı bir yönetim tarzına kavuşturma çalışmaları ise özellikle 1970 li yıllarda yoğunlaşmış fakat sonuca 1982 Anayasasından sonra ulaşılmıştır. Anayasanın 127 nci maddesinin içerdiği "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" hükmü üzerine 3030 sayılı Yasa kabul edilmiş ve böylece büyükşehir belediyesi modeli uygulamaya konulmuştur. Ancak yasa ile coğrafi, demografik ve ekonomik farklılıklar dikkate alınmadan büyükşehirlerin tümü aynı düzenlemeye tabi kılınmışlardır. Böylece bir büyükşehirin özelliklerinin ve yönetim biçiminin organizasyonunda gözönünde tutulması, söz konusu olmamıştır.

İki kademeli metropoliten yönetim biçimi olarak özetlenebilecek bu modelde kentin tümüne hitap eden makro ölçekli hizmetler Büyükşehir Belediye Başkanlığınca, klasik belediye hizmetleri ise daha ziyade ilçe veya alt kademe belediyelerince yerine getirilmektedir. Bugün 15 Büyükşehir Belediyesi mevcuttur. Bunlardan sekizinde büyükşehir belediyesinin altında ilçe belediyesi, yedisinde ise alt kademe belediyesi bulunmaktadır. Her ikisi de aynı görev, hak ve yetkiye sahiptir. Tek fark, yedi büyükşehir belediyesinin mülki taksimat olarak ilçe oluşturulmadan kurulmuş olmasıdır.

Büyükşehir belediyesinin organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanıdır. Büyükşehir Belediye Meclisi, belediye sınırları içinde kalan belediye meclisleri üye sayısının her biri için beşte biri almak suretiyle bulunacak üye ile ilçe belediye başkanlarından oluşur. Meclisin başkanı, Büyükşehir Belediye Başkanıdır.

Büyükşehir Belediye Encümeni ise, diğer belediyelerden farklı olarak sadece atanmış daire başkanlarından oluşur. Encümene Büyükşehir Belediye Başkanı başkanlık eder. Büyükşehir Belediye Başkan çok güçlü konumdadır. Büyükhşehre bağlı belediyelerin tüm kararlarını, onamak yetkisine sahiptir.

Büyükşehir belediyelerinde ayrıca City Manager fonksiyonunu görmek üzere ihdas edilen yeni bir kurum vardır; Büyükşehir Genel Sekreteri. Fakat uygulamada aynı fonksiyonu gördüğünü söylemek güçtür. Çünkü Büyükşehir Belediye Başkan yönetimde etkinliği kendi üzerine almaktadır. Genel Sekreterin ataması, Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi, İçişleri Bakanının onayı ile olmaktadır. Genel Sekreter aynı zamanda Encümen üyesidir.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe veya alt kademe belediyeleri arasında çeşitli görev uyumsuzlukları ortaya çıkmaktadır. Bu bakımdan görev ve yetki dağılımının yeniden ele alınarak daha nesnel kıstaslara bağlanması gerekir.

Büyükşehir belediyelerine ek mali olanak sağlanmıştır. Bunların içinde en önemlisi, o ilde toplanan vergi tahsilatının % 5 inin bu belediyeye bırakılmasıdır. Yönetim biçiminden ziyade, bu ek kaynak esas motivasyonunu oluşturmakta ve büyük, küçük birçok il merkez belediyesi bu statüye geçmek istemektedir.

Avrupa Topluluğunun, Yerel Yönetimler Açısından İrdelenmesi

Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması 25 Mart 1957 tarihinde imzalandığında 2. Dünya Savaşı sonrasında yeşeren umutlar bir adım daha ileri gidiyordu. Antlaşmanın giriş kısmında, "Avrupa halklarının daima daha fazla yakınlaşmasından söz edilmesi ekonomik gözükten bu bir araya gelmenin, ileride siyasi nitelik alacağının ilk işaretini veriyordu.

28 Şubat 1986 tarihinde imzalanan Avrupa Tek Senedi ve 1992 yılında gerçekleştirilen İç Pazar ile sınırlar kaldırılırken, mal, kişi, hizmet ve sermayenin

serbest dolaşımı da sağlandı. Böylece, o ana kadar daha çok ekonomik olan boyuta politik boyut da eklenmiş oldu.⁸ Üye devletlerin yerel yönetimleri, Avrupa Birleşik Devletini gerçekleştirme yolunda bir motor görevi üstlenmekle beraber, bu politik birlikten etkilenmek endişesini de hep taşımışlardır.

7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht'de Avrupa Birliği Antlaşması imzalanmış ve Avrupa Topluluğunun adı bundan böyle "Avrupa Birliği" (AB) olarak değiştirilmiştir.

AB supranasyonal bir organizasyondur. Bu özelliği ile AB geçmişteki ve günümüzdeki uluslararası kuruluşlardan ayrılır. Bunun en önemli sonucu, Birlik hukukunun üye ülkelerde doğrudan etkili olması ve üye devletler hukukuna göre önceliğinin bulunmasıdır. Avrupa hukukunun yürürlüğe girmesi için üye devletlerde herhangi bir mekanizmaya ihtiyacı yoktur. Üye devletlerin mahkemeleri de bu hukuka uymak zorundadır. Hatta sadece üye devletlere ve bunlara bağlı kamu kurumlarına değil, gerçek ve tüzelkişilere de doğrudan etki yapmaktadır.

AB'nin artan öneminin, gittikçe yoğun biçimde, yetkilerin üye devletlerden Birlik organlarına kaymasına neden olacağı açıktır. Bu anlamda Brüksel'de alınan kararların kamu yönetimine ve yerel yönetimlere doğrudan etkisi olacaktır. Siyasi birliğe giden yolda, yönetimde merkeziyetçiliğe kayılacağına dair kuşku vardır. Bu tereddütler, özellikle kalkınmalarını yerel yönetimlerin katkısıyla gerçekleştiren ülkelerde yoğunluk kazanmaktadır.

Avrupa hukuku literatüründe üç kademeli bir yapılanmadan söz edilmektedir: AB, üye Devlet ve Bölgeler.

Ancak bazı Avrupa politikacıları, bölgenin yer aldığı üçüncü kademede yerel yönetimleri de telaffuz etmektedirler. Eski Komisyon Başkanı Jacques Delors da bir makalesinde⁹;

Avrupa Topluluğunu; Ortak girilen aksiyonlar için ortak iradenin ifadesi,

Üye ülkeyi; Birlikteliğin canlı ve devamlı kaynağı,

Bölgesel ve yerel yönetimleri ise; günlük yaşamla sıkı ilişki ve yurttaşın en yakın birim olarak, nitelendirmektedir.

AB üyesi ülkelerin gerek devlet yapılanması gerekse yerel yönetim yapılanması farklılık göstermektedir. Üye devletler beş ayrı kategoride değerlendirilebilirler:

- Federal Almanya, Avusturya ve Belçika gibi federal devletler

8 Enis Yeter, Avrupa Topluluğu Hukukunun Mahalli İdarelere Etkisi, İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi, Sayı: 85-86, s. 27.

9 Das Parlament; 3 Haziran 1988, S. 11.

- İspanya, İtalya gibi bölge yönetimine ağırlık veren devletler
- Fransa, Hollanda, Portekiz ve İsveç gibi yerinden yönetim ilkesinin hakim olduğu devletler
- Lüksemburg ve Yunanistan gibi üniter devletler
- Danimarka, İngiltere, İrlanda ve Finlandiya gibi üniter olmakla birlikte, bölge ve belde idaresi arasında idari birimlere sahip devletler.

Avrupa'da yerel yönetimlerin yapılanması da bir bütünlük arz etmemektedir. Büyüklüklerinden, idari makamlarla olan ilişkilerine, mali güçlerinden görev ve yetki alanlarına kadar değişiklikler göstermektedir. Örneğin 70.000 civarındaki toplam belediyelerin yaklaşık yansı Fransa'dadır. Diğer taraftan İngiltere'de yerel otoriteler merkezi yönetimin taşradaki birer uzantısı olarak değerlendirilirken "other parts of the machinery of government" kıta Avrupası ülkelerde, ölçütü farklı olmakla beraber, geniş yönetim gücü ile varoluş kaynağını yasadan alan yerel yönetimler bulunmaktadır. Yönelinen Avrupa birliğinin, bu farklı yerel yönetim yapısını etkileyeceği ve bu farklı yapılanmanın telafi edilerek Avrupa hukukunun tek şekilde uygulanmasını sağlayacağı iddia edilmektedir.¹⁰

Ancak güçlü yerel yönetimlere sahip ülke yöneticilerinin, bu konudaki hassasiyetlerini zaman zaman dile getirdiklerini görmekteyiz. Nitekim Federal Almanya Başbakanı Helmut Kohl 4 Nisan 1990 tarihinde Speyer İdari Bilimler Enstitüsünde yaptığı konuşmada şöyle demiştir:¹¹

"Milliyetlerin ve bölgesel farklılıkların aynı potada eritildiği bir Avrupa bizim hedefimiz değildir. Avrupa birliğine giden yolda vatandaşın katkısı ve katılımı ihmal edilmemelidir. Federal Devlet yapımızın bir parçası olan geleneksel Alman yerel yönetim sistemini, Birleşik Avrupa'da da devam ettirmek bizim için önemlidir."

Fakat şu da bir gerçek ki, Avrupa hukuku gittikçe artan biçimde yerel ve bölgesel yönetim birimlerinin görev alanına müdahale etmektedir. Böylece Anayasanın tanıdığı yerel özerklik hakkı, AB tarafından kullanılan yasama erki ile zedelenebilmekte ve yerinde alınması gereken kararlar Brüksel'e taşınabilmektedir. Bu bakımdan Birlik hukuku ile yerel yönetimlerin yerinden yönetim istekleri arasındaki çatışmanın sürmesi kaçınılmaz görülmektedir.

İç Pazar'ın gerçekleşmesi ile birlikte yerel yönetimler bir dizi görev ve sorunlarla karşılaşmışlardır. Bunları ana başlıklar altında şu şekilde saymak mümkündür:

10 Enis Yeter, Avrupa Topluluğu 1992-Tek Pazarı ve Federal Almanya Yerel Yönetimleri, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 23, Sayı: 3, s. 69.

11 a.g.m. s. 78.

1. Yabancıların kamu hizmetlerinde istidamı ve işçilerin serbest dolaşımı,
2. Yerel ve bölgesel yatırım teşvik uygulamaları,
3. Yerel seçimlerde yabancılara seçme ve seçilme hakkı verilmesi,
4. Yerel yönetimlerce yapılan kamu ihalelerine Avrupa Komisyonunun müdahalesi,
5. Çevre sağlığı ve gıda standardı konusunda yerel yönetimlerin büyük yükümlülükler altına girmesi,
6. Enerji temini ve şehir içi yolcu ulaşımında belediyelerin tek yetkili olmaktan çıkarılması,
7. İmar Planlarının yapılması ve inşaat sektörüne Avrupa Birliğinin müdahalesi,
- 8 Yerel yönetim bankacılığının mevcut karakterinin zedelenmesi ve ekonomik yapının dayanağı ve garantisi durumunun kaybolması,
9. Avrupa vergi hukukunun bütünleştirilmesi fikri karşısında yerel vergi politikalarından ödün verilmesi,
10. Yerel radyo ve televizyon yayınlarına müdahale edilmesi.

Bunlar içinde yabancılara seçme ve seçilme hakkı verilmesi hususu özellikle Türkiye bakımından da önem ifade etmektedir:

Avrupa Komisyonu 1988 yılında, başka bir ülkede ikamet eden AB üyesi ülke vatandaşlarının o ülkede Avrupa Parlamentosu ve yerel seçimlere aktif ve pasif olarak katılmasını öngören mevzuat taslağını yayınladı. 1989 yılında ise Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen tavsiye kararı ile 5 yıl süre ile bir ülkede ikamet eden bütün yabancılara seçme ve seçilme hakkı tanınması öngörüldü.

AB üyesi İsveç, Danimarka, Hollanda ve İrlanda'da bu hak tüm yabancılara tanınmıştır. İspanya Anayasasına göre ise karşılıklılık esasına göre tanınmaktadır. Almanya'nın Hessen eyaletinde ise AB üyesi devlet vatandaşları 2 Mart 1997 de ilk defa mahalli idare seçimlerinde bu hakkı kullanmışlardır.

Ancak bunlar dışındaki Avrupa devletlerinde tüm yabancılara yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkının verilmemiş olmasını, gerçekleştirilmek istenen "Avrupa Yurttaş" fikriyle bağdaştırmak hayli zordur. Şu anda dört milyon üzerinde, bu seçim hakkından yoksun kişi bulunmaktadır. Her şeyden evvel bu husus Roma Antlaşmasının 7 nci maddesinde yer alan "Bir devlet uyruğundan dolayı aşağılanma yasağı"na ters düşmektedir.

Yaşadığı Almanya'da Alman yurttaşıyla aynı yükümlülüğe sahip olan, Ceza Kanunu, Medeni Kanunu ve Vergi Kanunları uygulamasında hiçbir fark gözetil-

meyen, üstelik yaşadığı beldenin yönetimince alınan tüm kararlara uymak zorunda olan bir Türk'ün, belediye meclisi seçimlerine katılmaması, herhalde demokratik bir uygulama değildir.

Diğer taraftan Maastricht Anlaşmasının 3. maddesinin B fıkrasında şöyle denilmektedir:

"Açıkça yetki alanına girmeyen durumlarda AB subsidiarite ilkesine uygun hareket eder. Aynı ilke, AB ile yerel ve bölgesel tüzelkişiliğe sahip kuruluşlar arasındaki ilişkiler bakımından da geçerlidir".

Anlaşmada bu şekilde, subsidiarite ilkesine yer verilmiş olması olumlu bir gelişmedir. Bu anlamda kararlar, vatandaşa en yakın süreç içinde alınacak ve uygulanacaktır. Bunda Almanya eyaletlerinin (Land) kendi özerklik alanlarını koruma konusundaki duyarlılıklarının ve bu özerkliklerinin bütünleşme sonucunda sınırlanabileceği endişesinin önemi büyüktür.¹²

Maastricht Antlaşmasının yürürlüğe girmesinden sonra Avrupa Komisyonu her yıl hazırladığı raporla subsidiarite ilkesinin hayata geçirilmesini izlemektedir. 15-16 Haziran 1997 tarihindeki Amsterdam hükümetler konferansı için hazırlanan ve beş yıllık uygulamayı gösteren raporda ise, ilginç saptamalar bulunmaktadır.

Rapora göre olumlu beklentilerin aksine, bu ilkenin uygulanmasıyla birlikte Avrupa bütünleşmesi yolunda engellemeler sadece Londra'dan değil, diğer bütün ülkelerden de gelmeye başlamıştır. Komisyon raporu, işbirliği sürecinin etkin ve daha az demokratik yöntemlerle sürdürülmeye çalışıldığına işaret etmekte, bilhassa sağlık, tüketicinin korunması, iş güvenliği ve işsizlikle mücadele konularında subsidiarite ilkesinin Birlik hukukunu zayıflattığını ileri sürmektedir.

Avrupa Parlamentosuna göre ise, bu ilke, bir hukuk normu olarak sadece Avrupa Birliğinin organlarını bağlamalı ve bu organların yasama faaliyetlerinde gözönünde bulundurulmalıdır.

Maastricht Antlaşmasının 198 a-c maddesinde ise bölgeler düzenlenmiştir. Burada bölgeler; çoğulculuğun, rekabetin iş ve güç dağılımının, sorunların çözümünün ve entegrasyonun garantisi olarak nitelendirilmektedir. Başka bir deyişle, bölge yönetimleri dışındaki yerel yönetimler AB tarafından sadece idari yapılanmanın bir kademesi olarak görülmekte, politikalar konusunda partner olarak kabul edilmemektedir. Bu da yerel yönetimlerin güçlenmesinin engellenmesi işareti olarak, görülebilmektedir.

Burada belirtilmesi gereken bir husus da, Maastricht Antlaşması ile, bölgelerin ve yerel yönetimlerin AB karar alma süreçlerini etkilemesi için Bölgeler

12 Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s. 68.

Komitesi kurulmuş olmasıdır. İstişari bir organ bu komite dört yıl için seçilen üyelerden oluşmaktadır. Üç yeni üye devletle birlikte komitede yerel yönetim temsilcilerinin sayısı bölge temsilcilerini geçmiştir (119/112).

15-16 Mayıs 1997 tarihlerinde Amsterdam'da toplanan bölge ve yerel yönetim temsilcileri yayınladıkları "Amsterdam Bildirgesi" ile subsidiarite ilkesinin titizlikle uygulanmasını ve Bölgeler Komitesine daha fazla yetki verilmesini talep etmişlerdir. Bu meyanda yerel yönetimlerin, vatandaşları yarının Avrupa'sına götürecek köprüler oldukları dile getirilerek, komiteye Avrupa Komisyonu ve Bakanlar Konseyi yanında, Avrupa Parlamentosunu da etkileme imkanının verilmesi ve Adalet Divanında dava açma yetkisinin tanınması istenmiştir.

Avrupa Birliği çerçevesinde oluşturulan birçok yapısal fon ve ödenekten üye ülke yerel yönetimlerinin yararlanabilmesi söz konusudur. Bu fonların en önemlileri olarak; Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu ile Tarım Destek ve Garanti Fonu sayılabilir. Ayrıca Avrupa Yatırım Bankası tarafından özellikle çevre ve şehir imarı konularında yerel krediler verilmektedir. Ancak bu tür mali imkanlardan yararlanmaların, yerel yönetimlerin özerkliklerini zedeledikleri iddiasını, burada da işitmek mümkündür.

Buraya kadarki belirttiklerimizden çıkacak sonuç, yerel yönetimlerin Avrupa entegrasyonundan etkileneceği, belki de zarar göreceğidir. Yerel yöneticiler ise şüphesiz ki Avrupa Birliğinden yanadırlar. İç Pazar ve Para Birliğinin gerçekleşmesini istemektedirler. Ancak siyasi entegrasyonun, geleneksel yerel yönetim yapılanmasını bozmamasını da arzu etmektedirler. Merkezîyetçi eğilimleri reddetmektedirler. Yerel nitelikli kararların, Brüksel'deki yeşil çuhali masalar yerine bizzat yerinde, vatandaş yakınında alınmasını ve uygulanmasını savunmaktadırlar.

Eylül 1996 ortalarında Konrad Adenauer Vakfı öncülüğünde Alman yerel yönetim temsilcileri, politik ve akademik şahsiyetlerin katıldığı kongre neticesinde yayınlanan Petersberg Bildirgesinde, bu konuda bazı tespitlerde bulunmaktadır.¹³

Buna göre, yerel yönetimlerle ilgili ekonomik ve toplumsal şartlar, üç merkezî eğilim tarafından belirlenmektedir. Bu eğilimlerden;

Birincisi; gündelik hayatın uluslararası nitelik alması, pazarların ve firmaların globalleşmesi, iş bölümünde yeni formların gündeme gelmesi, dünyanın sınırsız iletişimi mümkün kılan bilgi ağları ile küreselleşmesi ya da global köy haline gelmesi;

İkincisi; bölgeler arasında rekabetin her geçen gün daha da artması;

13 Petersberger Manifest, "Europäische Perspektiven deutscher Kommunen", VOP, Nr. 10-11/1996. s. 31-32

Üçüncüsü ise; toplumun yeniden sorgulanmaya başlaması, ferdietçilik ile toplumsal dayanışma arasında çatışma, yeni sosyal şartlar altında beldelerin kimlik kazandırıcı bir fonksiyon almalarıdır.

Petersberg Bildirgesinde ayrıca, AB tarafından yürürlüğe konulan düzenlemelerde, yerinden yönetim ilkelerinin çok az dikkate alındığı belirtilmektedir. Bunda üye ülkeler içinde merkeziyetçi tavıra sahip olanların çoğunlukta olduğu ve ülke temsilcilerinin daha ziyade ulusal devlet veya eyaletlerin çıkarlarını öne çıkarmalarının payı olduğu hususları yer almaktadır.

Sonuç

Geleceğin yerel yönetimleri, yurttaşın istemleri temelinde, bir organizasyon ve iletişim yapılanması içinde olacaktır. Bu ise, idari hiyerarşilerin zayıflaması, bazı kademelerin kaldırılması ve vatandaşlarla yönetim arasında yeni bir bilgi ve iletişim ağıının kurulması yolunu açacaktır. Bilgi iletişim araçlarının gelişimi, yeni katılım süreçlerini başlatacaktır. Böylece vatandaş biçimlendirme ve kontrol aşamalarında da aktif rol oynayacak, idarenin üzerinde etkin bir denetim mekanizması oluşturacaktır.

Bilgi toplumunda merkezi kamu yönetimi büyük bir bölümü ile artık işlevini tamamlayacak, dolayısıyla yerel yönetim birimleri kendi görevleri yanında bu fonksiyonları da yüklenecektir.

Türk yerel yönetimleri ve Türk belediyelerinin idari, hukuki ve mali sorunları vardır. Yerel Yönetimler Reformunun biran önce sonuçlandırılarak bu sorunların, Avrupa Yerel Yönetimleri Özerklik Şartı'na uygun olarak, çağdaş ve demokratik bir anlayışla yenilenmesi sağlanmalıdır.

Amaç, insanımızın daha müreffeh ve mutlu yaşamasıdır. Bu bakımdan, devletimizin üniter yapısını bozmayacak ve bütünlüğünü zedelemeyecek şekilde, bu reform çabalarını sonuca ulaştırmak zorundayız. İki Almanya'nın birleşmesinden sonra eski Doğu Almanya'da yapılan en önemli reformlardan birisi özelleştirme, diğeri ise yeniden idari yapılanmadır. Ülkemizin bugünkü sıkıntılarının nedeni de herhalde bu iki reformun süratli ve etkin bir şekilde yapılmamış olmasında yatmaktadır.

Sonuç itibarıyla Türkiye'nin AB kesin üyeliği tarihinden bağımsız olarak, yerel yönetimlerimizi güçlendirmemiz ve Avrupa hukukunu yakından takip etmemiz gerekir.

TÜRK YEREL YÖNETİMLERİNİN İŞLEVSELLİĞİ VE 1997 MAHALLİ İDARELER REFORMU

Prof. Dr. Zerrin Toprak KARAMAN*

**"Ben taşın neden düştüğü ile değil,
nasıl düştüğü ile ilgileniyorum"**

Galile

BİRİNCİ BÖLÜM

I GİRİŞ YERİNE, KAMU YÖNETİMİNDE "İŞLETMECİLİK" SENDROMU

Özel sektörde olduğu gibi, kamu yönetiminde de "etkililiğin" sağlanması yönetim bilimini en çok ilgilendiren konular arasındadır. Son yıllarda, Türk kamu yönetiminde işletmecilik ilkelerine doğru bir kayış, akademik düzeyde bir merak vardır. Aslında sadece kamu yönetimi eğitimi alan araştırmacıların işletme (firma) modellemelerine doğru değil, aynı zamanda işletme temel eğitimi alanlardan da kamu yönetiminin sorunlarına giderek yükselen karşılıklı etkileşim dikkati çekmektedir. Çeşitli kamu iş yerlerinde yapılan anketler "işletmeci" gözlüğü ile değerlendirilerek kamu yönetiminde etkinliği sağlayacak anahtar formüller gibi sunulmakta ve yorumlanmaktadır. Ancak özel sektör için doğru olan kurallar kamuyu her zaman başarıya götürmeyebilir. Yerel topluluk yerine, "müşteri", yerel hizmet yerine de "üretilen mal" söylemini öne çıkararak, kamu yönetiminde kronikleşmiş sorunları çözmek kolay değildir. Oysa vatandaşlar (hemşehri), müşterilerden farklı haklara sahiptir. Onlar sadece oy kullanan değil, aynı zamanda bilgi verilen, yönetime ilişkin hak ve borçları olanlardır (1580, md. 13).

Şüphesiz bu etkileşimin kendi içinde tutarlı nedenleri bulunmaktadır. Politik iktisadın değişen dinamikleri, iş pazarının esnekliği ve ileri bir uluslararası rekabet gibi unsurlar, yerel ve bölgesel düzeyde kent yönetiminde klasik yönetimden, girişimciliğe doğru bir değişmeye yol açmaktadır. Merkezi düzeyde olduğu kadar yerel düzeyde de, sosyal refah devletinden girişimciliğe öne çıkaran bir devlete

* Dokuz Eylül Üniversitesi İlk İd. Bil. Fak. Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

işaret eden bir dizi projeler ortaya konmaktadır. Bu projelerde, yerel otoritelerin ötesinde çeşitli alanlardaki diğer kuruluşlar da yerel ekonomik gelişmede yer almaktadırlar. Yerel yönetimlerde "post-fordist" yaklaşım olarak formüle edilebilecek bu çalışmalar oldukça yenidir. Aşağıda geleneksel yönetim ile yerel yönetimin gelişmesi için gerekli aktörler tablolştırılmıştır.

YENİ YÖNETİM DEĞİŞİM MODELİ

	Geleneksel Yönetim	Yenilikçi Yönetim
Yapılar	Katı Bürokratik Yapı Hiyerarşi Güçlü Merkeziyetçilik	Dar merkez Geniş, sınırsız çevre Yerelleşme
Sistemler	Merkezi kontrol Ayrıntılı denetim	Performans hedefleri Fiyatlandırma merkezleri ve İç pazarlar
Kadrolama	Geniş personel kadrosu (Sabit, sürekli) Merkezileşmiş pazarlık	Az sayıda, uzman personel Esnek, geniş çevre Yerelleşmiş pazarlık
Yönetim Kültürü	Esnek olmayan yönetim Yasal ve finansal güvenilirlik Profesyonellik Hizmet dağıtımında nicelik	Esnek yönetim/katılımcı Fayda-Maliyet analizi Müşteri/hemşehri talepleri Hizmet dağıtımında nitelik

Post Fordist yaklaşımlar hakkında ciddi eleştiriler bulunmaktadır. Türkiye ise henüz yabancı yazından aktarma dönemini yaşamaktadır ve kapsamlı çalışmalar henüz gerçekleştirilmiş değildir.

Bu tartışma biraz daha geliştirildiğinde, toplumsal boyutuyla, yerel yönetimlerin hizmetlerinde etkili olabilmesi için, i) yürütülen çalışmaların ve hizmetlerin yerel topluluklar ile bireyin gereksinmelerine, beklentilerine yönelik olması ii) hizmetlerin yürütülmesinde "kamu yararı" ölçütünün sürekli gözönünde tutulması gerekliliği¹ iki önemli ölçüt olarak gösterilmektedir. Oysa bu iki ölçüt aslında birbiriyle çelişmektedir. Yerel toplulukların beklentileri ve gereksinimleri ile geniş tabanlı kamu yararı nasıl bağdaşacaktır. Çok bilinen bir gerçek de yerel siyasetin, baskı gruplarından yoğun etkilendiğidir. Nitekim, Amerika'da "iyi yönetim" amaçlı önlemlerin alınabilmesini sağlamak amacıyla yapılan lobicilik faali-

1 Bkz. Selçuk Yalçındağ (1997); "Yerel Yönetimlerde Etkinlik", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt, 6, Sayı. 1.

yetlerinin başarı değerlendirmesinde², stratejik hatalar olarak, "siyaset üstü olma" ve "objektif kamu yararına inanç" gösterilmektedir.

Siyaset üstü olma tercihinde, tek başına yasa çıkarmanın sorunları çözümlemeyeceği ve dışarıdan siyasi baskı yapılmadıkça yeni yönetim birimleri kurmanın ya da eskileri re-organize etmenin işe yaramayacağı, ikinci tercih durumundaki objektif kamu yararına inanç açısından da, geniş tabanlı ancak organizasyonu zor çıkarları temsil gereksiniminin sivil reform taleplerinin varlık nedeni olduğu düşünülse de, böyle bir tutumun, siyasi alanda esneklikten uzaklaşmaya yol açacağından, siyasi pazarlıkta başarısızlığa neden olacağı³, görüşü ileri sürülmektedir.

Katılım modelinde, demokrasiye, yurttaşların yüz yüze tartışmalarla toplumda herkesin geleceğini etkileyebilecek politik sorunları çözümledikleri bir sistem olarak bakılmaktadır. Ancak, yasaların uygulamaya konulmasını talep eden siyasi olarak organize bir grup var olmadıkça reform yasalarının işe yaramayacağı anlaşılmıştır.⁴ Yerel yönetim ve demokrasi için yeniden yapılanma tartışmalarında yerel düzeyde temsil ile devletin örgütlenme biçiminin gerçekçi bir tespiti ile işe başlamak gerekir. Çünkü her ikisinin çıkarları her zaman uyumlu bir beraberlik içinde değildir. Çatışan yönleri uzlaştırarak, daha etkili ve katılımcı bir yerel yönetim sistemi ve demokrasi geliştirilebilir.

Yeniden yapılanmanın bir yönü de hizmet verilen durumundaki "hemşehri" ile hizmeti veren ilişkisi geliştirilerek yeni bir bakış için daha iyi şartlar, hizmet verilene uygun koşullar ve onların tepkilerini dikkate alacak mekanizmalar, bireylerin yönetimde başarılarını arttırmakla ilgilidir. Bireysel değişikliklerin yayılması karmaşık yapıları da etkilemektedir. Bu değişiklikler yerel ölçekte, meclis ve komisyon üyelerinin işlerini de etkileyebilir. Komisyonların daha çok ihtiyaçlar üzerine yoğunlaşması beklenirken, yürütme ve yönetime daha fazla hareket serbestisi vererek denetimleri artan oranda gündeme gelecektir. Bu durum, kendileri kabullenmeye hazır olmasalar da meclis üyelerinin verimlilik ve stratejik yönetim açısından görevlerinin tanımlanmasını gündeme getirmiştir. Burada yeri gelmişken, Türk yerel yönetimleri Avrupa Birliğine hazır mı? sorusunu soralım.

2 Washington lobisinin aldığı yeni biçimin özellikle ilgi çekici bir örneği, "Müşterek Dava" sayılabilir. Lobi 1970 yılında yazar ve eski bakanlar John W. Gardner tarafından kurulmuştur.: Andrew S. McFarland (1993) *Müşterek Dava*, Amerika Birleşik Devletlerinde Kamu Yararına Lobicilik, Çev. Ruhi Can Tul, Ankara.

3 a.g.e., s. 18.

4 a.g.e., s. 104.

II - AVRUPA BİRLİĞİ* KARŞISINDA TÜRK YEREL YÖNETİMLERİ (ÖRGÜT YAPILANMALARI YÖNÜYLE)

Bugün kalkınma/bölgesel gelişme stratejilerine göre bir bölgesel uluslararası ve/veya bölgesel uluslarüstü bir kuruluş üyesi olmamak hemen hiç bir ülkenin menfaatine değildir. Türkiye Cumhuriyeti, Avrupa Birliği'ne üyeliği hedef olarak kabul ediyorsa, bu konuyu yalnızca ülke ticareti ve ekonomik gelişmesi ve birliği kapsamında değerlendirmek oldukça dar bir yaklaşımdır.

Bir uluslararası entegrasyona katılımın, gerek devletin gerekse esasen devletin açılımı durumundaki toplumun itibarının, çağdaş demokrasinin uygulanarak korunmasına bağlı olduğu görülmektedir. Aksi halde, hizmette yerellik önceliği (subsidiyarite/subsidiarite subsidiary) ilkesi gereğince toplulukların evrensel demokratik haklarını korumak adına devletin (toplum) itibarı zedelenecektir. Bu ilke genelde Birlik mücadelesinin sınırlandırılması ve bazı alanlardaki yetki ve sorumlulukların üye ülkelere bırakılmasını kapsamaktadır. İlk bakışta Birlik yetki alanının sınırlandırılması anlamına gelen bu ilke, uygulamada aynı sonucu vermeyebilir. Maastricht Antlaşması ile eklenen ve subsidiyarite ilkesini tanımlayan Avrupa Birliği Anlaşmasının 3 B maddesinin 2 ve 3 üncü fıkraları şöyle yazılmıştır:

"Münhasıran kendi yetkisi altında bulunmayan alanlarda subsidiyarite ilkesi uyarınca Birlik ancak, tasarlanan eylemin hedefleri üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilemeyecekse ve dolayısıyla tasarlanan eylemin boyutları ve sonuçları itibarıyla Birlik seviyesinde daha iyi gerçekleştirilebilecekse müdahalede bulunur. Birliğin eylemi bu anlaşmanın hedeflerine ulaşmak için gerekli olan seviyeyi aşmaz".⁵ Özetle, ulus- devlet sisteminde merkezi yönetimin, uluslarüstü bir organizasyonda ise organizasyonun üst kurullarının müdahalesi hizmette etkililiğin sağlanması için kaçınılmaz olacaktır.

Yerel yönetimlerin "yapılanamama" sorunu aslında "yapılanma" sorunundan daha önemli hale gelmiştir. Bu da yukarıda politik güç ile ilişkilendirilmiştir. Bu bağlamda Türk yerel yönetimlerinin sorunları kamu yönetimi genel sorunlarıyla çok yakından ilişkilidir. Literatürümüzde yerel yönetimler, kamu yönetimi genel sorunları üzerine araştırma ve inceleme yazıları bolluğuna ve neredeyse hemen her kitapta "yapılanma" bahsine geniş yer verilmesine rağmen, iktidarı elinde tutanlar bu konuda bir isteklilik göstermemektedir. Yerel yönetim örgütlenmesinin

* Bkz. Avrupa Topluluğu'nun genişlediği ancak Maastricht Antlaşması ile tesis edilen Avrupa Birliği yerine kullanılamayacağı belirtilmektedir. Buna göre "Avrupa Birliği" Maastricht Antlaşması ile yaratılmıştır ve coğrafi ve politik temele, "Avrupa Topluluğu" ise Roma Antlaşması altında çevresel sorumluluk ve ekonomik gelişme politikasının getirdiği yasal temele dayandırılmıştır =<http://www.unhabitat.org/partners>= Bu ayrımın üye ülkelere politik olarak bünyesi içine almak istemedikleri ülke veya ülkeler için geliştirildiği düşünülmektedir.

5 S. Rıdvan Karlık (1995); Avrupa Birliği ve Türkiye, Üçüncü Baskı, Eskişehir, s. 37.

dış çevresinin sahip olduğu koşullar ile bu koşullardan etkilenen örgüt yapısının sahip olduğu olumsuzluklar genel olarak bilinmektedir.⁶ Başka bir ifadeyle yerel yönetimlerin yapılanmasında bir "tanı" sorunundan bahsetmek mümkün değildir.

A - YEREL YÖNETİMLERDE DIŞ ÇEVRENİN TAŞIDIĞI SORUNLAR

Demokratik bir devlette, kamu yönetiminin sahip olması gereken özellikler veya sahip olması gereken ilkeler genelde belirlenmiştir Kamu yönetiminde süreklilik ve düzen esastır. Bu nedenle de görevlilerin uyacağı temel kurallar; dürüstlük, yansızlık, disiplin, sadakat ve saygınlığın korunmasıdır.⁷ Demokratik kimlikli toplumlarda kamusal alandaki "özel çıkar" güdüsü hukuk kuralları çerçevesinde kontrol altında tutularak, getirilen cezai yaptırımlarla caydırıcılık etkisi yaratılmaktadır. Ancak demokrasinin tam işlemediği ülkelerde veya kanuna uygun olmayan değer yargılarının yaygın olduğu ülkelerde bu kamusal alan, aslında aynı zamanda politik süreçtir ve politik amaçlı çıkarlar doğrultusunda kullanılmaktadır. Bu ise, toplumun diğer kurumlanma sıçrayarak toplumsal bütünde zincirleme yozlaşma olaylarını gündeme getirmektedir.

Bürokrat hiç hata yapmadığından(!), halkın hata yapmasına gönlü razı olmamaktadır.⁸ Buna karşılık kamu kurum ve bağlı kuruluşlarında "torpil, rüşvet, kırtasiyecilik, yöneticilerde performans yetersizliği, devlete saygının yetersizliği, kötü organizasyon, fırsatçılık..." kamu yönetiminde yapılanma gerekliliğini ortaya koymada, her fırsatta öne sürülen olumsuzlardır.⁹

Bugün dünyanın birçok ülkesinde ve Türkiye'de geline nokta ne yazık ki budur. "Temiz Toplum" arayışlarının olduğu ülkelerde çok boyutlu bir "kirlilik" olgusu yaşanmaktadır. Yüzleşme sürecini başlatan devlet, halk ve politika üçgenidir¹⁰ Olumsuzluklar genelde varsa şüphesiz yerel için de doğrudur. Bu nedenle yerel yönetimlerin etkin hale getirilmesi gerekiyorsa genel ve yerel revizyon birlikte yürütülmek zorundadır, ikinci aşama, yerel yönetimlerin yeterliliği ve başarısı için, özgürlüğü, etkinliği, demokrasi ya da katılımı sağlamak olarak görülmektedir. Esasen, yerel düzeyde demokrasi yoksa, ülkenin de demokratik yönetildiğini söylemenin mümkün olmadığı, genel kabul gören bir söylemdir.

6 bkz. İlhan Tekeli (1982); "Türkiye'de Belediyecilik Deneyiminin Genel Bir Değerlendirmesi ve Yeni Model Arayışı", Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, Edit. Ergun Türkcan, Türk İdarecileri Demeyi.

7 Tasnif ve güncel yorumlar için bkz. Sami Selçuk (1997); "Yolsuzluklar", Türkiye Günlüğü, Sayı 44, s. 16-17 vd.

8 Recep Yazıcıoğlu (1992); "Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi II", Çağdaş Yönetimler Dergisi, s. 7-8.

9 Ayrıntılı bilgi için bkz. Yazıcıoğlu, a.g.m., s. 9.

10 Asuman Altay (1994); Yozlaşma ve Temiz Toplum Arayışları, Ankara, s. 32.

Devletin, "baba" olarak düşünülmesi, pederşahi aile tipinde, evde mutlak bir otoriteye sahip olan, her istediğini yapan, istediğini ödüllendiren veya cezalandıran "baba"dan kalma bir geleneğin devamıdır. Uzun yıllar Türk toplumuna hakim olan bu anlayış, ailede eş ve çocukları, toplumda da bireyleri büyük ölçüde eziklik içine sokmuştur. Bireyleri çoğunlukla ezik kişilerden oluşan toplum da genelde, ezik olarak kalmaktan kurtulamamıştır. Baba (herhangi bir köy ağası da baba olabilir), elindeki nimetleri gönlüne göre dağıtan ve yönettiği kişileri de bu nimetlere konabilmek için kendisinin gözü içine bakar hale getiren özelliği ile tanınmaktadır. Hangi seviyede olursa olsun sahip olduğu kaynakları kendi çıkarları doğrultusunda kullanarak iktidardan gitmemenin yollarını aramaktadır. Nasıl ailede "baba" zorunlu haller olmadıkça değişmez ise, onlar da bulundukları konumun liderliğini adeta tanrısal bir emirle üstlenmişlerdir.¹¹

Öncülüğü ve yol göstericiliği içermeyen ya da yukarıda belirtilen nitelikleri ağır basan bir "baba" statüsünde mutlak otorite esastır. Otorite ise, ne temsilen ne de vekaleten başkalarına verilebilir. O halde demokratik toplumlarda babanın da yerinin olmaması gerekir. Merkezi düzeyde yaşanan baba olgusundan yerel yönetimler de olumsuz etkilenmektedir. Ayakları üzerinde durmaya çalışan değil, sırtını yaslayacak ana - baba arayan yerel halk ve otoritelerin durumu, bazı belediye başkanlarını bile rahatsız edecek hale gelmiştir. Belediye çalışanları kadar meclis üyeleri kavanozda (kamu örgüt kavanozu) zıplamaya alışmış pire davranışı içinde değerlendirilebilir.¹²

Devlete yukarıda belirtilen sahip olması gereken özellikleri hatırlatacak olan halktır. Günümüz dünyasında tek tek görüşlerden daha çok gönüllü beraberlikle oluşturulmuş örgütlenmeler önemlidir. Yerel yönetim ve sivil toplum çağımızın anahtar kavramlarından ikisini oluşturmaktadır. İkisinin tarihinde başlangıç farklılığına rağmen son yıllarda dünyanın değişik bölgelerinde insanların değişim, demokratikleşme ve insani değerlerin savunulması ve geliştirilmesi sorunları ile yoğun ve yaygın bir biçimde karşı karşıya gelmesi ile birlikte son iki yüz yıldan bu yana kullanılan bir kavram olmasına rağmen sivil toplum kavramı yeni bir güncellik ve önem kazanmıştır. Sivil toplum, kısaca, devlet dışındaki tüm kuruluşları içeren, devletçe düzenlenmeyen toplumsal ilişkiler alanıdır.

Baskıcı ve otoriter düzenlerin temel göstergelerinden birisi de, sivil toplumun varlığından duyulan aşın rahatsızlık, onu yeşertmeme ya da yok etme çabaları olduğu bilinmektedir. Belirli bir gelişmişlik düzeyine ulaşmış bir sivil toplum yapısı olmadan demokrasiden söz etmek güçtür. Sivil toplum ile demokrasi arasında varlığı ileri sürülen zorunlu birliktelik nedeniyle artık çağdaş demokrasi tanımla-

11 Ziya Çöker (1996); "Devlet Baba ve Mülki İdare Amirliği", İdarecinin Sesi Dergisi, Cilt XI, S. 62, s. 38-39.

12 Benzetme için bkz. Ömer Peker (1996); "Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Hizmetinde Kalite", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 6, s. 54.

malarında, bir temel öge olarak sivil toplumun devletten ayrı özerkliğinin korunması gerektiği belirtilmektedir. Sivil toplum kuruluşları yerel yönetimin önemi yardımcıdır. Ancak gerek sivil toplum kuruluşlarımız ne kadar sivil, gerekse yerel yönetimler gönüllü katılımcılığı ne kadar destekliyorlar sorularına verilecek cevap pek tatminkâr değildir.

B-YEREL YÖNETİMİN ÖRGÜTSEL YÖNÜYLE TAŞIDIĞI SORUNLAR

Yerel yönetimlerin ikinci bir alt örgütlenme biçimi olarak kabul edilip yetki ve fonksiyonları itibariyle güçlendirilmesi yönündeki eğilim 1950'lerden itibaren yerel yönetimler lehine dönüşmüş ve 1970 ve 1980'li yıllara doğru sonuçlarını vermeye başlamıştır. Bir çok demokratik devlette merkezi yönetimlerin yetkileri sınırlandırılarak yerel ve bölgesel yönetimler daha etkin bir konuma getirilmiş, karar ve yürütme organlarının seçimle gelmesine dikkat edilmiştir. Yerel yönetim programında ortaya konulan anahtar sözcükler; sorumluluk, şeffaflık, etkinlik, katılım/demokrasidir. Bu sözcüklerin açılmış hali kısaca,

* yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamak,

* yerel yönetimin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısını belirlemesine imkan tanımak,

* yerel yönetimi, merkezi yönetimin müdahalelerinden olduğu kadar, merkezi yönetimi de yerel yönetimlerin baskıyla getirebileceği isteklerinden korumaktır.

Yerel yönetimler vatandaşa en yakın idari birimlerdir. Bu nedenle yaptıkları hizmetler de çok çeşitlidir. Günümüzün gittikçe ağırlaşan ekonomik ve sosyal sorunları da yerel yönetimleri etkilemektedir. İşsizlik, köyden kentsel alanlara göç, yaşlı ve özürlü kişilerin kent hayatında karşılaştıkları zorluklar, çevre kirliliği, konut yetersizliği vb. konular ilk aklı gelenlerdir. Başka bir ifadeyle yerel yönetimlere yöneltilen istekler sadece artmamakta aynı zamanda giderek çeşitlenmektedir. Öte yandan, özellikle kentler oy depolarıdır. Vatandaş da bunun farkında olduğu için eline fırsat geçtiğinde "değerlendirmektedir".

Merkezi yönetimin müdahaleleri ve kent yönetimlerini kontrol ederek seçmen kontrolünü sağlama programları hemen her ülkede gündeme gelmektedir. Buna en tipik örnek Birleşik Krallıktır. İki (two-tier) ve tek kademe (a tier) tartışmalarının temelinde idari/politik kontrol yatmakla beraber söylem, "hizmetlerde etkinlik" ve "demokratik katılım" olarak geliştirilmiştir. Birleşik Krallıkta, 1899'lardan 1974'lere yeniden yapılanma çalışmalarının yerel politikayı partizan duruma getirdiği tartışılmıştır. Bu oluşumu giderebilmek için meclislere yönelik

temel ilkeleri ortaya koyan ortak bildiride yer alan hususlar ülkemiz açısından da geçerli görüldüğünden aşağıda gösterilmektedir (Haziran 1988).¹³

1. Yerel otoriteler seçmenlerine karşı sorumluluk taşınmalı ve bunun için "yönetimde açıklık" ilkelerine uygun düzenlemeler yapılmalıdır.
2. Meclis adına karar alanlar seçmenlerin isteklerini yansıtmalıdır. Böylece seçilmiş üyelerin otoritesi meşruluk kazanacak ve karar alma sürecinde etkisi bulunan seçilmiş üyelerin uygulamaları bozulmuş olacaktır.
3. Meclis üyesi, meclisin çalışmasında rol oynamalıdır.
4. Karar alma ile ilgilenenlerin daha çok kişisel çıkarlarla hareket ettiği düşüncesinin oluşmasını engelleyecek bir düzenleme getirilmelidir.
5. Meclis tarafından alınmış adil olmayan kararları düzeltme için etkili kamusal araçları kullanabilmek için düzenlemek, yerel danışman ve kontrol kurumları geliştirmek gereklidir.
6. Meclis üyeleri ve idari personelin rolleri ayrılmalı ve idari personelin siyasete karışmaması sağlanmalı, hizmetler meclise karşı tam sorumlu olarak etkili, uzman ve politik olarak tarafsız yürütülmelidir.

Bu ilkeler bağlamında, Türk yerel yönetimlerinde özellikle il genel ve belediye meclislerinde meclisin görevleri yönüyle ne kadar etkilidir sorusuna cevap vermeden önce, "meclisler etkili midir" sorusunu sormak gerekir. Güçlü başkanlık sisteminin hakim olduğu ülkemizde meclislerin etkisi çok sınırlı olup, parti politikası "başkanlar" eliyle daha çok kullanım alanı bulmaktadır. Atanmış üyelerin ağırlıklı olduğu hatta büyük kent yönetimlerinde tamamen atanmış üyelerden oluşan encümenlerin, meclisin ait kurulu gibi gösterilmesine rağmen meclisten daha etkili konumu ve demokratikliği çok tartışılmakla beraber temsilde dengeyi sağlayacak bir çalışma yapılmamaktadır. Nedeni ise, yeni programların uygulanabilmesini teşvik edecek durumda olan partilerin mevcut sistemin kontrol avantajlarını elinden kaçırmak istememesi, kısaca merkeziyetçi yapı güçsüz meclislerin yönetimi eline geçiren partiler açısından çok "işlevsel" (!) bulunmasıdır.¹⁴

Ülkelere göre karar organlarının seçimle gelmesi farklılaşabilmektedir. Anglo Sakson sisteminin uygulandığı ülkelerde "city manager" denilen yöneticiler yönetimin başında bulunup, meclise karşı sorumlu konumda, belediye Başkanları ise temsili görev yaparken; Hollanda'da belediye başkanı İçişleri Bakanının teklifi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır. Paris'te seçilmiş meclis,

13 Bkz. Ken Young & Mary Davies (1990); "The Politics of Local Government Since Widdicombe" Joseph Rowntree Foundation, York.

14 Zerrin Toprak Karaman (1995); "Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi" Yeni Türkiye, Yıl 1. Sayı 4. s. 550-551.

meclisin seçtiği belediye başkanı bulunmaktadır.¹⁵ Aslında temsil sorunları ve yapısal eksiklikleri yaşayan ülkelerde meclis, başkan ve encümenin nasıl seçildiğinden çok, demokrasinin korunarak organlar arasındaki dengelerin sağlanması ve halka hizmet önem taşımaktadır.

Siyasallaşmanın en belirgin yönü, siyasi partilerin yarıştığı yerel seçimlerdir. Yerel karar organlarının teşekkülünden itibaren seçim sonrası, parti ideolojileri yerel siyaseti ne ölçüde etkiler ve etkilemelidir konusu Türkiye gündemini bugüne kadar ciddi bir şekilde etkilemiş değildir. 1994 yerel seçimlerinden itibaren bu olgu daha da dikkati çeker hale gelmiştir. Bu konu gelişmiş ülkelerde de kendi koşulları açısından incelenmektedir. Seçmenlerin adayları hakkında kişisel bilgiye sahip olarak oy kullanabildikleri yüz yüze bir toplum gerçeğinden uzaklaşmaları, uzaklaştırılmaları halinde partizanlık güçlenmeye başlamaktadır. Başka bir ifade ile seçim propagandası yapma büyük yerleşimlerde özellikle bağımsız adaylar açısından daha zor hale gelmekte ve parti kimliği ön plana geçmeye başlamaktadır. Örgütsel yapı ile politize olma arasında yakın ilişki görülmektedir.

Cumhuriyet dönemine bir bütün olarak bakıldığında, 1970'lerden başlayarak yoğunlaşan yerel yönetim tartışmalarında öncelikle yerel yönetimlerin demokrasi açısından önemi ön plana çıkarılmakla birlikte, yerel yönetimlerin demokratik özelliklerini kazanmaları ihmal edilmiştir. Özellikle 1984 sonrası liberal dönemde, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hükümet programlarında önemli bir yer tutmuştur. Öncelikli konular, "yönetsel yapı", "örgütlenme", "etkililik" olarak gösterilmektedir. Ancak uygulamadaki gelişmeler dikkate alındığında partilerin samimiyeti tartışılabilir. İktidar sahiplerinin eline fırsat geçmiş olmasına rağmen, programlarında ileri sürülen saydamlık, katılım gibi demokratik açılımları gerçekleştirememişlerdir.¹⁶ Merkezîyetçi devlet ve denetim anlayışının yeniden ve yeniden üretilmesinin temelde; her zaman iktidar partilerinin muhalefette olan belediyelerin başarılarını sınırlamak için merkezin kaynaklarını kendi partilerinin denetimindeki belediyelere kaydırma isteği ile bir partinin milletvekili veya yöneticisi durumuna gelenlerin bir sonraki seçimlerde parti içinden aday seçilebilmek, karar alanını ve dolayısıyla gücünü sürdürebilmek için güçlü merkezîyetçi ideolojiyi destekleyerek yayma eğiliminde olduğu¹⁷ belirtilmektedir. Böylece merkezîyetçilik görüşü sürekliliğini korumaktadır. Merkezîyetçilik ile açıklık, demokratiklik/katılım ilkeleri ise uyusur değildir.

Yerel yönetim, yerel seçkinlerin üstünlüğünü meydana getirdiği için dayatma gibi bir takım tehlikelere sahiptir. Ancak yerel özerkliğin sağlanmasında gösteri

-
- 15 Bkz. Zerrin Toprak Karaman (1995); "Kent Yönetiminde Güçlü Başkan-Güçlü Meclis Tercih" Yeni Türkiye, Yıl 1, Sayı 6.
 - 16 Mete Yıldız (1996); "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 4, s. 10-11, bkz. Ruşen Keleş (1993); "Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler", Kent ve Siyaset Yazıları Üzerine (1975-1992), s. 44-47.
 - 17 İlhan Tekeli (1982); s. 313.

lecek dayanışma ve işbirliği bu tehlikeyi yok edebilir. Sistemin sağlıklı işleyebilmesi için düşüncede demokrasinin oturması asıldır. Ayrıca demokraside zıt fikirler de yaşayabilme şansına sahip olmalıdır. Türkiye'de zıt düşünme, daha iyi hizmet sunulmasında bir şans olarak düşünülüp, desteklenmesi gerekirken aksine zıt düşüncelerin dışlanması gibi bir kötü gelenek vardır. Bu nedenle de yerel meclislerde uyuma dikkat edilmektedir(!). Nitekim, meclisin başkan karşısında güçlü olduğu konulardan birisi olan bütçenin kabulünde, tüm olumsuzluk ve eksikliklerine rağmen bugüne kadar başkanın düşürüldüğü pekaz örnek bulunmaktadır. Nedeni ise, parti bütünlüğü içinde kentinden çok partisine sahip çıkma isteğiyle(?) eldeki avantajların kaybı korkusuna kadar uzanan bir süreçtir.

Yedinci Beş yıllık Kalkınma Planında "yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik" amaç, ilke ve politikalarından bir kaçını öne çekersek, ilkelerin birbirleriyle ne kadar çelişkili olduğu anlaşılır.

— merkezi yönetim ile yerel yönetimler "merkeziyetçi yapı" içinde yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun olarak işbölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacaktır.

— yeni yerel yönetim modeline uygun (ilçe yerel yönetimi) olarak yerel yönetimler yeniden örgütlenecek idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetimler haline getirilecektir.

— yerel yönetimlerin yatırımlarının bir bölümünü gerçekleştiren İller Bankası özerk ve gerçek bankacılık kurallarının uygulanacağı ihtisaslaşmış bir yatırım bankası haline getirilecektir.

Plan ihtisas komisyonlarındaki görüşler, genelde öğretim elemanları ve araştırmacıların "ideali aramalarının" romanıdır ve Devlete düşen de bunca güzel fikri yayınlamaktır. O da öyle yapar.

Ancak uygulanmaz. Aslında kamu yönetiminin sahip olduğu yapılanma ile "hayali" Romalıların deyimiyle saçlarından yakalamaya çalışmaktayız. Çünkü güçlü merkeziyetçi yapı ile idari ve mali özerklik birlikte yer alamaz. Bu nedenle yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden, yönetimin kastettiği "mali yönden" iyileştirmedi ve bu maksatla bir taraftan bir kaç puanlık mali iyileştirme yaparken yerel vergi ve cezalarda da aslan payını kendine ayırmaktadır. Bu konuya en iyi örnek özellikle çevre kirlenmesine yönelik cezalarda % 20 yerel, % 80 merkez için öngörülen bu ve benzer paylaşımlardır.

Birleşik Krallık örneğinde de yaşanıldığı gibi hemşehrilik ödentsini (poll tax) yürürlükten kaldırırken hükümet gururla, "bir üniter devlet olarak müdahale etmesi gerektiğini, yüksek oranlarda ve yerel yönetimlerce aşırı harcamalara yol açabilecek bir verginin kabul edilemez olduğunu bildirmiştir. Merkezi yönetim, yerel vergi mükelleflerini yüksek fatura ödemekten korumak ve kamu masrafları-

nın seviyesini kontrol etmekle görevlidir. Bu nedenle yerel vergileme ve harcamaları sınırlayan bir yeni sistem gereklidir"¹⁸ görüşünü ortaya koymuştur. Yine ülkemizde, kent veya bölge ölçeğinde tüm isteklere rağmen bir belediye bankasının kurulamaması, İller Bankası ile "merkezi yönetimin takdir yetkisinin" uyumlu beraberliğinin bozulmasına politikacıların gönlünün razı olmaması¹⁹ görüşüne dayandırılabilir.

III. ETKİLİ BİR YEREL YÖNETİM NASIL OLMALIDIR

- yerel yönetimler, demokratik özellikler taşımalıdır,
- yerel yönetimlerde karar ve yürütme organlarının seçimle göreve gelmelerinin asıl olup, görevlerinin dengeli dağılımı ile yerel topluluğa karşı daha duyarlı ve sorumlu hale getirilmesi düzenlenmelidir,
- bilinçli ve sorumlunun farkında halkı olmalıdır,
- yerel harcamaları, idari ve özel birimlerce kontrol edilebilmelidir,
- her düzeyde katılım, ortak çalışma gibi değerler yerel yönetim ortamında daha anlamlı uygulama olanakları bulabilmelidir.

Bütün bu ilkeler, Habitat yerel gündem 21 'in temel ilkeleri olarak ortaya konulmuştur.

Bu belirlemelere karşılık, yerel yönetimlerimizin sahip olduğu olumsuzluklar nelerdir?

- Ülkemizde başkan, meclis ve encümeniyle yerel yönetimlerden beklenen rol ile sorumluluklar, belde halkının değer yargıları ortalama olarak son 60 yıldan beri değişmekle birlikte, geleneksel kent yönetim biçimi dokunulmazlığını korumaktadır. Yönetimde ciddi yapısal eksiklikler bulunmaktadır.
- Yerel yönetimler, mali bakımdan merkezi yönetimin aktarımlarına bağımlıdır, yardımların koşullu gelmemesi durumunda mali özerkliğin zedelenmesinden bahsedilememekle birlikte, uygulamada sürekli kaynak sıkıntısı çeken ve İller Bankası kanalıyla genel bütçeden sağlanan payları kesilen belediyeler sıkıntıda ve bu bağlamda özerk değildir. Ayrıca vergi paylaşımlarında merkezi yönetim lehine düzenlemeler dikkati çekmektedir.
- Kent yönetimini etkileme durumundaki vatandaşlar hiç bir zaman kente karşı sorumluluk anlamında kentlileşmemektedir. Bu olgu da iktidarı

18 Tony Travers (1995); "Finance" Local Government in the 1990s, Edit. John Stewart & Gerry Stoker, The Macmillan Press Ltd. London.

19 Zerrin Toprak Karaman (1996); Yerel Yönetimler, Üçüncü Baskı, İzmir, s. 222, 226.

elinde tutanlar ile hemşehrilerin birbirlerini olumsuz yönde etkilemesine ve çok yönlü sorunlara yol açmaktadır.

- Yerel yönetimler üzerinde birçok konuda onaylama ve izin verme, yönetimleri beceriksizleştirmekte, yetki verildiğinde "şaşırtmaktadır".

IV - DEĞERLENDİRME

Gerçek yerel yönetimde önemli olan, hukuka uygunluğun sağlanmasıdır. İlişkilerin artan bir biçimde uluslararası hale gelmesi ve uluslarüstü kurumların yaratılması, merkezi yönetim düzeyinin altındaki yönetimleri, "önceleri ulus-devletin tekelinde olan alanlardaki konularda kendilerinin de yetkilerini kullanabileceklerini düşünmeye sevk etmiştir. Esasen toplum da artık değişmiştir. Hiyerarşi ve bağımlılık unsurlarına gittikçe daha fazla karşı çıkmaktadır. Buna rağmen özerk yerel yönetimler söylemi kuramsallığını sürdürmektedir. Uygulamada başlangıçta yetkiyi elinde bulundurmaya prestij meselesi yapan merkezi yönetim, gittikçe büyüyen ve oy depolan olarak gördüğü kentlerde gücü elinde tutabilmek için yetkiyi tehdit unsuru olarak kullanmaktadır (limon gibi sıkılan yerel yönelimler). Gelişmelerden de çok zor devredeceği hatta devretmemek için yeni buluşlar deneyeceği düşünülmektedir.

Aslında yerel yönetimlerin yerel ve müşterek hizmetlerin hangilerini yapabileceği büyük ölçekli ve yapamadığı hizmetlerin merkezi yönetime devri konusu daha akılcı bir tercihtir. Bu noktaya ulaşabilme şüphesiz demokratiklik, açıklık ve yeterlilik unsurlarıyla yakından ilişkilidir. Yerel yönetimlerin bölge ölçeğiyle bütünleşmiş olarak değerlendirilmesi, birim yönüyle örgütsel yapısının demokratikleşmesi gereklidir. Bu husus ise, hizmet, işgücü, mali kaynak ve yönetim kültürü ile yakından ilişkilidir; Toplumdan güçlü bir isteklilik ortaya çıkmaması halinde yerel-demokratik yapılanma çalışmalarının merkezi yönetimin uygun bulduğu başka bir bahara kalacağım düşünmekteyiz.

Kent, bölge, ulus, uluslarüstü ve uluslararası/dünya ölçeğine taşman demokrasi ilkeleri ile gelişen dünyaya ayak uydurabilmek mümkün olacaktır. Türk Kamu Yönetimi "yapılanmama istekliliğini" sürdürdükçe, ister Avrupa Birliğine katılsın, ister katılmasın, yakın gelecekte yapılanma sorununun kendisine hatırlatıldığı politik arenada yalnız kalma endişesini yaşayacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

1997 MAHALLİ İDARELER REFORMU

I. GENEL OLARAK

İlişkilerin gittikçe artan oranda uluslararası hale gelmesi ve ulusüstü kuruluşların yaratılması, merkezi yönetim düzeyinin altındaki yönetimleri, "önceleri ulus-devletin tekelinde olan alanlardaki konularda kendilerinin de yetkilerini kullanabileceklerini" düşünmeye zorlamaktadır. "Yerel düzeyde demokratikleşme sağlanmadan, merkezi düzeyde demokratikleşme beklenemez" ilkesi gereğince merkezi yönetimin yetkilerini yerel yönetimlere devretmesi Türk Kamu Yönetiminin uzunca bir dönemden beri temel konularını oluşturmaktadır. Ancak, bu konuda ciddi bir yönetsel tasarruf gerçekleştirilebilmiş değildir.

Entellektüel düzeyde daha çok "kamu yönetiminde yapılanma" üzerinde tartışmalar yoğunlaşırken, siyasi-yönetsel düzeyde hizmetlerin yürütülmesinde ortaya çıkan sorunları giderici "yöntemlere" yönelik tartışmalar ağırlık kazanmaktadır. Bu bağlamda da, zaman zaman gündeme gelen tasarılar, daha çok mevcut sistemin ıslahını bir iki madde değişikliğiyle gerçekleştirmeye yöneliktir. Yerel yönetimlerde "özerklik" "sorumluluk/katılımcılık" ve "etkinlik" konularına üniter yapı merkezîyetçiliği gerektirir görüşüyle yaklaşılmakta, bu zorlamanın getirdiği küçük düzeltmeler ile yetinip köklü değişiklikler yapılamadığından, yönetimde etkinliği sağlayacak olumlu değişimler uygulamaya aktarılamamaktadır.

Son olarak hazırlanan Reform (1997), başlıklı çalışma da bu yorumu güçlendirmektedir. Aşağıda Taslak, öncelikle "ilkeler" yönüyle incelenmektedir.

II. TASLAKTA YER ALAN TEMEL İLKELER

Demokratik yerel yönetimler, "özerk" yerel yönetimler olarak da ifade edilirken, siyasi erk yerel yönetimlerin "güçlendirilmesi" sözcüğünü telaffuz etmektedir. Bu sözcük ise, yerel yönetimlerin "mali yönden ıslahı" anlamına eşittir. Oysa özerklik, "yönetsel" ve "mali" olmak üzere bir bütündür. Yerel yönetimler açısından özerklik, "kanunlarla belirlenen sınırlar içinde kalmak şartıyla, bu yönetimlerin, kendi icraatlarına hakim olacak kuralları kendi seçilmiş organlarına koyabilme hak ve yetkisine sahip olabilmeleridir" (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, md, 3 ve 4). Oysa, yerel yönetimlerin daha iyi bir hizmet etkinliğini sağlayabilmek için örgütsel bir yapılanmaya yönelmeleri bir yana, Gündem 21 örneğindeki gibi uluslararası kabul edilmiş bir programı yürütmek için ayrı bir sekreterlik hizmetleri ve mali destek gibi konuları temini bile mümkün değildir.

Söz konusu Tasarı, kapak yazısında belirtildiği gibi, yerel yönetimlerin özellikle belediye ve köylerin sorunlarına, örgütsel yapılarıyla ilgili olarak "reformist"

yaklaşmamış, konuları dar kapsamda değerlendirmiş, bir bakıma geçiştirmiştir. Nitekim, md. 11 ve s. 104 de gösterildiği gibi, büyükşehir belediye encümenine, belediye meclisinden seçilen üç asıl ve üç yedek üye ilavesiyle demokratik bir yapı kazandırıldığı düşünülmektedir. Kısaca, uygulamada olan 1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimine İlişkin Kanunun getirdiği düzenleme ile, belediye encümeninin tamamen Büyükşehir Belediye Başkanı tarafından atanmış daire başkanlarından oluşan ve onun başkanlığında toplanan ve yıllardan beri eleştirilen yapısının "iyileştirildiği"(!) düşünülmektedir. Üç seçilmiş üye ilavesiyle, 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre oluşan encümenin yapısına benzer bir yapı yeterli görülmüştür. Oysa İl Daimi Encümeninin atanmış ve seçilmişlerden oluşan yapısı "özerklik" ilkesi gereğince Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş ve İl Daimi Encümeni'nin tamamen seçilmişlerden oluşması sağlanmıştır (AYM; 22.3.1988 gün E: 1987/18, K: 1988/23). Anayasa Mahkemesinin bu değerlendirmesinin yine bir yerel yönetim birimi belediye için örnek teşkil etmesi düşünülmemektedir. Belediye Encümeninin atanmış ağırlıklı yapısının emsal karara rağmen kıskançlıkla korunmaya çalışılmasını anlamak mümkün görülmemektedir.²⁰

Taslakta ilkeler itibarıyla diğer sözü edilmesi gereken önemli bir diğer husus, yerel yönetimler içinde "il özel idarelerini" öne çıkaran yetkilendirmedir. İl özel idareleri, yerel yönetim birimi olmakla birlikte, Valinin başkanlığında ve sahip olduğu fonksiyon ikiliği ve hizmet akışı ile ne kadar özerk bir yerel yönetim birimi olduğu yıllardır tartışılırken il bütününde belediyelerin hizmetlerini yapar konuma getirilmesi, "eğitim alt yapısı, sağlık, gençlik, spor, bayındırlık, imar, alt yapı, turizm, çevre, tarım, hayvancılık, ağaçlandırma görevleri yerel yönetimler (Tasarı, s. 15) ve özellikle de il özel idarelerine verilmektedir (Tasan, bkz. s. 16, 5 nolu yenilik). Ayrıca il özel idareleri ilin yerel değil, genel sorunlarını da tartışabilirler (bu hüküm esasen yürürlüktedir). Tasarıda yer alan İl Özel İdaresi-Vali, İlçe Özel Yönetimi-Kaymakam gibi tekliflere, il özel idarelerinin teşkilat şemaları İçişleri Bakanlığınca onaylanır ve bir örneği muhafaza edilir (Taslak md. 2, s. 51 son iki satır) düzenlemelerine bir bütün olarak bakıldığında, özetle il özel idareleri kalkan yapılarak ya da arkasına saklanılarak merkeziyetçi yapı korunmaktadır. Bu tasarının gerçekleştirilmesine göz yumulursa, Türk Kamu Yönetimine ilişkin bir buluş olarak "gizli merkeziyetçiliğe" iyi bir örnek teşkil edecektir.

Başkanların atanması ve güçlü başkan-güçsüz meclis sistemi içinde demokratik açılımların gerçekleştirilmesi güçtür. 11 özel idaresi, yerel yönetim birimlerinden birisi olsa da yürütme ve karar organı durumundaki Vali'nin atanması ve aynı zamanda genel idarenin de başı olması, valinin kontrolündeki fonlar ve tabi olduğu mevzuat bir bütün olarak değerlendirildiğinde merkeziyetçi eğilimini red-

20 Zerrin Toprak Karaman (1996), Yerel Yönetimler, Dokuz Eylül Üniversitesi İkt.İd.Bil.Fak.Yayını, s. 14-15, 30 vd.

detmek kolay değildir. Valinin seçimle geldiği varsayımında ise, (bu konu çokça tartışılmakla birlikte valinin seçilmesi taraftarları, atanmasını destekleyenler kadar güçlü ve o yoğunlukta değildir) il büyüklükleri, kültürel, sosyal ve ekonomik yapı, nüfus gibi bir çok değişken hizmetlerin işlevselliğini etkileyecek, yerelliğin en önemli unsuru olan "lideri tanıma", "demokratik katılım" ve "büyüklük" tartışmaları birlikte incelemeye değer hale gelecektir. Yerellik/katılım hemşehriliği öne çıkaran gerekçelerin, büyük ölçekte Valinin seçilmesini tek başına haklı ve yeterli çıkarmayacağı belirlenecektir.

III. TASLAKTA YER ALAN SEÇİLMİŞ BAZI MADDELERİN YORUMU

Yerel yönetimler için öngörülen yenilikler başlığı altında md.36'da (s. 20), Bakanlıkların, gerektiğinde vali ve kaymakamlara yetki devrine imkan sağlanacağı maddesi, esasen yukarıda da belirtildiği gibi, hükümet-merkezin, taşra-merkeze yetki devri olarak değerlendirilebilir (Ayrıca bkz. md. 2, sayfa 50).

Md.3/f, ulusal ve bölgesel nitelikli olan veya ulusal veya bölgesel düzeyde bir bütünlük içinde tek elden yürütülmesi gereken hizmetleri (idarenin takdir yetkisi) merkezi yönetime bırakan hükmü, bir başka bakış açısından yerel hizmetlerde Birlikler kurarak etkinliği sağlama çalışmalarıyla bütünlük oluşturmamaktadır. Taslak, her yerel birim kendi idari alanında hizmet götürsün, yetkisini aşmasın ilkesi çerçevesinde ele alınmıştır, (Bk. s. 39, md 6/A) Bu bağlamda birden fazla belediyeyi ilgilendiren alanlarda hizmetlerin yürütülmesinde görev alabilecek birlik örgütlenmeleri geri plana itilmekte veya en azından 3030 sayılı Belediye Kanununun uygulanmadığı diğer yerleşimlerde teşvik edilmemektedir.

Taslakta, s. 92'de 15. maddede özetlenen "belediyelerin yabancı ülke belediyeleriyle ilişki ve işbirliği esasları" belirlenmektedir. Buna karşılık, belediyelerin uluslararası işbirliği çalışmaları Avrupa Özerklik Şartında çekinceli madde olarak imzalanmıştır. Bu bağlamda, iç hukukumuzda kabul gören maddelerin uluslararası anlaşmalarda kısıtlanması dikkati çeken çelişkilerden birisidir. Bu hususa da yer gelmişken dikkat çekmek gerekir.

Md. 15'e ilave edilen fıkralarla, belediye meclisinin müzakere edeceği konulara ilave olarak, "kardeş şehir ilişkileri" ve "amblem" konuları öne çıkarılmıştır, (md. 15, s. 105). Buna karşılık belediye meclisinin, encümen ve başkan karşısındaki durumunu "denge" yönüyle gözden geçirmek yukarıda da belirtildiği gibi dikkate alınmamıştır.²¹ Yine encümene bırakılmış "kamulaştırma" gibi kent yönetiminde önemli konular atlanmıştır.

Taslaktaki, reformist(!) değişikliklere ilişkin olarak, amblem değişikliğinin onanmasının valiyeye ait bir konu durumunda değerlendirilmesi, eleştirilebilir.

21 Bu konuda bkz. Zerrin Toprak Karaman (1996), s. 119-128.

Tarihi geçmiş ile bir bakıma ilgili olabileceği gibi yeni kazanılmış bir özellik nedeniyle de, kent amblemi ya da sembolü katılımcılık, hemşehrilik sorumluluğu anlayışı içinde halka sorulması gereken bir konudur.

Sokak, cadde, meydan... isimleriyle ilgili olarak, valiye onay yetkisi verme yerine isim değişikliğiyle ilgili genel kural (isim benzerliği, küçültücü ve aşağılayıcı isimler vb) dışındaki isteklerin zaman süreci kısıtlaması içinde değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Örneğin genel kural olarak bir isim, 20 yıl süre ile ve haklı nedenler olmadan değiştirilemez gibi. İlk konulan isim de o mahalde oturan halkın görüşleri, ismin taşıdığı anlam vb. ölçütlere uyulması daha uygundur. Bu şekilde valinin gereksiz yere meşgul edilmesi ve sık sık politik hedef haline gelmesinin de önüne geçilecektir.

Bu yorumlarda taslağın idari yönüne çalışma alanı itibariyle ağırlık verilmiştir. Mali yönden gerçekleştirilen düzenlemelerde yerel yönetimler lehine olumlu düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Ancak sürekli pay aktarımlarını artırmak çözüm değildir. Ayakları üzerinde duran yerel yönetimler istenirken, bağımlı yerel yönetimler oluşturulmaya çalışılması bir çelişkidir.

IV. SONUÇ

Bugün dünya çok aktörlü yönetimi, yönetilenlerin yönetime sürekli katılımını ve kontrolünü tartışıp Rio, Habitat 2-İstanbul gibi çeşitli uluslararası toplantılarda işlerliğini sağlamaya yönelik tedbirleri ortaya koyarken, bu tasarı ile kent-kır yönetimlerini ele geçirme ve iktidarın sürdürülebilirliğini sağlama ideolojisinin, önem kazandığı görülmektedir.

Taslak, idari terminolojiyle, "teşkilat mı önemlidir", "teşkilatın etkileri mi" sorusundan teşkilatın etkilerine önem veren bir yaklaşım ile hazırlanmıştır. Bu tercih de, yönetimde etkililiğin artırılmasında yetersizliklerin sürdürülmesine zemin hazırlayacaktır.

İl özel idareleri, merkezi yönetimin taşradaki uzantısı gibi değerlendirilmiş, yerel hizmetler genelleştirilerek çeşitlenmiştir. İl Özel İdarelerine köy ve belediyenin hiyerarşik üst birimi gibi yaklaşmış, kontrol eden ve yürüten işlevi yükletilmiştir. Bu işlevi artırmak için, il özel idaresi, ilçe özel idaresi kademelenmesi getirilmiştir. Oysa İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy ayrı tüzel kişiliklere sahip ve özerk birimlerdir. Aralarında ne hiyerarşik, ne de vesayet ilişkisi bulunmaktadır. Öyle olması da gerekmektedir.

Ayrı bir tüzel kişiliğe sahip köy idareleri unutulmasa da her zamanki gibi "geçştirilmektedir". Esasen bu taslakta, köy idareleri için ayrı bir düzenleme getirilmemiştir.

Yerel yönetimlerin hizmetlerinin yürütülmesinde açıklık, şeffaflık, halkın denetimi gibi konular ise yine unutulmuştur.

İNSAN HAKLARI KOORDİNATÖR ÜST KURULU NUN KURULUŞ VE ÇALIŞMALARI

İsmail ÖZDEMİR*

İnsan hakları; kişilerin, "siyasi iktidar" karşısında her hangi bir ayırım gözetilmeksizin ve insan olmak sıfatı ile sahip oldukları haklardır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, insan haklarının tarihsel süreç içinde siyasi iktidarlara karşı, çoğu zaman iktidarlara rağmen elde edildiği görülür. İnsan Hakları kavramının bugün gelmiş olduğu nokta; otorite-özgürlük, birey-toplum geriliminin özetle, somutlaşmış siyasi otorite: olarak devlet ve birey arasındaki çatışmanın ürünüdür. Bu anlamda insan Hakları konusu, her devirde siyasi iktidarların gündeminde yer almıştır. Ama bu durum, hiçbir dönemde bugünkü kadar olamamıştır.

İnsan hakları, ulusal ve uluslararası kamuoyunda kazanmış olduğu önem ve öncelik dolayısıyla, her geçen gün artan bir şekilde siyasal iktidarların gündemine yerleşmekte, ilgi odağı olmaktadır. Üstelik, bugün kazandığı içerik nedeniyle iktidarlar, artık yalnızca bu hak ve özgürlükleri tanımak veya katlanmakla da kalamamakta; özellikle bunların yerleşmesi, gelişmesi ve korunmasına dair sorumlulukları da üstlenmek zorundadırlar. İktidarlar, insan haklarının gerek maddi gerekse manevi olarak tüm bireyler açısından ve bütünüyle gerçekleştirilecek bir ortam sağlamaya yönelik önlemleri almak, çalışmalarını yapmak, kısaca, kısaca, elverişli toplumsal koşulları sağlamakla yükümlüdürler. Bu yükümlülükleri üstlenmek, demokratik, sosyal bir devlet olmanın, hukuk devleti olabilmenin zorunlu koşuludur.

Söz konusu zorunluluk, Türkiye için de geçerlidir. Bu zorunluluk, yalnızca Türkiye'nin uluslararası yükümlülüklerinden kaynaklanmamaktadır. Aynı zamanda ve daha da önemlisi Türkiye'nin kendi ulusal mevzuatının gerekli kıldığı bir durumdur.

Anayasanın 2 nci maddesinde belirtildiği üzere Türkiye Cumhuriyeti demokratik, laik, sosyal bir hukuk devletidir. Devletin, sayılan özellikleri dolayısıyla yapmak zorunda olduğu faaliyetler, Anayasanın "Devletin Temel Amaç ve Görevleri" başlığını taşıyan 5 inci maddesinde; "kişilerin ve toplumun refah, hu-

* İçişleri Bakanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkan Vekili.

zur ve mutluluğunu sağlama..." ve "...kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleri ile bağdaşmayacak suretle sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya..." denilerek sıralanmıştır. Görüldüğü üzere, insan hakları açısından Devletin sorumlulukları sadece temel hak ve özgürlüklerle sınırlı olmayıp, ekonomik ve sosyal hak ve özgürlükleri de kapsamaktadır. Bu durum, insan haklarının kazanmış olduğu önemin bir sonucudur.

Yazımızda, yukarıda kısaca değinilen ve devlet(idare) tarafından yapılmak durumunda olduğu ifade olunan yükümlülüklerden hareketle, idari yapımız içinde oluşturulan İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nun çalışmaları hakkında bilgi verilecektir. Söz konusu bilgilendirme, anılan Kurulun oluşumu, amacı, görev ve yetkileri esas alınarak yapılacaktır.

İNSAN HAKLARI KOORDİNATÖR ÜST KURULU

Kuruluşu ve Amacı

İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu (İHKÜK), Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan birçok sözleşmeye taraf olan Türkiye'nin, gerek hukuki gerekse idari uygulamalarından ötürü karşı karşıya bulunduğu insan hakları sorununun çözümü ile, iç hukuk düzenlemeleriyle teminat altına alınan hak ve özgürlüklerin hayata geçirilebilmesi çerçevesinde, zamanın hükümetince idare içinde bazı yeni örgütlenmelere duyulan ihtiyaca binaen oluşturulmuştur.

İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nun kuruluşu, 54.Hükümet tarafından hazırlanan Başbakanlığın 09.04.1997 tarih ve 1997/17 sayılı Genelgesi ile öngörülmüş ve Kurul fiili olarak 55. Hükümet zamanında faaliyetlerine başlamıştır. Bu Genelge'ye göre Üst Kurul; "...İnsan Hakları ile ilgili konularda görevli Devlet Bakanı'nın Başkanlığında, Başbakanlık, Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığı Müsteşarlarının katılımıyla..." oluşturulacaktır.

Kurul, aynı Genelge'de ifade edildiği biçimiyle; "Kamu kurum ve kuruluşları ile resmi görevlilerinin insan haklarına ilişkin uygulamalarının hukuka uygun gerçekleştirilmesi ve bu durumun düzenli olarak izlenmesi ve değerlendirilip geliştirilmesi, gerektiğinde mevzuatta değişiklikler yapılması,..." gerekliliği tespitinden hareketle, "...kamu kurum ve kuruluşları ile resmi görevlilerin insan hak ve özgürlüklerine ilişkin uygulamalarının yürürlükteki mevzuata uygunluğunun temini...", "...ilgili Bakanlıklar tarafından yürürlüğe konulan tedbir ve düzenlemelerin izlenmesi, koordinasyonu ve gerektiğinde geliştirilmesine yönelik öneriler ile yeni yasal düzenlemelere ilişkin tavsiyeler oluşturarak Hükümete sunulması..." kapsamındaki görevlerin yerine getirilmesi amacıyla oluşturulmaktadır. Görüleceği üzere Kurul, insan hakları alanında çeşitli ulusal ve uluslararası platform-

larda Türkiye'ye yöneltilen suçlamalara dayanak oluşturan idari uygulamaları yürüten Bakanlıkların katılımıyla oluşturulmuştur. Düzenleme, yukarıda belirtilen türde uygulamaların, ilgili bakanlıkların en yüksek yetkililerince tespit edilmesi ve giderilebilmesi için alınacak tedbirlerin yine aynı görevlilerce hayata geçirilebilmesini sağlamak açısından son derece olumludur.

Görevleri

İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulunun görevleri Başbakanlığın anılan Genelge'sinde sıralanmıştır. Buna göre Üst Kurul;

1) İnsan hakları ihlali iddialarını takip ederek değerlendirecek, kamu kurum ve kuruluşları ile resmi görevlilerin insan hak ve hürriyetlerine ilişkin uygulamalarının yürürlükteki mevzuata uygunluğunun temini maksadıyla, ilgili Bakanlıklar tarafından yürürlüğe konulan tedbir ve düzenlemeleri sürekli ve düzenli biçimde izleyecek, koordine edecek ve gerektiğinde geliştirilmesine yönelik öneriler ile yeni yasal düzenlemelere ilişkin tavsiyeler oluşturarak Bakanlar Kurulu'na sunulmasını temin edecek,

2) Birleşmiş Milletler ve Avrupa Konseyi gibi kuruluşların denetim organlarının ele aldığı ülkemizle ilgili konuları takip ederek, ortaya çıkan sorunların çözümü yolunda ilzlenecek tutumunu belirleyebilecektir.

1997/17 Sayılı Genelge'nin ilgili maddelerindeki düzenlemelerden de anlaşılacağı gibi Üst Kurul, Türkiye'nin ve doğal olarak Türk İdaresinin gerek ulusal düzenlemeler gerekse uluslararası düzenlemeler dolayısıyla insan Hakları alanında üstlenmiş olduğu her türlü yükümlülükle görevlendirilmiş durumdadır. Bu görevler, idari uygulamaların takibinin yanı sıra, bunların insan Hakları ile ilgili mevzuata uygunluğunu içerdığı gibi, uygunluk konusunda farklı idari birimler tarafından yapılacak çalışmaların koordinasyonunu da içermektedir. Kurul gerektiğinde, mevcut sorunlara çözüm üretebilecek/önerebilecek, insan haklarının geliştirilmesi kapsamında çalışmalarda bulunabilecektir.

Yetkileri

İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu yukarıda sıralanan görevlerini yerine getirirken;

"Gerekli gördüğü hallerde, ilgili kamu veya özel kuruluşlar temsilcilerini toplantılarına katılmaya davet edebileceği gibi, teknik konularda uzmanlıklarından yararlanılmak üzere konuyla ilgili uzman personelin görevlendirilmesini ilgili kuruluşlardan talep edebilecektir,...

...Belirleyeceği konularda, teşekkül tarzını yine kendi tayin edeceği "Çalışma Grupları" kurabilecek ve çalışmalarında gerekli gördüğü bilgi ve belgeleri mevcut mevzuatımız çerçevesinde ilgili kuruluşlardan talep edebilecektir."

Sekreteryaya Hizmetleri

İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nun koordinatörlük görevinin Başbakanlık Müsteşarı tarafından, sekreteryaya hizmetlerinin ise Başbakanlık Müsteşarlığınca yürütülmesi, Başbakanlığın 1997/17 sayılı Genelgesi ile öngörülmüştür.

Kurul, sekreteryasında görevlendirilmek üzere ayrıca, Kurul bünyesinde yer alan ilgili Bakanlıklardan birer personel görevlendirilmesini talep etmiş, söz konusu talep bakanlıklarca yerine getirilmiştir.

Çalışma Usulleri

Başbakanlığın ilgili Genelgesi gereğince Üst Kurul, "...daimi olarak görev yapacak ve uygun aralıklarla düzenli olarak toplanacaktır."

İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu, hükümet değişikliğine rağmen, 1997/17 sayılı Genelge ile öngörüldüğü şekilde kurulmuş ve Devlet Bakanı Hikmet Sami Türk'ün Başkanlığında ilk toplantısını 24 Temmuz 1997 tarihinde gerçekleştirmiştir.

Kurul, 28 Ağustos 1997 tarihine kadar gerçekleştirdiği yedi toplantıyı söz konusu Genelge'de ifade olunan Bakanlık Müsteşarlarının katılımı ile yapmış, bu tarihten itibaren Kurul bünyesine Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıkları Müsteşarları da sürekli olarak dahil edilmiştir.

Üst Kurul, 24 Temmuz 1997 tarihinden 27 Şubat 1998 tarihine kadar 29 toplantı yapmıştır. Toplantılar, genellikle Ankara'da yapılmaktadır. Bununla birlikte, bugüne kadar gerçekleştirilen toplantılardan dördü değişik kentlerde yapılmıştır. (8,13, 17 ve 27. toplantılar sırasıyla; Diyarbakır, Muş, Edime ve Çanakkale illerinde yapıldı.) Kurul, her hafta düzenli olarak toplanmaktadır.

Genellikle, Başbakanlığın ilgi Genelgesi ile öngörülen bakanlık yetkililerinin katılımı ile gerçekleştirilen toplantılara, gerek duyulduğunda diğer bakanlıklar, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleri de davet edilebilmektedir. Bu çerçevede, bugüne kadar yapılan toplantılardan bazılarına üniversite öğretim elemanları, çeşitli kadın örgütleri temsilcileri, insan hakları kuruluşları ve baro temsilcileri davet edilmişler ve söz konusu kuruluşlar bu davetlere icabet etmişlerdir.

İnsan Hakları alanında artan gereksinimler nedeniyle oluşturulan İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu, Başbakanlık Genelgesi ile kendisine verilen görevler kapsamında çalışmalarını yapmış olduğu bu toplantılar vasıtasıyla gerçekleştirmektedir. Kurul, bu toplantılarda ele aldığı konulan "karar" a bağlamakta, alınan kararın içerdiği faaliyetler hangi bakanlığın görev alanına giriyor ise, o bakanlık "koordinatör birim" olarak tayin edilerek, çalışma sonucunun rapor haline getirilmek suretiyle belirlenen tarihte Kurul'a tevdi koordinatör birimden isten-

mehtir. Her karar için bir koordinatör birini tayin edilirken, birden fazla bakanlık, alınan bir kararın "ilgili" olabilmektedir. Karara bağlanan çalışmalar, koordinatör birimin yönlendiriciliğinde ilgili birimlerin de katılımıyla, bütün boyutlarıyla ele alınmakta ve bu faaliyet sonucunda bir "rapor" hazırlanarak süresi içinde st Kurul'a teslim edilmektedir. Kurula teslim edilen raporlar sırasıyla Kurul gündemine alınarak, burada görüşülmektedir. Görüşülen raporlarda yer alan öneriler yeni kararlara kaynaklık etmektedir. Kurul, görüşerek karara bağladığı bu önerilerin ve varsa kendi önerilerinin hayata geçirilmesi konusunu yeni bir karar halinde, ilgili birimlere talimatlandırmaktadır.

İnsan Hakları Koordinatör st Kurulu, görev alanına giren konularda yaptığı çalışmaların verimliliğini arttırmak amacıyla çeşitli çalışma grupları oluşturabilmektedir. Çalışma grupları, kendilerine tevdi edilen konulara ilişkin çalışmaları sonuçlandırarak bir rapor halinde Kurul'a takdim ederler. Sunulan bu raporlar, yukarıda izah edilen prosedüre uygun olarak. Kurul toplantılarında görüşülür, son şekli Kurul tarafından verilen bu raporlar gereği yapılmak üzere ilgili kuruma bildirilir.

Kurul alışmaları

İnsan Hakları Koordinatör st Kurulu, yukarıda özetlenen usuller çerçevesinde çok sayıda karar almış ve bir bölümünün hemen uygulanmasını sağlamıştır. Diğer bir bölümünün de, belirli bir süre içinde sonuçlandırılmak üzere, gerekli hazırlık çalışmalarını başlatmıştır.

Burada, Türkiye için bir insan Hakları sorununun mevcudiyetine yol açan aksaklık/eksikliklerin giderilmesi kapsamında alınan kararlar ve bunlara ilişkin olarak koordinatör/ilgili birimlerce yapılan çalışmalar hakkında bilgi verilecektir. Bu çalışmaların bir bölümü yasal, diğer bir bölümü ise yönetsel düzenlemeleri gerektirir niteliktedir. Bir kısmı belirli süreleri içerir nitelikte, bazıları ise srekliidir. Çalışmaların başlıcalarını şu şekilde özetlemek mümkündür.

Yasal Düzenleme Gerektiren Karar ve çalışmalar

st Kurul tarafından alınan kararların bir bölümü, mevcut mevzuatta değişiklik öngörmekte, bazıları ise, yeni yasal düzenlemeler yapılmasını gerektirmektedir. Aşağıda, bunlar hakkında kısaca bilgi verilecektir.

1. a) Türk Ceza Kanunu'nun işkence ve kötü muameleyi düzenleyen 243 ve 245. maddelerinin ağdaş hukuk anlayışına uygun olarak gözden geçirilmesi ve anılan maddelerde öngörülen suç ve cezaların yeniden düzenlenmesi konusunda bir karar alınmış ve bu karar doğrultusunda çalışmalara başlanmıştır.

b) Anılan Kanunun ilgili maddelerine aykırı davranışlarından ötürü haklarında kovuşturma açılan kamu görevlilerine ilişkin kovuşturmaların Adalet

Bakanlığı'nca izlenmesi ve bu konuda her ay Üst Kurul'a bilgi verilmesi kararlaştırılmıştır.

2. a) Gerek kamulaştırma bedellerinin geç ödenmesi nedeniyle vatandaşlar açısından meydana gelen mağduriyetin giderilmesi gerekse, bu nedenle Avrupa İnsan Hakları Komisyonu'na yapılan müracaatların önlenmesi amacıyla, yasal gecikme faizinin Bakanlar Kurulunca %30 dan %50'ye yükseltilmesi karara bağlanmış ve söz konusu çalışma tamamlanarak yürürlüğe girmesi sağlanmıştır.

b) 3095 sayılı Kanuni Faiz ve Temerrüt Faizi Hakkında Kanun'un günün koşullarına uygun hale getirilmesi kararlaştırılmış ve gerekli değişikliklerin yapılması yolunda çalışmalara başlanmıştır.

3. Devletin kusursuz sorumluluğunun gerektirdiği durumlarda, özellikle terörle mücadele sırasında veya sonucunda vatandaşların uğradıkları zararların yargı kararına gerek kalmaksızın kısa zamanda Devletçe karşılanabilmesi için hukuki olanakların araştırılması ve gerektiğinde yeni yasal düzenlemelerin önerilmesi amacıyla çalışma yapılması karara bağlanmış ve söz konusu çalışmalar başlatılmıştır.

4. Hakimlik ve savcılık güvencesinin güçlendirilmesi amacıyla;

a) Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'na seçimle gelen asıl ve yedek üyelerinin bu görevleri süresince başka bir iş ve görev alamamalarını öngören ve TBMM Adalet Komisyonunca 15.01.1998 tarihinde kabul edilen Kanun Tasarısının kısa zamanda yasalaşmasının yararlı olacağı,

b) Hakimler ve Savcılar Kanunu ile Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un bu Bakanlıkta hakimlik ve savcılık güvencesi ile yakından ilgili görevlerde bulunan üst düzey yöneticilerin atanma ve görevden alınmaları hakkındaki hükümlerinde değişiklik yapılmasının gerektiği tespit olunarak gerekli çalışmaların başlatılması yine, konunun Anayasal boyutu ile ilgili çalışmanın tamamlanması, aynı zamanda Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararlarına karşı yargı yoluna başvurulması konusunun da bahse konu Anayasa değişikliği ile ilgili çalışma çerçevesinde değerlendirilmesi kararlaştırılmıştır.

5. Türkiye'nin, Anayasanın bazı maddeleriyle ilgili çekince koymak ve yorum beyanında bulunmak suretiyle, Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'ne katılması için yasa tasarısı hazırlanması kararlaştırılmıştır.

6. 20 Mayıs 1980 tarihli Çocukların Velayetine İlişkin Kararların Tanınması ve Tenfizi ile Çocukların Velayetinin Tesisine İlişkin Avrupa Sözleşmesi ve 25 Ekim 1980 tarihli Uluslararası Çocuk Kaçırmanın Hukuki Yönleri Hakkında Lahey Sözleşmesi'nin Türkiye tarafından imzalanması ve onaylanması için gerekli işlemlerin yapılması kararlaştırılmıştır.

7. Düşünce ve anlatım özgürlüğü sınırlarının genişletilmesi ile ilgili olarak, Anayasanın 26, 27, ve 28. maddeleri ile Türk Ceza Kanunu'nun 159, 311 ve 312., Terörle Mücadele Kanunu'nun 8. maddelerinde değişiklik yapılması yönünde çalışmalar başlatılmıştır.

8. a) Ülkemizde insan haklarının geliştirilmesi amacıyla bir "Kamu Denetçisi" veya "Kamu Hakemi" kurumunun oluşturulması kararlaştırılmış ve bu çerçevede, çeşitli ülkelerin ombudsman yasalarından da yararlanarak, evrensel ölçülere ve ülkemiz koşullarına uygun bir "Kamu Denetçisi" veya "Kamu Hakemi" yasa tasarısı ile ilgili hazırlık çalışmalarına başlanmıştır.

b) Diğer ülkelerden ombudsman veya uzmanların karşılaştırmalı hukuk açısından deneyimlerinden yararlanmak üzere ülkemize davet edilmesi kararlaştırılmıştır. Bu doğrultuda İsveç Parlamento ve basın ombudsmanları ile İrlanda, Finlandiya ve K.K.T.C. ombudsmanları Türkiye'ye davet edilmişlerdir. Anılan görevliler yakın bir tarihte Türkiye'yi ziyaret edeceklerdir.

c) Memurin Muhakematı Hakkında Kanun'un günümüz koşullarına uygun bir hale getirilmesi doğrultusunda değiştirilmesi için bir çalışma başlatılması kararlaştırılmış ve bu çalışma başlatılmıştır.

9. Yargı denetimine tabi olmayan idari işlemler hakkında yargı yolunun açılması olanaklarının araştırılması amacıyla bir ön çalışma başlatılmıştır.

10. 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu ile bu Kanun'un uygulamasına ilişkin Yönetmelik hükümlerinin etkin biçimde uygulanmasını sağlamak üzere;

a) Kanun'da öngörülen idari para cezalarının günün koşullarına göre artırılmasını ve bu cezaların her yıl Vergi Usul Kanunu uyarınca ilan edilen yeniden değerlendirme katsayısı oranında yükseltilmesini sağlayacak yasal değişikliğin yapılması,

b) Şehir ve kasabalardaki yerleşim bölgelerinin semt ve mahalleler itibariyle ayrıntılı krokilerinin karakollarda bulundurulmasını ve bilgisayar ortamına geçilmesini sağlayacak yasal düzenleme yapılması,

c) Kanun'un Ek 1.maddesi uyarınca karakollarda kurulması gereken bilgisayar terminalleri için bütçeye yeterli ödenek konulmasının sağlanması,

d) İçişleri Bakanlığınca Kanun ve Yönetmelik hükümlerinin uygulanmasında gözönünde bulundurulması gereken hususları belirten bir genelgenin çıkarılması ve uygulama sonuçlarının sürekli olarak izlenmesi kararlaştırılmıştır.

11. Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nda değişiklik yapılarak;

a) Mülki teşkilata tabi jandarmanın mülki görevleri ile ilgili eylem ve işlemlerinin İçişleri Bakanlığı ve valiler yanında kaymakamlarca da denetlenmesi ve teftiş edilmesi,

b) İl ve ilçe jandarma komutanlarının sicilleri doldurulurken mülki görevleri ile ilgili olarak vali ve kaymakamların, adli görevleri ile ilgili olarak cumhuriyet başsavcılarının yazılı görüşlerinin alınması ve bu konudaki yönetmelik değişikliklerinin altı ay içinde çıkarılmasını öngören ön Tasarının Bakanlar Kuruluna sunulmak üzere kabulü kararlaştırılmıştır.

12- Gözaltı süresinin dört günden öteye uzatılması halinde, uzatmaya ilişkin hakim kararının dosya üzerinde yapılacak inceleme sonucunda değil, sanığın hakim tarafından görülmesi suretiyle verilmesine olanak sağlayacak yasal düzenlemenin gerçekleştirilmesi amacıyla bir çalışma başlatılması kararlaştırılmıştır.

İdari Düzenleme Gerektiren Karar ve Çalışmalar

1. İçişleri Bakanlığı bünyesinde insan hakları sorunların sürekli gündemde tutulacak ve İnsan Hakları ihlalleri ile ilgili iddiaları cevaplandırılacak bir "Bakanlık Sözcülüğü" birimi oluşturulması kararlaştırılmış, alınan bu karar doğrultusunda söz konusu birim oluşturulmuştur.

2. Gözaltı, Sorgulama ve İfade Alma Talimatnamesi/Yönergesinin uygulanması ve Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde, gözaltına alınan şahısların yakınlarına bilgi verilmek üzere oluşturulan ve tüm Türkiye genelinde 24 saat esasına göre hizmet veren Gözaltı İzleme Birimlerinin çalışmaları sırasında karşılaşılan sorunların giderilmesi amacıyla;

a) Kimlik bilgilerini verme zorunluluğuna uymayanlar için öngörülen yaptırımların yeniden düzenlenmesi,

b) Hazırlık soruşturmalarının, özellikle sorgulama işlemlerinin olanaklar ölçüsünde bizzat Cumhuriyet Savcıları tarafından yürütülmesinin sağlanması,

c) Sorgulama konularında yetişmiş uzman personelin başka görevlerde çalışmalarının önlenmesi ve bu personelin görev yerlerine dengeli bir biçimde dağıtımının sağlanması,

d) Gözaltına alınan kişilerin sayıca çok olmaları durumunda, girişteki sağlık muayenelerin irs bu kişilerin bulunduruldukları yerde yapılması,

e) Gözaltı izleme birimlerinin modernize edilmesi ve bilgisayar ağıyla merkeze bağlanması kararlaştırılmıştır.

3. Kayıp kişilerle ilgili iddiaların daha etkin, metodik ve süratli bir biçimde izlenebilmesi ve yargılamaların hızlandırılması amacıyla gerekli yasal değişikliklerle diğer önlemlerin belirlenmesi, kayıp kişiler konusunda uluslararası anlayışa uygun bir kavram birliğine varılması için çalışmalar yapılmış; araştırma sonuçlarının başvuruda bulunan kayıp yakınlarına bildirilmesi ve kamu oyuna duyurulması kararlaştırılmıştır.

4. Genel kolluk kuvvetlerinin modernizasyonu çerçevesinde polis ve jandarma kriminal laboratuvarlarının geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması amacıyla alınması gereken önlemlerin belirlenmesi konusundaki bir çalışına başlatılmıştır. Bu çerçevede, modernizasyon çalışmaları kapsamında hazırlanan projelerin uygulanabilmesi için ihtiyaç duyulan ödenek miktarları tespit olunmuş ve ilgili birimlerin bütçelerine konulması talebiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunulmuştur.

5. İnsan hakları konusunda örgün eğitim kumrularında okutulmakta olan derslerden başka; mülki amirler, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı personeli ve cezaevleri yöneticileri ile tutuklu ve hükümlülere uygulanmakta olan eğitim programlarının yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi konusunda çalışmaların süratlendirilmesi kararlaştırılmıştır. Bu doğrultuda İçişleri Bakanlığınca ihtiyaç duyulan 20 Milyar TL. nin Acil Destekleme Programından ilgili bakanlığa aktarılması sağlanmıştır. Söz konusu meblağ, İçişleri Bakanlığı bünyesinde mülki idare amirleri, üst düzey emniyet ve jandarma görevlilerine yönelik olarak sürdürülmekte olan "İnsan Hakları Semineri" dizisinin üçüncüsünün finansmanında kullanılacaktır.

6. İnsan hakları konusunda Türkiye'ye yardımcı olmaya hazır olduklarını ifade eden dost ülkelerde kolluk kuvvetleri ve cezaevi yöneticilerinin bilgi ve görgülerini artırmaları, incelemelerde bulunmaları veya düzenlenecek eğitim programlarına katılabilmeleri için hazırlık çalışması yapılması ve girişimlerde bulunulması kararlaştırılmıştır.

7. Ceza ve tutuk evlerindeki yaşam koşullarının iyileştirilmesi amacıyla;

a) Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ile Ceza ve İnfaz Kurumlarının Yönetimine ve Cezaların İnfazına Dair Tüzük gereğince kumrulara düzenli olarak sağlık taraması yapılması, bulaşıcı hastalıklarla ilgili aşı faaliyetlerinin aksatılmadan yürütülmesi, kurumlara giren her tutuklu ve hükümlünün sağlık muayenesinden geçirilmesi,

b) Büyüklere mahsus kurumların çocuk tutuklu ve hükümlülere ayrılan bölümlerinde fiziki bakımdan çocuk psikolojisine uygun oyunların, özellikle zeka oyunları ve masa tenisi, voleybol, basketbol gibi spor faaliyetlerinin çocuk suçluların eğitimini sağlayacak biçimde geliştirilmesi,

c) Devlet hastanelerindeki tutuklu ve hükümlü koşullarının geliştirilip modernize edilmesi, tutuklu ve hükümlü bölümleri bulunmayan hastanelerde imkanlar ölçüsünde, bu amaca uygun bölümler ayrılması,

d) Tutuklu ve hükümlülerin gerektiğinde ceza ve tutukevlerinden sağlık kurumlarına nakillerinde güvenliğin ve kurumlarda tedavilerinin sağlanması için Adalet, İçişleri ve Sağlık Bakanlıktan arasında ortak bir protokol hazırlanması,

- e) Çağdaş standartlara uygun yeni projeli ceza ve tutukevleri inşa edilmesi,
- f) Ceza ve tutukevleri için personel yetiştirmek üzere Milli Eğitim Bakanlığı ile işbirliği yapılarak okullar açılması, bu okullarda ayrıca infaz kurumları personelinin insan hakları konusunda hizmet içi eğitimden geçirilmesi,
- g) Tutuklu ve hükümlülerin serbest zamanlarını okuyarak değerlendirebilmeleri için, ceza ve tutukevlerindeki kütüphane veya kitaplıklara, Milli Eğitim ve Kültür Bakanlıklarınca kitap yardımı yapılmasının sağlanması kararlaştırılmıştır.
- 8. İnsan Haklarının korunması ve geliştirilmesi ile ilgili bilgi akışını sağlamak amacıyla Başbakanlıkta merkezi bir "Bilgi Bankası" oluşturulması kararlaştırılmıştır. Bu çerçevede başlatılan çalışmalarda bir hayli mesafe kaydedilmiştir.
- 9. Yakalama, gözaltına alma ve ifade alma konularında, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığınca uygulanmakta olan talimat ve yönergenin güncün koşullarına göre gözden geçirilerek, tek metin haline getirilmesine karar verilmiştir. Gerekli çalışmalar ilgili birimlerce başlatılmıştır.
- 10. Gözaltı süresinin dört günden öteye uzatılmasında sulh hakiminin sanığı görerek karar vermesinin bugünkü koşullarda uygulanabilir nitelikte olmaması nedeniyle Cumhuriyet Savcısının uzatma talebiyle birlikte, sanığın bir hekim tarafından muayene edildiğini gösteren aynı tarihli adli raporun sulh hakimine sunulması, bu konuda yeniden düzenlenmekte olan "Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği" ne hüküm konması kararlaştırılmıştır.
- 11. Aynı bir adli kolluk kuruluncaya kadar genel kolluk güçleri içinde, adli hizmetler için uzmanlaşmaya gidilmesi olanaklarının araştırılması kararlaştırılmıştır.
- 12. Sağlık Bakanlığı'nın, adli raporlarla ilgili genelgelerinin uygulanmasında karşılaşılan sorunların incelenmesi ve alınması gereken ek önlemlerin belirlenmesi doğrultusunda çalışma yapılması kararlaştırılmış ve gerekli çalışmalara başlanmıştır.
- 13. Sağlık Bakanlığı'nca hazırlanan "Hasta Hakları Yönetmeliği"nin yayımlanması ile ilgili çalışmaların hızlandırılması kararlaştırılmıştır.
- 14. Tababet-i Adliye Kanunu ile Adli Tıp Kurumu Kanunu'nun uygulanmasında karşılaşılan sorunların ve alınması gereken önlemlerin belirlenmesi yolunda alınan karara ilişkin olarak çalışmalar yapılmaktadır.
- 15. Adli muayenelerin bağımsız olarak yapılması, adli raporların muayene edilen kişilerin durumunu tam olarak belirtir ve anlaşılır bir dille yazılması, muayenelerin adli işlemlerin başlamasından önce ve bitiminde yapılması; gerçeğe aykırı rapor veren hekimler hakkında uygulanacak idari ve cezai yaptırımların caydırıcı hale getirilmesi için inceleme yapılması ve gerekli değişiklik önerileri-

nin hazırlanması konusundaki Kurul kararı doğrultusunda çalışmalar devam etmektedir.

16. Bekaret kontrolü ve zina iddiaları dolayısıyla yapılan muayenelerde insan onuru ile bağdaşmayan uygulamalara meydan verilmemesi için alınması gereken önlemlerin belirlenmesi konusunda bir çalışma yapılması kararlaştırılmış ve çalışmalara başlanmıştır.

17. T.R.T.'de insan hakları ile ilgili programların yayınlanması amacıyla Devlet Bakanlığı ile TRT Genel Müdürlüğü arasında 1.1.1998 de yürürlüğe girecek bir protokol imzalanmıştır.

18. Milli Eğitim Bakanlığı'nca, insan hakları eğitimi alanında yapılan çalışmalar çerçevesinde;

a) İlköğretim okullarında "Vatandaşlık ve İnsan Hakları" dersinin 7.ve 8.sınıflarında zorunlu ders olarak okutulması, ders konularının bu sınıflar arasında paylaştırılarak genişletilmesi ve geliştirilmesi,

b) Ortaöğretim okullarında "Demokrasi ve İnsan Hakları" dersinin 2.sınıfta seçmeli ders olarak okutulması,

c) Bu derslerin öğretim programlarının -halen ilköğretim okullarında uygulanmakta olan programda olduğu gibi- merkez kavram olarak insanı almak suretiyle düzenlenmesi, pedagog ve uzmanların katılımı ile hazırlanacak öğretim programlarının Talim ve Terbiye Kuruluna gönderilmeden önce Üst Kurulun bilgisine sunulması,

d) Diğer derslerde de ilgili konularda yeri geldikçe insan haklarına değinilmesi kararlaştırılmıştır.

19. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Eğitimi 10 Yılı boyunca Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı bütün eğitim ve öğretim kurumlarında görevli öğretmenlerin insan Hakları konusunda eğitimlerinin geliştirilmesi amacıyla;

a) Öğretmen, yönetici ve müfettişleri insan hakları konularında bilgilendirmek ve duyarlı hale getirmek için, bu süre boyunca yapılacak eğitim yönetimi, teftiş teknikleri, rehberlik, program geliştirme, trafik, çevre ve direksiyon eğitimi, öğretim metotları ve tüm formatörlük kurslarında insan Hakları konusunun işlenmesi,

b) Hizmet içi eğitim faaliyetlerinde işlenecek insan hakları konuları için öncelikle eğitim programlarının hazırlanması ve bu programların hazırlanmasında TODAİE, hukuk fakülteleri ve insan Hakları konusunda öğretim yapan diğer üniversitelerin öğretim elemanlarıyla işbirliği yapılması,

c) İnsan Hakları eğitiminin hizmet içi eğitim yoluyla yaygınlaştırılması kararlaştırılmıştır.

20. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları 10 Yılı çerçevesinde, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 50. yıldönümünün kutlanması ile ilgili bir program hazırlanmasına başlanmıştır.

21. Kamu kurum ve kuruluşlarında insan hakları ile ilgili hizmet içi eğitim yapılması amacıyla;

a) Halen bu konuda çeşitli Bakanlıklarca yürütülmekte olan hizmet içi eğitim programlarının sürdürülmesi,

b) Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında yürütülen hizmet içi eğitim faaliyetlerinde insan haklarına yer verilmesi,

c) Aday memurların yetiştirilmesine ilişkin mevzuatta düzenleme yapılarak İnsan Hakları konularında bilgi verilmesi,

d) Öğretmen yetiştiren yükseköğretim kurumları başta olmak üzere, tüm yükseköğretim programlarında İnsan Hakları konularına yer verilmesi,

e) İnsan Hakları konuları ile ilgili hizmet içi eğitim programlarının hazırlanmasında sürekli işbirliğine gidilmesi,

f) İnsan hakları konularında ilgili Bakanlıklarca yürütülen hizmet içi eğitim programlarının incelenmesi ve kamu personeli için ortak bir program ve el kitabı hazırlanması,

g) Çalışmaların Milli Eğitim Bakanlığı ile ilgili Bakanlıklar arasında işbirliği içinde yürütülmesi kararlaştırılmıştır.

22. Milli Eğitim Bakanlığı'nca insan hakları ile ilgili veya İnsan Hakları eğitimi açısından yararlı eserlerin yer alacağı bir "İnsan Hakları Dizisi" yayımlanmasına ve - "Unesco 1997 Uluslararası Hasan-Ali Yücel Yılı" dolayısıyla- dizinin ilk eseri olarak Hasan-Ali Yücelin "İyi Vatandaş, İyi İnsan" kitabının hazırlanmasına karar verilmiştir.

23. İşkence ve kötü muamelenin önlemesi için;

a) Başbakanlıkça, Hükümetin bu konudaki kararlılığını belirten bir "Genelge" yayımlanmış ayrıca,

b) Mülkiye müfettişleri ve mülki amirlerce kolluk güçlerinde (polis ve jandarmada) yapılan özel denetimlerin sıklaştırılması ve yaygınlaştırılması,

c) Kusurlu görülen görevliler hakkında gecikmeksizin idari ve cezai işlem yapılması,

d) Denetim sonuçlarının üçer aylık dönemsel raporlarla ülke genelinde izlenmesi, değerlendirilmesi ve Üst Kurula bilgi verilmesi,

e) Gözaltı kayıtlarının düzenli tutulmasını sağlayıcı tedbirler alınması,

f) İşkence ve kötü muamele iddialarının titizlikle ve hızla soruşturulması kararlaştırılmıştır.

Bu karar çerçevesinde, Başbakanlık Genelgesi 03.12. 1997 tarih ve 1997/73 sayı ile yayımlanmıştır.

24. İşkence, kötü muamele ve diğer nedenler dolayısıyla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince, Türkiye aleyhine verilen kararlar gereğince Devletin ödemek zorunda kaldığı tazminat tutarları için olayın sorumlularına rücu edilmesi kararlaştırılmıştır.

25. Türkiye'de insan hakları ihlali iddiaları ile ilgili olarak, yurt içinden ve yurt dışından yapılan başvuruların, basında yer alan haber ve yazıların ilgili mercilerce araştırma konusu yapılması ve varılan sonuçların belirli aralarla kamuoyuna topluca açıklanması kararlaştırılmıştır.

26. Faili bilinmeyen cinayetlerin yeni yöntem ve mekanizmalarla aydınlatılması amacıyla,

a) Delilden suçluya gitmek konusunda önemli bir unsur olan olay yeri incelemesinde iz ve delillerin usulüne uygun olarak toplanabilmesi için kolluk kuvvetlerinin ileri teknolojik araç ve gereçlerle donatılması, ayrıca "otomatik parmak izi teşhis" sistemine geçilmesi,

b) Ülke genelinde taşıma ve bulundurma ruhsatlı tüm ateşli silahların kovan ve çekirdeklerinin balistik mukayeseye tabi tutulabilmesi için olaylarda elde edilen kovan ve çekirdeklerin merkezi olarak arşivlenmesi, ayrıca ruhsat verilmesi sırasında ilerideki bir balistik muayeneye esas olabilecek bir kontrol sistemi ile ilgili araştırma yapılması,

c) Faili bilinmeyen cinayetlerin sürekli izlenmesi ve aydınlatılması için bu konuda görev alacak personelin uzmanlaştırılması, yurt içinde ve yurt dışında açılacak mesleki kurslardan yararlandırılması, bu çerçevede sözkonusu personelin uzmanlaştırılması için yurt dışında yürütülecek bir hizmet içi eğitim projesi hazırlanması ve projenin uygulanması için gerekli girişimlerde bulunulması, ayrıca personelin yetkilerinin açıkça belirlenerek hukuki güvenceye kavuşturulması,

d) Tanıkların korku ve zaman kaybı gibi nedenlerle bilgi vermekten kaçınmalarını önleyici ve güvenliklerini sağlayıcı tedbirlerin alınması, ayrıca tanıklara yeterli düzeyde tazminat ve yolluk ödenmesi kararlaştırılmıştır.

27. Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğine ekli Devlet Memurları Sicil Raporu'nun, Sicil Amirlerinin Meslek Ehliyeti Hakkındaki Notları (Görevde Gösterilen Başarının Değerlendirilmesi) bölümüne memurun "insan Haklarına saygısı" ile ilgili bir soru eklenmesi kararlaştırılmıştır.

28. Sorgu hakimliği kurumunun yeniden kurulmasının davaların uzamasına yol açacak nitelikte olması nedeniyle -karşılaştırılmalı hukuku da gözönünde bulundurmak suretiyle- hazırlık soruşturmasının eksiksiz ve daha sağlıklı biçimde yürütülmesini sağlayacak tedbirlerle ilgili bir araştırma yapılması ve buna göre öneriler geliştirilmesi kararlaştırılmıştır.

29. İnsan hakları açısından kadının sorunlarına ilişkin somut çözüm önerilerinin belirlenmesi amacıyla hukuk, eğitim ve toplumsal sorunlarla ilgili üç çalışma grubu oluşturulması kararlaştırılmıştır.

Sonuç

Yazımızın başında belirttiğimiz gibi, insan hakları konusunun zaman içinde gösterdiği gelişme, bu alanda düzenlemeler gerçekleştiren çok sayıda ulusal-uluslararası belge, insan hakları konusunda devletlere önemli sorumluluklar yüklemiştir. Devletlerin sorumluluk alanı, insan haklarının tanınması ve korunması boyutunu aşmış, özellikle bu hakların geliştirilmesi boyutuna taşmıştır.

İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu, Türkiye'nin iç mevzuatı ile birlikte, taraf olduğu uluslararası insan Hakları anlaşma ve sözleşmeler dolayısıyla üstlenmiş olduğu yükümlülüklerinin yerine getirilmesi kapsamında, idarenin yöneldiği bir organizasyondur. Üst Kurul'un oluşturulması aynı zamanda, Türkiye'nin uzun bir süredir karşı karşıya bulunduğu insan Hakları sorunlarının çözümü doğrultusunda atılan bir adımdır.

Üst Kurul'un önemli bir ihtiyaca cevap vermek zorunda olduğu aşikardır. Kurul, insan Haklarının çağdaş, demokratik bir düzende, herkes için ve gerektiği şekilde yaşanabilmesinin olanaklarını sağlamak çerçevesinde ağır görevleri yerine getirmek zorundadır.

Bu açıdan bakıldığında, Kurul tarafından bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların ve özellikle insan Hakları sorunlarının ortadan kaldırılabilmesi açısından ihtiyaç olarak tespit olunan çalışmaları içeren/gösteren kararların, Kurul'a verilen görevlerin gerçekleştirilmesi bağlamında yararlı olarak değerlendirilebileceğini ifade etmek gerekir. Dolayısıyla, idari yapı içinde böyle bir yapılanmaya gidilmiş olmasındaki isabet teslim edilmelidir. Bununla beraber, yapılabilecek başka birçok ve önemli çalışma vardır ve bunların gerçekleştirilebilmesi için Kurul'un mevcut yapısındaki bazı eksikliklerin giderilmesi, yapılacak çalışmaların daha verimli ve sonuç alıcı olmasını sağlayacaktır.

Bir kere, Kurul tarafından tespit olunan aksaklık veya eksikliklerin önemli bir bölümü yasal düzenleme gerektirmektedir ve bu alanda Kurul, hazırlamış olduğu yasal değişiklik içeren düzenlemeleri yasama organına sunmak ve bunların kabul edilmesini tavsiye etmekle yetinmek durumundadır.

İkinci olarak, yine Kurul tarafından yapılması ilgili birimlere talimatlandırılan düzenleme, önlem ve çalışmaların mali yönü vardır ve ancak bütçe olanakları elverdiği ölçüde gerçekleştirilmeleri mümkün olacaktır.

Son olarak Kurul'un, tüm bu görevleri daha verimli bir şekilde yerine getirebilmesi için ihtiyaç duyduğu sekreteryanın, gerekli-yeterli bir yapıya kavuşturulmasının ve Koordinatör Üst Kurul'a sürekli bir nitelik kazandırılmasının yararlı olacağını belirtmek gerekir.

İnsan Hakları konusunun Ülkemiz gündeminde yeni yeni yer almaya başladığı 1980'li yıllar gözönüne alındığında, bugün geline nokta daha iyi anlaşılacaktır. Türkiye'de, on yıllık bir süre içinde; Avrupa İnsan Hakları Komisyonu'na kişisel başvuru hakkını ve Avrupa İnsan Hakları Divanı'nın zorunlu yargı yetkisi tanınmış; İşkence ve İnsanlıkdışı ya da Onurkırıcı Davranış ya da Cezanın Önlenmesi Avrupa Sözleşmesi'ne taraf olunmak suretiyle, Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi'nin denetimi kabul edilmiştir. İnsan hakları alanında gerek yasal gerekse idari alanda birçok düzenleme gerçekleştirilmiştir. Tüm bu çabalar, Türkiye Cumhuriyeti'nin ve Türk İdaresi'nin, insan Haklarına verdiği önemin, bu konudaki samimiyetinin göstergesidir.

İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu gibi bir oluşuma gidilmesi ve burada yapılan çalışmaları da, Türkiye'nin insan Hakları konusuna verdiği bu önemin ve samimiyetin sürekliliği bağlamında değerlendirmek gerekir. Mevcut eksiklikler giderildiği ve idari teşkilatlanma içinde sürekli bir yapıya kavuşturulduğu takdirde Kurul'un üstlenmiş olduğu görevleri daha verimli bir şekilde sürdürmesi mümkün olabilecektir.

İDARİ SÖZLEŞMELER KURUMU

Nitelikleri ve Ölçütleri Üzerine Bir Çalışma

Dr. Selami DEMİRKOL
İstanbul Altıncı İdare Mahkemesi Hakimi

GİRİŞ

İşbölümü, toplumsal yaşamın vazgeçilmez öğelerinden birisi, belki de en önemlisidir. Şüphesiz kişi, kendisi için gerekli mal ve hizmetleri, başka kişi ve toplumların çalışmalarından yararlanmaksızın sağlayamaz. O halde, ihtiyaçlar ya özel ekonomik yaşayış içinde veya kamu kuruluşlarının bu hizmetleri ve ihtiyaçları karşılayacak faaliyetleri yapmaları ile gerçekleştirilecektir. Burada, devlet (ki biz buna idare diyoruz) veya diğer kamu tüzelkişileri, bir eğitim, bayındırlık veyahut savunma hizmetlerinde olduğu gibi, hizmeti bizzat yerine getirir veya getirtir. Doğaldır ki, belli bir alanda bir kamu hizmetinin varlığı, şayet bu konuda tekel kurulmamışsa, aynı yöndeki hizmetlerin özel kişilerce de yapılabilmesi engellenememektedir. İşte İdarenin bu tür kamu hizmetlerini bizzat kendisinin yerine getirmemesi hallerinde diğer kamu kurumları ile veya özel kişi ve kuruluşlarla, bu hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla temasa geçmesi sonucu, İdare bir sözleşme tarafı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Durum böyle iken, idari faaliyetlerin günden güne genişlemesi yeni hukuki şekiller ortaya çıkardığı gibi, eskiyen hukuk kurumlarının yerlerini yenilerine terketmeleri sonucunu doğurmaktadır. Nitekim İdari faaliyet alanlarının genişlemesi sonucunda, idarenin tasarrufları da artmakta ve konumuz olan "İdari Sözleşme" kavramı da gittikçe genişlemekte ve gelişmektedir.

Öte yandan, birçok hukuk sistemlerinde göze çarpan gelişme, İdari faaliyetlerin konularının potansiyel olarak İdari Sözleşmelere¹ de konu teşkil edebileceği yönündedir. Bu gelişme, idari sözleşmelerin ancak kanunun izin verdiği takdirde bağtlanabilecekleri yolundaki eskimiş düşüncenin, bugün artık terkedilmeye yüz tutmuş bulunması gerçeği ile ilgilidir.

1 Doktrin uygulama ve yargı kararlarında "İdari Sözleşme" yerine "İdari

Mukavele", "Yönetmel Sözleşme", "Yönetmel Akıt" gibi kavramların kullanıldığına tanık olduk. Biz bu çalışmamızda daha yaygın kullanıma sahip olan "İdari Sözleşme" kavramını kullanmayı tercih ediyoruz.

İşte, idari sözleşmelerin bu şekilde gelişip genişlemesi, doğal olarak kamu hayatında birçok yeni problemlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu problemlerin çözümü özellikle kalkınma safhasında bulunan ülkeler için sosyal ve ekonomik bakımlardan büyük bir önem taşımaktadır. Herşeyden önce ekonomik hayata gittikçe daha geniş ölçüde müdahale eden ve sosyal ihtiyaçları karşılamak için yepyeni alanlarda faaliyet göstermekte olan modem idarenin görev alanının bu suretle genişleyişi, onu teknik ve kadro kıyafetsizliğinden doğan bir takım güçlükler karşısında bırakmaktadır.²

Bunlarla birlikte İdari Sözleşme Kurumunun kamu hayatımızda daha faydalı bir fonksiyon ifa eder duruma getirebileceği kanısında olduğumuzu belirtirken, kaleme aldığımız bu çalışmamızda, esas olarak idari sözleşme tanımını, doktrin ve uygulamadaki tartışmayı, idari sözleşmelerin nitelikleri ve ölçütlerini vermeye çalışacağız. Tabii bunu yaparken de zaman zaman esas konumuzun dışına çıkıp tali konulara da yüzeysel olarak değineceğiz. Çünkü konu oldukça geniş boyutlara sahip ve kaynak bakımından zengindir. Ayrıca belirtelim ki, yaptığımız araştırmalarda, konunun makale olarak ele alınmış olmasına ve İdare Hukuku kitaplarında yer verilmiş olmasına karşın, direkt bir tez çalışması olarak incelenmemiştir. Zira konu bir doktora tezi olabilecek düzey ve içeriğine sahip bulunmaktadır.

1,GENEL OLARAK SÖZLEŞME KAVRAMI

(Sözleşme Kavramının Genelliği)

Borçlar Kanunu'muzun 1 inci maddesinde "iki taraf karşılıklı ve birbirlerine uygun surette rızalarını beyan ettikleri takdirde akit tamam olur."³ hükmüyle sözleşmenin tanımı yapılmıştır. Gerçekten, Özel Hukuk alanında çok önemli bir yere sahip olan sözleşmeler Kamu Hukuku alanında da uygulama olanağı bulmaktadırlar.

Birden ziyade şahsın, müştereken arzu ettikleri bir hukuki münasebeti kurmak veya mevcut bir hukuki münasebeti değiştirmek veyahut ortadan kaldırmak şeklinde bir hukuki neticeyi doğurmak, karşılıklı ve birbirine uygun iradelerini beyan etmeleri şeklinde tanımlanabilen⁴ sözleşmeler, özel hukuktaki yerlerinin yanısıra idare hukukumuzda da çokça kullanılagelen tasarruflardır. Nitekim, ka-

2 A. Ülkü AZRAK, "İdari Mukavele Kavramının Teori ve Tatbikattaki Gelişimine Dair Mukayeseli Bir İnceleme", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, İstanbul, Cilt: 29, S. 3, Sermet Matbaası, 1963, s. 538.

3 4 Ekim 1926 tarih ve 813 sayılı Borçlar Kanunu, 1 inci maddesi, Resmi Gazete, 8 Mayıs 1926.

4 Özel Hukuk Sözleşmeleri ile ilgili ayrıntılı bilgi için bakınız; M. Kemal OĞUZHAN, Borçlar Hukuku Dersleri, İstanbul, 1973, s. 58 ve devamı, Necih BİLGE, Borçlar Hukuku-Özel Borç Münasebetleri, Ankara, 1971, s. 6 ve devamı, Ali Naim İNAN, Borçlar Hukuku Genel Hükümler, Ankara, 1971, s. 80 ve devamı.

mulaştırma, memur atama, askere alma, kolluk gücünü kullanma gibi tek yanlı tasarrufları ile birlikte idare, iki taraflı bazı tasarruflarda da taraf olarak karşımıza çıkmaktadır.

İşte, İdare Hukuku'muzun en önemli özelliği, tek taraflı işlem yapabilme yetkisi olmakla birlikte, kamu tüzelkişileri, kamu hizmetlerini ve özel mallarını yönetirken, kendi aralarında veya özel kişilerle, iradelerin uyuşması sonucu sözleşme usullerinden yararlandıklarını görmekteyiz. Şüphesiz sözleşme, özel kişiler arasında hakların kazanılması, değiştirilmesi veya kaldırılması için hemen hemen tek hiç değilse, üstün bir hukuki araç iken, kamu tüzelkişileri ellerinde, haklar veya gerekli yetkileri kazanmak için diğer hukuki araçlara da sahiptirler⁵

Aslında sözleşme kuramı ile idare hukuki kavramı arasında bir çelişki olup olmadığı sürekli tartışılmıştır. Yine, bir özel hukuk kurumu olan sözleşmelerin, idare hukuku alanında da varolduğunun kabulü kolay olmamıştır.

Durum böyle iken, idari sözleşme kurumu ilk defa Fransız hukukçuları tarafından ortaya atılmış ve o zaman dahi varolan idarenin birtakım sözleşmelerinden bazılarının, gösterdikleri özellikler sebebiyle özel hukuk sözleşmelerinden ayrı niteliklere sahip oldukları ve bunları idare hukukuna has kurallarla, uyumsuzluk halinde çözüm yerlerinin de idari yargı mekanizmaları olduğu ileri sürülmüştür.⁶

1.1. İdari Sözleşme-İdarenin Özel Hukuk Sözleşmesi Ayırımı

İdare hukukunun en önemli özelliklerinden biri, idarenin tek taraflı işlemleri ile hukuk dünyasında değişiklik yapma yetkisinin bulunmasıdır. Buradan hareketle idare, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında, bu hizmetleri başarmak için bazı sözleşmeler yapmaktadır. Ancak bunun yanı sıra idarenin, özel hukuk kişileri gibi özel hukuk çerçevesinde tasarrufta bulunduğu sözleşmeleri de vardır. Alım, satım, kira, istisna v.b. Bu sözleşmelerin yapılışı farklı biçim ve usullere bağlı olmakla birlikte, bunlar özel hukuk hükümlerine tabidirler. Çünkü bu tür sözleşmeler, kural olarak, genel hükümler içinde kalır ve konuları itibarıyla idarenin ayrıcalık ve üstünlüğünü gerektirmezler. Bunlara idarenin ana sözleşmeleri⁷ ya da idarenin özel hukuk sözleşmeleri⁸ denilmektedir.

Yukarıda belirttiğimiz gibi, idare de diğer bütün hukuk suheleri gibi, kendine lüzumlu olan mal ve hizmetlerin temini ve idare edilenlere arz ettiği kamu hizmetleri sebebiyle sözleşmeler yapmaktadır.⁹ İşte, idarenin bu sözleşmeleri tabi

5 Pertev BİLGİN, Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay İçtihatlarına Göre İdari Sözleşmelerin Kriterleri (Doktora Tezi), Kutulmuş Matbaası, İstanbul, 1970, s. 1.

6 Önder AYHAN, "İdari Sözleşmeler", Danıştay Dergisi, Sayı: 32-33, Yıl: 9, Ankara. 1980.

7 Lütfi DURAN, İdare Hukuku (Ders Notları), Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1977, s. 178.

8 Sıddık Sami ONAR, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İstanbul, C: 1-3, Üçüncü Baskı, İsmail Akgün Matbaası, 1966, s. 1591.

9 Osman MERİÇ, İdari Sözleşme Müessesesinin Doktrin ve İçtihatla İşlenmiş ve İşlenmemiş Yönleri, Danıştay Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 11, Ankara, 1973, s. 66.

oldukları kurallar yönünden idarenin özel hukuk sözleşmeleri ve idari sözleşmeler olarak iki gruba ayrılabilir.

Diğer yandan idarenin kamusal yetkilerine dayanarak yaptığı sözleşmeler, özel hukuk sözleşmelerinden nitelikçe ayrılmaktadırlar. Doktrin ve uygulamada idari sözleşme adı verilen bu tür tasarruflar kısmen yasalarla düzenlenmiş ise de genellikle yargısal içtihatlardan oluşan idare hukuku hükümlerine bağlıdırlar.

Buradan da çıkarabileceğimiz gibi, idarece tesis edilen sözleşmelerin hepsi idari sözleşme niteliğinde değildir. Başka bir ifade ile, idarenin özel hukuk sözleşmeleri ile idari sözleşmelerini birbirinden ayırmak gerekir. Kaldı ki, hangi türe dahil olursa olsun sözleşme, özel hukuki durumlar yaratan iradelerin uyuşmasıdır.¹⁰ Ancak belirtmekte fayda var ki, özel hukukta sözleşme kavramının ruhu olan taraflar arası eşitlik, idari sözleşmelerde, idare lehine ortadan kaldırılmıştır. Bu idarenin kamu hizmetlerinin yürütülmesi hususunda haiz olduğu yetkinin doğal sonucudur. Buna dayanarak idare, idari sözleşmelere özel hukuku aşan koşullar koymaktadır.

Bunların yanı sıra, idare hukuku esas olarak statü hukuku olmakla birlikte sözleşmelerin bu hukuk alanında uygulama yeri vardır. Yalnız, kamu hizmetlerinin niteliği, sözleşmenin niteliği üzerine etki yaptığından, idare hukuku alanında, özel hukuk alanında farklı nitelikler taşıyan sözleşme tipi ortaya çıkmıştır. İşte bu idari sözleşmeler, özel hukuktaki gibi, yalnız özel nitelikte basit birer hukuki tasarruf olmayıp, maddi bakımdan karmaşık birer hukuki yapı gösterirler.¹¹

Nitekim, idare hukuku alanına özgü olan idari sözleşmeler, özel hukuk ilke ve kurallarından esinlenmekle, onlardan ayrı ve bağımsız bir hukuki rejime bağlıdırlar.

Bizim, idarenin sözleşmelerini; İdari sözleşmeler-İdarenin özel hukuk sözleşmeleri şeklinde yaptığımız ayırım, iki yönden önem arz etmektedir;

a - Sözleşmeler nedeniyle doğacak uyuşmazlıklara bakacak yargı yerinin belirlenmesi,

b - Sözleşmelere uygulanacak hukuk rejimi.

Bu sorulara cevap verecek olursak hemen belirtebiliriz ki; İdari sözleşmelere idare hukuku hükümleri uygulanır ve bu sözleşmeler idari yargının görev alanı içine girer. Oysa idarenin özel hukuk sözleşmeleri tamamen, borçlar hukuku, ticaret hukuku gibi hukuk dallarından oluşan özel hukuk hükümlerine bağlıdırlar ve bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar adli yargı tarafından görüşülüp sonucuna bağlanırlar.¹²

10 İbid.

11 ONAR, op. cit, s. 1592.

12 Bülent SERİM, Sözleşmeli Personel (Öğretide, Yargı Kararlarında ve Uygulamada), Gümüş Matbaası, Ankara, 1987, s. 5.

Demek ki idarenin sözleşmelerinin, "İdari sözleşme" mi, yoksa "İdarenin özel hukuk sözleşmesi"ni olduğu, şeklindeki tartışma bu şekilde çözüme kavuşacaktır. Ancak yeri gelmişken konu ile ilgili yapılan tartışmalara burada değinmeyi yararlı bulduğumuzu belirtmek isteriz.

1.2. Türk Pozitif Hukukunda Yapılan Ayırım Tartışmaları

Herşeyden önce şunu söyleyebiliriz ki, Türk pozitif hukukunda idari sözleşmeler, yasal ve yargı içtihatları ile kabul edilmiş bulunmaktadır.

Kronolojik sıralama ile takip edecek olursak, 669 sayılı "Şurayı Devlet Kanunu"nda, kamu hizmetlerinin birini ifa amacıyla tesis edilen sözleşmelerden doğan uyumsuzlukların Şurayı Devlet'te çözümleneceği belirtilmiştir.¹³

Yine, 3546 sayılı "Devlet Şurası Kanunu"nın¹⁴ 23. maddesinin (B) bendi ile 521 sayılı "Danıştay Kanunu"nın 30. maddesinin (c) bendinde¹⁵, genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için kurulan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyumsuzluklara ilişkin davaların Danıştay'da çözümleneceği hükme bağlanmıştır.

Nihayet günümüzdeki uygulamasıyla, 2576 sayılı "Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun"un 5. maddesinin 1. bendinin (C) fıkrasında¹⁶ da aynı hükme yer verilmiş bulunmaktadır.

Bunların yanı sıra gerek Uyuşmazlık Mahkemesi gerekse Danıştay kararlarında idari sözleşme kuruntunun kabul edilmiş olduğunu belirtmek isteriz. Sırası geldiğinde, konunun akışı içerisinde ilgili kararlara yollama yapacağız.

Öğretide yapılagelen tartışmalar ile ilgili olarak Fransız idare hukukçularının görüşlerine başvuracak olursak, farklı görüşlerin ortaya atıldığını görürüz. Bunlardan Duguit, idari sözleşme-idarenin özel hukuk sözleşmeleri ayrımını kabul etmemektedir.¹⁷ Duguit'e göre, sözleşme belli bir hukuki kategoridir. Kurucu öğeleri bir araya geldiği zaman daima aynı niteliklere sahiptir, aynı sonuçları doğurur. Esas bakımdan özel hukuk sözleşmeleri ile idari sözleşmeler arasında hiçbir fark yoktur demek ve ekleyerek ancak, yapılmış oldukları amaç sebebiyle idari yargının görevli oldukları sözleşmeler vardır ki bu sözleşmelere idari nitelik veren ve idari yargının görevliliğini tesis eden, yapılmış oldukları kamu hizmeti amacıdır, yaklaşımda bulunmuştur.

13 7 Kânunvevvel 1341 tarihinde yürürlüğe giren, 23 Teşrinisani 1341 tarih ve 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu.

14 30.7.1938 tarihinde yürürlüğe giren, 21.7.1938 tarih ve 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunu.

15 31.12.1964 tarihinde yürürlüğe giren 24.12.1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu.

16 6.1.1962 gün ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, 20.1.1982 gün ve 15580 sayılı Resmi Gazete

17 BİLGİN, op.cit., s. 2.

Duguit'yenin yanısıra aynı doğrultuda tartışmaya boyut getiren Loferriere de, idari sözleşme-idarenin özel hukuk sözleşmesi ayrımını kabul etmemektedir.¹⁸ O'na göre, ancak belli bir yasa hükmü, sözleşme hükümlerinden doğacak uyumsuzluklarda idari yargı yerini görevli kılabilir. Yani buradan hareketle, yalnız yasaların nitelediği idari sözleşmeler vardır, görüşünü ileri sürmüştür.

Oysa Jeze'e göre, idari sözleşmeler için idari yargının görevli olmasının nedeni, onlara özel bir hukuki rejimin uygulanması gerektiğindendir. Zira, idari sözleşmelerin esaslı nitelikleri, bir özel kurallar bütününe tabi kılınmış olmalarıdır. Bütün bu özel kurallar, idari sözleşmelerin hükümlerinin özel hukuk sözleşmeleriyle aynı olmaması ile özetlenebilir¹⁹ yorumu ile, idari sözleşmeler yalnız kamu hizmetinin işlemlerini sağlamış olmaları sebebiyle değil, aynı zamanda idari sözleşmelerin hükümlerini belirlemek için özel kurallar bulunduğuundan, idare mahkemelerinin görev alanına girer, karşı görüşünü savunmuştur.

Burada, Jeze ile Duguit'yenin karşı görüşlere sahip olduklarını vurguladıktan sonra Marcel Waline'e göre ise, idari sözleşme idareye haklar ve ajanlarına yetkiler tanıyan hususi hukuka tabi olmayan, gayesi kamu yararı, yani bir kamu hizmetinin kurulması ya da işletilmesi olan sözleşmelerdir şeklindeki yaklaşımını²⁰ aktarmayı yararlı buluyoruz.

Türk İdare Hukukçularından Prof. ONAR, diğer bir çok özel hukuk kurumu gibi sözleşme kurumunun da idare hukukuna geçtiğini, fakat diğer kurumlarda olduğu gibi bu kurumun da medeni hukuktaki niteliğini değiştirerek kamu hizmetlerinin ve idare hukukunun yapısına uygun bir şekil aldığı görüşündedir.²¹ Yine Sayın ONAR'a göre idari sözleşme, "idari usullerin temelini oluşturan idare kudretinin icrai karar, doğrudan hareket etme gibi unsurları ile idari rejimin esasını oluşturan, adliye karşısında idarenin istikrar prensibine dayanmaktadır" demektedir ve bu yönüyle idari sözleşmelerin idari usullerden birini oluşturduğunu savunmaktadır.

2. POZİTİF HUKUKUMUZDA ALDIKLARI YER İTİBARIYLA İDARİ SÖZLEŞME KURUMU

Konumuzun esasını oluşturan idari sözleşmelerin nitelikleri ve ölçütleri konusuna geçmeden önce, idari sözleşmelerin gelişimine ve tarihçesine bir bakalım.

2.1. İdari Sözleşmelerin Gelişimi-Tarihçesi

İdari sözleşmeler kavramı ilk kez 19. yüzyılda Fransız hukukunda kullanılmaya başlanılmıştır. Fransa'da gelişen ve daha çok kamu hizmeti ile sıkı sıkıya

18 İbid, s. 3.

19 İbid.

20 İbid., s. 5.

21 ONAR, op.cit., ss. 1590-1645.

ilgili olarak düşünüldüğü için, kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla bağtlanabileceği kabul edilen idari sözleşmeler, giderek diğer Avrupa ülkelerinin de dikkatini çekmiştir.²² Nitekim ülkemize de yansıyan bu gelişim, idari sözleşme teorisi ve uygulaması, esas itibarıyla Fransa'daki öğreti ve yargısal içtihatların kabul ettiği ilkelerin etkisi altında kalmıştır. Özellikle Osmanlı, İmparatorluğundan bu yana sıkça başvurulmuş ve imparatorluğun son devirlerinde kamu hizmetleri nin devlet eliyle görülmesi çeşitli nedenlerle bir hayli zorlaşmış, yapılan idari sözleşmelerle bu hizmetlerin gördürülmesi yoluna gidilmiştir.²³ Burada not etmek gerekir ki, idari sözleşmeler ile yabancı sermaye 19. yüzyılın ortalarında hızla Osmanlı topraklarına yayılmış ve kamu hizmetlerinin gördürülmesi için yabancılara imtiyaz dağıtmakla gösterilen acelecilik, ciddi koşullar ve garantiler aranmaması, sonradan uzun ve faydasız yakınmalara sebep olmuştur.²⁴ İşte İdari sözleşmelerden doğan ihtilafların görülmesi ile ilgili olarak Cumhuriyetten bu yana çeşitli kanuni düzenlemelere yer verilmiştir. Nitekim Cumhuriyet devrinde çıkarılan 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu ile 3546 sayılı Devlet Şurası Kanunlarında hizmetli umumiye den birini ifa maksadıyla aktedilen mukavelelerden dolayı akitler arasında tekevvün eden ihtilafların Şurayı Devlette çözüleceği belirtilmiş, bilahare yürürlüğe giren mülga 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 30. maddesinde de benzer bir hükme yer verilmiştir.

Durum böyle iken, idari sözleşmelerin uygulama alanı, devletin fonksiyonlarının doğal sonucu olarak sürekli gelişmiş ve genişlemiştir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kamu hizmeti anlayışındaki olumlu gelişme, "İdari Sözleşme" kavramının yerleşmesine ve gelişmesine neden olmuştur. Nihayet, 1982 yılında reform düzeyinde yapılan değişiklikler ile son şeklini almış bulunan konumuz, başlı başına bir boyut kazanmıştır. İşte, 1982 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte olan 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2 nci maddesi²⁵ İdari Sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyumsuzluklara ilişkin açılacak davaları idari dava türleri arasında sayarak öteden beri süregelen usulü perçinlemiştir.

İdari Sözleşmelerin Tanımı İçeriği

Buraya kadar yazdıklarımızdan çıkarılabileceği gibi, sözleşme hizmetlerde kamu yararı daima ön plandadır. Çünkü idare alanında özel çıkarların

22 SERİM, op.cit, s. 7.

23 Turgut TAN, Osmanlı İmparatorluğunda Yabancılara Verilmiş Kamu Hizmeti İmtiyazları, A.Ü., SBF Dergisi, Cilt: 22, Mart-1967, No: 2, Sevinç Matbaası, Ankara, 1968, s. 285.

24 Kamu hizmetlerinin gördürülmesi biçimlerinin en önemlilerinden biri hiç şüphesiz imtiyaz verme yoludur. Kısaca tanımlamak gerekirse imtiyaz; Kamu tüzelkişisinin bir kamu hizmetini tüm masraf ve zararların yüklenen bir özel kişiye hizmetten yararlanarlardan bir karşılık isteme hakkına sahip olarak belirli bir süre için gördürmesidir.

25 6.1.1982 gün ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 20.1.1982 gün ve 17580 sayılı Resmi Gazete.

yerini kamu yararı almakta ve bunun doğal sonucu olarak kamu yararı gözetilmektedir. Nitekim, idari sözleşmelerin doktrinde tanımı yapılırken kamu yararı teorisi hareket noktasını oluşturmaktadır. Zira, Sayın ONAR, bir sözleşme, içerdiği hükümler itibariyle bazı hususlarda idareye, medeni hukuk ilkelerini ve özelliklerini ve özellikle tarafları arasında eşitlik ilkesini aşarak üstün yetkiler tanımış, resen hareket imkanı vermiş bulunuyorsa, başka bir deyişle egemenlik ve idari usul niteliğini taşıyorsa ve kamu yararı sözkonusuysa idari sözleşme sayılır²⁶ demektedir. ONAR ekleyerek, idare karşısındaki tarafın borcunun konusu kamu hizmeti ise idari sözleşmeden söz edilebileceğini belirtmekte ve Uyuşmazlık Mahkemesi'nin bazı sözleşmeleri konulan gereği idari saydığını belirtmekte ve buna taraftar olduğunu beyan etmektedir. Oysa Prof. BALTA, Uyuşmazlık Mahkemesi'nin kullandığı ölçüyü kesin bulmamakta, bir sözleşmenin idari sayılabilmesi için, sözleşmenin konusunun idare hukukuna bağlı olması gerektiğini savunmaktadır.²⁷

Yine Prof. DURAN'da idari sözleşmeleri, konusu kamu hizmeti, amacı kamu yararı olan ve idareye üstünlük ve ayrıcalık tanıyan sözleşmeler olarak tanımlanmaktadır.²⁸ Burada Sayın DURAN'ın şu görüşünü aktarmayı yararlı buluyoruz. Zira konumuza bir boyut kazandıracağı düşüncesindeyiz.

Bir kere Türk Hukukunda kanun olmayan yerde yürütme de bulunmadığına ve yürütme organı kaynağını kanundan almayan bir tasarruf yapamayacağına göre, icra ve idare makamları, idare alanında şu veya bu şekilde veya genişlikte bir düzenleme işlemine girişebilmek için evvel emirde ve behemahal bir kanuna dayanmak zorundadır. Gerçekten Anayasa'nın²⁹ 5 inci maddesi hükmünce "Yürütme görevi kanunlar çerçevesinde.... yerine getirilir" ve gerekçesine nazaran "kanunun mevcut olduğu yerde sadece yürütme değil, aynı zamanda prensip olarak yürütme mükellefiyeti de" vardır. Binaenaleyh, bizde icra ve idarenin özel bir düzenleme yetkisi yoktur. Bu hususta hiçbir şüphe ve tereddüt olmasa gerekir.³⁰

Kaldı ki, müdahaleci idari faaliyet ve yapıcı idari faaliyet şeklinde yapılacak bir ayırımda, ikinci kategoriye giren işlerde idare, kanuni bir mesnede dayanmak gerekmez demesine rağmen, bir faaliyetin idare alanına sokulması ve idare edi-

26 ONAR, op.cit.,

27 Tahsin Bekir BALTA, İdare Hukuku (1) Genel Konular, Ankara, 1970, s. 176.

28 DURAN, Loc.cit.

29 1961 Anayasası kastedilmektedir.

30 Lütfi DURAN, "İdare Alanının Düzenlenmesinde Tefrii ve Tanzimi Tasarrufların Sınırları", İstanbul Ün. H.F. Mec., Cilt: 30, Sayı: 3-4 Sermet Mat., 1964, s. 473.

lenlerin hak sahasına taşınması hallerinde bir kanuna ihtiyaç bulunduğunu tasrih ve kabul etmek, gerektiği³¹ bir hüküm olarak karşımıza çıkmaktadır.

Oysa bütün bunların yanında kamu hizmetinin yürütülmesi için yapılan sözleşmeler; idari sözleşmelerdir³² şeklindeki tanım ile birlikte, kamu kuruluşlarının yönetim hukuku kurallarına dayanarak yaptıkları sözleşmelere yönetsel sözleşmeler denir³³ tanımını da ekleyebiliriz. Yine Sayın GÖZÜBÜYÜK, idari sözleşme için iki şartın gerçekleşmesi gerektiği üzerinde durmuş ve özel hukuk yetkilerini aşan yetkilerin idareye tanınmış olması ile sözleşmenin bir kamu hizmeti ile ilgili olması gerektiğini ileri sürmüştür.³⁴

İdari sözleşmeleri bir makale konusu yapan Hocamız Sayın AZRAK ise sözleşmeye taraflarca konan yargı yeri belirlemelerinin önem taşımadığını, sözleşmelerde özel hukukta yer almayan bazı düzenlemelerin varlığı halinin idariliğe karine oluşturduğunu ve kamu hizmeti görmektedir bulunan idarenin sözleşmeleri, değişen ihtiyaçlara uygun hale getirmek yetkisini haiz bulunduğunu ifade etmekte ve kalkınmakta olan bir ülkede devletin hizmetleri kamu usulleri ile yürütmesinin ve sözleşmeleri idari nitelikte yapmasının yararlı olduğunu savunarak, bazı konulardaki sözleşmelerin kendiliğinden idari olması gerektiğini belirtmektedir.³⁵ Ayrıca Sayın ÖZAY, idare, daha doğrusu kamu idare kurum ve kuruluşları tüzelkişiliğe sahip olmak koşuluyla sözleşmeler yapılabilirse de, ne özel hukuk sözleşmesi ile idari sözleşme arasında bir seçenek olanağına ne de bunlardan hangisini yapması yasal olarak gerekirse gereksin izleyeceği usul, bağlı kalacağı yöntem ve şekil bakımından herhangi bir sınırsız takdir yetkisine sahip bulunmamaktadırlar, görüşünü savunmaktadır.³⁶

Görüldüğü gibi bütün bu tanımlarda ortak öğeler bulunmaktadır. Ne var ki sözleşmenin bir tarafının idare olması, konusunun kamu hizmeti bulunması, sözleşmenin yapılış ve yürütülme biçimleri gibi öğelerin herbiri bazen tek başına bir sözleşmenin idari sayılması için yeterli olmamaktadır. Çünkü, İdari Sözleşmeler mutlaka ve tamamen idare hukukunun düzenleme alanına girerler. Sözleşmenin bir tarafı kamu gücünü haiz idaredir. Bu nedenle kamu yararına kullanabileceği tek taraflı yetkilere sahiptir. Sözleşme, idare ya da kamu kurumları ile özel kişi ya da kamu tüzelkişileri arasında yapılabilir. Kaldı ki, idari sözleşmelerde idare, kamu hizmetlerinin gerekleri ve kamu yararı amacı dolayısıyla, tek yanlı iradesiyle konu üzerinde ve karşı taraf hakkında işlem yapılabilir. Oysa özel sözleşmelerin tarafları eşit durumda kabul edilir ve tek yanlı iradeler ile bu ilişki zedeledir -

31 “Tahsin Bekir BALTA, İdare Hukuku (1), Ankara, 1962, ss. 44-45.

32 S.DERBİL, İdare Hukuku, Cilt: 2, 1. Bası, Ankara, 1949, s. 596-597.

33 A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, Üçüncü Bası. Sevinç Mat., Ankara, 1989, s. 198-199.

34 A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, Yönetsel Yargı, Ankara, 6. Bası, Sevinç Matbaası, 1983, s. 70.

35 AZRAK, op.cit., ss. 521 -539.

36 İİhan ÖZAY, Devlet, İdari Rejim ve Yargısal Korunma II, İstanbul, 1987, s. 47.

nemez. Nitekim bilindiği gibi özel hukukta akit serbestisi vardır, fakat idari sözleşmelerde karşı tarafın seçiminde idare serbest değildir. Yazılı kurallar yapılacak seçimin sınırlarını çizmiştir, hükümler konulmuştur.

Bunlara ilave olarak, idari sözleşmelerin yazılı olması gereklidir ve şarttır. Aynı şekilde idare adına sözleşme yapacak kişinin bu konuda yetkili olması lazımdır. Burada idari sözleşmelerin tanımı bölümünü noktalamadan Anayasa Mahkemesi'nin idari sözleşmeler konusunda ilkeler koyan bir kararına yollama yapmayı faydalı buluyoruz. Mahkeme 1976/28 karar sayılı kararında³⁷ şu yaklaşımda bulunmuştur;

Bir tasarruf veya kararın idari işlem sayılabilmesi için o tasarruf veya kararın bir kamu kurumunca ya da idare örgütü içinde yer alan bir idari makamca verilmiş olması ve idarenin idare hukuku alanında gördüğü idari faaliyetlerle ilgili bulunması gerekir. Başka bir deyişle, bir kamu kurumunun kamu hizmetleriyle veya bu hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili kararları idari nitelik taşıyan kararlardır. Bunun gibi idarenin, asli ve sürekli kamu hizmeti yürüten mensupları ve ajanları hakkındaki işlemlerinin de birer idari işlem olduğu, idare ile ajanları arasındaki ilişkinin idare hukuku ilkelerine bağlı ve idare hukuku kuralları ile düzenlenen bir kamu hukuku ilişkisi olduğu kuşkusuzdur.

Yüksek Mahkemenin idari işlemler konusundaki bu hükmünün idari sözleşmeler için de geçerli olduğunu söyleyebiliriz.

2.3. İdari Sözleşmelerin Hukuki Rejimi

İdari Sözleşmelerin hukuki rejimi, mevzuat hükümleri ile yargı içtihatlarında beliren ve öğretide formüle edilen ilke ve kurallardan oluşmaktadır.³⁸ Diğer bir ifade ile, idari sözleşmelerin hukuki rejimi otonom bir rejimdir.³⁹

Biz burada, idari sözleşmelerin hukuki rejimi ile özel hukuk sözleşmelerinin hukuki rejimi arasındaki farkı iki ayırımda toparlayacağız;

2.3.1. Taraflar

Özel sözleşmeler, hukukça eşit olan iki iradenin anlaşması ile meydana gelir. Eşitlik sözleşmenin yapılmasında, uygulanmasında ve sona ermesinde kendini gösterir. İdari sözleşmelerde ise, idare; kamu yararının temsilcisi ve sorumlusu olarak bir takım yetki ve ayrıcalıklarla hareket ettiği için, karşı tarafa göre üstün durumda bulunur. Bu nedenle idari sözleşmelerde eşit olmayan iradeler arasında bir anlaşma söz konusu olmaktadır.

37 Anayasa Mahkemesi'nin 25.5.1976 gün ve 1976/1 Esas, 1976/28 Karar sayılı kararı.

38 DURAN, op.cit, s. 180.

39 İsmet GİRİTLİ - Pertev BİLGİN, İdare Hukuku, İstanbul, 1973, s. 88.

2.3.2.Konusu

İdareler, sözleşmelerin konusunu, amacını ve biçimini seçmekte serbest bırakılmamışlardır. Kamu yararı düşüncesi idarenin iradesini sınırlamayı gerektirmiştir. Bu hususta getirilen bazı esas ve usuller idareyi bağlamaktadır. Özel hukuk sözleşmelerinde ise, yasalar çerçevesinde bağımsız iki irade söz konusudur.

Buradan hareketle diyebiliriz ki, idari sözleşmelerin rejimi, bir yandan idareyi güçlü ve ayrıcalıklı kılarken, öte yandan, özel kişilerin aralarındaki ilişkilere oranla idareyi sınırlamakta ve kısıtlamaktadır. Nitekim bilindiği gibi, özel hukuk eşit koşullar içinde taraflar arasındaki ilişkileri düzenleyen bir hukuk dalıdır. Oysa kamu hizmetleri alanını, kamu hukuku ve bu arada idare hukuku kuralları düzenlemektedir. Yani kamusal bir kuruluşun ve kuruluşla ilişkin bir kamu hizmetinin yürütülmesinin söz konusu olduğu hallerde kural; kamu hukuku gerekleri gözetilir ve bu alanda geçerli kurallar uygulanır.⁴⁰ Nitekim, idare tarafından bağıtlanan sözleşmelerin hepsinin idari sözleşme olmadığı oldukça açıktır. Hemen belirtecek olursak, idarenin yaptığı sözleşmelerin bir kısmı tamamen özel hukuk hükümlerine tabiyken, bu tür sözleşmeler iki özel şahıs arasında kurulan herhangi bir sözleşmeden de farklı değildirlir.⁴¹ İşte Yüksek Mahkeme'nin uyuşmazlığı görüp çözmeğe vazifeli ve salahiyetli olduğuna dair ileri sürdüğü gerekçe, sözleşmelerin hukuki rejimini bize vermektedir. Çünkü, bugüne kadar olan Türk Jurisprüdans ve Doktrinin'de amme hizmetlerinin ifası maksadıyla aktedilen bütün sözleşmeler idari mukavele sayılmamış, idarenin sözleşmelerine, bu mahiyetin izafe edilebilmesi için daha birçok kayıt ve şartların mevcudiyeti aranmıştır.⁴²

3. İDARİ SÖZLEŞMELERİN NİTELİKLERİ VE ÖLÇÜTLERİ

Bir önceki bölümde de belirttiğimiz gibi, idarenin taraf olduğu bir sözleşmenin hangi kategoride yer aldığı konusu önem arz etmektedir. Çünkü sözleşmenin idari sözleşme ya da özel hukuk sözleşmesi olarak nitelenmesi hem görevli yargı yerini değiştirecek, hem de sözleşmeye uygulanacak hukuk kurallarının değişmesine neden olacaktır.

Bazı konularda görevli yargı yerinin tespit edilip sözleşmenin idari nitelikte olduğunun belirtilmesi (Petrol Kanunu, Taşocağı Nizamnamesi gibi) istisnai ve az rastlanan bir durumdur.⁴³ Bu nedenle kanunların niteliğini belirlediği sözleşmeler dışındaki diğer sözleşmelerin niteliklerinin tespiti, geniş ölçüde uygulama ve mahkeme içtihatlarına kalmaktadır.

40 Anayasa M.'nin a.g. kararı.

41 Güven DİNÇER, "İdarenin Yaptığı Mukavelelerden Doğan İhtilafların Hal Yolları," Danıştay Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 8, Ankara, 1973, s. 18.

42 Lütfi DURAN, "Türk Hukukunda İdari Mukaveleler", İstanbul Üniv. H.F. Mec., Cilt: 30, Sayı: 1-2, Sermet Mat., İstanbul, 1964. s. 123.

43 AYHAN, op.cit, ss. 96-96.

İdari sözleşmelerin ölçütlerinin tek tek incelenmesine geçmeden önce belirtmekte fayda görüyoruz ki, idari sözleşmelerin ölçütleri, özellikle kamu hizmeti anlayışındaki gelişmelere bağlı olarak zaman içinde değişikliklere uğramıştır. Bir sözleşmenin idari sözleşme sayılması için öngörülen koşulların bir kısmı önemini yitirirken, diğer bir kısmı ön plana çıkmıştır. Örneğin; önceleri sözleşmenin uzun süreli olması esaslı koşullardan biri sayılırken, sonraları bu koşul yerine, yapılması öngörülen kamu hizmetinin sürekli bir nitelik taşıması ağırlık kazanmıştır. Bu değişiklikten sonra, artık, bir sözleşmenin idari bir sözleşme olup olmadığı saptayabilmek için sözleşmenin süresine değil kamu hizmetinin sürekli olup olmadığına bakılır olmuştur.⁴⁴

İdare Hukukumuzun Fransa'dan alınmış olmasından hareketle Fransız idare hukukundaki idari sözleşmelerin ölçütlerine kısaca değinmek isteriz.⁴⁵ Fransa'da bir sözleşmenin idari olabilmesi için kamu hizmeti ile ilişkisi şart görülmektedir. Yargı yerleri, gerektiğinde sözleşme hükümlerinin ötesinde bu ilişkiyi araştırmaktadırlar. Fransa'da idari sözleşmelerin Ölçütleri, yargı içtihatlarına göre şöyle özetlenebilir;

- a - Kamu hizmeti ile ilişki, kamu hizmetinin yerine getirilmesi ya da kamu hizmetinin görülmesine doğrudan katılma biçiminde olduğu zaman sözleşme idaridir,
- b - Eğer kamu hizmeti ile ilişki, kamunun ihtiyaçlarını tatmin derecesinde ise, sözleşme ile kamu hizmeti arasındaki ilişki sözleşmenin idari olmasına yetmemekte, sözleşmede özel hukuku aşan koşulların bulunması da aranmaktadır⁴⁶

Buradan kalkarak diyebiliriz ki, Fransa'da bir sözleşmenin idari olup olmadığının, konusu ve içerdiği koşullar gözönünde tutularak değerlendirilmesi gerektiği kabul edilmektedir.

Şimdi sırasıyla, Türk Pozitif Hukuku'nda idari sözleşme ölçütlerini inceleyelim;

3.1. Kamu Tüzelkişiliği Ölçütü

Bir sözleşmenin idari sözleşme sayılabilmesi için ön koşul, taraflardan birinin mutlaka idare, yani kamu tüzelkişisi olması ölçütüdür. Bu nedenle birer kamu hizmeti gören imtiyazlı şirketler gibi tüzelkişilerin yaptıkları sözleşmelerin konuları doğrudan kamu hizmetine ilişkin olsalar da taraflardan birinin kamu tüzelkişisi olmaması nedeniyle idari sözleşme sayılamayacaktır.

44 Recep BAŞPINAR, "İdari Sözleşmelerden Doğan Davalar", Yüzyıl Boyunca Danıştay (1868-1968), İkinci Baskı, Danıştay Matbaası, Ankara, 1986, s. 513.

45 Fransız idare hukukundaki idari sözleşmelerin ölçütleri konusunda ayrıntılı bilgi için bkz.; ONAR, op.cit., ss. 1591-1614.

46 BİLGEN, op.cit., s. 3.

Bu ölçüt ile ilgili olarak şu soru akla gelmektedir; acaba hangi tüzelkişiler, kamu tüzelkişisi sayılacaktır? Devletin, illerin, belediyelerin, üniversitelerin, T.R.T.'nin ve bazı meslek kuruluşlarının kamu tüzelkişisi olduklarına şüphe yoktur. Ancak devletin klasik kamu hizmetleri dışında kalan ve sosyal ve ekonomik özellikler taşıyan bazı faaliyetleri sonucu oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri ve iktisadi devlet teşekküllerinin kamu kurumu olup, olmadıkları tartışmalara yol açmıştır. Burada, bu konudaki tartışmalara girmeyerek, bu kuruluşların da uygulamada kamu tüzelkişilikleri olduklarının kabul edildiğini belirtmekle yetineceğiz. Ayrıca yargı kararları da bunu destek mahiyettedir.

Kamu tüzelkişiliği ölçütü, Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay kararlarında istikrarlı biçimde yer almaktadır. Nitekim Uyuşmazlık Mahkemesi konu ile ilgili kararlarında⁴⁷ imtiyazlı Ortaklık ve Çocuk Esirgeme Kurumu'nun özel hukuk tüzelkişisi olmaları nedeniyle uyuşmazlıkların adli yargıda çözülmesi gerektiğini kabul etmiştir. Aynı şekilde Yüksek Mahkeme bir başka kararında⁴⁸ da Devlet Planlama Teşkilatı'nın bir kamu kurumu oluşu nedeniyle, kurumda çalışanlara yapılan hizmet sözleşmelerinin idari nitelikte bulunduğunu ve uyuşmazlığın idari yargı yerinde çözülmesi gerektiğini belirtmiştir. Bunun yanı sıra yine aynı mahkeme, Milli Prodüktivite Merkezinin bir kamu kuruluşu olması nedeniyle, çalışanlarla anılan kurum arasında ortaya çıkan uyuşmazlığın idari yargı yerinde görülmesi gerektiğini hükme⁴⁹ bağlamıştır.

Uyuşmazlık Mahkemesi nin bu kararları yanında Danıştay'ın da konu ile ilgili verdiği kararlarda, kamu hizmeti, kamu tüzelkişiliği gibi kavramlara yer vermiştir. Nitekim, kamu imtiyaz sözleşmesi hükümlerine uyutmamasından ötürü, 1580 sayılı Yasa'nın yayınlanmamasıyla sözleşmenin hükümsüz sayılamayacağı hakkındaki kararı⁵⁰ ile, imtiyaz süresi sonunda parasız olarak hükümete kalacağı belirtilen ek tesisata karşılık imtiyaz sahibinin hak isteğinde bulunamayacağı hakkındaki kararında⁵² kamu tüzelkişiliği ölçüt alınmıştır. Yine Danıştay bir eski kararında⁵², bir sözleşmenin idari bir sözleşme olup olmadığını saptamak için yalnız sözleşmenin konusunu değil, sözleşmenin niteliğine ve biçimine de başvurmak gerektiğini benimsemiş ve sonraki bir çok kararında da aynı görüşü yinelemiştir.⁵³ Aynı şekilde Danıştay'ın daha sonraki yıllarda da görüşünü de

47 Uyuşmazlık Mahkemesinin 5.7.1946 gün ve 1946/22 Esas ve 1946/12 karar sayılı kararı ile 17.3.1949 gün ve 1948/12 Esas ve 1949/3 karar sayılı kararları.

48 Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 5.11.1975 gün ve 1974/112 Esas ve 1975/215 karar sayılı kararı.

49 Uyuşmazlık Mahkemesinin 8.3.1978 gün ve 1978/1 Esas ve 1978/7 karar sayılı kararı.

50 Danıştay'ın 19.7.198 gün ve 1938/49 Esas ve 1938/52 karar sayılı kararı.

51 Danıştay 3 Dairesinin 9.4.1954 gün ve 1954/27 Esas ve 1954/41 karar sayılı kararı. (Bu karar Genel Kurulun 13.5.1954 gün ve 1954/135 ve 1954/146 karar sayılı kararı ile onanmıştır.)

52 Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 8.7.1941 gün ve 1941/141 Esas ve 1941/216 karar sayılı kararı.

53 Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu'nun 7.5.1948 gün ve 1948/6 Esas ve 1948/47 K., 23.2.1951 gün ve 1951/194 E. ve 1951/67 K., 15.6.1951 gün ve 1951/191 E. ve 1951/314 K.,

ğiştirmedeği gözlemlerimiz arasındadır. Ancak 1964 yılında aldığı bir kararda ⁵⁴ açık olarak, idarenin taraf olduğu hallerin, sözleşmenin idari sözleşme olarak nitelendirilmesinde kistas olacağını hükme bağlamıştır.

Yine Yüksek Mahkeme, bir başka kararında⁵⁵ konusu doğrudan doğruya veya dolayısıyla bir kamu hizmetine ilişkin ve taraflardan biri idare olan ve idarenin diğer tarafa göre üstün hak ve yetkilerle donatıldığı sözleşmelerin idari sözleşme olduğunu ve bu sözleşmelerden doğan uyumsuzlukların idari yargının görev alanı içinde bulunduğunu kabul etmiştir. Ekleyecek olursak, Danıştay'ın eski yıllarda almış olduğu bazı kararlarında⁵⁶ hizmet sözleşmeleri nedeniyle, Sümerbank, Merkez Bankası, Tarım Kredi Kooperatifleri, Türk Hava Kurumu, Çocuk Esirgeme Kurumu ve İş Bankası aleyhine açılan davaları, taraflardan birisinin kamu tüzelkişisi olmaması nedeniyle, görev yönünden reddettiği de izlenimlerimiz arasındadır.

Burada şunu belirtmekte fayda görüyoruz ki, bütün tüzelkişilerin kamu ya da özel hukuk tüzel kişisi olarak ayrılmaları her zaman kolay olmamaktadır.⁵⁷ Devletin, iller, belediyeler ve köylerin Anayasamız uyarınca kamu tüzelkişisi oldukları muhakkaktır.⁵⁸ Kaldı ki bu konuda başlayan genişleme eğilimi Vakıflar Genel Müdürlüğünü dahi, bir kamu tüzelkişisi konumuna sokmuştur.⁵⁹ Kuşkusuz, burada, devletin ekonomik hayata müdahale etmesini göz ardı edemiyoruz. Nitekim, bu tartışmalara bir de KİT'ler boyutu eklenmiş ve bu günümüze kadar süregelmiştir.

Tartışma yargı önüne geldiğinde Danıştay'ın konu ile ilgili kararlarında⁶⁰, KİT'lerin kamu tüzelkişiliği bulunduğunu kabul etmiştir. Ancak bunun tam karşısında Yargıtay bir içtihat kararında⁶¹ KİT'lerin yerine getirdikleri görevlerin bir kısmı Devletin ekonomik politikasıyla ilgili işlerden olduğunu, fakat bu özelliğin KİT'lere "Kamu Hukuku" kuruluşu niteliği kazandırmayacağı görüşüne yer vermiştir.

5.12.1952 gün ve 1952/137 E. ve 1952/320 K. sayılı kararları ile, Danıştay 6. Dairesi'nin 2.5.1955 gün ve 1953/1231 E. ve 1955/1132 karar sayılı kararı.

54 Danıştay İçtihatları Birleştirme Genel Kurulu'nun 4.7.1964 gün ve 1964/674 E. ve 1964/344 karar sayılı kararı.

55 Danıştay 12. Dairesi'nin 2.11.1976 gün ve 1974/1958 E. ve 1976/2141 karar sayılı kararı,

56 Danıştay 5. Dairesi'nin 4.4.1939 gün ve 1939/1790 E. ve 1939/45 K., 8.11.1946 gün ve 1945/51 E. ve 1946/3845 K., 1962/1591 K., 1962/2775 K., 11.9.1940 gün ve 1940/1485 K., 1941/1960 karar sayılı ile, Danıştay Dava D.Gn. Kurulunun 27.1.1950 gün ve 1949/118 E. ve 1950/33 karar sayılı kararı.

57 AYHAN, op.cit., s. 104.

58 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bakınız, İsmet GİRİTLİ, Amme İdaresi Teşkilat ve Personeli, İstanbul, 1975, ss. 197-276.

59 İsmet GİRİTLİ, Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli, İstanbul, 1975, s. 199.

60 Danıştay İçtihatları Bir. Gn. Kur.'nun 8.12.1994 günlü İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararı.

61 Yargıtay İçtihatları Bir. Gn. Kur.'nun 22.3.1945 gün ve 1945/6 karar sayılı kararı.

Tartışmanın yargı organları düzeyindeki boyutu bu halde iken, Uyuşmazlık Mahkemesi ise, KİT'lerin çalışanları ile aralarında çıkan uyuşmazlıklar nedeniyle verdiği kararlarda⁶², bunların kamu tüzelkişisi olduklarını kabul etmiştir.

İşte, iki kaza sistemini kabul etmiş olan memleketlerde, mahkeme içtihatlarının yönünü gösteren kararlar, yalnız başına ve Yargıtay ve ne de Danıştay kararları olmayıp iki kaza manzumesini bağlayan; Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları olduğuna göre⁶³ burada Danıştay kararları lehine sonuçlar çıkarabileceğimiz muhakkaktır. Nitekim uygulamada da KİT'lerin kamu kurumu oldukları kabul edilmektedir.

Denilebilir ki, bütün bu kararlar ve uygulama dikkate alındığında, KİT'lerin bağtlanan sözleşmelerinin idari sözleşme niteliğinde olup olmadığını saptamak için gerekli olan kamu tüzelkişiliği ölçütünü taşıyıp taşımadığına bakmak gerekmektedir. Buradan da çıkarabileceğimiz gibi, taraflardan birinin kamu tüzelkişisi olması, idari sözleşmenin en belirgin unsurlarından olmakla beraber, tek başına bir sözleşmeye idari sözleşme niteliği kazandırmaya yetmemektedir. Bunun için, şimdi vermeye çalışacağımız ölçütlerin de varlığı gerekmektedir.

3.2. Kamu Hizmeti Ölçütü

İdari Sözleşmelerin ikinci ayrııcı ölçütü, sözleşmelerin konusunun doğrudan doğruya veya dolayısıyla kamu hizmetine ilişkin bulunmasıdır. Sözleşmenin konusunun kamu hizmeti ile ilgisinin derecesi ve bunun niteliğinin tayini oldukça önemli bir sorun olmaktadır. Zira, idarenin yaptığı bir kısım sözleşmelerde, sözleşme konusunun kamu hizmetini ancak dolayısıyla ilgilendirdiği görülebilir. Kaldı ki, sözleşmelerdeki gecikme, kamu hizmetinin aksamasına yol açabileceğinden, bunları önleyebilmek için idare, sözleşmeye kendi lehine, kamu gücünden doğan ve özel hukuk sözleşmelerinde eşine rastlanılmayacak bir takım koşullar koyabilir. Bu takdirde, sözleşme idari bir sözleşme niteliği kazanır.⁶⁴

Bazı tür sözleşmeler ise, kamu hizmetini doğrudan doğruya ilgilendirirler. Burada sözleşme ile kişiye, hizmetin kurulması veya işletilmesi verileceği gibi, hizmetin ihtiyacı olan malzemenin ve kişilerin temini veya halkın kamu hizmetlerinden yararlandırılması, bu sözleşmenin konusu olabilir.⁶⁵ Örnek olarak, taahhüt sözleşmelerinde durum böyledir.

Doktrinde, sözleşmenin konusunun bazı idare hukukçuları tarafından, kamu hizmetiyle arasındaki ilişkinin bir kriter değil bir karine olarak görülebileceği

62 Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 30.9.1954 gün ve 1954/74 E. ve 1954/87 karar sayılı kararı.

63 İsmet GİRİTLİ, "Henri Capitant Derneği'nin İstanbul Toplantısı ve İdari Mukaveleler," İstanbul Üniv. H.F. Mec., Cilt: 30, Sayı: 3-4, Sermet Matbaası, İstanbul, 1964, s. 497.

64 AYHAN, op.cit., s. 106.

65 Necmi OSTEN, İdari Mukaveleler ve Amme İmtiyazlarının Hukuki Mahiyeti, İstanbul, 1938 ,s.9

doğrultusundadır.⁶⁶ Ancak Fransız hukukçularından Jeze'e göre kamu hizmeti düşüncesi, kamu hukuku usullerine sıkı sıkıya bağlıdır ve kamu hizmeti, kamu yararı sağlayan faaliyetlerden ancak kamu usulleri uyguladığı zaman vardır⁶⁷ görüşündedir.

Bu tanımlardan çıkarılabileceğimiz gibi, kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen ve kamu yararı sağlayan bir faaliyetin kamu hukuku usullerine göre yürütülmesi öngörülmüştür ki, buradaki "Kamu hukuku usullerine göre yürütme" kamu hizmetinin en belirgin özelliği olmaktadır.

Konu ile ilgili yargı kararlarında ise, gerek Türkiye ve gerekse Fransa'daki yüksek mahkemeler, bir sözleşmenin idari sözleşme sayılabilmesi için konusu ile kamu hizmeti arasında bir ilişki aramaktadırlar. Burada not etmek gerekir ki, kamu hizmeti kavramının sözleşmeler üzerindeki etkisi oldukça büyüktür. Nitekim Fransız Danıştay'ı 1956 yılında aldığı bir kararında, kamu hizmetinin üç unsurunu şöyle belirlemiştir.

- a - Kamu yararı ile ilgili bir görev,
- b - Bu görevi yürütecek bir idare ve
- c - İdarenin kamu gücü ile donatılmış olması⁶⁸ unsurlarıdır.

Türk Uyuşmazlık Mahkemesi, kamu hizmetini geçmişte, Fransa'da olduğu gibi üç unsurun bir arada bulunuşu ile tanımlamıştır. Bu üç unsur; kamu yararı sağlayan bir faaliyet, bu faaliyetin devlet tarafından yürütülmesi, kamu hukuku kurallarının uygulanması⁶⁹ şeklinde belirtilmiştir. Bu kararın yanısıra Danıştay da kamu hizmetini tanımlarken aynı yaklaşımda bulunmuştur. Şöyle ki, kamu yararını sağlama amacı, bir kamu tüzelkişisi ve kamu hukuku kurallarına göre yönetilmek⁷⁰ şeklinde ifade edilmiştir.

Durum böyle iken, kamu hizmeti kavramının, Türk Hukukunda yasal bir tanım henüz yapılabilmiş değildir. Anayasamızın geniş kamu hizmeti kavramından hareket ettiği, kamu hizmetini, idare tarafından kamu yararını sağlamak amacıyla yürütülen faaliyetler olarak tanımladığı kabul edilebilir. Bu sonuç itibarıyla Uyuşmazlık Mahkemesi, 1966 yılında verdiği bir seri kararlarla, Türk Hukukunda kamu hizmetinin tanımı konusundaki tartışmaları bitirmiştir. İşte bu kararlara göre kamu hizmeti, kamu tüzelkişileri tarafından yürütülen ve kamu yararı sağlayan faaliyetlerdir diye belirtilmiştir. Yani kısmen kamu hukuku usullerini kulla-

66 BİLGEN, op.cit., s. 4.

67 İbid.

68 İbid., s. 5.

69 Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 24.1.1946 gün ve 1946/5 E. ve 1946/1 karar sayılı kararı.

70 Danıştay 8. Dairesi'nin 15.1.1964 gün ve 1963/9879 E. ve 1964/121 K. sayılı kararı. Bu kararda yer verilen görüş Danıştay İçt. Bir. Gn. Kur.'ca 4.7.1964 gün ve 1964/674 E. ve 1964/344 karar sayılı kararında da teyit edilmiştir.

nır, kısmen de özel hukuk kurallarını. Demek ki Uyuşmazlık Mahkemesine göre, bir faaliyetin kamu hizmeti olabilmesi için bütünü ile kamu hukuku usullerini kullanması şart değildir.⁷¹

Özetleyecek olursak, hukukumuzda yer verilen tanıma göre, tatmininde kamu yararı bulunan, toplumsal bir ihtiyacı karşılamak amacıyla, kamu tüzelkişileri tarafından veya onların gözetim ve denetimi altında yürütülen faaliyetler, kamu hizmeti olarak kabul edilmektedir.⁷²

Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay son kararlarında, kamu hizmeti ile sözleşmenin konusu arasında, kamu hizmetinin yürütülmesini sağlamak derece ve niteliğinde bir ilişkinin bulunması halinde, başkaca koşul aranmaksızın, o sözleşmeyi idari nitelikte kabul etmektedirler. Gerçekten Danıştay bir kararında, Bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi amacına yönelik bir idari sözleşme ve aynı zamanda bir istihdam sözleşmesi niteliğinde bulunan sözleşmeden doğan uyuşmazlıkların çözülmesi görevinin Danıştay'ın görevi içinde bulunduğunu kabul etmek gerekir demek suretiyle konuya açıklık getirmiştir.⁷³

İşte sözleşmenin konusu ile kamu hizmeti arasında, hizmetin yürütülmesi dışında bir ilişki bulunması, o sözleşmenin idari sözleşme sayılması için yeterli olmamaktadır. Bu halde idarenin, sözleşmenin niteliği konusunda seçim hakkını kullanarak iradesini açıklaması gerekmektedir.

Nihayet, Danıştay, İdarenin bu iki usulden hangisini seçtiğini belli edebilmek için sözleşmenin metninin, niteliğinin ve biçiminin incelenmesi gerektiğini belirtmektedir. Uyuşmazlık Mahkemesi de sözleşmede, idari sözleşme yapma kasıt ve niyetinin aranması gerektiğini kabul etmektedir.⁷⁴

3.3. Özel Hukuku Aşan Koşulların Bulunması Ölçütü

Bir sözleşmenin idari olarak nitelenmesinde yukarıda açıkladığımız ölçütler yetersiz kalabilir. Bu durumda sözleşmenin içeriğini tahlil etmek, tarafların idareye üstün yetkiler tanıyarak sözleşmeye idari nitelik verme amacı güdüp gütmediklerini araştırmak gerekecektir. İşte bir sözleşmede, idareye özel hukuktaki eşit yetkilerin ötesinde üstün yetki ve otorite gücünün tanınmış olması, sözleşmeyi idari sözleşme kategorisine sokacaktır.

Burada şu soruyu sormak gerekir, acaba idareye böyle üstün bir yetki (otorite) tanındığı nasıl anlaşılacaktır? Hangi verilere bakılacaktır? Buradan, genellikle kabul edildiğine göre, idarenin tek yanlı hareket etme yetkisinin kabul

71 BİLGEN, op.cit., s. 7.

72 Ibid.

73 Danıştay İkt. Bir. Kur.'nun 4.7.1964 gün ve 1964/674 E. ve 1964/344 karar sayılı içtihat kararı.

74 SERİM, op. cit. s. 18.

edilmesi ve diğer taraf üzerinde kamu gücüne dayanan yetkiler kullanılabilmesi durumlarında özel hukuku aşan şartların varlığı kabul edilmektedir. Bu anlamda, idarenin diğer sözleşmeye re'sen para cezası kesme yetkisi, idarenin denetim yetkisi, ceza hükümleri, sözleşmenin feshi yetkisi, ayıplı malların teslim alınması, diğer sözleşmenin borçlarını azaltıp çoğaltma yetkisi gibi yetkiler özel hukuku aşan yetkiler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Daha çok öğretide yer verilen bu ölçüte mahkeme kararlarında⁷⁵ da rastlamak mümkündür. Özellikle 1964 yılından itibaren Danıştay, hizmet sözleşmeleri sebebiyle verdiği kararlarda, sözleşmede özel hukuku aşan koşulları aramaksızın, konusu kamu hizmetinin ifası veya kamu hizmetinin yürütülmesi olan sözleşmeleri bu gerekçeleri ile idari saymıştır.

Burada belirtmekte fayda var ki, idarenin bazı sözleşmelerinde, sözleşme konusunun kamu hizmetini dolayısıyla ilgilendirdiği görülmektedir. Bu gibi hallerde idare, hizmetinin akmasına engel olmak amacıyla ve kamu gücünden yararlanarak sözleşmelere, özel hukuk sözleşmelerinde rastlanmayacak bazı koşullar koyar. Bu koşullar sözleşmeye idari sözleşme niteliği kazandırır.

Mahkeme kararları da bunu destekler mahiyettedir.⁷⁶ Nitekim Danıştay'ın bu kararlarının yanısıra Uyuşmazlık Mahkemesi de bir kararında⁷⁷ sözleşmenin idari sözleşme niteliğinde olabilmesi için diğer ölçütlere ek olarak, sözleşmenin özel hukuku aşan hükümler içermesi gereğine işaret etmiş ve bunu şu şekilde sıralamıştır;

- a - İdarenin üstünlüğü ve otoritesi, yani sözleşmede kamu gücünün belirlenmiş olması,
- b - Tek yanlı hareket yetkisinin ve zora dayanan önlemler alma gücünün mevcut bulunması,
- c - Sözleşmenin devamlı olması gibi kıstaslar ileri sürülmüştür.

Bunun yanısıra yine Uyuşmazlık Mahkemesi en son kararlarından birinde⁷⁸ idari sözleşmelerin, idare tarafından tek yanlı olarak fesinden dolayı çıkan anlaşmazlıkların idari yargı yerinde çözülmesi gerektiği hükmünü getirmiştir.

Genelde kabul görmüş olduğu üzere, idarenin üstünlüğü ve otoritesinin tanınması, yani sözleşmede, idarenin tek taraflı hareket yetkisinin kabul edilmesi ve

75 Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 26.2.1953 gün ve 1953/2 E. ve 1953/6 karar sayılı kararı ile, Danıştay 12. Dairesinin 2.11.1976 gün ve 1974/1958 E. ve 1976/2141 karar sayılı kararları.

76 Danıştay 1. Dairesinin 29.5.1984 gün ve 1984/126 E. ve 1984/122 karar, Danıştay 1. Dairesinin 1.3.1985 gün ve 1985/36 E. ve 1985/49 karar, Danıştay 1. Dairesinin 9.12.1985 gün ve 1985/293 E. ve 1985/295 karar ve Danıştay 5. Dairesinin 2.4.1990 gün ve 1989/2653 E. ve 1990/704 karar sayılı kararları.

77 Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 9.10.1952 gün ve 1952/118 karar sayılı kararı.

78 Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 27.11.1989 gün ve 1989/28 E. ve 1989/32 karar sayılı kararı.

sözleşmenin bir tarafını teşkil eden idarenin diğer tarafa karşı kamu kudretine dayanan yetkiler kullanılabilmesi durumlarında sözleşmede, özel hukuku aşan şartlara yer verilmiş olduğu anlaşılmaktadır.⁷⁹

3.4. Sözleşmenin Belli Bir Süreyi İçermesi Ölçütü

Doktrin ve uygulamada idari sözleşmelerin ölçütlerinden birisi de süre unsurudur. Fakat bu unsur halen daha da tartışılmakta olup, üzerinde görüş birliğine varılamamıştır. Uyuşmazlık Mahkemesi eski kararlarında, sözleşmenin sürekli olmasını, sözleşmenin idari nitelikte olabilmesi için şart olarak görmekteyken⁸⁰ Danıştay bu konuda daha esnek davranmaktadır. Nitekim Danıştay da eski kararlarının bir çoğunda sözleşmenin konusunun kamu hizmeti ile ilgili olması ve hizmetin bir kamu tüzelkişisi tarafından yerine getirilmesini yeterli sayarken, bazı kararlarında da sözleşmenin hizmeti yürütmeye yetecek belli bir süreyi kapsamaması gerektiği üzerinde durmuştur.⁸¹

Yine Uyuşmazlık Mahkemesinin "Zindan ve Çangal" Ormanlarının işletilmesi için yapılmış bulunan sözleşme sebebiyle imtiyaz sahibi ile idare arasında çıkan uyuşmazlığı çözmek için verdiği kararlar⁸² ve Danıştay tarafından verilen ve aşağıda aktaracağımız kararların konuya açıklık getireceği kanısındayız. Bunlar;

- a - Zindan ve Çangal Orman İşletmeleri imtiyazı ile ilgili anlaşmazlık sebebiyle verilmiş bulunan karar⁸³,
- b - Devlet tiyatrosuna sanatkar olarak bir yıllık sözleşme ile alındıktan sonra sürenin bitimine iki gün kala sözleşmenin yenilemeyeceğinin kendisine tebliği üzerine bunu dava konusu yapan ve Türk İdari Yargı tarihine KUTUCUOĞLU kararı diye geçen içtihat kararı⁸⁴,
- c - İstanbul Ticaret Odası Dış Münasebetler Müdürlüğü'nün sözleşmeli olarak alınan fakat ikinci yılı bitmeden önce artık yenilenemeyeceğine dair kendisine tebligat yapılan ilgilinin açtığı dava sonunda verilen Danıştay kararı⁸⁵,

79 ONAR, op.cit., s. 1503, BALTA, op.cit., s. 190, BİLGİN, op.cit., s. 129.

80 AYHAN, op.cit., s. 20.

81 Danıştay 5. Dairesinin 2.4.1944 gün ve 1944/1522 E. ve 1944/831 karar, Danıştay 8. Dairesinin 31.11.1966 gün ve 1965/1450 E. ve 1966/345 karar, Danıştay 12. Dairesinin 2.11.1976 gün ve 1974/1958 E. ve 1976/2141 karar sayılı kararları.

82 Uyuşmazlık Mahkemesi'nin 24.1.1946 gün ve 1946/3 E. ve 1946/3 karar, 3.1.1946 gün ve 1946/2 E. ve 1946/2 karar, 24.1.1946 gün ve 1946/5 E. ve 1946/1 karar sayılı kararlar.

83 Danıştay 5. Dairesi'nin 22.4.1944 tarih ve 1944/1522 E. ve 1944/831 karar sayılı kararı.

84 Danıştay'ın 4 Temmuz 1964 tarihli İçtihatları Birleştirme Kurulu Kararı.

85 Danıştay 8. Dairesi'nin 31.1.1966 gün ve 1965/1450 E. ve 1966/345 karar sayılı kararı.

- d - Türkiye Azot Sanayii ile Türkiye Elektrik Kurumu arasında imzalanan elektrik enerjisi alım ve satım sözleşmesinden doğan anlaşmazlık sebebiyle açılan davada verilen karar.⁸⁶

İşte bu kararlar ışığında idari sözleşmelerin belirleyici ölçütlerini şu şekilde sayabiliriz.

- a - Konusunun bir kamu hizmeti ve yürütülmesinde yararı olması,
- b - Taraflardan birisinin idare olması,
- c - Bir tarafı teşkil eden idarenin, öteki tarafa karşı kamu gücüne dayanan yetkiler kullanabilmesi,
- d - Hizmeti yürütmeye yetecek kadar süreyi kapsamasıdır.⁸⁷

İşte bu koşulların birlikte bulunması idari sözleşmelerin belirleyici unsurlarını oluştururken, Danıştay bazı kararlarında, sürekliliği sözleşmede değil, kamu hizmetinde aramakta ve sürekli bir kamu hizmetinin yürütülmesi için yapılan sözleşmelerin idari sözleşme olduğunu kabul etmektedir.⁸⁸

3.5. Yasaların Nitelediği Bir İdari Sözleşme Olup Olmadığı

Türk ve Fransız hukukunda, bazı hallerde idarenin sözleşmelerinin yasa hükmü gereği idari nitelikte olduğu kabul edilmektedir. Bazen bu tür yasal belirlemede bir sözleşmenin idari nitelikte olduğunun kabul edilebilmesi için başkaca ayırıcı unsurlar aranmasına gerek bulunmamaktadır. Yani yasaların nitelemesi, dolaylı olarak uyumsuzluklarda görevli yargı yerinin idari yargı olduğunun belirtilmesi biçiminde olabilir. Burada diyebiliriz ki, ortada yasaların nitelediği idari bir sözleşme vardır.

Bunların yanı sıra, esasen amaçları ve içerikleri itibarıyla idare hukuku sahasında da olan konular sebebiyle yasanın görevli yargı yerini belirleyen kurallarına rastlanabilir ki, bu durumda, hiçbir duraksama olmaksızın, buna dayanılarak, yapılan sözleşmelerin idari sözleşme olduğu söylenebilir.⁸⁹

İşte Fransız hukukunda, kamu emlakinin işgaline dair sözleşmelerle bayındırlık sözleşmeleri⁹⁰, Türk hukukunda da petrol imtiyazları ile taş ocağı işletme sözleşmeleri yasanın nitelediği idari sözleşmelerdir.

86 Danıştay 12. Dairesi'nin 2.11.1976 gün ve 1974/1958 E. ve 1976/2141 karar sayılı kararı (Bu kararları daha önce de anıldı).

87 MERİÇ, op.cit, s. 71.

88 Danıştay 8. Dairesi'nin 15.1.1964 gün ve 1963/987 E. ve 1964/121 karar ve Danıştay İçt. Bir. Gn. Kurulu'nun 4.7.1964 gün ve 1964/674 E. ve 1964/344 karar sayılı kararları.

89 AYHAN, op. cit, s. 110.

90 SERİM, od. cit., s. 21.

Burada, Uyuşmazlık Mahkemesi, çıkacak uyuşmazlıkların çözüm yerinin sözleşmede gösterilmiş olmasının, o sözleşmenin idari sözleşme sayılıp sayılmayacağını etkilemeyeceği görüşündedir.⁹¹ Bu görüşe katılan Fransız idare hukukçularından Prof. M. Uranile, tarafların sözleşmeye koyduğu isim ile sözleşmenin içeriği arasında çelişki varsa, sözleşmenin adına itibar etmek zorunlu değildir, görüşündedir.⁹²

Konumuzun esasını oluşturması bakımından ayrıntıları ile vermeye çalıştığımız bu başlığın ardından diğer başlıklardaki konulara yüzeysel olarak yer vereceğiz. Şimdi idari sözleşmelerin türleri konusunu görelim.

4, İDARİ SÖZLEŞMELERİN TÜRLERİ

İdari sözleşmeleri başlıca 6 grupta inceleyeceğiz. Bunlar sırasıyla;

4.1. Kamu Hizmeti İmtiyaz Sözleşmeleri

Çağımızın sosyal, ekonomik ve teknik gelişmeleri, devleti veya idareyi bu alanlarda faaliyet gösterme zorunluluğuna itmiştir. Ancak, idare çoğu kez organizasyon veya kadro yetersizliği ya da ekonomik ve sosyal nedenlerle yerine getiremediği veya bizzat yerine getirmekte fayda görmediği bir kısım kamu hizmetlerini kendi kontrolü altında bazı kamu kurumlarına yaptırmakta veya yapılmasını özel kişi ya da kuruluşlara devretmektedir. Bu devirlerin çoğunda da kamu imtiyaz usulü uygulanmaktadır.⁹³

İşte idarenin bu şekilde yaptığı bir imtiyaz sözleşmesi ile kamu hizmetinin görülmesini bir özel kişiye devretmesi, idareyi, hizmetten yararlananlar önünde sorumluluktan kurtarmaz. Bu nedenle, idarenin imtiyaz sahibi üzerinde hizmetin devamlı ve eşit işlenmesini temin için re'sen müeyyide uygulama yetkisi vardır. Böyle müeyyidelerin sözleşmede öngörülmemiş olması, durumu değiştirici bir etki yaratmaz.

Buradan hareketle, imtiyaz sözleşmelerinin temel özelliklerini beş maddede özetleyebiliriz.

- a - İmtiyaz sözleşmeleri idari sözleşmelerdendir ve bu sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar idari yargıda çözülür.
- b - Bu sözleşmeler, kamu hizmetinin görülmesini ve işletilmesini kapsar.
- c - İşletmeler, imtiyaz sahibinin kâr ve zararına olarak işletilir, imtiyaz sahibine bir kâr garantisi verilmesi söz konusu değildir.
- d - Sözleşme taraflarının karşılıklı borçları kural olarak sözleşmede belirlenir.

91 Uyuşmazlık Mahkemesinin 26.2.1953 gün ve 1953/2 E. ve 1953/6 karar sayılı kararı.

92 BAŞPINAR, op. cit, s. 515.

93 OSTEN, op.cit., s. 17.

- e - İmtiyaz kamu hizmetinin yerine getirilmesi için gerekli süre ile sınırlı olarak verilir.

4.2. Yeraltı ve Yerüstü Servetlerine İlişkin İşletme Sözleşmeleri

Bu grup idari sözleşmeler teknik olarak imtiyaz sözleşmelerinden ayrılırlar. Nitekim, Maden Kanunu'na göre Maden İşletme ruhsat imtiyazları şartlı idari işlemle değil, ilgili kanunun açık hükmü gereği idari bir sözleşmeyle verilir.⁹⁴ Bu sözleşmeler işletme sahibine bir kamu hizmeti yapma görevi vermemesine, bir yeraltı servetini resim karşılığı kendi yararına işletme hakkı vermesine rağmen, sözleşmenin kendisi ve idare ile işletme sahibi arasındaki ilişki idare hukukunca düzenlenmektedir.

4.3. Kamu Emlakinin İşgal ve Kullanılışına İlişkin Sözleşmeler

İdareye ait olan ve bu nedenle kamu emlaki sayılan bazı gayrimenkuller, gerek bu niteliği, gerekse idarenin bu mallar üzerindeki etkileri ve kamu yararı ilkesi gereği özel hukuk sözleşmelerine konu olamazlar. Bunun neticesi olarak kamu emlakinin işgal ve kullanımına ilişkin sözleşmeler, idari sözleşmelerden sayılırlar.⁹⁵ Ancak idarenin kendi özel mülkünde olan mallarla ilgili olarak yaptığı sözleşmelerdeki, örneğin bir binanın kiraya verilmesine ilişkin sözleşmeler, idarenin sözleşmelerinden olmakla birlikte, idari sözleşme sayılamayacağını, vurgulamakta fayda görüyoruz.

4.4. İltizam ve Levazım Satın Alınmasına İlişkin Sözleşmeler

Bu tür idari sözleşmelerin konusu esas itibarıyla bir menkul malın satım, temin veya teslimidir. Bu mallar bir kamu hizmeti için kullanılacak olsa da karşı taraf bu duruma yabancıdır. Bu sözleşmeler gerçekte özel hukuk sözleşmeleri grubuna girerse de sözleşme ile kamu hizmeti ve yararı arasında doğrudan bir irtibat mevcutsa örneğin; sözleşme konusu mal, ordunun ihtiyacını giderecekse, bu durumda idare bütün yetkililere sahip olmak isteyeceğinden, bu özellik sözleşmeye idari nitelik kazandırmaktadır.⁹⁶

4.5. Kamu Ödünç Alma Sözleşmeleri

Devletin yaptığı bu tür ödünç para alma sözleşmeleri de, idari sözleşme niteliğinde olup, ya özel bir kanun gereği ya da kanunun verdiği yetkiye dayanılarak istikraz tahvilleri çıkarmak suretiyle yapılmaktadır. Bu tür borçlanma tahvillerinin ihracında bunların hacze konu olmamaları devlet ihalelerinde teminat olarak kabul edilmemeleri gibi kamu gücünden doğan ayrıcalıklar tanınabileceği gibi

94 Yıldırım KUZUM, "İmtiyaz Sözleşme ve Şartnamelerinin Danıştay'ca İncelenmesi, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Ankara, 1968, s. 758.

95 ONAR, op.cit., s. 1607.

96 İbid., s. 1611.

bunların tediye ya da ifasına özel hükümlerde de yer verilebilmektedir. Kamu gücüne dayalı tüm bu ayrıcalıklar bu sözleşmelere idari nitelik kazandırmaktadır.

4.6. Kamu Personeli Hizmet Sözleşmeleri - Sözleşmeli Personel Uygulaması

1982 Anayasası'nın 128. maddesinde devletin kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği hükmüne bağlanmıştır. Bu düzenlemenin 1961 Anayasası'nın 117. maddesinden farklılığı memurlar yanında diğer kamu görevlileri kavramına yer vermiş olmasıdır. İşte, 1982 Anayasasındaki bu düzenlemeler ile birlikte çıkarılan 233 ve 308 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerle, kamu iktisadi teşebbüslerinde sözleşmeli personel çalıştırılması yaygınlaştırılmıştır. Özellikle 308 sayılı K.H.K. ile KİT'lerde memur istihdamına son verilmiş, teşebbüs ve bağlı ortaklıklarda hizmetlerin sözleşmeli personel ve işçiler eliyle yerine getirilmesi esası ters çevrilerek kural olarak sözleşmeli personel uygulaması getirilmiştir.

Nitekim 308 sayılı K.H.K'nin bu esasları Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'nın 128. maddesine aykırı bulunarak iptal edilmiştir.⁹⁷ Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesinde;

- a - KİT'lerde memur ve diğer kamu görevlisi çalıştırılması anayasal bir zorunluluktur,
- b - Sözleşmeli personel, diğer kamu görevlisi tabiri içine girmez ve memur ve diğer kamu görevlisi ile aynı kapsamda düşünülemez,
- c - KİT'lerde idari sözleşme ile genel idare esasları içindeki kamu hizmetleri hariç diğer kamu hizmetlerinde sözleşmeli personel çalıştırılabilir,
- d - Bu şekilde idari sözleşme ile çalıştırılan sözleşmeli personelle idare arasındaki uyumsuzluklar idari yargıda çözülür,
- e - Bu sözleşmeli personelin işçi sayılması, toplu sözleşmeye alınmaması ve sendikaya üye olamaması Anayasa'ya aykırı değildir, hükümlerine yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin bu gerekçeler ile aldığı karardan sonra 29 Ocak 1990 da sözleşmeli personel uygulamasını yeniden düzenleyen 399 sayılı K.H.K. yürürlüğe sokulmuş ve 399 sayılı K.H.K. büyük ölçüde Mahkemenin iptal gerekçelerine uygun olarak hazırlanmıştır.

Bu Kararname ile birlikte KİT'lerin genel idare esasları dahilindeki kamu hizmetleri dışındaki hizmetlerde sözleşmeli personel istihdam edebilmeleri esası

97 Anayasa Mahkemesi'nin 2.2.12.1988 gün ve 1988/5 Esas ve 1988/55 karar sayılı kararı.

getirilmiştir. İşte idarenin yaptığı bu sözleşmelerde memur atanmasından ve iş akitlerinden farklı olarak idari sözleşme niteliği taşımaktadır. Nitekim sözleşmenin bir yanında üstün kamu gücüne sahip idare, diğer yanda ise çalıştırılacak personel vardır. Burada idarenin hazırladığı tip sözleşmeler uygulandığından, daha ziyade bir statü hukuku söz konusu olmaktadır. Bu sözleşmelerden doğan ihtilaflar da idari yargı yerinde giderilecektir. Aradaki sözleşme ilişkisi kamu hukukunun ağır basan yönünü göstermektedir.

Aynı şekilde Uyuşmazlık Mahkemesi ve Danıştay'ın yerleşik içtihatlarına göre, idari hizmet sözleşmeleri deyimi hukukumuza hem kavram hem de kurum olarak girmiştir⁹⁸ diyebiliriz. Ayrıca Danıştay'ın çeşitli kararlarında memur olmayan personel ile Devlet arasındaki ilişkilerin açıklanmasında idari hizmet sözleşmesi kavramına başvurulmuş ve öğretide de bu kavram desteklenmiştir.⁹⁹

Bu bölümü bitirirken, sözleşmeli personel uygulamasının sadece konumuzla ilgili yönlerini ele aldığımızı belirtmek isteriz.

5. İDARİ SÖZLEŞMELERİN HÜKÜMLERİ

İdari sözleşmelerin hükümlerini şu şekilde özetleyebiliriz;

5.1. İdari Sözleşmelerin Yapılması

5.1.1.Şekil

İdari Sözleşmeler mutlaka yazılı şekilde yapılmalıdır. Sözlü olarak idari sözleşme yapılmaz. Sözleşme metnine bir şartname eklenmesi bir geçerlik şartı değilse de uygulamada kolaylık sağlaması nedeniyle genellikle gerekli kabul edilmektedir.

5.1.2.Hazırlık Safhası

Türk hukukunda idarenin tüm sözleşmelerinde, artırma, eksiltme ve ihale prensibi hakim olduğundan ve ihale prensipleri de Devlet İhale Kanunu'nda belirlendiğinden, idarenin sözleşmelerde karşı akidi serbestçe seçme hakkından söz edilemez. Bunun dışında idari sözleşmelerin genel ve teknik şartlarını belirlemesi, akit yapacak dairenin işin keşfini, projesini ve bedel tahminlerini içeren teknik ve hukuki şartlarını hazırlaması, sözleşmelerin hazırlık safhasını oluşturur.¹⁰⁰

98 Yıldırım ULUER, "Sözleşmeli Personel ve İdari Sözleşmeler", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Ankara, C. 23, S. 1-4,1966, s. 215.

99 Lütfi DURAN, "Türk Hukukunda İdari Mukaveleler", İstanbul Üniversitesi H.F. Dergisi, İstanbul, C. 30, S. 1-2, Sermet Matbaası, 1964, s. 425.

100 ONAR, op.cit, s. 1615.

5.1.3. Teşekkül Safhası

Gerek mülga 2490, gerekse halen yürürlükte olan 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'na göre İdari Sözleşmelerin oluşumuna üç prensibin hakim olduğu görülmektedir. Bunlar, aleniyet, serbest rekabet ve en uygun bedel bulunması ilkeleridir. Kısaca inceliyecek olursak;

5.1.3.1. Aleniyet

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun İhalelerin İlanı başlıklı 17 nci maddesine göre ihalelerin gazetede belli usullerle ilanının gerektiği öngörülmüştür. Bu düzenlemenin amacı kamu hizmetinin en iyi şekilde ifası için gerekli bilgilerin ilgililere ulaştırılması ve açıklık sağlanarak bu tür işlemlerde belli kişilerin tekeli önlemektir.¹⁰¹

5.1.3.2. Serbest Rekabet

Devletin ve idarenin menfaati, idari sözleşmelere birden çok kişinin iştirak ederek en uygun bedelin bulunması ile gerçekleşir. 2886 sayılı Kanun'a göre fiyat teklifleri serbest rekabet ortamında ve gizli olarak (zarf usulü) yapılır. Böylece serbest bir yarışma ortamı sağlanmış olur.

5.1.3.3. En Uygun Bedel

İdari Sözleşmeler devlet harcamasını gerektirir nitelikte ise en uygun bedel en düşük bedel teklifi, bir satışı ya da kiraya verme işi ise en uygun bedel en yüksek bedel teklifidir. İdare bu şekilde en uygun bedeli veren kişiyle sözleşme yapmak zorundadır.

5.1.4. Artırma, Eksiltme ve İhale Usulü

Artırma, eksiltme ve ihale işlemleri ilgili kamu kuruluşlarınca oluşturulan bir komisyonca yürütülür. Gerek komisyonun oluşumu, gerekse çalışma usulü 2886 sayılı Kanun'un 13 üncü madde ve devamında ayrıntılı olarak düzenlenmiş olup, burada detaya inilmeyecektir.

5.2. İdari Sözleşmelerden Doğan Hak ve Yetkiler

İdari sözleşmeler de özel hukuk sözleşmelerinde olduğu gibi genel olarak sadece tarafları bağlar. Biz bu bölümü idarenin hak ve yetkileri ve karşı tarafın hak ve yetkileri olarak ayrı ayrı inceliyeceğiz;

5.2.1. İdarenin Yetkileri

Diğer bölümlerde de belirttiğimiz gibi, idari sözleşmelerin nitelikleri sebebiyle bir üstünlüğe dayanmaları, aradaki ilişkide bu üstün kudretten doğan bazı hak ve yetkilerin idare tarafından kullanılabilme olanağını yaratır. Bunları şöyle özetleyebiliriz.

101 BAŞPINAR, op.cit., s. 514.

5.2.1.1. Denetim Yetkisi

Kamu hizmetinin ifası amacını güden idari sözleşmelerde idare, hizmetin iyi işlenmesi için denetim hakkına sahiptir. Örneğin kamu kurumlarına ait inşaatların kurum hesabına kontrol mühendislerince incelenmesi bu tür bir yetkidir. İdare bu denetimi sonucu icrai bazı kararlar alarak bunları uygulamak yetkisine sahiptir.

5.2.1.2. Sözleşmeyi Tek Taraflı Değiştirme Yetkisi

İdare, sözleşmenin kapsamında ve hizmetin teknik ayrıcalıklarına yönelen hususlarda, örneğin inşaat malzemesinin kalite ve niteliği, birimleri, inşaatın şekli gibi hususlarda yani sözleşmenin kural tasarruf kısmını oluşturan noktalarda dilediği gibi değişiklik yapma yetkisine sahiptir. Yine sözleşme dışı kalmış bir konunun sözleşme içine sokulması yani müteahhide yeni borç yüklenilmesi de idarenin tek yanlı değiştirme yetkisi içindedir. Ancak bu tür değişikliklerde yetki, sözleşmedeki bedelin belli bir yüzdesiyle sınırlı bulunmaktadır. İdarenin bu değişiklik yetkisinin altında da kamu yararı yatmaktadır.

İşte bu yetkiyle ilgili olarak belirtmekte fayda var ki, idarenin değişiklik yapma yetkisi, sözleşme konusunun tümünden değiştirilmesi anlamını taşımaz. İdare bu yetkisi doğrultusunda bir şartnamedeki sözleşme konusunun yapım tarzını değiştirebilir. Fakat hiçbir zaman bir taşıma sözleşmesini inşaat sözleşmesi şeklinde değiştiremez.¹⁰² Ancak idarenin yaptığı değişiklik karşı akide ek külfetler getirecek olursa, şüphesiz idare bunu karşılamak zorundadır.

5.2.1.3. Sözleşme Konusu İşletmenin İdarece Satın Alınması Rachat (Raşa) Yetkisi

Kavram olarak Rachat (Raşa) yetkisi, bir imtiyaz sözleşmesinin devamı sırasında belli şartlarla işletmenin tüm tesisatı ile idare tarafından satın alınma yetkisini ifade eder. Bu yetki imtiyaz sözleşmesi ile devredilen kamu hizmetinin tekrar idare tarafından geri alınmasına ilişkin takdiri bir yetkidir. Bu yetkinin kullanılmasında tamamiyle kamu yararı gerekleri gözönünde tutulur. Anadolu ve Bağdat Demiryolları ile sair imtiyazlı demiryollarının idarece geri alınarak iktisadi kamu kuruluşu haline getirilmesi bu yetkinin kullanılmasına bir örnek oluşturur. Bu durum idarenin rachat yoluyla hizmetin görülmesini geri alma yetkisi ve imtiyaz sözleşmesinde belirtilir. Burada akti rachat söz konusudur. Ya da sözleşmede bu yetki belirtilmez veya ancak belirli bir süre sonra kullanılabilceği ifade edilir. Bu halde re'sen uygulanan rachat söz konusu olur.

Sonuç olarak, ne tür olursa olsun rachata, sebep unsuru yönünden idarenin takdirine bağlı, kamu hizmeti ve kamu yararı anlayışına dayalı, çözüm mercii idari yargı olan bir idari işlem olarak açıklamak mümkündür.

102 ONAR, op.cit., s. 1628, GİRİTLİ-BİLGİN, op.cit., s. 219.

5.2.2. Karşı Tarafın Hak ve Yetkileri

İdari sözleşmelerde, idare hukukundan kaynaklanan idarenin üstünlüğünün yanısıra, karşı tarafın da bazı hak ve yetkileri olduğunu unutmamak gerekir. Şimdi bunları görelim;

5.2.2.1. Bedel Alacağı

İmtiyaz sözleşmeleri dışındaki idari sözleşmelerde diğer taraf sözleşmeyi yerine getirirken gördüğü kamu hizmetine bir bedel alır. Şüphesiz bedel alacağının gerçekleşmesi için sözleşmenin şartlarına uygun olarak yapıldığının idare tarafından belirlenmesi gerekecektir.¹⁰³

5.2.2.2. Avans Alacağı

Özellikle bayındırlık hizmetlerinde hizmet bitirilmeden önce icra edilen kısım ölçü alınarak bundan sonraki işler için idarenin müteahhide verdiği avans karşı tarafın bir hakkı olarak kabul edilmektedir.¹⁰⁴

5.2.2.3. Tazminat Hakkı

Yukarıda belirttiğimiz, idarenin tek yanlı olarak sözleşmede değişiklik yapması, karşı taraf için bir zarar doğuruyorsa karşı tarafın bu zararın giderilmesini isteme hakkı vardır

5.2.2.4. Beklenmeyen Haller Nedeniyle Sözleşmenin Değiştirilmesi veya Mali Yardım Yapılmasını İsteme Hakkı

Imprevision teorisi olarak da adlandırılan beklenmeyen hallerin oluşması, sözleşmenin ifasını zorlaştırabilir veya öngörülenin üstünde mali külfetler getirebilir. Örneğin, sözleşme sonrası teknik gelişmeler, yeni vergi yükleri gelmesi, siyasi veya ekonomik değişiklikler gibi nedenler beklenmeyen haller arasında sayılabilir. İşte bu durumlarda aktin eski şartlarla ifası karşı taraf için yıkım teşkil edecekse sözleşmenin yeni şartlara uydurulması bir zorunluluk olacaktır. İdare de böyle bir değişikliğe rıza göstermek zorundadır. Aksi halde meydana gelen beklenmeyen haller nedeniyle sözleşmenin sonucunu doğurur ki bunun kabulü mümkün değildir.

Karşı akidin bundan yararlanabilmesinin bazı şartları vardır. Bunlar da kısaca şu şekilde belirtilebilir;

a - Sözleşmede bu durumla ilgili özel hükümler mevcut olmamalıdır. Mevcut ise bu hükümler uygulanacaktır.

b - Beklenmeyen olaylar her iki akidin kusuru dışında oluşmalıdır.

103 BAŞPINAR, op.cit, s. 519.

104 AYHAN, op. cit, s. 125.

c - Bu olaylar sözleşmenin mevcut şartlarla ifasını önemli ölçüde engellemeli, karşı akidin kârını, azaltır nitelikte olmalıdır.

İşte bütün bunlar dikkate alındığında, şartların varlığına rağmen, sözleşmenin yeni şartlara uydurulması konusunda anlaşılamamışsa, idari yargı yerleri beklenmeyen halin devamı süresince uygulanacak kuralları belirlerler.¹⁰⁵ Ancak bu durum sözleşmenin tamamen ortadan kalkması anlamına gelmez. Sadece bazı şartlarda değişiklik olmuştur.

53. İdari Sözleşmelerin Sona Ermesi

İdari sözleşmelerde, genel olarak sözleşmelerde olduğu gibi, sözleşme süresinin bitmesi, aktin ifa edilmesi gibi sebeplerle sona ererler. Ancak idari sözleşmelerin sona erme nedenleri, genel sözleşmelere göre bazı özellikler arzeder. Bu özellikleri de gözönüne alarak idari sözleşmelerin sona erme nedenlerini kısaca görelim;

- a - Belli süreli sözleşmelerde sürenin sona ermesi,
- b - Karşı akitin borcu şahsi bir borcun ifasıysa karşı akidin ölmesi,
- c - Sözleşmede taraflarda akti fesih yetkisi verilmişse bu yetkinin kullanılması,
- d - İdarenin sözleşmede tek yanlı değişiklik yapma yetkisine paralel olarak, sözleşmeyi tek yanlı tasarrufla sona erdirmesi. Şüphesiz bu durum kamu yararı ve gereklerine bağlı bir konudur.
- e - Sözleşmenin şartlarına uygun olarak ifa edilmesi,
- f - Sözleşme konusu işletmenin idarece tek yanlı olarak satın alınması (Rachat),
- g - İdarenin ağır kusuru nedeniyle, karşı akidin mahkemeden fesih talep etmesi,
- h - Karşı akidin kusuru nedeniyle idarenin işletmeye el koyup geçici olarak işletmesi ve bu durumda mahkemeden fesih talep etmesi,
- i - Beklenmeyen halin devamı, aktin ifasına her iki taraf için de ağır külfetler doğuruyorsa, tarafların mahkemeden fesih talep etmeleri.¹⁰⁶

Buradan çıkarabileceğimiz gibi bu son 3 nedenle sözleşmenin sona ermesi, mahkemenin fesih yönünde bir karar vermesine bağlıdır.

¹⁰⁵ GİRİTLİ-BİLGE, op.Cit., s. 223.

¹⁰⁶ KUZUM, op.cit., s. 773.

5.4. İdari Sözleşmelerden Doğan Uyuşmazlıklar ve Bunların Çözüm Yolları

İdari sözleşmelerden doğan anlaşmazlıkları, sözleşmelerin oluşum safhasına göre şu şekilde sıralayabiliriz;

- a - Sözleşmenin hazırlık safhasında çıkan uyuşmazlıklar,
- b - Sözleşmenin ilanı safhasında çıkan uyuşmazlıklar, •
- c - Sözleşmenin ihalesi sırasında çıkan uyuşmazlıklar,
- d - Sözleşmenin icrası sırasında çıkan uyuşmazlıklar,
- e - Sözleşmenin icrasından sonra çıkan uyuşmazlıklar.

Tüm bu aşamalarda çıkan uyuşmazlıkların çözümü konusunda başlıca 3 yol mevcuttur.

Bunlar;

- a - Dava yolu,
- b - Tahkim yolu,
- c - Sulh yolu, ki bunları kısaca açıklayacak olursak;

5.4.1.Dava Yolu

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre genel hizmetlerden birinin yürütülmesi için yapılan sözleşmelerden doğan ihtilafların çözümü, açılacak idari dava yoluyla mümkündür. Yine 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24 üncü maddesinin 1 inci fıkrasında imtiyaz sözleşmelerinden doğan idari davaların da Danıştay'da çözümleneceği yolunda düzenlemeye yer verilmiştir. Bu düzenlemelerle uyuşmazlıkların çözümünde aslolan idari dava yolu olmakta, diğer yollar ise istisna teşkil etmektedir.

Buradan hareketle, idarenin yaptığı her çeşit sözleşmenin icrasına kadar geçen bütün safhalardaki işlemler, idari işlem olmaları nedeniyle idari yargı denetimine tabidir. Sözleşmelerde, sözleşmenin oluşmasına kadar idare ile karşı akit arasında bir bağ mevcut değildir. Demek ki, idari sözleşmeden doğan ihtilafların idari yargıda halli mutlak olup, tarafların rızalarıyla adli yargının görevli kılınması mümkün değildir.

Durum böyle iken, sözleşmelerin idari dava türlerinden olan iptal davasının konusu dışında kaldığını belirtmek isteriz. Zira bir idari sözleşmenin iptali ancak tam yargı davası ile olur. Buna karşın idari sözleşmelerden ayrılabilen idari işlemler de iptal davasına konu olabilirler.¹⁰⁷ Demek ki idari sözleşmelerden

107 GÖZÜBÜYÜK, Yönetmelik Yargı, op. cit., s. 135.

doğacak ve tam yargı davasına konu olacak uyumsuzluklar, yönetsel sözleşmenin uygulanması sırasında örneğin taraflardan birinin yükümlülüğüne uymaması veya yönetimin karşı tarafa yüklediği borçların karşılığını yerine getirmemesi yahut el koyma gibi bir yaptırım uygulaması durumlarında ortaya çıkabilir.¹⁰⁸

Bütün bunların yanı sıra idari sözleşmelerden doğan davalarda, dava açma süresi ve süre başlangıcı yönünden uygulama yeterli açıklığa kavuşmamıştır. Bu alandaki iki durumu birbirinden ayırarak, soruna bakmak gerekmektedir.¹⁰⁹

5.4.1.1. İdari Sözleşmelerle İlgili Fakat Sözleşmeden Ayrılabilen İşlemler

İdarenin idari sözleşmeler dolayısı ile aldığı yönetsel kararlar yürütülmesi zorunlu kararlar türünden ise, yönetsel işlem hem iptal hem de yargı davasına konu olabilir. Bunlara genel kurallar işletilir, başka bir deyişle dava açma süresi 60 gündür ve dava açma süresi, idari işlemin yazılı olarak bildirimi tarihinden itibaren başlar.

5.4.1.2. İdari Sözleşmelerden Doğan Haklar

İdari sözleşmeden doğan bir hakkın istenebilir duruma gelebilmesi, sözleşmede belirlenen bir süreye bağlanmış olabilir. Bu gibi durumlarda sözleşme kurallarına göre, ya öngörülen süre içinde, ya da belirlenen sürenin sonunda hak istenebilir duruma gelir.¹¹⁰

Sözleşmeden doğan hakkın istenebilir duruma gelebilmesi için sözleşmede ya da yasalarda herhangi bir süre öngörülmemiş ise, hakka uygulanan zaman aşımı süresi içinde, ilgililere hakkın yerine getirilmesi karşı taraftan istenir. Alınacak cevaba göre dava açılır. İşte bu durumda da, yasalarda tersine bir düzenleme yoksa, dava açma süresi 60 gündür. Dava açma süresi ise, işlemin yazılı bildirim tarihinden, eğer üstü kapalı red söz konusu ise, üstü kapalı red süresinin dolmasından itibaren işlemeye başlar.

Durum böyle olunca sözleşmenin yürürlüğü döneminde sözleşmeye dayanarak veya genel nitelikteki yetkilerini kullanmak suretiyle idarenin geçici olarak işletmeye el koyması, akdi feshetmesi, idare olarak kendisine düşen yükümlülükleri yerine getirmemesi, para cezasına başvurulması, tek yanlı değişikliklere gitmesi her an bir iptal veya tam yargı davasına dönüşebilir.¹¹¹

5.4.1.3. Üçüncü Kişilerin Durumu

Burada belirtmekte fayda görüyoruz ki, idari sözleşmeler dolayısıyla açılacak davalarda, davacının her halde taraflardan birisi olması gerekmemektedir.

108 İbid., s. 254.

109 İbid., ss. 377-378.

110 Loc.cit.

111 Kazım YENİCE-Yüksel ESİN, İdari Yargılama Usulü (Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu), Ankara, Ansan Matbaacılık, 1983, ss. 122-123.

Davacıyı, kamu hizmetinden yararlanan ve hak veya menfaati ihlal edilen bir gerçek veya tüzelkişi oluşturabilir. İşte konusu doğrudan doğruya veya dolayısıyla bir kamu hizmetine ilişkin ve taraflardan biri idare olan ve idarenin diğer tarafa nazaran üstün hak ve yetkilerini içeren hükümler taşıyan idari sözleşmelerden dolayı idare ile diğer taraf arasında çıkacak uyuşmazlıkların görüm ve çözümü idari yargı yerlerine ait bulunduğu gibi, anılan sözleşmelerden dolayı üçüncü şahısların mevcut, meşru ve aktüel bir menfaatinin ihlal edilmesi ve sözleşmenin mevzuata aykırılığından dolayı iptali için açılan davalara ilişkin yargı denetimi de idari yargı yerlerine aittir.¹¹²

5.4.2. Tahkim (Hakem) Yolu

Bu dava yoluna 3533 sayılı Kanun'da yer verilmiş ve idarenin özel hukuk hükümlerine tabi sözleşmelerinden doğan anlaşmazlıklarda karşı taraf diğer bir kamu kurumu ise, anlaşmazlığın tahkim yoluyla çözülmesi öngörülmüştür.

5.4.3. İhtilafların Sulh Yoluyla Çözümü

Bu dava yolu ise 4353 sayılı Maliye Bakanlığı Başhukuk Müşavirliği Teşkilat Kanunu'nda düzenlenmiştir. Buna göre bir sözleşme mevcut olsun veya olmasın genel bütçeye bağlı devlet daireleri arasında veya bu dairelerle müessese veya kişiler arasında çıkan ve henüz yargı mercilerine veya icraya intikal etmemiş olan hukuki ihtilafların sulh yolu ile çözülmesi mümkün kılınmıştır.

İşte bu bölüm içerisinde incelemeye çalıştığımız bu üç çözüm yolundan kuşkusuz dava yolu en etkin olanıdır. Kısaca, idari sözleşmelerin geçerliliği veya uygulanmasıyla ilgili uyuşmazlıkların çözümü için açılan idari davalar genellikle tam yargı davalandır ve bu davalar sözleşme davaları olarak da bilinmektedir.

SONUÇ

Çalışmamızın esasını oluşturan "İdari Sözleşmelerin Nitelikleri ve Ölçütleri" konusu, doktrinde ve uygulamada oldukça geniş işlenmiş bir ayrımdır. Nitekim yapmış olduğumuz incelemede şunu gördük ki, kamu hizmeti kavramı; devlet faaliyetleriyle eş bir anlam taşımakta ve idari sözleşmelerin niteliklerinde kamu hizmeti bir ölçüt olarak aranmaktadır. Çünkü ticari ve sınai kamu hizmetlerinin kabulünden sonra, Yüksek Mahkemeler kamu hizmeti kavramının münhasıran kamu yararına göre tanımlamakta, hatta zaman zaman kamu yararı terimini kamu hizmeti ile aynı anlamda kullanmaktadır. Ayrıca, Anayasamız'ın 43 üncü ve sonrası maddeleri hükümlerine göre, bir faaliyet; ancak kamu yararı gerektiriyorsa Devlet faaliyetleri arasına alınabilir. Başka bir ifade ile kamu yararı düşüncesine yabancı bir faaliyet Devlet faaliyetleri arasında bulunmaz. Görüldüğü gibi kamu hizmeti kavramı da "kamu yararı" kavramına göre tanımlanmaktadır.

¹¹² İbid.. s. 124.

Buradan hareketle, kamu hizmeti kavramının bu kadar yaygın bir anlam kazanarak Devlet faaliyetlerinin bütününe kapsamasının sonucu olarak görev kriteri problemi, Devlet faaliyetlerinin, yani kamu hizmetlerinin hangilerinden çıkan uyumsuzlukların idari yargı mercilerinde çözümleneceği problemine dönüşmektedir. Diğer bir deyişle, kamu hizmetlerinin hangilerinin ne dereceye kadar, idare hukuku rejimine tabi olacağı problemi ortaya çıkmakta, kamu hizmeti kavramı kriter olmak değerini kaybetmektedir.

Fakat çalışmamız boyunca, sözleşmenin konusuyla kamu hizmeti arasındaki belli derecede bir ilişkinin sözleşmeyi idari kılmaya yettiğini, bunun dışındaki ilişkilerin ise, sözleşmenin idari olması için, şart olduğunu tespit etmiş bulunuyoruz. Bu tespitimiz ve kamu hizmeti hakkında vardığımız hüküm, nasıl bağdaştırılabilir? İşte, bu konuda bir çözüme varmak için şu soru sorulmalıdır; İdarenin bir sözleşmesinin, idari sözleşme ya da özel hukuk sözleşmesi olarak nitelenmesinin sonucu nedir? Cevap aradığımızda, ilk sonucu, muhakkak ki bu sözleşmeden doğacak uyumsuzlukların idari ya da adli yargı mercilerinde çözümlenecek olmasıdır. Fakat bu nitelenmenin asıl hükmü, bu uyumsuzluğun idare hukuku ya da özel hukuk kurallarına göre mi çözümleneceği, yani sözleşmenin tabi olacağı hukuk rejimini belli etmiş olmasıdır. Burada cevap daha açıktır, çünkü sözleşme idari ise, idare hukuku rejimine tabi olacaktır.

Şu halde denilebilir ki asıl problem, İdare Mahkemelerinin bir sözleşmenin idari olup olmadığını tespit için, evvela önlerine gelen meselede taraflara tanıdığı imtiyazlarıyla olsun, yüklediği borçlarıyla olsun, idare hukuku rejiminin uygulanması gerekip gerekmediğini belirlemeleridir. Bu belirlemede de tek yol gösterici ilke, kamu hizmetinin olsun, Devlet faaliyetlerinin olsun ana fikri olan kamu yararının sağlanması düşüncesidir. Eğer uyumsuzluk bu kurallar uygulanmaksızın, özel hukuk kurallarına göre çözümlendiği zaman, kamu hizmetlerinin, devamlı, muntazam ve çağdaş tekniğe uygun şekilde görülmesi suretiyle gerçekleşecek, kamu yararına aykırı bir sonuca varılacaksa, sözleşme idari olarak nitelenmektedir.

Ancak bu noktada Yüksek Mahkemeler bir ayırım yapmaktadır. Eğer bir sözleşme ile bir hizmetin, bir devlet faaliyetinin tamamı veya bir kısmının yürütülmesinde akit özel kişiye devrolunmuşsa hizmetin devamlı ve muntazam yürütülmesinin sağlayacağı kamu yararının önemi sebebiyle bu nitelenmeyi kendileri yapmakta, sözleşmeyi her zaman idari olarak nitelenmekte, idare hukuku kurallarına tabi kılmaktadırlar. Görüldüğü gibi bu halde sözleşmenin idari olarak nitelenmesi özel hukuk sözleşmeleri ile aralarındaki bir esas ve hüküm farkından değil, sözleşme dışı düşüncesinden gelmektedir. İşte hizmetin yürütülmesinin kısmen ya da tamamen akit özel kişiye devri hizmetin devamlı, muntazam ve çağdaş tekniğe uygun yürütülmesinin sağlayacağı kamu yararının önemi sebebiyle sözleşmenin idare hukuku kurallarına tabi olacağının bir karinesi olarak ortaya çıkmaktadır.

Ancak sözleşmenin konusu hizmetin yürütülmesinin tamamının veya bir kısmının akit özel kişiye devri değilse, akit özel kişinin borcu yalnız hizmetin yürütülmesine yardımcı edimler sağlamaktan ibaretse, bu takdirde yüksek mahkemeler aynı önemi bir kamu yararı görmemekte sözleşmenin idari sözleşme ya da özel hukuk sözleşmesi olarak nitelenmesini idareye bırakmaktadırlar. Burada vurgulamakta fayda var ki eğer idare, sözleşme yolunu seçmesine rağmen idare hukuku alanında kalmak istiyorsa sözleşmeye özel hukuku aşan şartlar koyarak bu iradesini açıklamalıdır.

Sonuç olarak; Türk Pozitif Hukuku'nda özel hukuku aşan şartlar, yalnız kamu kudreti imtiyazlarına bağlanan şartlar, yani idarenin icrai karar ve resen hareket yetkilerini kullanmasını sağlayan şartlar olarak tanımlamak gerektiğine göre, sözleşmenin idari niteliği, özel hukuk sözleşmeleri ile arasındaki hüküm farkından, sözleşmenin bünyesinden doğmaktadır. Esas kriter, özel hukuku aşan şartlardır.

Burada yine belirtmekte yarar görüyoruz ki, Türk Pozitif Hukukunda resepsiyon hareketinin sonsuza doğru devam edeceği düşünülemez. Kendine özgü meselelerde uygun çözüm yolları bulmak gerektiği gibi, ortak meselelerde de kaynak sisteminden daha etkili ve ileri çözümler yaratmak gerekmektedir. Kaldı ki, Fransız İdare Hukuku'nda, tarihi gelişimi içinde ve sonucunda, bir anlamı olan pek çok esas ve kurumun, Türk Hukuku bakımından değeri tartışılabilir. İşte buraya kadar yaptığımız çalışmamızda görüleceği gibi, Fransız Danıştayından çok daha genç olan Danıştay'ımızın sadece Fransa'da böyle diye orada bulduklarını aktarmaması oldukça sevindiricidir. Bu konunun, çalışmamız bağlamında daha bir önem arzettiğini vurgulamak isteriz.

MEMURLARIN YARGILANMASI SİSTEMİNE İLİŞKİN GÖRÜŞLER VE ÖNERİLER

Hüsamettin KIRMIZIGÜL
İstanbul İl Milli Eğitim Müdür Yardımcısı

I - Giriş

Memurların görev suçlarından dolayı yargılanmaları sistemi üzerinde geçmişte olduğu gibi bugün de oldukça yoğun tartışmalar yapılmaktadır. Özellikle son yıllarda, yüksek düzeyde görev yapan bazı memurların karıştıkları yolsuzluklar nedeniyle konu daha da güncel hale gelmiş ve memurların yargılanmalarına ilişkin yasal düzenleme üzerindeki çalışmalara yeniden hız verilmiştir.

Memurların görevlerinden doğan veya görevlerini yürütmekte iken işledikleri suçlardan ötürü yargılanmaları konusunda hukukumuzda özel kurallar bulunmaktadır. Bu özel kurallara göre memurların işledikleri "görev suçlarından" dolayı yargılanabilmeleri için hazırlık soruşturması idare tarafından yürütülmekte ve yargılamanın gerekliliğine karar verildikten sonra, son soruşturma genel kurallara göre adli merciler tarafından yürütülmektedir.

Memurlar için özel yargılama kuralları, 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanunu Muvakkat isimli geçici kanunda yer almaktadır. İmparatorluk döneminde yürürlüğe giren bu kanun imparatorluğun yıkılmasından sonra da Cumhuriyet döneminde yürürlükte kalmış ve bu alanda bugüne kadar yeni bir kanun da çıkarılamamıştır.

Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat (MMHK) sistemine göre bir memurun işlediği görev suçlarından dolayı yargılanabilmesi için önce idare tarafından adli soruşturma yapılarak fezleke düzenlenmesi gerekmektedir. Soruşturma sonucunda memurun görev suçu işlediğine dair yeterli kanıt elde edildiğinde fezlekenin teklifler bölümünde memur hakkında "Lüzum-u Muhakeme", suç işlemediği kanaatine varılırsa "Men-i Muhakeme" teklifi getirilerek dosya karar verilmek üzere memurun sıfatına veya iştirak durumuna göre İlçe İdare Kuruluna, İl İdare Kuruluna veya Danıştay ilgili dairesine gönderilir. Bu kurullar dosyayı inceleyerek bir karar vermektedir. Verilen lüzum-u muhakeme kararına karşı memurun beş gün içerisinde itiraz hakkı vardır. İtiraz edilmediği takdirde adli yargılama başlar. İtiraz edildiği takdirde ise bu defa dosya

üzerinde Bölge İdare Mahkemesi veya Danıştay ilgili dairesi inceleme yaparak kesin kararı verir. Bu karara karşı ikinci itiraz, yolu kapalıdır. Yargılamanın gerekliliği (lüzum-u muhakeme) yolunda karar verilmiş ise ancak bundan sonra memur adli yargı merciince yargılanabilir.

Çok kısa bir şekilde değindiğimiz bu sistem üzerinde lehte veya aleyhte sürekli olarak tartışmalar yapılmaktadır.

Biz bu incelememizde önce kanunun, daha doğrusu MMHK sisteminin lehindeki görüşlere, ardından da sistemin aleyhindeki görüşlere değinecek ve bilahare kişisel görüşlerimizi arz edeceğiz.

II - MMHK SİSTEMİNE İLİŞKİN GÖRÜŞLER

1. Sistemi Savunan Görüşler

MMHK'un yürürlükte bulunması, idarenin bağımsızlığının korunması, Devlet işlerinin سلامتle yürütülmesi ve memur suçlarının anlaşılmasının ihtisası gerektirmesi açısından zorunludur. Denilmiştir ki; memurların gelişigüzel bir şekilde yargı önüne çıkarılması hem Devletin, hem de hükümetin otoritesini sarsar. Örneğin bir valinin görevi ile ilgili bir işleminden dolayı hakkında doğrudan Cumhuriyet Savcılarının harekete geçmesi mümkün olsa idi o vali icraatında "mütereddit" olur, vaktinin önemli kısmını mahkemelerde geçirmesi gerekirdi. Sonunda beraat etse bile sırf yargılanmış olmasından dolayı idaresi başında bulunduğu il halkının nazarında küçük düşer, idari işlerin ise düzeni bozulurdu.¹ Örneği genişletmek mümkündür. Alınan her icrai karardan memnun olmayan kişi Cumhuriyet Savcısının kapısını aşındırabilecektir. İşte bundan dolayı memurların mahkeme kapılarında "sürünmesi" tehlikeli görülmüştür²

Ayrıca memurun hareketinin suç teşkil edip etmediğinin takdirinin idari otoritelere bırakılmış olması kuvvetler ayrılığı ilkesine de uygun düşmeyecektir. İdari ve adli makamların birbirleri karşısında bağımsız ve güvenle hareket edebilmeleri ancak birbirlerinin etkisinde kalmaması ile mümkün olabilecektir. Bir hakimın idari nüfuz ve otorite altında kalmaması ne derece önemli ve zaruri ise kamu hizmetini gören memurun da görevinde herhangi bir nüfuz ve etkiden uzak kalması, güvence altında bulunması gereklidir. Aksi durum, "memurun nüfuz ve emniyetini, binnetice hükümet otoritesini" zayıflatır.

Memurun hareketinin suç teşkil edip etmediğinin tayini özel bir ihtisası gerektirmektedir. Bunun için durumun idari otoriteler tarafından saptanması doğaldır ve yerindedir. İdari görevler kanun, tüzük ve yönetmelik gibi genel düzenleyici işlemlerle objektif olarak düzenlenmiş ise de her görevin kendine mahsus

1 Taner, M. Tahir, Ceza Muhakemeleri Usulü, İstanbul, 1955, s. 27.

2 Örhun, Hayri, Türkiye'de Devlet Memurlarının Hukuki Rejimi, İstanbul, 1966, s. 141.

özellikleri, teknik ayrılıkları mevcuttur. Bu bakımdan yapılan işin suç teşkil edip etmediğini, memurun görevini yapıp yapmadığını, yetkisini suistimal edip etmediğini en iyi şekilde takdir ve değerlendirecek olan idaredir. Memurun görev sınırlarını, hizmet gereklerini ve özelliklerini bilen yetkili memur ve makamlar tarafından tahkikat yapılması her bakımdan faydalıdır. İdare bu işi Cumhuriyet Savcısından daha iyi yapacak durumdadır.³

Bir taraftan hakimler için özel yargılama kuralları kabul edilirken diğer taraftan hakimler dışındaki kamu görevlileri için böyle bir ayrıcalığın kabul edilmemesi eşitliğe ve doğal olarak adalete aykırı düşmektedir.

MMHK, memura bir sınıf, bir zümre olarak ayrıcalık tanımak amacıyla değildir. Kanun, kamu hizmetinin iyi yürütülmesini ve memurun görevini yaparken birtakım şüphelerden, korku ve endişelerden uzak tutulmasını ve onun korunmasını gerekli kılan nedenlere dayanmaktadır.⁴

Kamu görevlileri için özel bir ceza yargılama usulü gereği, yakın zamanda daha açık bir şekilde anlaşılmıştır. Şöyle ki, üniversite mensupları için özel bir yargılama usulünden vazgeçilerek genel hükümlere göre kovuşturma yapılması usulüne dönmüş ancak çok kısa sürede 2547 sayılı Kanunun sakıncalarının anlaşılması ile tekrar 2653 sayılı Kanunla özel ceza yargılama usulü getirilmiştir.

MMHK, bir ihtiyacı karşılamaktadır. İmparatorluk döneminden bugüne kadar uzun bir süre uygulamada kalması da bu ihtiyacı karşılamamanın verdiği güçten dolayıdır. Kanun, yurt gerçeklerine iyi bir şekilde cevap vermektedir.⁵

Bu bakımdan seksen küsur yıldır her türlü sarsıntıyı atlatarak bugüne ulaşmıştır. Kanun, sadece bu vasfı ile bile "baş tacı" edilmeyi gerektirmektedir.⁶

1961 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra MMHK hakkında çok sayıda Anayasaya aykırılık iddiaları ileri sürülmüş ancak tüm iddialar Anayasa Mahkemesi kararı ile yerinde görülmemiştir.

Kanun bu şekli ile kamu hukukunun belli başlı dallarından biri olarak büyük bir hizmet görmekte ve vazgeçilmezliğini kanıtlamış bulunmaktadır.⁷

3 Orhun, a.g.e., s. 28.

4 Şekircioğlu, Metin, Ceza Hukukumuz Yöntünden Memur Kavramı, Ankara, 1973, s. 98; Fırat, A. Yüksel, "Memurin Muhakemat Kanunu ve Uygulamalarına İlişkin Açıklamalar", MEB Adli ve İdari Soruşturma Teknikleri, Ankara, 1986, s. 11; Pınar, İbrahim, Memur Suçlarında Soruşturma, Ankara, 1987, s. 4.

5 Erdoğan, Ahmet, "Danıştayın Memurların Yargılanması ile İlgili Görevleri", Yüzyıllar Boyunca Danıştay, Ankara, 1968, s. 868.

6 Uzel, Nezi, Osmanlı'nın Kanunu, Zaman Gazetesi, 27 Şubat 1992.

7 Erdoğan, a.g.m., s. 870.

2. Sisteme Yönelik Eleştiriler

Lehte olan bu görüşlere karşılık MMHK sistemine yönelik eleştiriler de sürekli olarak gündemden düşmemiştir.

Genel yargılama makamları memur olmayanların şeref ve haysiyetlerini koruduğu gibi memurların da şeref ve haysiyetlerini korumakla yükümlüdür. Memurlar hiçbir zaman diğer vatandaşlara nazaran daha fazla korunmayı icap ettirir durumda değildir.⁸

Ülkede memurun şerefine diğer vatandaşların şerefinden daha üstün sayılması kabul edilemez. Bu bakımdan hakim huzuruna çıkan kimsenin şerefine lekelenmiş olduğunu varsayarak memurun şerefine bu şekilde korumak yoluna gitmek yanlıştır.⁹

Adliyenin idari mekanizmayı bilmediği yolunda ileri sürülen görüşler de yerinde bulunmamıştır. Adliyenin, idari mekanizmayı bilmediği görüşü, memurunu vatandaştan farklı ve üstün gören bir kanunu boşuna savunmak için ortaya atılmıştır.¹⁰ İkinci Meşrutiyet döneminde İltihat ve Terakki iktidarını en baskıcı yıllarında çıkarılan bu kanun ile yönetim kendi memurlarını koruma altına almak istemiştir.

İhtisas yönünden ileri sürülen görüşlere karşı da denilmiştir ki: Suç hukuki bir kavramdır. Bu kavramın muhtevasını en iyi bilecek kurum ise idare değil, adliyedir. Kovuşturma yapmak, ifade almak, delil toplamak ve karar vermek de bir ihtisas işidir. İdareyi bu konularda ihtisas mercii kabul etmek, tamamen yanlıştır. Kaldı ki zaten son soruşturma adliye tarafından yapılmaktadır. Bu nedenle görev suçlarında ihtisas mülahazasının hiçbir hukuksal değeri yoktur.

Hakkı olarak sorulmuştur: "Vatandaşa hakaret eden memurun suçunu anlamak da idari bir ihtisas işi midir?"¹¹

Memurun yersiz şikayet ve iftiralardan korunması gerektiği görüşü de eleştirilmiştir. Herkesin bu kabil korunmaya ihtiyacı vardır. Yargılama makamları vatandaşlar arasında ayırım yapmadan bunu sağlamak zorundadır. Zaten usul kanunlarında bu hususta yeterli kurallar mevcuttur.¹²

Meseleye usul ekonomisi açısından bakıldığında da adli yargılama ile MMHK sistemi arasında bir farkın olmadığı anlaşılabacaktır. Memurun işinden

8 Keyman, Selahattin, "Memurin Muhakematı Kanunu", ÜHFD, 1962, C.XIX, S. 1-4, s. 174; Özek, Çetin, "Memurin Muhakematı", İÜHF, C.XXVI, S. 1-4, s. 37.

9 Erman, Sahir, "Memurin Muhakemat Kanunu Kaldırılmalıdır", Cumhuriyet Gazetesi, 12 Haziran 1950.

10 Yüce, Turfan Tufan, "MMHK'nun Anayasaya Aykırılığı ve Anayasa Mahkemesinin Bu Konudaki Kararı", Ankara Barosu Dergisi, C. 25, S. 5, Ankara, 1968, s. 76.

11 Yüce; a.g.m., s. 161; Erman, a.g.m.

12 Erdoğan, a.g.m., s. 874.

kalmaması ve masraf etmemesi nedenleriyle tahkikatı idarenin yapması bir tasarruf sağlamamaktadır.¹³ Hatta idari tahkikat birçok hallerde daha çok zaman kaybına yol açmaktadır. Savcı, ihtisası gereği soruşturmayı kısa zamanda yapabilirken idare memurları yoğun işleri arasında bu hususta süratli çalışma gösteremez. Yalnız bir sanık memur için birçok memurun işi aksamaktadır.¹⁴

Kuvvetler ayrılığı prensibi gereğince idarenin adli yargılama karşısında bağımsızlığını bu yolla sağlamak da mümkün olamamaktadır. Bilakis MMHK ile yürütme yargı işine karışmaktadır.¹⁵ İdarenin her türlü eylem ve işleminin denetlendiği Anayasal sistem içerisinde idare-yargı çekişmesi yaratmak mümkün değildir. ¹⁶ "Kaldı ki yargılama makamlarının tesir altında kalmaması için bağımsızlığından bahsolunabilir fakat idarenin yargılama makamlarına karşı bağımsızlığından kendine mahsus yargılamadan nasıl söz açılabilir? Bir memlekette kaç yargılama olur? Devlet içinde devlet mi kuruluyor?"¹⁷

Soruna idari otoritenin korunması gerektiği açısından bakanlara karşı da denilmiştir ki: Korunacak olan idarenin otoritesi değil, Devletin otoritesidir. Bu ise kanunlara uymakla olur.¹⁸ Memurlar hakkında ceza davasının açılmasını gerektiren şartların bulunup bulunmadığını en iyi bilecek durumda olan adli makamlardır. "İşi ehline bırakmak lazımdır. Suçlu olduğu sanılan memuru amirlerinin kayırdığı kanaati uyandırılmamalıdır. Asıl bu kanaattir ki Devlet otoritesini sarsar".¹⁹ İdarenin kendi memuru hakkında vereceği "Men-i Muhakeme" kararı toplumda daima şüpheyile karşılanacaktır. Memur hakkında verilecek "Lüzum-u muhakeme" kararı ise adliyenin vereceği kararla aynı olacağından pratikte bir fayda elde edilmiş olmayacaktır. İdare, memuru hakkında ne derecede adil karar verirse versin, idari kararlara daima şüphe ile bakılacaktır. Bu konuda hakimler hakkında özel hükümlerin bulunduğu şeklinde ileri sürülecek bir iddia ise yanlış değerlendirmenin sonucudur. Hakimler hakkındaki özel kurallar, sanık hakimın arkadaşları tarafından kayırılmasına engel olmak amacı ile konulmuştur.

MMHK sistemini haklı gösterecek hiçbir neden yoktur. Bu kanun modern hukuk devleti anlayışına aykırıdır. Mutlaka kaldırılmalıdır.²⁰

MMHK, eşitsizliğe neden olmakta ve zararlar doğurmaktadır. Kanunun yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra Adliye Nazırına verilen bir muhtırada: "Evlatlarına adalet muvacehesinde mümtaz sınıf olmadığını göstermek için girişi-

13 Özek, a.g.m., s. 81.

14 Yüce, a.g.m., s. 87.

15 Mumcu, Uğur, "Türk Hukukunda Memurların Yargılanması", AÜHFD, C. XXVIII, S. 1-4, s. 18.

16 Mumcu, a.g.m., s. 181; Yüce, a.g.m., s. 187.

17 Kunter, Nurullah, Ceza Muhakemesi Hukuku, 9. Bası, İstanbul, 1989, s. 166.

18 Yüce, a.g.m., s. 76.

19 Keyman, a.g.m., s. 222.

20 Özek, a.g.m., s. 81.

len bu hareketin ileride tamamlanacağı, tam müsavatin tedricen elde edileceği" belirtilmiştir. Bu ifadelerden, daha o tarihlerde kanunun eşitliği bozar bir yapıda olduğu, bir sınıflı korumayı hedeflediği ve ayrıcalık tanıdığı anlaşılmaktadır. Öyle ise, "idareden birinin işlediği suç, tarafsız adliyenin eline vermeyip muhakemesini gene idareye tanımak kabul edilemez."²¹

Diğer taraftan tahkikatı yapanların bir kısmının hukuki şuurdan mahrum olduğu da bir gerçektir. Muhakkik veya müfettişlerin bu nedenle siyasi birtakım etkilerin altında kalmaları ve amirlerinin baskılarına boyun eğmeleri de pekala mümkündür. Hele kişisel duygularının baskın gelmesi uzak bir ihtimal değildir.²²

Bağımsız bir organın yargılama yapması memur için bir teminattır. Oysa idarenin karar vermesinde muhtelif nedenlerden dolayı böyle bir teminat sağlanamaz. Memur, adli yargıdan beraat kararı aldığı anda o artık diğer kişiler nezdinde aklanmıştır. Kimse şüphe ile bakmayacaktır. Oysa idarenin "Men-i Muhakeme" kararları toplumda böyle bir kabul görmeyecektir. Kamuoyu memurun amirlerince korunduğu ve mahkemeye sevk edilmediği görüşüne meyledecektir. Ayrıca yüksek dereceli Memurların soruşturmaları doğal olarak, hatta zorunlu olarak onların çalışma arkadaşları tarafından yapılacaktır. Bu arkadaşlık ilişkisi de sübjektif değerlendirmelere neden olacak, bu konuda handicap yaratacaktır,

Diğer taraftan özel yargılama kuralları ile, Devlet idaresi aleyhine işlenen suçlarla mücadele etmek de zorlaşmaktadır. Özel yargılama usulü yüzünden suç işlediğinden şüphe edilen memur kısa sürede yargı önüne çıkarılmadığı için cezaların korkutuculuğu ve caydırıcılığı kalmamaktadır.²³

MMHK'nun dili de eleştirilmektedir. Ağır bir Osmanlıca olan kanunun bugünkü genç kuşaklar tarafından anlaşılması ve kavranması mümkün olamamaktadır. Ayrıca kanunun içinde "padişah iradesinden" bahsedilmekte ve atıf yaptığı memuriyet unvanları ve idare teşkilatı bugünkü unvan ve teşkilatla uyuşmamaktadır. Bugün ne padişah, ne padişah iradesi, ne mutasarrıf ne de liva teşkilatı mevcuttur.²⁴

Kimlerin memur oldukları hakkında da bugüne kadar kesin bir ölçü ve ayırım yapılamamıştır. Bu konudaki yargı kararlarının çokluğu ve değişkenliği de bunu göstermektedir. Öyle ki yıllardır adli merciler ya da siyasi otoriteler tarafından kimlerin MMHK'na tabi olup kimlerin olmadığı tartışılmaktadır.²⁵

21 Geniş bilgi için bkz. Kırmızıgül, Hüsamettin, Memurlar Hakkında Tahkikat ve Muhakeme Usulü, İkinci Baskı, Kazancı Yay., İstanbul, 1996.

22 Özek, a.g.m., s. 83.

23 Öztürk, Bahri, "Memurların Özel Muhakemesi Usulü", Ceza Hukuku ve Kriminoloji Dergisi, C. 1., s. 1.

24 İslamcıoğlu, M. Yahya, "Memurların Yargı Usulü", Cumhuriyet Gazetesi, 11.7.1968, 1985.

25 Kırmızıgül, a.g.e., s. 190.

Soruşturmacıların hukuk nosyonu taşımadıkları nasıl eleştirilmiş ise aynı şekilde ilçe ve il idare kurullarında yer alan üyelerin de gereğince hukuk kültürüne sahip olmadıkları da eleştirilmiştir. Bu nedenle de müfettiş raporları yeterince anlaşılamamakta ve kolayca "Men-i Muhakeme" kararı verilebilmektedir. Ayrıca soruşturmacının dış etkilere maruz kalmalarından doğan sakıncalar bu üyeler için de söz konusu olmaktadır. Böylece sık sık görevi nedeniyle isnat ve iftiralara uğrayan bir memuru korumak isterken sübjektifliğe kaçılmakta, dolayısıyla toplum zarar görmektedir. "İş sahiplerine hakaret ve işkence eden, görevinde ihmal ve terahide bulunan, hele hele haksız menfaatler sağlayan bir kişiyi bu kanunun bahsettiği teminat ya da dokunulmazlık perdesi altına sığdırmak da o derece toplum zararıdır."²⁶

Zaten MMHK ile istenilen amaca ulaşılamadığı görüldüğü için en önemli memur suçları 1609 sayılı Kanun kapsamına alınmıştır. İrtikap, ihtilas, zimmet vb. suçların ön soruşturması idare makamlarına bırakılmayarak adli makamların ön soruşturma yapmasında yarar, hatta zaruret görülmüştür. Daha yumuşak bir sisteme doğru gidiş yanında birçok kanunlara da MMHK'nun uygulanmayacağı yolunda özel hükümler konulmuştur.

1609 sayılı Kanunda sayılan suçlardan dolayı sanık memurlar hakkında adli makamlarla kovuşturma açılması ile bu durumun "otorite sarsıcı ve haysiyet kırıcı" olmadığı böylece kabul edilmiştir. Öyle ise, rüşvetten sanık memurun "kazai organca takibi idare için otorite kırıcı olmuyor da, buna mukabil çok daha az şeref kırıcı suç işleyen memurun adli makamlarla takibi mi idarenin otoritesini sarsıyor? İlk tahkikatın gizli olması zaten peşinen bu mahzuru ortadan kaldırmaz mı?"²⁷

Bugün için 1609 sayılı Kanun da yürürlükten kaldırılmış, 3628 sayılı Kanun ile 1609 sayılı Kanunun "izin" yöntemine son verilmiş, idarenin olaya katkısı oldukça azaltılarak bildirim esası getirilmiştir. Böylece tüm bu kanunlaştırma hareketleri ile MMHK'nun arzu edilen hedefe ulaştıran bir kanun olmadığı açıklığa kavuşmuştur. 1982 Anayasası'nın 129. maddesinin son fıkrası hükmüne bakıldığında maddenin temel amacının memurların görev suçlarında kovuşturmanın başlatılmasının idarenin iznine bağlanmak istendiği yolundadır. Böylece MMHK'nun devamında bir yararın kalmadığı ve terk edilmek istendiği ortaya çıkmaktadır.

3. Görüşümüz

Tüm bu lehte ve aleyhte ileri sürülen görüşlerin haklı ve tutarlı yanlarının bulunduğundan şüphe edilemez. Ancak bu görüşlere bakarak MMHK'nun yürürlükten kaldırılması veya bu haliyle uygulamaya devam edilmesi gibi bir kanaata varmak oldukça güç olmaktadır.

26 İslamcioğlu, a.g.m.

27 Keyman, a.g.m., s. 182.

MMHK kaldırılrsn ve görev suçlarından dolayı memur hakkındaki kovuşturma adli makamlarla yapılsn demek kolaycı bir yaklaşım.

Bugün için MMHK'nun getirmiş olduğu sistemin aksayan yönleri mevcuttur. Kanun tabir caizse eskimiştir. Başta dili anlaşılamamaktadır. Kanun, "memurinin vazifei memuriyetlerinden münbais" diyerek başlamakta ve bu şekilde devam ederek "memurin muhakematı hakkındaki nizamât ve evamiri sabika mevzuat" şeklinde sona ermektedir. Kanunda belirtilen idari teşkilat şeması bugünkü idari teşkilat şeması ile uyumlu değildir. Kanunda "sancaklarda mutasarrıf ile şua batı idarei liva rüesayı memurinden ve meclisi idarei liva azasından" bahsedilmektedir. Bu kelimelerin anlamı kalmamıştır.

Kanunun 16 ncı maddesi ve 6 ncı maddesinin bir hükmü Anayasa Mahkemesi kararları ile iptal edilmiş, 17 ncı maddesi de hükümsüz kalmıştır. Böylece 21 maddelik kanun sağından solundan budanmış bir vaziyettir.

Kanunda yer alan terimler bugünkü mevzuat ile çelişmektedir. Mesela "vazife esnasında işlenilen bir cürüm"den bahsedilmektedir. Oysa bugün suçlar cürüm ve kabahatler şeklinde ikiye ayrılmıştır. MMHK'nun 2 ncı maddesinde yer alan "işten el çekirme" 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda da düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler uygulamada karışıklığa neden olmaktadır.

Birçok önemli memur suçları sonradan çıkarılan kanunlarla MMHK kapsamı dışına çıkarılmış, böylece kanunun bütünlüğü bozulmuştur.

MMHK'nun atıfta bulunduğu Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu hükümleri toplumsal hayatın gelişimine uygun olarak değişikliklere uğramış ve uğramaktadır. İdarenin değişik CMUK hükümlerine hemen uyum göstermesi ise mümkün olamamaktadır.

Soruşturmacıların ve idare kurullarında görev alanların hukukçu olmadıkları bir gerçektir. Bu noktada ileri sürülen eleştirilerin haklı yanları vardır. Ancak bütün bu eleştirilere bakarak MMHK tamamen yürürlükten kaldırılrsn demek, meseleye kolaycı bir yaklaşımdır.

Bugün memurun isnat ve iftiralara karşı korunmasına dair hukuk kuralları nasıl yeterince işletemiyorsa yarın MMHK kaldırıldığında bu konuda her memur iş başa düştü diyerek kendi sorununu kendisi çözmek durumuna düşecektir. Bu halde hangi moral güçle kamu görevi yürütülecektir? Bence sorun burada düğümlenmektedir. Bunun için MMHK'nun yürürlükte kalması, ancak bazı değişiklikler yapılması yararlı olacaktır.

Bu değişikliklerden en önemlisi "görev suçunun" kapsamının net bir şekilde açıklığa kavuşturulmasıdır. Görev sırasında vatandaşla hakaret eden bir memur hakkında idarenin kovuşturma yapmasında hiçbir yarar yoktur. Alelade suçların

görev sırasında işlenilmesi halinde bu suçların kovuşturulması MMHK kapsamı dışına çıkarılmalı ve MMHK yalnızca görev ile ilgili suçlarla sınırlı tutulmalıdır.

İkinci olarak idare tarafından görevlendirilecek soruşturmacıların hukukçular veya uzmanlıkları tescil edilmiş kişilerden seçilmiş olmasına özen gösterilmeli buna ilaveten idare kurullarında da hukukçuların bulunmasına yönelik mevzuat düzenlemesine gidilmelidir.

III - MMHK ÜZERİNDE DEĞİŞİKLİKLER YAPILMASINA YÖNELİK ÇALIŞMALAR

1. Genel Olarak

Yukarıda belirttiğimiz üzere memurların yargılanmalarına dair kurallar, Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat ismini taşıyan geçici kanunda tespit olunmuştur. Kanun, 24 Şubat 1329 tarih ve 1751 sayılı Takvimi Vakayî'de yayımlanmış ve o günden bu yana da uygulanmaktadır.

21 maddelik kanunun 17 nci maddesi 20.4.1340 tarihinde mülga olmuş; Anayasa Mahkemesi kurulduktan sonra da 20.9.1963 tarihinde 16 ncı maddesi iptal edilmiştir. En son olarak 27.2.1992 tarihinde ise 6 ncı maddesinin bir tümcesi Anayasaya aykırı bulunmuş ve bu nedenle yasal bir düzenleme yapılmasında zaruret hasıl olduğundan 4005 sayılı Kanun çıkarılmıştır.

Ancak bu değişiklik ve iptallere rağmen "Osmanlı'nın Kanunu" ayakta kalmış; sistem devam etmiştir. Ne var ki sisteme yönelik eleştiriler sınırlı bir şekilde dile getirilmiş olmasına rağmen reform sayılacak boyutta bir düzenlemeye gidilememiştir.

Hukukçular, memurlar hakkındaki özel yargılama sistemine yönelik eleştiriler yaparken adeta haykırmışlardır: "... İdarenin yargılama makamlarına karşı bağımsızlığından, kendine mahsus yargılamadan nasıl söz açılabilir? Bir memlekette kaç yargılama olur? Devlet içinde devlet mi kuruluyor?"²⁸ Ve bu konuda sistemin tamamen sona erdirilmesini, kanunun kaldırılmasını istemişlerdir. Buna karşılık idari kadrolarda görev yapan yazarlar sistemin muhafaza edilmesinden yana olmuşlardır.

Konu, Anayasa Mahkemesi tarafından da 1963 yılından bu yana ele alınmış, Anayasa yargısının sisteme ilişkin görüşleri beş-on yılda bir ortaya çıkmıştır.

Ayrıca kamuoyunda da mesele güncel olaylar vesilesiyle tartışılmış ve bir "memur dokunulmazlığı" şeklinde yorumlanarak eleştirilmiştir.

Seksen yılı aşkın bir süredir uygulanan sistemin sürekli gündemden düşmeyişi karşısında yasama organı da zaman zaman yasal düzenleme yapmak üzere

28 Kunter, a.g.e., s. 155.

harekete geçmiştir. Yasama organının bu kabil çalışmaları karşısında yazarlar "Memurin Muhakemat Kanunu Kaldırılmalıdır" şeklinde makaleler yazmış²⁹, "Memurun Dokunulmazlığı Kalkıyor" şeklinde haber başlıkları atılmıştır. Erman hocamızın makalesi 1950 yılında yazılmış iken gazete haberi 1996 yılının son gününe aittir. Bu tarih saptaması bile konunun hiç gündemden düşmediğini ve soruna kalıcı çözüm getirilemediğini göstermektedir.

Biz memurların yargılanması sistemine ilişkin görüşlerimizi dile getirirken son olarak MMHK'nun yürürlükte kalmasını, ancak bazı değişiklikler yapılmasını yararlı bulduğumuzu belirtmiştik.³⁰ Şimdi mutlulukla görüyoruz ki önerilerimiz TBMM Başkanlığınca tüm partilere gönderilen MMHK'nda değişiklik öngören teklif taslağında yer almaktadır.

2. MMHK'nda Yapılması Düşünülen Değişiklikler

a) Görevle İlgisi Bulunmayan Ancak Görev Sırasında İşlenen Suçlar Sorunu

MMHK'nun 2. maddesinde yer alan "memurinden birinin vazifei memuriyetlerinden dolayı veya ifayı vazife esnasında bir cürmü ika eylediği... anlaşıldıkta" memur hakkında soruşturma yapılacağı şeklindeki düzenlemeden anlaşıldığı üzere görev suçları ile görev sırasında işlenen suçlar, MMHK kapsamına girmektedir.

Görev suçları dediğimiz, kanunun ifadesi ile "vazifei memuriyetlerinden dolayı işlenen" suçlar, yalnızca memur olan kimseler tarafından izlenebilmektedir. Bu suçların memur olmayan kimseler tarafından işlenmesi mümkün değildir. TCK'nda düzenlenen görevi ihmal, görevi suistimal suçları örnek olarak gösterilebilir.

MMHK kapsamına giren ikinci türden suçlar ise görevin yapılması sırasında işlenen suçlardır. Bu suçlar, görev suçlarından farklıdır. Herkes tarafından işlenebilir. Müessir fiil, hakaret ve sövme suçlarını örnek olarak gösterebiliriz. İşte bu tür suçlar da memur tarafından görev sırasında işlenirse memur hakkında genel hükümlere göre işlem yapılamamakta ve MMHK'na tabi tutulmaktadır.

Biz, MMHK'nun devamından yana ileri sürülen görüşlerin bu suçlar için geçerli olamayacağını savunmuş ve konuyu şöyle bağlamıştık: "Görev sırasında vatandaşa hakaret eden bir memur hakkında idarenin kovuşturma yapmasında hiçbir yarar yoktur. Bunun için alelde suçların görev sırasında işlenilmesi halinde MMHK kapsamı dışına çıkarılmalı ve MMHK yalnızca görev ile ilgili suçlarla sınırlı tutulmalıdır."³¹

29 Erman, a.g.m.

30 Kırmızıgül, a.g.e., s. 206.

31 İbid s 185

MMHK ile getirilen sistemin savunması yapılırken her zaman söylendiği üzere MMHK, memurlara imtiyaz tanımak için konulmamıştır. MMHK'nun yürürlükte bulunmasının amacı, "idarenin bağımsızlığının korunması, Devlet işlerinin selamete yürütülmesi ve memur suçlarının anlaşılmasının ihtisası gerektirmesi" nedenlerinden dolayıdır.³²

Bu savunma münhasıran görev suçları için geçerlidir ve yerindedir. Ancak görev sırasında işlenen adi suçlar için de bu savunmayı yapabilmek hayli zordur. Görev sırasında hasmını yumruklayan memur için yukarıdaki savunmanın yapılabilmesi zoraki olacaktır.

Memurlar için kanunun sağladığı, bir çeşit teminattır. Bu da kamu hizmetinin iyi işlenmesi için düşünülmüştür. Anayasa Mahkemesinin ifadesi ile "memur, gördüğü hizmet yönünden sık sık snat ve iftiralara uğrayabilir. Kendisine memuriyetle ilgili suç snat edilen her memurun, hemen adliye sevk edilmesi hem memurları tedirgin ederek hizmeti aksatır, hem de hizmetin yürütülüşü üzerinde bir takım haksız şüphelere yol açabilir. Bu çeşit iddiaların önce kamu hizmetinin gereklerini ve memurluk psikolojisini iyi bilen kimselerin süzgecinden geçirilmesi ve ortada kovuşturulmaya değer bir eylem kalırsa, o zaman için mahkemenin eline bırakılması kamu hizmetinin yararına bir tedbirdir ve kanunun sağladığı da budur."³³

Anayasa Mahkemesinin bu görüşlerinin görev suçları için ne derece geçerli olduğu açıktır. Zaten kanunun vazgeçilmezliği de bu görüşlerin bir sonucudur. Özellikle ülkemiz şartlarında. Ancak alelade suçlar için bu gerekçeler zayıflamakta ve MMHK bir nevi memura tanınan imtiyaz şeklini almaktadır. Görev sırasında adi hareket veya müessir fiilde bulunan bir memur hakkında idari soruşturma açılıp hakkında fezleke düzenlenmesi, idare kurullarınca karar verildikten sonra konunun adli makamlara intikal etmesi için ne gibi hizmet gerekleri olabilir? Örnek olarak verdiğimiz hakaret veya müessir fiil suçlarının anlaşılması için özel ihtisasa gerek yoktur ve zaten bu hususta ihtisas aranacaksa adli yargıda aranmalıdır. Bu nedenle görev başında hasmını yumruklayan bir memur için genel hükümlere göre işlem yapılması en uygun yoldur.

Bu görüşler ışığında görev suçları dışında kalan ve görev sırasında işlenen adi suçların MMHK kapsamı dışında tutulması yolundaki TBMM taslağında getirilen değişiklik önerisinin yasalasması ile sorun büyük ölçüde çözümlenmiş olacaktır.

b) Soruşturma Emri Vermeye Yetkili Makamlar Sorunu

Memurlar hakkında soruşturma emri, MMHK'nun 2 nci maddesinde belirtilen merciler tarafından verilebilmektedir. Maddede yer alan "memurini merke-

32 İbid., s. 118.

33 İbid., 101 vd.

ziye" ile "memurini vilayet" tabirleri uygulamada farklı yorumlara yol açmış, ayrıca il ve ilçe idare şube başkanlarının vali veya kaymakama bağlı olmaları dolayısıyla yetki ve sorumluluk açısından sorunlar ortaya çıkmıştır. İl İdaresi Kanunu'na göre ilçe idare şube başkanı kaymakamların emri altında çalışan ikinci derecede memurlardır. İl idare şube başkanları da yine anılan kanuna göre valinin emri altında ikinci derecede il memurlarıdır. İlçe idare şube başkanları yaptıkları işlerden dolayı kaymakama karşı, il idare şube başkanları da yaptıkları işlerden dolayı valiye karşı sorumlu tutulmaktadırlar. Bu çerçevede İl İdaresi Kanunu ile MMHK arasında soruşturma emri verme hususunda sorunlar ortaya çıkmaktadır. Mesela şube başkanı tarafından verilen soruşturma emri karşısında kaymakam veya vali bu soruşturma emrinin verilmiş olmasına karşı çıkabilir. Sonradan yürürlüğe giren İl İdaresi Kanunu uyarınca ve sonraki kanunun uygulanması gerekeceği dikkate alınarak tüm soruşturma emirlerinin taşrada kaymakam veya vali tarafından verilmesinin gerekeceği bu amirlerce istenilmesi mümkündür. Bu durumda MMHK'nun 2 nci maddesindeki "şube başkanlarına" tanınan yetki sözde kalacaktır.

Taslak, bu sorunu ortadan kaldıracak şekilde bir düzenleme getirmektedir. Gerçekten ilçe memurları hakkında kaymakam, il memurları ve ilçe idare şube başkanları hakkında vali, bölge düzeyinde görev yapan memurlar hakkında bölge müdürleri, Bakanlar Kurulu Kararı ve ortak kararlar atananlar ile merkez ve yurt dışında görevli memurlar hakkında ilgili bakan, belediye başkanları ile belediye meclis üyeleri hakkında İçişleri Bakanının soruşturma emrini vermesi ile bu konudaki sorunlar giderilmiş olacaktır.

c) Soruşturmacıların Nitelikleri Sorunu

MMHK'nun 2 nci maddesinde soruşturmanın, soruşturma emri vermeye yetkili olanlar tarafından "bizzat veya bilvasıta" yapılması gerekeceği belirtilmektedir. Bugünkü iş yoğunluğu karşısında soruşturmanın "bizzat" yürütülmesine imkan yoktur. Bunun için bir muhakkik veya müfettiş görevlendirilmek suretiyle soruşturma yapılmaktadır. Müfettişler tarafından soruşturmanın yürütülmesinde fazla bir sorun yoktur. Ancak ilköğretim müfettişleri ile ilgili olarak birtakım tereddütler ortaya çıkmıştır.³⁴

Müfettiş olsun, muhakkik olsun bunlarda aranacak özellik soruşturmacının soruşturma yaptıkları memurlardan üst derecede veya aynı derecede olmalarıdır. MMHK'nun ruh ve amacı itibarıyla memurlar hakkında yapılacak soruşturmanın, soruşturma geçiren memurun işgal ettiği görev ve derecesinin daha üstünde veya hiç olmazsa aynı derecede bulunan bir memur tarafından yapılmasıdır. Bu husus soruşturmacılarda aranan en önemli özelliktir. Bunun yanında ayrıca "uzmanlık" da aranacaktır.

Uygulamada uzmanlık ve diğer vasıfların yeterli olmadığı görülmektedir. Çünkü neticede memur hakkında "lüzum-u muhakeme veya men-i muhakeme" kararı alınması istenmektedir. Böylesine önemli bir görüşü takdire sunacak soruşturmacının mutlaka hukuki bilgiye de sahip olması şarttır. Örneğin TCK'nun 456 veya 229 uncu maddelerine göre hakkında lüzum-u muhakeme kararı alınması yönünde kanaat beyan edilirken bu suçların tüm unsurları ile teşekkül edip etmediği, hukuk bilgisi olmadan nasıl yapılacaktır? Görevi ihmal kasdının mevcudiyetini ortaya koymak için her halde hukuk tahsiline gerek olacaktır. Bunun için teklifimiz "ilk planda fezleke düzenlenmesini gerektiren olaylarda soruşturmacının hukukçular tarafından seçilmesi" şeklinde olmuştur.³⁵

Yukarıda belirttiğimiz nedenlerle görevlendirilecek soruşturmacılar, denetim elemanları veya lisans programında hukuk dersleri de bulunan fakülte veya yüksek okul mezunlarından seçilmeleri yolundaki teklifi yeterli olmasa dahi yine de olumlu bulmaktayız. Bizce denetim elemanlarında veya muhakkiklerde ilk önce hukuk tahsil etmiş olma şeklinde bir vasıf aranmalı, bu mümkün olmadığı takdirde hukuk dersi görmüş olma şartına başvurulmalı. Müfettişlerin peşinen hukuk nosyonu almış bulunduklarının kabul edilmesini noksanlık kabul etmekteyiz.

Ayrıca hukuk dersi görmüş olma şeklinde aranan bir özelliğin idare kurullarında bulunan şahıslarda da aranması uygun olacaktır. Çünkü neticede fezleke üzerinde karar veren, bu kurullarda yer alan kişilerdir. Ancak idare kurullarında her zaman hukuk dersi görmüş kişileri bulmak fiilen çok zor olacaktır. Bunun için önerimiz, hukukçuların idare kurullarında bulunmalarına imkan sağlayacak bir düzenlemeye de gidilmesidir.

d) Süre Sorunu

Sürekli olarak yakınılan husus şudur: Adalet gecikerek tecelli etmektedir. Geciken adalet ise adalet değildir.

Memurların, suçun ortaya çıkmasından itibaren bir an önce adli yargı karşısına çıkmalarının mümkün olamayışı, bunların idare tarafından korunduğu şeklinde yanlış bir kanaatin toplumda oluşmasına yol açmaktadır. Böylece, adalet duygusu zedelenmekte, adalete olan saygı azalmaktadır. Bu kabil olumsuzluklara neden olarak MMHK sistemi gösterilmektedir. Gerçekten MMHK'nda soruşturma emri verilmesi ve soruşturmanın şu kadar sürede tamamlanması şeklinde bir kural yoktur. Aynı şekilde idare kurullarının karar vermelerine, Danıştay veya Bölge İdare Mahkemelerinin karar vermelerine ilişkin süre kaydı da yoktur. Soruşturmacının işi fazla ise epeyi bir zaman soruşturma yapmakla geçmektedir. Sonra kurulların karar vermeleri için de bir hayli zaman geçmektedir.

35 İbid., s. 206.

Bunun için soruşturmanın 60 gün içinde tamamlanması, maddi ve hukuki nedenlerle bu sürenin yetmemesi halinde 60 günlük ek bir sürenin daha verilmesi şeklindeki teklifi yerinde bulmaktayız.

IV. SONUÇ

Memurların yargılanmalarına ilişkin olarak sistem üzerindeki tartışmalar seksen küsur yıldır hiç dinmeden devam etmiştir. Konu, önceleri kimlerin MMHK kapsamına girdiği üzerinde cereyan etmiş, neticede Türk Ceza Kanununa göre memur sayılanların MMHK'na tabi olacağı şeklinde TBMM tefsir kararı ile sonuçlanmıştır. Ancak bu tefsir kararı ile tartışmalar dinmemiş bu kez dolaylı olarak TCK'nun 279 uncu maddesi üzerinde yoğunlaşmıştır. Danıştay 2. Dairesince verilen bazı kararlardaki -örneğin, 625 sayılı Kanuna tabi personele ilişkin- farklı görüşler bunun kanıtıdır. Sadece Danıştay'da değil, idare kurulları kararları ve bu kararlar ile Yargıtay'ın görüşlerinde de bir uyuma rastlanamamaktadır. En basitinden 5816 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin yorumu bile uygulamada tereddütlere neden olmuştur.

Bir başka açıdan bakıldığında, çok önemli memur suçlarının sistemin dışına çıkarıldığı, zaman içinde adım adım idarenin etkisinin azaltılarak izin yönteminden "bildirim" yöntemine gidildiği görülmektedir. Bu da yasama faaliyetlerindeki MMHK'dan uzaklaşma eğilimini ortaya koymaktadır.

Anayasa Mahkemesinde yapılan tartışmalar ise 1963 yılından bu yana hiç durmamıştır.

Diğer taraftan, yapılan doktrin tartışmalarında aleyhte ileri sürülen görüşlerin haklı yanları da inkar edilemez boyuttadır.

Ancak tüm bu olumsuzluklara rağmen MMHK'nun bugün için yürürlükten kaldırılması kamu hizmetinin sıhhatli görülmesi açısından yerinde olamaz. Bu nedenle sistemin aksayan yönleri üzerinde yapılan ıslah çalışmalarını yerinde buluyor ve bir an önce sonuçlandırmasını diliyoruz.

KÜRESELLEŞME SÜRECİ VE YEREL YÖNETİMLER

Mustafa ÇİÇEK*
Mustafa ÖKMEN**

GİRİŞ

Yüzyılımızın son çeyreğinde meydana gelen hızlı değişimler sonucunda Doğu ile Batı arasındaki gelenekselleşmeye yüz tutmuş dengelerin altüst olması, yeni uluslararası örgütlenme ve işbirliği biçimlerinin ortaya çıkması, ulaşım ve iletişim alanındaki baş döndürücü gelişmelerin, yeni siyasal, sosyo-ekonomik, kültürel ve benzeri ilişkiler ağı ve karşılıklı bağımlılıklar getirmesi, çevre sorunlarının sınır tanımayan boyutlara ulaşması gibi yerel, ulusal, bölgesel ve küresel ölçeklerde gerçekleşmekte olan süreçler, günümüzün ulus-devlet anlayışım ve uluslararası düzenin işleyişini sorgulamakta ve köklü değişimlere yöneltmektedir.

Bu değişimlerin başında, dünyamızın ikibinli yılların eşiğinde yaşamaya başladığı yeni süreçler gelmektedir. Günümüzde, dünyada bir yandan küreselleşme süreci yaşanırken, aynı zamanda da yerelleşme eğilimlerinin güçlendiği görülmektedir. İlk bakışta birbiri ile çelişir gözükse de bu iki yönlü gelişme süreci bağlamında küreselleşme eğilimi, geleneksel ulus-devlet yapısını dönüştürmektedir; buna karşılık, yerelleşme süreci ise küreselleşme eğiliminin kendi bünyesinde taşıdığı tekdüze ve merkezizetçi yapılanmaya karşı, tarihi, kültürel ve fiziksel yerel kimlikleri yeniden üreterek ve birbirine eklemleyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır.

Bütün bu yapılanmalara paralel gelişen yerel yönetim kavramı, gerek anlayış olarak gerekse kurumsal olarak yeni ufuklara doğru yol almaktadır. Bu, yönetim anlayışı ve teknolojiindeki küresel yapılanmanın doğal bir sonucu olduğu gibi aynı zamanda bu sürecin bir parçasıdır. Sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru yol alan bir dünyada bu etkileşim ve gelişim kaçınılmaz bir sonuçtur. Bu çalışmada, bu etkileşim ve değişim sürecinin argümanları ele alınarak, dönüşüm sürecinde yerel yönetimlerin rolü ve işlevleri üzerinde durulacaktır.

* Kelkit Kaymakamı.

** Marmara Üniv. Sosyal Bil. Enstitüsü Arş. Gör., Yerel Yönetimler ve Yerinden Yönetim Programı Doktora Öğrencisi.

I - GENEL OLARAK YEREL YÖNETİMLER VE KÜRESELLEŞME

A) Yerel Yönetimin Anlamı ve İçeriği

Genel kabul gören tanımı ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il vb.) yaşayan yerel topluluğun bireylerine, birarada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir.

Yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında değildirler. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütür. Ayrıca ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin de uyması gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları belirler. Buna karşılık yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak, bunlar için, vergi salmak yetkisini de içerecek biçimde, çeşitli yollarla mali kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetleri için kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli iç-örgüt yapılarını kurmak bakımlarından yönetsel özerklikten yararlanırlar.

Yerel yönetimlere ilişkin bu evrensel nitelikler, Türkiye tarafından da onaylanmış olan Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) belgelerinde dile getirilmiş olan niteliklerdir.¹

B) Yerel Yönetimlerde Temel Değerler

İçinde bulunduğumuz yüzyılda bütün dünyadan kendilerinden önemli görevler beklenen yerel yönetimler ön plana çıkmakta ve ülkelerin kalkınmasında yerel yönetimlerin önemli roller oynayabileceklerine inanılmaktadır.

Yerel yönetim kurumunun temelini yerel demokrasi değerleri oluşturur. Bu değerler, yerel toplulukların kendilerini en çok ve yakından ilgilendiren konularda kendi kendilerini özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörmektedir.

Demokrasi ve yerel yönetimler arasındaki ilişki, demokratik liberal sistemlerde, genellikle merkeziyetçiliğe bir alternatif arayışının veya merkezi iktidarın gücünün artmasına bir tepkinin sonucunda gündeme gelmektedir. Bu çerçevede yapılan tartışmalar "halkın katılımı" kavramı etrafında toplanmaktadır. 20. yüzyı-

¹ Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler, TÜSİAD Yayın, İstanbul, 1995, s. 21.

lın başından itibaren yerel yönetimin demokratik idealleri, "üzerinde düşünülmüş kolektif projeler"e topluluğun etkin katılımını öngörmektedir. Bu ideal, politik angajmanlar ile komşuluk bağlantılarının, politik tercihlerle kolektif kimliklerin keşismesine dayalı bir demokratik yaşam biçimini ifade etmektedir.²

Yerel yönetimlerin dayandığı temel değerler arasında katılım, özgürlük ve etkenlik gibi değerler yer almaktadır. Özel girişimcilikten sonra "ikinci en iyi çözüm" olarak nitelendirilen özgürlük anlayışı yerel topluluğun bir bütün olarak özgürlüğünü ifade etmektedir. Öte yandan, yerel yönetimlerin, kimi kamu hizmetlerini halka etkin bir biçimde sunmaları da varlık nedenleri arasındadır. Kamu hizmetlerinin sağlanması yanında, bu hizmetlerin kalitesi açısından görülen farklılıkların azaltılması, hem tarihsel gelişim süreçleri içinde, hem de bugün, yerel yönetimlerden beklenmiştir³

Bazı demokratik değerler yanında yerel yönetim kuruluşları üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülüşünde, merkezi yönetime göre etkililik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir. Bu ise, halkın refahının artırılmasında yerel yönetimleri ön plana çıkarmaktadır.

C) 2000'li Yıllara Doğru Yerel Yönetimlerin Görünümü

Yüzyılımızın son çeyreğinde ve özellikle 1980'li yıllarla birlikte, eski sosyalist bloktaki hızlı değişim sonucunda Doğu ile Batı arasında gelenekselleşmeye yüz tutmuş dengelerin altüst olması, merkeziyetçi, tepedenci, baskıcı rejimlere karşı artan mücadeleler bağlamında insan haklarına dayalı çoğulcu ve katılımcı demokrasi arayışlarının ağırlık kazanması, yeni uluslararası örgütlenme ve işbirliği biçimlerinin ortaya çıkması, ulaşım ve iletişim alanındaki baş döndürücü gelişmelerin, yeni siyasal, sosyo-ekonomik, kültürel ve benzeri ilişkiler ağı ve karşılıklı bağımlılıklar getirmesi, çevre sorunlarının sınır tanımayan boyutlara ulaşması gibi yerel, ulusal, bölgesel ve küresel ölçeklerde gerçekleşmekte olan süreçler, günümüzün ulus-devlet anlayışını ve uluslararası düzenin işleyişini sorgulamakta ve köklü değişimlere yönelmektedir.

Bu değişimlerin başında, dünyamızın ikibinli yılların eşliğinde yaşamaya başladığı yeni süreçler gelmektedir. Günümüzde, dünyada bir yandan "küreselleşme" süreci yaşanırken, aynı zamanda da "yerelleşme" eğilimlerinin güçlendiği görülmektedir. İlk bakışta birbiri ile çelişir gözükse de bu iki yönlü gelişme süreci bağlamında küreselleşme eğilimi, geleneksel ulus-devlet kavramını ve ulus-devletler arasındaki uluslararası ilişkilerin yapısını dönüştürmektedir; buna karşılık, yerelleşme süreci ise küreselleşme eğiliminin kendi bünyesinde taşıdığı tekdüze ve merkeziyetçi yapılanmaya karşı, tarihsel, kültürel ve fiziksel yerel kimlikleri

2 Eldem, Nuri, Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı, TÜSES Yayını, İzmir, 1991, s. 8.

3 Keleş, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994, s. 42.

yeniden üretmek ve birbirine eklemleyerek daha insani ve yaşanabilir bir dünyanın oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır.⁴

Küreselleşme sürecinde, sosyo-kültürel ve siyasal alanda çoğulculuğun, renkliliğin ve çok sesliliğin bir anlatımı olarak ele alabiliriz. Bu nitelikteki yeniden yapılanma sürecinde asıl sorun, global bütünlüğün gereksinimleriyle, her alanda ekonomik, siyasal ve işlevsel bütünleşmenin nasıl bağdaştırılabileceğinin öğrenilmesi sorunudur. Dünya sisteminin ayakta kalabilmesinin ve küreselleşme sürecine koşut olarak gelişebilmesinin ön koşulu, kendisini oluşturan birimlerin, yani egemen ve bağımsız devletlerin özerklikleriyle kendi bütünlüğü arasındaki ahengin sağlanabilmesidir. Bu olanaksız değildir. Bağımsız devletlerin birlikteliği, bütünleşme ile farklılığı bağdaştırma şansına sahip bir yapılanmanın temel ilkesidir⁵ Bu yapılanmanın harcı ise yerelliktir. Yeni yapılanmanın tarafları "Küresel düşünüp, yerel davranarak" bu dönüşümü ve birlikteliği gerçekleştirebilirler.

2- Hizmet ve Yönetim Birimi Olarak Yerel Yönetimler

Demokratik yerel yönetim; "yerel topluluk üyelerinin (Belde halkının) ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri, genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren; yetkililerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzelkişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetim"dır.

Yerel yönetim, hem "yereldir, hem de bir "yönetim (iktidar)"dır. Yerel yönetimin iki boyutu vardır. Bunlardan birincisi, "yerel hizmet birimi olma", yerel hizmetlerin sağlayıcısı olma boyutudur. Burada yerel yönetimin, bir işletme, üretme ya da üretirme ve idare etme sistemi olması söz konusudur. Diğeri ise, "demokratik kendi kendini yönetme birimi olma" boyutudur. Burada yerel yönetimin bir siyasal sistem olması söz konusudur.

Yerel yönetim halka en yakın yönetim biçimidir. Tarihsel olarak merkezi yönetimden önce geldiği gibi, demokratik potansiyeli olarak diğer yönetim birimlerinden daha üstündür. Çünkü, bireyin kendi kendini yönetimine gerçekten katılabileceği en uygun düzey olan, "yerel" düzeyin yönetimidir.

Yerel yönetim, günlük hayatın, bugünü ve yarını için özel öneme sahip birçok kararın alındığı, uygulamanın yapıldığı yerdir. Yerel yönetim bu tür kararla-

4 Emralp, Sadun, Yerel Yönetim ve Bilgi Teknolojisi, IULA-EMME Yayını İstanbul, 1994, s.1

5 Keleş. Ruşen, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara, 1994, s. 25.

rın alınmasında, uygulanmasında halkın etkinliğinin sağlanabileceği ve aynı zamanda, topluluğun yararı için, bireylerin bilgi ve yeteneklerinin harekete geçirilebileceği en uygun konumda bulunan bir yönetimdir. Bu nedenlerle, yerel yönetim, demokrasinin uygulamadaki birinci yeri, temeli ve demokrasinin beşiği olarak görülmektedir.

Yerel yönetim, bireysel ve toplumsal kimliğin oluşturulmasında; demokratik meşruiyete alternatif bir kaynak sağlamadan; yurttaşlığın geliştirilmesinde; siyasal süreçlere katılma olanakları sağlamada; temel yerel işler konusunda gerekli kararlara ulaşılmasında; toplumdaki değişik siyasal, dini ve etnik grupların yönetime katılmaları ve temsilinde ve böylece siyasal ve toplumsal istikrarın sürdürülmesinde onların da çıkarlarının bulunmasında yerel topluluğun ve onun temel yönetim birimi olan yerel yönetimin önemini yadsımak mümkün değildir.⁶

Yerel sınırlar içindeki toplulukların ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmek üretim, bölüşüm, tüketim ve finansman gibi konuları içeren birtakım iktisadi ve mali karakterdeki faaliyet ve işlemlerle mümkün olabilir. Kamu yararı yanında aynı zamanda birer mal ve hizmet üreten işletme niteliğine sahip yerel yönetimler bu yönüyle işletme yönetiminin gerektirdiği donanımlara sahip olmalıdırlar. İnsan kaynağından, yönetim tekniklerine, finansmandan yöneticilik ilkelerine kadar bu donanımlar, yerel yönetimlerin mal ve hizmet üretip, dağıtırken sahip bulunmaları gereken temel argümanlardır.

Sanayi devrimi sonrası başlayan kentleşme süreci günümüzde, gittikçe hızlanarak "çarpık", "sağlıksız", ve "dengesiz" gibi kelimelerle nitelendirilen bir görünüm kazanmıştır. Bu durum yerel yönetim alanlarında bazı temel sorunlara yol açmakta ve aynı zamanda yerel yönetimlerin ve yöneticilerinin görev alanına girdiler (in-puts) sağlamaktadır. Konuttan çevreye, altyapıdan sosyo-kültürel alana kadar kentleşme boyutlu bir çok sorunun çözümünde yerel yönetimlere büyük görevler düşmektedir. Ülkemiz de içinde olmak üzere dünyadaki eğilim yerel yönetimlere kentleşme ve yerel yönetim alanları ile ilgili pek çok sorunun çözümünde aktif görevler yüklemeye yönündedir. Bu hem çağdaş yerel yönetim anlayışının hem de demokrasinin bir sonucu olmakla birlikte aynı zamanda bir zorunluluktur. Çünkü kentleşme ve yerel yönetimler aynı mekanlı kavramlardır.⁷

6 Yerel Yönetim ve Demokrasi, IULA EMME Yayını, İstanbul 1994, s. 34.

7 Ökmen, Mustafa, Türkiye'de Kentleşme Sorunları ve Sivas Örneği, Gazi Üniv. Sosyal Bil. Enst. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1996, s. 21.

II YEREL YÖNETİMLERDE YENİ YAPILANMALAR VE KÜRESELLEŞME

A) Örgüt ve Yönetim Anlayışında Gelişmeler

Gittikçe hızlanan kentleşme olgusu, günümüzde, yerel yönetimleri giderek büyüyen bir sorunlar yumağı ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bu yönetimler, bir yandan mevcut hizmetleri daha iyi ve yaygın olarak sunmak zorunda kalırken, diğer yandan da yeni ve farklı kentsel hizmetlere olan talebi ve ihtiyacı karşılamaya çalışmaktadırlar. Bu bağlamda, giderek artan ve çeşitlenen hizmet talebini, giderek azalan kaynaklarla göğüslemek zorunda kalan yerel yönetimlerde örgüt yapısı ve yönetim olgusu, her geçen gün daha bir önem kazanmakta ve ön plana çıkmaktadır.

Yetki ve kaynak artırımına yönelik yasal ve kurumsal çalışmalar, yerel yönetimlerin başarısı açısından önemli olmakla birlikte yeterli değildir. Bu yönetimlerde, halkın katılımı başarıyı özendiren ve ödüllendiren bir yaklaşımla, bilgi toplumu değerlerini ölçü alan yeni ve çağdaş yönetim teknikleri geliştirilmesi ve kurumsallaştırılması gerekmektedir. Bunun yolu ise, yerel yönetimlerin kurumsal yapısının iyileştirilmesinden ve yönetimin geliştirilmesinden geçmektedir. İkibinli yıllara doğru ilerlerken, günümüzün uluslararası ortamında yaşayan hızlı gelişim ve değişim süreci, yönetim olgusunu gündeme getirmektedir.

Yönetim, bütün örgütlerin olduğu gibi yerel yönetimlerin de en önemli fonksiyonlarından biridir. Etkili ve verimli bir yönetim bu örgütlerin başarısını artıran önemli bir etkidir.

Günümüzde yerel yönetimler de içinde olmak üzere bütün örgütler sürekli değişen bir çevrede, dış çevrenin beklentilerine açık kuruluşlar haline gelmişlerdir.

Amaçların etkili ve verimli olarak gerçekleştirilmesi amacıyla bir insan grubunda, işbirliği ve koordinasyon sağlamaya yönelik faaliyetlerden oluşan yönetim⁸, bugün geleneksel alışkanlıkların, klasik yaklaşımların kalıplarını zorlayarak aşmış ve bilgi merkezli yapılanmaları gerekli kılmıştır.

Bilginin değişimiyle ilgili her üç aşamanın, yani Sanayi Devrimi'nin, Prodüktivite Devrimi'nin ve Yönetim Devrimi'nin altında yatan şey bilginin anlamındaki değişiktir. Artık bilgidен bilgilere geçmiş bulunuyoruz.

Bugün örgütlerle, kuruluşlarla karşı karşıyayız. Bilgi toplumunda kuruluşun işlevi, bilgileri verimli kılmaktır. Kuruluşlar tüm gelişmiş ülkelerde, bilgidен bilgilere geçiş nedeniyle toplumun merkezi durumuna gelmişlerdir. Bilgiler ne kadar ihtisaslaşmış olurlarsa, o kadar daha etkin olurlar.

8 Baransel, Atilla, Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi, İşletme Fakültesi Yayını, İstanbul, 1993, s. 5.

Bilginin verimi, bir ülkenin, sanayinin, bir şirketin veya herhangi bir yönetimin rekabet edebilirlik durumu açısından giderek en önemli faktör durumuna gelecektir. Bilgi söz konusu olduğunda, hiçbir ülkenin, sanayinin, şirketin "doğal" avantajı ya da dezavantajı yoktur. Sahip olabileceği tek avantaj, ne kadarını alabileceğine dayalıdır. Gerek ulusal, gerekse uluslararası ekonomide önemi giderek artacak olan tek şey de, yönetimin bilgiyi verimli kılma yolundaki performansı olacaktır.⁹

Yenilik yapmak, bilgi üretmek ve kullanmak ve rekabet avantajı sağlamak günümüz yönetimlerinin, kârlılıktan daha önemli kavramlardır. Bunları yapabilmek ise modern örgüt yönetim bilgisine ve tekniğine sahip olmakla mümkün olabilir.

B) Yerel Yönetimlerde Etkinlik ve Verimlilik İlkeleri

Bilgi toplumunun en önemli kavramlarından ikisi etkinlik ve verimliliktir. Örgütlerin en önemli amaçları arasında etkinlik ve verimlilik gelir.

Bilgi toplumuna doğru yol alırken, gerek özel sektörde gerekse kamu kuruluşlarında yönetimin iyileştirilmesi ve başarılı yönetim için geliştirilen ilke ve kriterler, özelde yerel yönetimler için de geçerlidir. Bu ilke ve kriterleri genel olarak şu şekilde ele alabiliriz;

Aksiyona Yöneliklik: Başarılı yerel yönetimler, göğüslemeleri gereken sorunları ve öncelerini belirlerler, aksiyona geçmenin önüne dikilen yapısal, siyasal, yasal ve çevresel engellerle mücadele ederek, sorunlara hızlı çözüm ararlar.

Halka Dönüklük: Bu kriter, yerel yönetimlerin varlık nedeni olan belde halkı ile çeşitli düzeylerde ve kesintisiz olarak yakın ilişkiler kurulmasını içerir. Başarılı yerel yönetimler, halkın katılımına önem verirler; hemşehrilerin sorunlarına ve taleplerine duyarlı ve cevap vericidirler.

Yaratıcılık ve Girişimcilik: Başarılı yerel yönetimler, sorunları çözmeye yönelik olarak düşünce geliştirmek ve yeni atılımlar yapmak için ortam hazırlar, kaynak sıkıntısı ile karşılaştıklarında bile yaratıcı çözümleri uygulamaya koyarlar.

Personele Yöneliklik: Bu kriter, yerel yönetimin varlık nedenini ortaya koyar. Başarılı yerel yönetimler, personeline, yetkin ve saygın insanlar olarak davranırlar; personeli, en değerli kaynakları olarak görürler.

Değerler ve Ahlâk: Başarılı yerel yönetimler, açık olarak tanımlanmış bir değerler sistemine ve ahlak anlayışına sahiptir. Bu değerlerin personel tarafından anlaşılmasını ve benimsenmesini ve bunların, personel arasında bir gurur ve coşku kaynağı olmasını sağlarlar.

9 Ducker, Peter F., Kapitalist Ötesi Toplum, s. 75, 270.

Görev Anlayışı ve Hedefler: Bu ilke, yerel yönetimin varlık nedenini ortaya koyar. Başarılı yerel yönetimler, görev anlayışlarını ve hedeflerini, değişen kaynaklarına ve hemşehrilerin gereksinim ve taleplerine göre değerlendirirler; görev anlayışlarını, yerel yönetimin hedeflerinin ve yerel topluluğun temeli olarak algırlar; bu çerçevede, hizmetlerin sürekli, etkin ve verimli bir biçimde sunulmasını sağlarlar.

Organizasyon Yapısı: Başarılı yerel yönetimlerde, köhne, bürokratik yapıların olumsuz etkileri en aza indirilmiştir. Bu tür yönetimler, yetki devrini özendiren, merkezden yönlendirmeyi ilkeli bir düzeyde tutan, kurumsal işleyişi karma - şıklaştırmaktan çok kolaylaştıran, basit ve işlevsel bir yapıya sahiptirler.

Siyasal ilişkiler: Bu kriter, yerel yönetimler açısından özel bir önem taşır. Siyasal ilişkiler, seçilmiş organlarla atanmış kadrolar arasındaki ilişkileri ve çalışma ortamını biçimlendirir, siyasal istikrarın oluşmasını ve korunmasını sağlar. Başarılı yerel yönetimlerde, politika oluşturmalar ile her düzeydeki personel arasında olumlu, açık ve saygılı ve karşılıklı desteğe dayalı ilişkiler egemendir.¹⁰

C) Modern Yönetim Teknikleri ve Yerel Yönetimler

Son yıllarda "Serbest Piyasa Ekonomisi" uygulayan ülkelerde ve bu ülkelerden oluşan uluslararası çevrelerde sevk ve idare ağırlık kazanmış durumdadır.

Sevk ve idarenin kamuda yerleştirilmesi, etkinliğin ve verimliliğin artırılmasının yanında, yetki devri ve yerinden yönetim gibi unsurların da ağırlık kazanması gereğine inanılmaktadır, örneğin, ülkemizde, 6. Beş Yıllık Kalkınmada Planı'nda "kamu kurum ve kuruluşlarında etkinliğin ve verimliliğin yükseltilmesi için her kademedeki yöneticilerin modern yönetim tekniklerini kullanmalarını sağlayıcı tedbirler alınacaktır" şeklindeki bir düzenleme bu değişikliğin gerekliliğini vurgulamaktadır.

Yerel yönetimlerde de, etkinliğin ve verimliliğin artırılmasında modern yönetim tekniklerinden yararlanılması bugün artık bir zorunluluktur. Küresel bazdaki yönetim anlayışındaki gelişmeler bunu gerekli kılmaktadır. Bu teknikler arasında, kriz yönetimi, beşeri kaynaklar yönetimi, zaman yönetimi, verimlilik denetimi ve performans ölçülmesi, karar verme, stres yönetimi, amaçlara göre yönetim, proje yönetimi, toplam kalite yönetimi ve değişim mühendisliği sayılabilir. Burada bunlardan bazılarına değinebiliriz.

1 - Zaman Yönetimi

Toplunun her kesiminden birçok kişi, özellikle yönetim kademelerinde olanlar zamanlarının yetmediğinden yakınmakta ve sorumluluk alanlarıyla ilgili

10 Yıldırım, Ş. Emrealp S., Yerel Yönetimlerde Başarının Yolları, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1994, s. 5.

faaliyetlerini gerçekleştirebilmek için daha çok zamana ihtiyaçları olduğunu belirtmektedirler. Oysa zaman artınlamadığı için temel sorun, kısıtlı zamanın nasıl kullanılabilceğidir. Zamanın, toplanıp, biriktirilememesi, hammadde gibi depolanamaması, uzatılamaması, ikame edilememesi gibi özellikleri onu değerli ve eşsiz bir kaynak kılmaktadır.

Kişilerin kendilerini, bu sınırlı zaman süresi içinde yönetebilmesi kaçınılmaz bir zorunluluktur. Özellikle işletmelerde, üst kademelere çıkıldıkça yöneticinin saat ve gün olarak daha fazla çalışması, daha fazla iş ve daha fazla sorumluluk yüklenmesi gerekecektir. Kişilerin gelişen ve artan sorumluluklarının daha fazla zaman gerektireceği anlayışından kaynaklanan inançları da uygulamada önemli sorunlar doğurmaktadır. Bunun sonucunda, aşırı ve düzensiz çalışma, izin yapmama, sevdikleriyle beraber olamama, kendine vakit ayıramama nedeniyle oluşan durum yöneticinin verimliliğini etkilemekte ve bazen yönetici sağlığını yitirme tehlikesi ile karşı karşıya kalabilmektedir.

Yöneticinin zamanını, iyi kullanmasına ve etkili bir yöneticilik yapmasına engel olan faktörler, yöneticinin kendi kişisel özelliklerinden kaynaklandığı gibi, sosyal ilişkilerden, organizasyonun genel yapısından ve kuruluşun özelliklerinden kaynaklanabilir.

Zaman kaybettiren faktörlerin yönetimi için, belli bir plan ve projenin içinde, kendine ve sosyal ilişkilerine zaman ayrılmalı, planlama, karar alma, yetki devri, yürütme, kontrol, çalışma alışkanlığı gibi konularda daha etkin davranılmalıdır.¹¹

2 - Amaçlara Göre Yönetim

Yerel yönetimlerde kullanılabilecek modern yönetim tekniklerinden birisi de Amaçlara Göre Yönetim'dir. Çünkü yerel yönetimlerin en önemli fonksiyonlarından biri yönetim fonksiyonudur.

Bu yaklaşım, kişi ve örgüt amaçlarını sistematik olarak ortaya koyan ve belirgin hale getiren bir yöntemdir. Amaçlara göre yönetim; örgüt amaçlarını başarıyla gerçekleştirmek için yapılacak işleri planlamak, elde edilecek başarıyı dönem dönem gözden geçirmek ve işlerin yürütülmesi sırasında ortaya çıkacak problemleri çözmek amacıyla yöneticilerle astların sistemli, düzenli ve belirli sürelerde bir araya gelmeleriyle ilgili faaliyetler bütünüdür.

Bu kavram, ilk olarak 1954 yılında Peter Drucker tarafından kullanılmıştır. Amaçlara göre yönetim P.Drucker tarafından; işletmelerin ihtiyacı olan kişilerin yetki ve sorumluluklarına tam bir görünüm veren, aynı zamanda faaliyet ve görüşlerde ortak bir yön oluşturan, kişisel amaçları ortak amaçlarla uyumlaştıran ve bir ekip çalışması sağlayan bir yöntem olarak tanımlanmıştır.

11 Erdumlu, Güngör, Büyükşehir Belediyeleri Araştırması, DPT Yayını, Ankara, 1993, s. 19.

Amaçlara göre yönetim, iki yönlü olup kendi kendilerini değerlendirme imkanı verme bir başarı değerlendirme hem de onların amaçlarını belirlemelerine ve kararlara katılmalarına yer veren bir yönetim şeklidir. Bu teknik, özellikle örgütün amaçları ile örgüt üyelerinin amaçları arasında bir uyum sağlayarak bir yandan örgütün etkinliğini artırırken, öte yandan örgüt üyelerine üst seviyede tatmin sağlayacak bir ortam oluşturmaya çalışmaktadır.¹²

Çeşitli aşamaları bulunan ve daha çok özel işletmeler için sözkonusu edilen amaçlara göre yönetim iyi bir uyarılma ile yerel yönetimler ve özellikle bu yönetimlerin iktisadi, ticari teşebbüslerinde kullanılabilir.

3 - Stres Yönetimi ve Çatışma Yönetimi

Stres, genel olarak, önünde bulunan işin tamamlanması yönünde çaba gösterirken, insanın bedeni ve ruhi sınırlarının kişilerin (çalışanların) ruhi sağlıklarını bozmakla birlikte başağrısı, kalp hastalıkları, yüksek tansiyon, ülser gibi bazı fiziksel hastalıklara da neden olabilmektedir. Ayrıca, stres dikkati bir noktada toplamada ve konular arasında ilişki kurmada güçlük çekme, unutkanlık gibi bazı zihinsel problemler de ortaya çıkarabilmektedir.

Organizasyonel stres ise, genel olarak, işletme içinde herhangi bir iş talebi ile karşılaşıldığında, kişisel enerjinin kontrol dışı harekete geçmesi şeklinde tanımlanabilir. Fiziksel ve ruhsal olarak stres altında olan kişi organizasyon için gerekli üretkenliği gösteremeyecektir.

Çalışma hayatında, fiziksel faktörler, personel arası ilişkilerden kaynaklanan sosyal faktörler, görevden (işin yapısından) kaynaklanan faktörler, rol çatışmaları, duygusal faktörler strese neden olmaktadır.

Stresi azaltmak için alınabilecek önlemleri kişisel düzeyde ve organizasyon düzeyinde olmak üzere, iki grupta toplamak mümkündür: Kişisel düzeyde stresi önleme yöntemleri, beden ile ilgili faaliyetler, davranış şekilleri, kişisel iş çevresinin, özel yaşam şeklinin yönetimi ile ilgili olabilir; organizasyon düzeyinde stresi önleme yöntemleri ise organizasyon düzeyinde stresi önleme, rol ve kişilerarası ilişkilerle ilgilidir.¹³

Stres ile ilgili önemli bir konu da organizasyonlarda görülen çatışma ve bunların yönetimidir. Organizasyonların içinde ortaya çıkan çeşitli düzeylerdeki çatışmalar ve bunların yönetimi, yöneticilerin zaman ve enerjilerini önemli ölçüde alan konulardan biridir. Esas itibarıyla farklılıkları yöneten kişi olan yönetici, kişilerarası farklılıkları, amaçlardaki farklılıkları, amaçlara ulaştıracak yollar konusundaki farklılıkları tanımlamadaki farklılıkları vs. organizasyonun amaçlarını gerçekleştirecek şekilde birleştirecek ve yönetecek olan kişidir. Bütün bu farklı-

12 Dinçer, Ömer, İşletme Yönetimi, Beta Yayını, İstanbul, 1996, s. 430.

13 Erdumlu, Güngör, Büyükşehir Belediyeleri Araştırması, DPT Yayını, Ankara, 1993, s. 20.

lıklar organizasyonlarda çeşitli çatışmalara sebep olmaktadır. Her çatışma ise personel üzerinde bir baskı ve stres oluşturmaktadır.¹⁴ Bu da personelin etkinlik ve verimliliğini düşürmekte, fiziksel ve ruhsal pekçok soruna yol açmaktadır.

Bugün, hızlanan kentleşmeyle birlikte nüfusu oldukça kalabalıklaşan kentler, yerel yönetim açısından büyük organizasyonları gerekli kılmaktadır. Bu organizasyonların yönetim sürecinde, bir modern yönetim tekniği olan stres yönetimi ve çatışma yönetiminin kullanılması olumlu faydalar sağlayacaktır.

4 - Beşeri Kaynaklar Yönetimi

Organizasyonların temel kaynağı ve unsuru insandır. "Personel yönetimi"nde, "beşeri kaynaklar yönetimi"ne doğru bir eğilimin asıl nedeni bu gerçeğin yaygınlık kazanmasıdır.

Beşeri kaynaklar yönetimi, organizasyonun amacına ulaşmasını sağlamak üzere, gerekli personelin sağlanması, yetiştirilip geliştirilmesi, yaptığı işin karşılığında maddi ve manevi olarak tatmin edilmesi, işletme ile bütünleştirilmesi, sağlık ve güvenliğinin sağlanması, işverenle ilişkilerin düzenlenmesi faaliyetlerinin planlanması, organize edilmesi, yürütülmesi, koordine ve kontrol edilmesini kapsar. Diğer bir tanıma göre beşeri kaynak yönetimi, organizasyonun anlamak ve başa çıkmak zorunda olduğu bilgi, yetenek ve davranışlarla ilgilidir ve seçme, eğitim ve geliştirme, çalışanlarla ilişki gibi insan yönetimine ilişkin tüm ilgi ve tutumları içerir.

İnsan kaynağı yönetiminin işlevlerine baktığımızda, bu işlevlerin temelde amacını ve hedeflerini gerçekleştirmek için, organizasyona doğru sayıda ve nitelikte insan gücü kazandırma, onları geliştirme, kullanma değerlendirme, yeniden üretimlerine katkıda bulunma ve elde tutmaya yönelik sorumluluklar olduklarını görmekteyiz.¹⁵

Yerel yönetimlerin başarısında insan unsurunun yeri büyüktür. Bu açıdan personel, yerel yönetimin en önemli kaynağını oluşturur. İnsan kaynağının geliştirilmesinin hayati bir önem taşıdığının bilincinde olan yerel yöneticiler, personeline uzman kadro gözüyle bakar ve bu kaynağı en iyi biçimde kullanmaya özen gösterir.

Bu konudaki sınırlamalara rağmen, personelin verimliliğini artırmaya ve kuruluş içerisindeki önemini ön plana çıkarmaya yönelik programlar, eskisinden daha sık ve yoğun bir biçimde uygulanmaktadır. Dünyanın her yanında yerel yöneticiler, personele yönelik faaliyetler konusunda giderek daha duyarlı bir yaklaşım sergilemektedirler.

14 Koçel, Tamer, İşletme Yöneticiliği, İstanbul, 1989, s. 327.

15 Bayramoğlu Yıldırım, Ferzan, Belediyelerde İnsan Kaynağı Yöntemi, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1994, s. 11.

Personele yönelik bu ilginin artışı değişik nedenlerden kaynaklanmakla birlikte, bunun en önemli nedenlerinden birisi, çoğu yerel yönetimin son yıllarda mali ve insan gücü kaynaklarında kısıntılarla karşılaşmış olmasıdır. Bu kısıntılar, yerel yönetimlerin, hizmet programlarını daha az mali kaynak ayırarak ve daha az sayıda personel ile yürütmesi anlamına gelmektedir. Bu durumda, yerel yöneticiler mevcut personelden daha iyi yararlanmanın ve insan gücünün, sayısını olmasa bile, kapasitesini geliştirmenin yollarını aramaktadırlar. Bu ise, insan kaynağını geliştirmeye yönelik kapsamlı bir yaklaşım ve program çerçevesinde personelin eğitilmesini, ödüllendirilmesini ve personel ile iletişim kanallarının geliştirilmesini gerektirmektedir.¹⁶

5 Kriz Yönetimi

İşletme yönetimi açısından tanımlayacak olursak kriz; beklenilmeyen ve önceden sezilmeyen, çabuk ve acele cevap verilmesi gereken, örgütün önleme ve uyum mekanizmalarını yetersiz hale getirerek, mevcut değerlerini, amaçlarını ve varsayımlarını tehdit eden gerilim durumudur.¹⁷

Yerel yönetimler için kriz yönetiminin bu yönü geçerli olmakla birlikte bu anlamı aşan ve özellikle dış çevreden kaynaklanan olağanüstü durumlar bağlamında bazı anlamları da vardır.

Dünyanın değişik yerlerinde yerel yöneticiler, beldelerinde ortaya çıkabilecek muhtemel bir krize karşı hazırlıklı olabilmek için, bir "Kriz Yönetim Planı" hazırlamak konusuna giderek daha çok zaman ayırmaktadırlar. Günümüzde, birçok kentte, olası bir krize karşı kenti hazırlamak ve organize etmek için çalışmalar yapılması, artık olağan bir uygulama durumuna gelmiştir.

Yerel yönetimlerin, gerek kendi sorumluluk alanı içinde ve gerekse yakın çevrelerinde ortaya çıkabilecek gerek doğal, gerekse teknolojik ve insan kaynaklı kriz durumlarına karşı Kriz Yönetim Planlarına sahip bulunmaları gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin, olası bir krize hazırlıklı olmalarının önkoşulu, kriz anında yönetimin izleyeceği yollar ve alacağı önlemler ile görevleri ve sorumlulukları belirleyen bir Kriz Yönetim Planı oluşturmaktır. Bu tür bir plan çerçevesinde hazırlıklı bulunmak, yerel yönetimlerin olağan yönetim anlayışının vazgeçilmez bir boyutu durumuna gelmelidir.¹⁸

16 Yıldırım, Ş., Emrealp, S., Yerel Yönetimde Başarının Yolları, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1994, s. 30.

17 Dinçer, Ömer, Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, Beta Yayını, İstanbul, 1996, s. 241.

18 Emrealp, Sadun, Belediyelerde Kriz Yönetimi, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1994, s. 3.

6 - Proje Yönetimi

Proje, öngörülen hedeflere belirli bir süre içerisinde ulaşmak amacıyla yönelik olarak, mali, insani ve maddi girdileri planlı bir çalışma içinde biraraya getiren ve kendi içerisinde bir bütünlük taşıyan yatırım ve faaliyetler paketidir.

Bütün dünyadaki kentleşme sürecine paralel olarak, kentlerin sorunları ve bunları çözmek için gerekli projelerin nitelikleri ve boyutları da değişmektedir.

Öte yandan, başdöndürücü bir hızla gelişen teknoloji, büyük kentsel alanlardaki yerel yönetimlerin diğer yönetimlerle ve hemşehrilerle ilişkilerini etkilemekte ve değiştirmektedir. Günlük yaşamın, hizmetlerin, eğitimin, ticaretin ve üretimin niteliğini değiştiren teknolojik gelişmeler, işleri kolaylaştırmakta ve hızlandırmakta, buna karşılık işlerin yerine getirilme yol ve yöntemlerini değiştirerek sorunları daha karmaşık bir duruma getirmektedir.

Hızlı kentleşme süreci ile birlikte kentlerin gelişme özelliklerindeki değişimler sonucunda, özellikle 1970'li yıllardan başlayarak yerel yönetimlerin gündemine büyük çaplı projelerin gelmeye başladığı görülmektedir. Büyük kentler ve özellikle metropoliten alanlar, tek tek binaların eklenmesiyle büyüyen bir yapıdan çıkarak, geniş parçalar biçiminde büyüyen bir yapıya kavuşmuştur. Başka bir deyişle, kentsel gelişme, büyük projelerle gerçekleşme eğilimi göstermektedir.

Öte yandan, hızla büyüyen kentlerde kaynak sağlama sorunuyla karşılaşan yerel yönetimler, gün geçtikçe kentsel ranttan yararlanmanın önemini kavramaktadırlar. Yerel yönetimlerin kentsel ranttan daha etkin olarak yararlanabilmesinin başlıca yolu ise, büyük projeler geliştirilmesi ve uygulanmasından geçmektedir.

Bunların yanı sıra, özellikle son on yılda giderek yaygınlaşan uygulamalar kapsamında, kentsel hizmetlerin sunulması konusundaki alışlagelmiş yaklaşımların gözden geçirilmesi ve hizmetlerin belediye dışındaki kuruluşlara sözleşme yoluyla gördürülmesi ya da başka yöntemlerle sunulması söz konusu olmaktadır.

Bu çerçevede, yerel yönetimlerin, önemli yatırımlarını giderek yaygınlaşan bir biçimde "proje" esnasında gerçekleştirmekte olduğu görülmektedir. Tüm bunlar, önümüzdeki dönemler açısından proje geliştirilmesini ve "proje yönetimi" becerisini, çok önemli bir duruma getirmektedir.¹⁹

d) Yerel Yöntemlerde Özerklik Eğilimleri

Yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çabaları, bütün dünyada demokratikleşme sürecinin ayrılmaz bir parçası olarak görülmektedir.

Bir yandan süpernasyonel ve transnasyonel nitelikte yapılanmalar sürerken diğer yandan küreselleşen bir dünyada yerelliğin hiçbir zaman önemini yitirme

19 Emrealp, Sadun. Belediyelerde Proje Yönetimi, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1994, s. 4.

diği, tam tersine ağırlığını artırdığı ve bu iki gelişme eğiliminin birbirlerini tamamladığı yönündeki düşünceler egemen görüş olmaya doğru gitmektedir. Bu süreçler devam ederken "olmazsa olmaz" (sine qua non) nitelikte bir kavram ön plana çıkmakta ve yerel yönetim yapılarını yönlendirmeye ve hatta lokomotif olmaya aday görülmektedir. Bu kavram "yerel özerkliktir.

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları eliyle dışardan bir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzelkişilik sahibi bulunmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliğini kazandırmaktadır. Yerel özerklik (Local autonomy) ve yerel demokrasi kavramları, işte bu özelliklerin sonucu olan kavramlardır. Özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna imkan verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir.

Yerel özerkliğin iki yönü vardır; Birincisi, yerel organların merkezle olan ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimlerin bu ilişkilerinde, merkezden tümüyle bağımsız olmaları beklenemez. Bağımsızlık, özerklikten farklı bir kavramdır. İkincisi ise, yerel yönetimlerin, yerel toplulukla, yani halkla olan ilişkilerini ilgilendirir. Seçilmiş yerel organların, halkı gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatır.²⁰ Yerel özerklik ilkesi yerel yönetim ve denetimi, demokrasiyi, yerel topluluk üyelerinin yararlarını koruyucu ve geliştirici bir yöntem olarak kabul görmektedir. Merkezi yönetimin genel belirleyici niteliğini yadsımadan, yerel düzeyde daha fazla karar ve yürütme özerkliği ve esnekliğini içermektedir.

Yerel yönetimlerde özerklik düşüncesi daha çok ve öncelikle uluslararası organizasyonlar ile bu nitelikteki belgelerde kendine yer bulmaktadır. Demokrasi, çevre ve katılım gibi küresel nitelikteki kavramlara benzer şekilde yerel özerklik de bölgesel ve uluslararası nitelikte belgeler bağlamında gelişme kaydetmektedir.

Bu konuda en kapsamlı çalışma, Avrupa Konseyi tarafından yürütülmekte olup, bu çalışmalar sonunda 1985 yılında Stockholm toplantısında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (European Charter on Local Autonomy) kabul edilmiştir.

1991 yılında 3723 sayılı Yasa ile Türkiye tarafından da onaylanan ve bazı maddelerine çekince konan Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre özerk, yerel yönetim kavramı, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetime hakkı ve imkanı anlamını taşır.²¹

20 Keleş, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul 1994, s. 43.

21 3 Ekim 1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazete.

Özerklik şartı birtakım evrensel ilkeler öngörerek yerel yönetimlerin yeni yapılanmalarına katkıda bulunmaktadır. Bu ilkeler arasında, özerk yerel yönetim ilkesinin anayasa ve yasa gibi temel metinlerde yer alması, yerellik yani hizmette halka yakınlık (subsidiarite), yerel yönetim sınırlarının korunması, yerel makamlara görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynakların sağlanması, yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkının var olması, özerk yerel yönetim kuruluşlarının yasal korunması ve mali kaynak aktarımı gibi ilkeler yer almaktadır.

Alexis de Tocqueville'nin deyişiyle, "küresel merkezileşme eğilimlerine, tekdüzeliğe ve bireyciliğe karşı önemli bir güvence" olan yerel yönetimlerin yararlandığı özerkliğin ölçüsü ve derecesi ülkeden ülkeye değişmektedir. Özellikle, ulusal birlik ve bütünlüğün korunması ve pekiştirilmesi ile ilgili kaygılar bu ölçünün oluşmasında etkili olmaktadır. İşte, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve benzeri çalışmalar demokrasi yolunda, küreselleşirken yerleşen yönetim sürecine uluslararası standartlar getirmeyi amaçlamaktadır.

E) Yerel Yönetimler, Katılım ve İşbirliği Çabaları

Demokrasinin gelişmesi ve işleminde hayati bir konuma sahip olan yerel yönetim, halka en yakın yönetim kademesi olarak, hemşehrilerin kendi yaşama koşullarına ilişkin kararların alınmasına katılabilecekleri ve toplumsal gelişmenin hızlandırılması konusunda bilgi ve yeteneklerini seferber edebilecekleri çok önemli toplumsal, idari ve siyasal bir kurumdur. Bu bağlamda, yerel yönetimlerde başarı, büyük ölçüde halkın katılımına bağlıdır. Bunun için politika oluşturma sürecinden hizmetlerin yürütülmesine kadar uzanan bir çerçevede, halkın her düzeyde yönetime katılmasını sağlayacak ve kurumlaştıracak somut mekanizmalara işlerlik kazandırılmalıdır²²

Katılımı üç ana başlık altında ele almak mümkündür. Bunlardan birincisi, tabanda karar almaya doğrudan katılmanın, bilgilendirme veya denetim ile mümkün olmasıdır. Diğeri ise, yöre halkının olabildiğince geniş bir bölümünün karar ve yürütme organlarında görev alabilmesidir. Son olarak ise, halkın yerel yönetim seçimlerine katılımı öngörülmektedir.²³

Etkin bir katılımın yanında yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu bir diğer konu da işbirliğinin gerekliliğidir. Küreselleşmeye paralel olarak görev alanı giderek genişleyen ve beşikten mezara kadar her konu ile ilgili hale gelen yerel yönetimler etkili ve verimli bir işbirliği çabası içinde olmalıdırlar. Bu işbirliği faaliyeti, özel sektörden üniversitelere, gönüllü kuruluşlardan uluslararası örgütlere ve di-

22 Yıldırım, Ş., Emrealp, S., Yerel Yönetimde Başarının Yolları, IULA-EMME Yayını, İstanbul 1994, s. 19.

23 Eryıldız, Semih, Avrasya Megapolu İstanbul, T.C. Kültür Bakanlığı Yayını, Ankara 1993, s.86.

ğer yerel yönetim kuruluşlarına kadar uzanan geniş bir alanı kapsamaktadır. Bugün, kentleşme ile yoğunluk kazanan ve daha çok sorunlar bağlamında ortaya çıkan çevreden altyapıya, mesken sorunundan hizmet sorunlarına kadar pek çok konudaki çıktıların çokluğu ve ortaya çıkış keyfiyeti bu işbirliğini zorunlu kılmaktadır.

Kentsel faaliyetlerde büyük ölçüde etkin olan, beldedeki temel üretim ve istihdamı bir ölçüye kadar şekillendiren, işleyiş süreçleri yönetim süreçlerini olumlu ya da olumsuz etkileme gücüne sahip özel sektör ile işbirliği gerekli ve zorunludur. Bunun en açık örneği ise çevre sorunları konusudur. Bununla birlikte, yerel yönetimler ve özel sektör işbirliği çok hassas bazı dengelere dikkat edilmesini gerektirmektedir. Kamu kurumları temelde kamunun ortak çıkarlarını koruma işleviyle yükümlü olduklarından kural koyucu ve uygulayıcı makam konumundadırlar. Özel sektör de giriştiği işlerde "kârlılık" ilkesini korumak ve kollamak durumundadır. Bu nedenle, ortak çalışma yapılan alanlarda her iki tarafın rollerinin ayrılığını gözetmesi, potansiyel çıkar çatışmalarına dikkat etmesi gerekmektedir.

Günümüzde üçüncü sektör olarak adlandırılan gönüllü kuruluşlar, yaygın politik süreçlerin ve geleneklerin üzerine çıkmaları zor olan kamu yönetimlerinin taşıdıkları belde halkıyla yabancılaşma ve güvensizlik risklerini taşımadığından, toplumda daha kolay iletişim kurma, daha çabuk kabul edilme ve güvenilme gibi avantajlara sahiptir.²⁴ Bu nedenle yerel yönetim hizmetlerinin yürütülmesinde bu kuruluşların desteği ve işbirliği oldukça önemlidir. Bu faaliyet hem etkinlik ve verimliliği artıracak; hem de yerel yönetimlerin girmesi zor olan, girse de başarı şansı düşük olanlarda başarıyı getirecektir.

Yerel yönetimlerin işbirliği yapması gereken bir diğer kurum ise üniversitelerdir. Yerel yönetimlerin ele aldığı konuların pek çoğu bir teknik birikim ve teknoloji takibini gerekli kılmaktadır. Bu yönetimler her zaman bu donanımına sahip olamayacakları için üniversitelerle ilişki ve işbirliğine önem vermelidirler. Bu işbirliği, vasıflı insan gücünün sağlanması, belli proje ve uzmanlık konularında eksikliğin giderilmesi, teknolojik desteğin sağlanması gibi faydaları beraberinde getirecektir.

Bir diğer işbirliği imkanı da uluslararası kuruluşlar ile ilgilidir. Kentleşme olgusunun gelişme keyfiyeti, kentleri evrensel etkileşimlerin odağı haline getirmektedir. Bu etkileşimlerin çoğunluğu sorunlar niteliğinde ortaya çıktığı için kentler ulusal boyutun ötesinde uluslararası işbirliğini gerektiren alanlar olarak ortaya çıkmaktadır. Bu konuda, teknik işbirliği, pilot proje uygulamaları, mali kaynak sağlanması ve bilgi alışverişi gibi değişik şekillerde ortaya çıkan faaliyetleri yürü-

24 Bayramoğlu Yıldırım, Ferzan, Çevre ve Yerel Yönetim, IULA-EMME Yayını, İstanbul 1994, s. 82.

ten uluslararası kuruluşlar bulunmaktadır. Yerel yönetimler bu kuruluşlarla işbirliği içinde bulunmak suretiyle, sorunlarının çözümünde ve etkili hizmet sunulmasında belli bir başarıyı yakalayabilirler.

Yerel yönetimlerin birçok ortak sorunu ve çıkarları bulunmaktadır. Bu sebeple, birlikte hareket etmeleri, ortaklaşa girişim ve işbirliği içinde olmaları gerekmektedir. Bunun en önemli yolu ise işbirliği kuruluşlarının kurulması ve işletilmesidir.

Bu tür yerel yönetimler arası kuruluşlar, öncelikle, farklı düzeylerdeki karar alma mekanizmalarını etkileyebilmeli, kaynaklarını ortaklaşa seferber edebilmeli, bilgi ve deneyim alışverişini sürekli kılmalı ve yerel yönetimin ortak konuları ve tüm yerel topluluk sorunları ile baş edebilecek bir biçimde güçlendirilmesi için yoğun çaba içinde olmalıdır. Yerel yönetimler arası işbirliği ve dayanışmayı amaçlayan girişim ve kuruluşlar ayrıca aşağıda özetlenen temel işlevleri de yürütebilmelidir; yasal düzenlemelerde yerel yönetimin konumunu, hak ve yetkilerini savunmak; eğitim ve geliştirme faaliyetlerini üstlenmek; araştırma, bilgi birikimi ve bilgi paylaşımını gerçekleştirmek; teknik yardım sağlamak; çalışanlarla ilişkilerde geliştirici katkıda bulunmak, hukuki yardım hizmetleri sunmak; ortaklaşa bilgisayar sistemleri kurmak; ortak alım ve girişimler yolu ile yeni kaynak üretimi ya da tasarrufu sağlamak, danışmanlık ve iletişim hizmetleri sağlamak.²⁵

F) Yerel Yönetimlerde Sosyal Sorumluluk ve Ahlak Anlayışı

Küreselleşme sürecinde sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş aşamasında yönetim anlayışında da önemli değişiklikler meydana gelmektedir. Kâr amacının yanında sosyal sorumluluk ve ahlaki değerler ön plana çıkarken, aynı zamanda bir kamu görevi yerine getiren yerel yönetimlerin bu gelişmelerden etkilenmemesi düşünülemez.

Sosyal sorumluluk kavramı, dış çevreye yönelik olup işletme veya kumullarda diğer kişi, grup, örgüt ve tüm toplumun göz önünde bulundurulması ile ilgilidir. Bu açıdan sosyal sorumluluk; işletmenin ekonomik faaliyetlerinin, onunla ilgili tarafların (hissedarlar, çalışanlar, tüketiciler ve nihayet toplumun) hiçbirinin menfaatlerine zarar verilmeden yönetilmesi şeklinde tanımlanabilir.²⁶

Yerel yönetimler gerek yönetim bazında gerekse hizmet sunma bazında büyük organizasyonlar olarak ortaya çıkmaktadır. Bugün, özellikle büyükşehir belediyeleri personel ve mali bakımdan bazı bakanlıkları geride bırakacak bir büyüklüğe sahiptir. Yönetim ve hizmet sunma anlayışındaki küresel değişme doğal olarak bu organizasyonları da etkilemekte ve onlara bazı sosyal sorumluluklar ile ahlaki değerlere sahip olma yönünde etkide bulunmaktadır.

25 Yerel Yönetim ve Demokrasi, IULA-EMME Yayını, İstanbul 1994, s. 159.

26 Dinçer, Ömer, Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, Beta Yayını, İstanbul 1996, s. 112.

Yerel yönetimler hem kamu hizmeti ve kamu yararı yönü hem de piyasa şartlarında mal ve hizmet üretme fonksiyonu bulunan örgütlerdir. Bu yönetimler, bu süreçlerde devlet, diğer yönetimler, çalışanlar, toplum ve çevre gibi faktörlerle karşı karşıyadır ve bunlara karşı bazı sosyal sorumluluklar taşımak zorundadırlar. Aynı zamanda bazı ahlaki değerlere de sahip bulunmalıdırlar.

Yerel yönetimler çalışanlarına karşı sorumludurlar. Bu sorumlulukları, çalışanların güvenliğini sağlama ve adil ücret ödeme, onların hizmet içi eğitimlerini sağlama, yönetime katılmalarını temin etme, sağlıklı çalışma şartlarını sağlama, sosyal nitelikli ihtiyaçlarını giderme, güvenliklerini sağlama ve adil ücret ödenmesini sağlama gibi başlıklar altında ele alabiliriz.

Yine yerel yönetimler topluma karşı, kaliteli mal ve hizmet sağlama, yeni istihdam sahaları açmak suretiyle işsizliğe katkıda bulunma gibi sorumluluklara sahiptir. Bu sorumluluklar devlete, diğer yönetimlere, çevreye karşı olmak üzere çok sayıda olarak ele alınabilir. Sosyal sorumluluk anlayışı günümüz yerel yönetimlerinin yeni yapılanmaları sürecinde önemli bir yere sahiptir.

Yerel yönetimlerin, etkin, verimli, halka dönük, personele yönelik katılımcı ve şeffaf bir yönetimin gereği olan ahlaki değerler ve dürüstlük ilkelerine bağlı kalması, gerek kurumsal saygınlık ve gerekse hizmete dönüklük açısından hayati bir önem taşır. Yerel yönetim düzeyinde kurumsal ve ahlaki değerler, temel amaç ve hedeflerin belirlenmesine yardımcı olur ve bu hedeflere nasıl ulaşılabileceği konusunda yol gösterir.

Yerel yönetim ahlakı, bireylerle sınırlı olmadığı gibi, yalnızca bir vicdan sorunu da değildir. Kurumsal düzeyde, yönetimler-arası ve yönetimler-içi ahlak anlayışı da belirleyici bir rol oynamaktadır. Günümüzde, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında siyasi ahlak düzeyinde siyasal parti farklılaşması söz konusu olduğunda, sonuçları belde halkının omuzlarına yüklenecek birimde, keskinleşmektedir.²⁷ Bu ve benzeri ahlaki sorunlar, yerel yönetimlerde sosyal sorumluluğun bir parçası olarak ahlaki değerlerin yükselmesi ve ön plana çıkarılması ile giderilebilir. Bu, gerek fert gerekse kurum olarak gerekli ve zorunlu bir durumdur.

G) Yerel Yönetim Hizmetlerinde Alternatif Yöntemler

1970'lerden itibaren çeşitli ülkelerde, kamu hizmetlerindeki verim ve etkinliği artırmak için, yeni politika ve yöntem arayışlarına girildiği dikkati çekmektedir. Çünkü klasik idare, yapı ve işlev bakımından çok genişlediğinden, verimsiz ve yavaş işlemekte; yeni görevleri yerine getirmekle yetersiz kalmaktadır. Bu yüzden, devlet iktisadi ve sosyal hayattaki rolünün yeniden tanımlanması ve do-

27 Yıldırım , S., Emrealp, S., Yerel Yönetimde Başarının Yolları, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1994, s. 35.

layısıyla kamu kesiminin küçülmesi konusu gündeme gelmektedir. Buna bağlı olarak, klasik hizmet yöntemlerinin değiştirilmesi ya da çeşitlendirilmesi yönünde politikalar ortaya çıkmıştır. Başka bir deyişle, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, rasyonel işletmecilik esaslarının uygulanmasına; alternatif üretim ve dağıtım yöntemlerinin kullanılmasına ağırlık verilmiştir. Tabiatıyla bu politika ve uygulamalar piyasa sistemine doğru ilginin artması sonucunu doğurmuştur.²⁸

Tüm dünyada giderek güçlenen bir eğilime paralel olarak, doğrudan kamu eliyle gerçekleştirilen harcamaların kapsamını daraltmanın, son yıllarda ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki tüm kamu yönetimlerinin gündemine girmiş olduğu görülmektedir. Genelde, kamu harcamalarındaki büyüme hızını düşürmek ya da kapsamını daraltmak amacıyla, değişik önlemler alınmaktadır. Büyük ölçüde teknik nitelik taşıyan ve bütçeleme ve muhasebe yöntemleriyle sıkı ilişkisi bulunan bu önlemler arasında, kamu harcamalarına getirilen tavanlar, bütçelenmiş harcamaların durdurulması ya da azaltılması, yatırımların ertelenmesi, genel tasarruf önlemleri, vb. sayılabilir.

Günümüzde tüm etkileriyle yaşanan hızlı kentsel büyüme süreci, yerel hizmetlere yönelik talepte büyük bir artış ve çeşitlenmeyi beraberinde getirmektedir. Bu gelişmeler, yerel yönetimlerde yeni ve dinamik bir yönetim anlayışını gerektirmekte ve bu çerçevede, insana yönelik, daha yaratıcı, esnek ve rasyonel yönetsel yapılar ve tekniklerin geliştirilmesine olan gereksinimi ortaya çıkarmaktadır. Bu kapsamda, yerel yönetimin geliştirilmesini hedefleyen kurumsal düzenlemelerin önemli bir boyutunu, kentsel hizmetlerin sunulması konusundaki alışlagelmiş yaklaşımların yeniden gözden geçirilmesi oluşturmaktadır: Yerel yönetimler, bir yandan hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliği artırmak, öte yandan da belde halkının yönetime ve hizmet sunum sürecine katılımını özendirme amacıyla, kentsel hizmetleri doğrudan kendileri sağlayacak biçimde teşkilatlandırmak yerine, bu hizmetlerin giderek daha büyük bir bölümünü alternatif hizmet sunma yöntemleri çerçevesinde üretmeye başlamışlardır.²⁹

Hizmet sunma yöntemleri konusunda dünyadaki eğilimin başında özelleştirme gelmektedir. Kamu kaynakları üzerindeki baskıyı azaltmanın ve hizmet sunulmasında etkinlik ve verimliliği artırmanın bir yolu olarak özelleştirme bütün dünyada yayılma eğilimi göstermektedir.

Bunun dışında alternatif hizmet sunma yöntemleri olarak, ihale yöntemi, özel amaçlı hizmet kuruluşları, belediyeler arası hizmet sözleşmeleri, hizmet sübvansiyonu, kupon yöntemi, kiralama sözleşmeleri ve imtiyaz sözleşmelerini sayabiliriz.

28 Eryılmaz, Bilal, "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler" Türk İdare Dergisi, Yıl 61, Mart 1989, Sayı 382, s. 17.

29 Emrealp S., Horgan, D., Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, IULA-EMME Yayını, İstanbul 1994, s. 2.

Yerel yönetimlerin ekonomik girişimlerini, bütün dünyada yaşanan daha çok demokratikleşme ve daha çok liberalleşme eğilimine paralel yapı arzedecek verimliliğe ve ekonomikliğe dayalı, bir konsept içinde değerlendirmek gerekir.

Bu bağlamda belediyeler yerel halkın daha iyi yaşam düzeyine kavuşması, beldenin daha güzel, daha yaşanabilir, daha sorunsuz bir hale gelmesi için ekonomik girişimlerde bulunmalı ve belediye yönetimi bu girişimin türünü ve modelini kendi belirlemelidir. Belediyeler hizmet üreten alternatif modeller üzerinde de durmalı ve özellikle özelleştirmeden yararlanmalıdırlar.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rasyonel işletmecilik esaslarına uyulmasına, alternatif üretim ve dağıtım yöntemlerinin kullanılmasına ağırlık verilmelidir. Şüphesiz hizmetlerdeki etkinlik ve verimlilik mali ve idari yapı ile olduğu kadar aynı zamanda üretim teknik ve yöntemleriyle de ilgilidir.³⁰

Yerel yönetimlerin alternatif hizmet sunma yöntemlerini kullanması henüz yeni olmasına ve birtakım olumlu olumsuz yönleri hâlâ tartışılmasına rağmen, bu yöntemler iyi kullanılabildiği takdirde önemli faydalar sağlanabilir. Yüzyılımızın son çeyreğindeki eğilim bu yöntemlerin oldukça yoğun kullanılması yönünde gelişmektedir.

III - SONUÇ

Yirminci yüzyılın sonlarına geldiğimiz şu günlerde değişim, teknolojik gelişme, ekonomik yeniden yapılanma, küreselleşme, bilgi toplumu, entellektüel teknolojilerin egemen olduğu yeni ekonomiler, hizmetler toplumu gibi kavramların bu bağlamda yapılan çalışma ve araştırmalarda çok sık olarak kullanıldığı görülmektedir. Bu çabaların ana teması bütün dünyada yaşanmakta olan teknolojik, sosyo-kültürel, siyasal ve ekonomik değişimlerin insanlığın geleceğini ne yönde ve hangi yoğunlukta etkileyeceği ile ilgilidir. Bu değişim ve gelişmeleri ifade etmek için ise bilgi toplumu, enformasyon toplumu ya da sanayi ötesi toplum gibi kavramlar kullanılmaktadır.

Günümüzde geleneksel üretim metod ve alışkanlıklarının terkedilerek yerini elektronik tabanlı faktörlere bırakması, klasik maddi değerlerin üretilmesinden çok, bilginin üretilmesinin ve bilgisayar teknolojisinin sürükleyici ve belirleyici rol oynadığı bir süreç yaşanmaktadır. Bilgi ile birlikte küreselleşme eğilimlerinin artması, mal ve hizmet akışının milli sınırların dışına doğru taşınması, ortaya çıkan evrensel nitelikli sorunlar, ülkeleri, toplumları ve hatta bireyleri kendi pozisyonlarını yeniden belirleme ve tanımlama zarureti ile karşı karşıya bırakmaktadır.

Küreselleşen dünyada, birtakım bölgesel işbirlikleri yapılırken, bir taraftan ulus devletlerin gücü zayıflamakta, diğer yandan da devletlerin ve diğer organi-

30 Yeter, Enis, "Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri", Türk İdare Dergisi, Sayı 400, s.91.

zasyonların yönetim anlayışı ve uygulamaları bir değişime zorlanmaktadır. Bu değişime en fazla maruz kalan örgütlerden biri de yerel yönetim yapılarıdır.

Gerçekten küreselleşme, evrensel bir kültür, yönetim ilişkileri ve hayat tarzları empoze etmeye başlamıştır. Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve benzeri süpernasyonel ve transnasyonel nitelikli Örgütlerin bunun evrensel ilke ve amaçlarını tanımlamak için çaba sarfetmeye başladığı görülmektedir. Ancak küreselleşme, tüm dünyada kendisini hissettirmeye başladığı andan itibaren varlığını sürdürebilmesi için başka bir kutbun ortaya çıkışına zemin hazırlamakta ve adeta zorlamaktadır. Veya başka bir kutup kendisini koruyabilmek için kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Hızla belirginleşen ve yükselen bu yeni değer yönetimde, kültürde ve kimlikte yerelliktir.

Yerel yönetimlerin varlığını ve gücünü artıran bu küresel değişim aynı zamanda bu yönetimlerin kendi içinde yeni yapılanmalara gitmesini de zorunlu kılmaktadır. Üretimde ve yönetimde gerçekleşen devrim niteliğindeki evrensel gelişmelerden, halka en yakın yönetim kuruluşları olan yerel yönetimlerin etkilenmemesi düşünülemez. Temsilin, katılımın en şeffaf aynası durumundaki yerel yönetimler bu evrensel değişimden kendine düşen payı almaktadır ve alacaktır.

Yerel yönetimlerdeki bu yeni yapılanmanın başlıca argümanları arasında bilgi, bilgi teknolojisi, modern yönetim teknikleri ve özerklik gibi kavramlar yer almaktadır. Bu yönde yeniden yapılanan yerel yönetim yapıları halka yakın olmayı, şeffaflığı, üçüncü sektör olarak anılan gönüllü kuruluşlarla, üniversitelerle, uluslararası kuruluşlarla ve diğer yerel yönetim kurumları ile işbirliğini ihmal etmemelidirler.

Yönetim süreci, kamu hizmeti, mal ve hizmet sunma gibi değişik boyutları bulunan yerel yönetimler bu işlevler arasında dengeyi kurarak hareket etmeli ve bilgiden, bilgi teknolojisinden ve yönetim anlayışındaki global değişimlerden en yüksek seviyede istifade etmenin yollarını aramalıdır.

TÜRK ÇEVRE HUKUKUNDA SORUMLULUKLAR VE YAPTIRIMLAR

İsmail GÖKDAYI *
Metin TOPÇUOĞLU **

A. Sorumluluk Kavramı

Çevre Kanunu'nun çevreyi kirleten veya bozan faaliyetlerle ilgili ikinci bir düzenleme daha sevk ettiğini görüyoruz. Fakat bu düzenlemede amaç maddesinin "çevre korunması kaygısı" hissedilmemektedir. "Kirletenlerin sorumluluğu" kenar başlıklı 28. madde çevreyi kirleten veya bozanın sebep olduğu zararlardan sorumlu olacağını kabul etmiştir. Tazminat sorumluluğunu benimseyen düzenlemenin özünde "ödersem kirletirim"¹ anlayışının yaygınlaşmasına müsait olduğuna işaret etmek gerekir. Yalnız abartılmaması gereken bu ihtimal karşısında devam eden kirletme veya bozma fiillerinden zarar görenlerin adli yargıya başvurarak tazminat taleplerinden ayrı olarak idari makamlara başvurarak ilgili faaliyetin durdurulmasını isteyebilme imkanını engelleyici bir hüküm yoktur.² Ayrıca ÇK. 28 inci maddesi 2. fıkrası kirletenin meydana gelen zararlardan tazminat sorumluluğu yanında, genel hükümlere göre sahip olunan tazminat sorumluluğunu da ortadan kaldırmayacağını belirtmiştir.³

B. Temel İlkeler

Çevre Kanunu'nda bazı terimlerin tanımlandığı görülür. Öncelikle kirletenin sorumluluğunun temelleri sayılabilecek bu terimlerin açıklığa kavuşturulması gerekir.

* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Kent ve Çevre Bilimleri Anabilim Dalı Arş. Gör.

** Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü Ticaret Hukuku Anabilim Dalı Arş. Gör.

1 H. Elvend KANTAR, "Çevre Hukukunda Sorumluluk Kavramı", Çevre Hukuku Araştırmaları, TÇSV, Ankara, 1981, s.34,35.

2 İ. Sahir ÇÖRTOĞLU, "Çevrenin Kirletilmesinden Doğan Sorumlulukla Taşınmaz Mülkiyetinin Aşkın Kullanılmasından Doğan Sorumluluğun Karşılaştırılması ", YKD., C. 12, 1986, S: 1-2, s.97.

3 ÇK. m.28/2'nin sadece genel hükümlere dayanan "tazminat" sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağına işaret etmek gerekir.

1. Çevre korunması: Ekolojik dengenin yani insan ve diğer canlı varlıkların varlık ve gelişmelerini sürdürebilmeleri için gerekli şartların (m. 2/b) korunması; havada, toprakta kirlilik ve bozulmaların önlenmesi, çevrenin iyileştirilmesi için yapılan çalışmaların bütünü kapsar (m. 2/a).

2. Çevre kirliliği: İnsanların her türlü faaliyetleri sonucu, havada, suda ve toprakta meydana gelen olumsuz etkiler ile ekolojik dengenin bozulması ve aynı faaliyetler sonucu ortaya çıkan koku, gürültü ve atıkların çevrede meydana getirdiği arzu edilmeyen sonuçlardır (m. 2/c),

3. Kirlüten: Fiilleri sonucu doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirliliğine sebep olan gerçek veya tüzel kişidir. Çevreye atılan veya bırakılan zararlı maddeler atık (m. 2/e), atıkların bırakıldığı çevre ise alıcı ortamı ifade eder (m. 2/f). Bu tanımlardan sonra kimi önemli ilkelere de yer verilmiştir.

a-Çevrenin korunması ve geliştirilmesinde gerçek ve tüzel kişiler, bu konuda alınan tedbirler ve belirlenen esaslara uymakla yükümlüdür (m. 3/a).

b-Kirlenmenin önlenmesi için yapılan harcamalardan kirlüten sorumludur. Kirlütenin kirlenmenin önlenmesi için gerekli önlemleri almaması durumunda, bu önlemlerin yetkili makamlarca alınmasıyla yapılan masraflar 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kirletenden tahsil edilir. Yalnız kirlüten, kirlenmenin önlenmesi için gerekli her türlü tedbiri aldığı ispat ederse yapılan giderleri ödeme yükümlülüğünden kurtulur (m. 3/e).

c-Her türlü atık ve artığı çevreye zarar verecek şekilde alıcı ortama bırakmak, depolamak, taşımak, uzaklaştırmak, faaliyetlerde bulunmak yasaktır. Kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda, ilgililer kirlenmeyi önlemekle; kirlenme meydana gelmişse kirlüten kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler (m. 8).

d- "Çevreyi kirlütenler ve çevreye zarar verenler sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar. Kirlütenin meydana gelen zararlardan ötürü genel hükümlere göre de tazminat sorumluluğu saklıdır" (m 28).

C. Sorumluluğun Esasları

Çevre Kanunu'nun 28 inci maddesi çevreye zarar verenlerin kusur şartı aranmaksızın sorumlu olacağını belirtmektedir.

Madde metninde kusursuz sorumluluğun⁴ kabul edildiği kuşkuyla mahal bırakmayacak kadar açık ifade edilmiştir. Çevreyi kirlütenlerin, hiçbir kusur şartı

4 Hiçbir kusuru olmaksızın bir kimseyi sorumlu tutmak, bir masumu cezaya çarptırmak gibidir. Eğer sorumluluk için kusur şartı aranmazsa, kusuru olsa da olmasa da sorumlu tutulacağını bilen şahıslar kendilerini kontrol etmek lüzumunu hissetmezler. Bu durumda ya girişecekleri

aranmaksızın sorumlu tutulması objektif sorumluluğun kabul edildiğini göstermektedir.⁵

Doktrindeki eğilim de ÇK. 28 inci maddesinin ağırlaştırılmış objektif sorumluluk esasını benimsediği yönündedir.⁶ Gerçekten ÇK. 28 inci maddesi çevreyi kirletenler ve çevreye zarar verenlerin sebep oldukları zararın tazmininden bahsettiğine göre "sebepl sorumluluğu"⁷ veya "objektif sorumluluk" ilkesinin kabulü hem gerçekçi hem de Çevre Kanununun ruhuna en uygun fikir olmalıdır. Çevreye zarar veren ister kusuru olsun, isterse kusuru bulunmasın, masum kimselere verdiği zararları tazmin etmelidir. Adaletli bir çözüm tarzı bu sonucu gerektirir. Yalnız ilgili kimsenin sebep olduğu zararlardan sorumluluğunu öngören neticenin büsbütün adaletsizliğe yönelmemesi için sebep olmaya dayanan sorumluluğun şu gerekçelere dayanması da aranmalıdır.

1- Tehlike esası: Tehlike esasına dayanan sorumluluğun⁸ uygulama alanı özel tehlike arz eden faaliyetlere münhasırdır. Sorumluluk şartları gerçekleşmişse sorumlu şahsı sorumluluktan kurtaracak hiçbir imkan yoktur. Teknolojik gelişme ve makineleşme beraberinde birtakım tehlikeleri de getirmiştir. Tehlikeli işletme veya faaliyetlerin çevreye, kişilere ve diğer şeylere verdikleri zarara, zarar görenlerin katlanması beklenemez. Ayrıca zarara uğrayan kimselerin bu faaliyetlerin

faaliyetten vazgeçerler ya da faaliyette bulunurken dikkat ve itina göstermeye önem vermezler. Her iki halde de toplum zarar görecektir. Fakat bu eğilim özellikle çağımızda, bünyesi gereği her zaman başkaları için tehlike arz eden işletmelerin doğrudukları zarara mağdurun katlanmasını kusur esasına bağlamak adil olmayacaktır. Haksız fiil sorumluluğunun düzenlenmesindeki eğilimler için bkz. M. Kemal OĞUZMAN-Turgut ÖZ, Borçlar Hukuku Dersleri, C: II, İstanbul, 1991, s.2.

- 5 Çevre Kanunu Tasarısı Gerekçesi, Danışma Meclisi Tutanak Dergisi. C:18, B. 108-120, 22. 5. 1983/16. 6. 1983, S. 391, s.2; Cevdet YAVUZ, "Türk Hukukunda Çevreyi Kirletenlerin Hukuki Sorumluluğu" Hukuk Araştırmaları, C:15, s. 13, Ocak-Aralık, 1990, s.38. Müellif, Çevreyi kirletenlerin sorumluluğunu "tehlike sorumluluğu" olarak nitelendirmektedir.
- 6 Haluk TANDOĞAN, "Medeni Hukuk Açısından Çevre Kanunu", Çevre Kanununun Uygulanması, TÇSV, Ankara, 1987, s.22; ÇÖRTOĞLU, s.81; Samim ÜNAN, "Gemilerden Sızan veya Bırakılan Hidrokarbonların Yol açtığı Zararlardan Hukuki Sorumluluk", Yayınlanmamış Doktora Tezi, İÜSBE., 1987 s.242; İlhan HELVACI "Çevre Kirlenmesinden Doğan Zararlardan Hukuki Sorumluluk", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 1989, İÜSBE., s. 12; OĞUZMAN-ÖZ, ise bu sorumluluğun mevcut sorumluluklardan hiç birine dayanmadığı görüşündedirler. "Kirlenmeye sebep olan kimi işletme ve tesislerin önemli kirlenme tehlikesi arz eden işletme ve tesisler olması mümkünse de hiç bir önemli tehlike arz etmemesine rağmen çevreyi kirleten şahıslar da Çevre Kanunu'nun 28. maddesindeki sorumluluğa tabi olacaklardır. Esasta çevrenin korunması önemine dayanan bir "sebepl olmadan sorumluluk" kabul edilmiştir. Kusur aranmayan bu sorumlulukta hukuka aykırılığı, çevrenin kirlenmesine sebep olma teşkil edecektir." OĞUZMAN-ÖZ. s.146,147.
- 7 "Sebepl sorumluluğu"nın tek başına yeterli bir ilke olmadığı hakkında bkz. Zahit İMRE, Doktrinde ve Türk Hukukunda Kusursuz Mesuliyet Halleri, İstanbul, 1949, s.1 vd.; Haluk TANDOĞAN, Kusura Davanmayan Sözleşme Dışı Sorumluluk Hukuku, Ankara, 1981, s.1 vd.
- 8 Geniş anlamda sebebiyet sorumluluğu için bkz. Hüseyin HATEMİ, Sözleşme-Dışı Sorumluluk Hukuku, İstanbul, 1994, s 71 vd.

kusurluluğunu ortaya koyabilmeleri çoğu zaman imkansızdır. Çevre için, insanlar için tehlikeli faaliyetlere girişenler, sebep oldukları zararlara katlanmalıdırlar⁹

2- Hakimiyet ve yararlanma alanı: Kişi kendi hukuki alanı içerisinde meydana gelen olaylardan -çevreye zarar verici etkenlerden- başkalarının uğradığı zararları tazmin etmelidir.¹⁰ Kişi aynı zamanda en üst derecede yararlandığı şeylerden doğan zararları da karşılamakla yükümlüdür. İstihdam edenlerin sorumluluğu (BK. m. 55), hayvan idare edenlerin sorumluluğu (BK. m. 56), ev reisinin sorumluluğu (MK. m. 320) objektif özen yükümlülüğünün yerine getirilmemesine dayanır. Şayet sorumlu kişi gerekli özeni gösterdiğini veya gerekli özeni gösterseydi bile zararın önüne geçilemeyeceğini ispat edebilirse sorumluluktan kurtulabilir. Fakat sorumlu kişinin maiyetine tabi şahıs veya malların çevreye verdikleri zararlara karşı ÇK. 28 inci maddesinin açık ifadesi karşısında kurtuluş beyyinesine dayanarak sorumluluktan kurtulabilmesi savunulamayacaktır. Zaten bina maliki (BK. m 58) ve gayrimenkul malikine gerekli özeni gösterdiklerini iddia ederek sorumluluktan kurtulma imkanı tanınmadığından, sırf bu yönüyle ÇK. m. 28'den ayrılan bir yönü yoktur.¹¹ Unutulmamalıdır ki, bu durumlarda ilgili maddelerin uygulanmasına gerek yoktur. Çünkü ÇK. 2/d maddesi doğrudan veya dolaylı olarak çevre kirliliğine sebep olan gerçek ve tüzelkişileri kirleten olarak kabul etmektedir. Çevreyi kirleten maddeleri bulunduran, çevrenin kirlenmesine sebep olan hayvanı idare eden veya kirliliğe yol açan şahsı istihdam eden, çevre kirlenmesine dolaylı olarak sebep olan durumundadır.¹²

3- Hakkaniyet esası: Kusursuz sorumluluğun kabulünün temelinde hakkaniyet ilkesi yatar. Zira makine ve motorun üretim ve ulaştırma alanına yerleşmesiyle bu alanda haksız fiillerin sayısı da arttı. Kusura dayanan haksız fiil sorumluluğunun diğer bütün şartları ispatlanmış olsa bile çoğu zaman kusur şartı belirlenemiyordu. Toplum düzeninde meydana gelen adaletsiz sonuçların önüne geçebilmek için kusursuz sorumluluk ilkesi kabul edildi.¹³ "Hakkaniyet esasına dayanan sorumluluktan maksat, bir kimsenin kusursuz sorumlu tutulması için diğer gerekçeler söz konusu olmamasına rağmen hakimın takdir yetkisine dayanarak hakkaniyet gerektiriyorsa sorumluluğu kabul edebilmesidir. Hakimın hakkaniyet gereği bir tazminatı azaltması da aynı esasın başka bir yönüdür."¹⁴ Ağırlıklı olarak çevreyi kirleten veya bozan faaliyetlerden zarar görenlerden zararını tazmin amacını güden ÇK. 28. maddeye dayanarak tazminat tayininde, hakkaniyet ilke-

9 YAVUZ, s.38.

10 Hakimiyet ve yararlanma alanına dayanan sorumluluk için bkz. TANDOĞAN, Kusura Dayanmayan Sözleşme Dışı Sorumluluk Hukuku, s.5

11 ÇÖRTOĞLU, s.8; TANDOĞAN, Medeni Hukuk Açısından Çevre Kanunu, s.23 ve 36.

12 OĞUZMAN-ÖZ, s. 149.

13 Reşat KAYNAR, Borçlar Hukuku , İstanbul, 1982, s. 138.

14 OGUZMAN-ÖZ, s.3.

lerinden yararlanılabilir. Özellikle¹⁵ çevre kirliliğine ilişkin önlemlerin alınmasında insan ve diğer canlı varlıkların sağlığının korunması amacı, kalkınma çabalarının uzun vadeli değerlendirilmesi¹⁶, zarar görenin korunmasını aşırı derecede zayıflatmayan bir dengenin kurulabilmesi hakkaniyet esaslarından yararlanmayı zorunlu kılar.

4-Fedakarlığın denkleştirilmesi esası: Sorumluluğun dayandığı diğer esaslarda hukuka aykırı bir fiille başkasına zarar verildiği halde fedakarlığın denkleştirilmesi esasında hukuka aykırılığı önleyen bir sebep vardır. Fedakarlığın denkleştirilmesi ilkesinde¹⁷ hukuka aykırı sayılmayan bir sebeple bir şahsa zarar verilmektedir. Fakat hukuka aykırı olmasa da zararın bütünüyle masum olan mağdur üzerinde kalması adaletsiz olacağından, fedakarlığın denkleştirilmesi esası uyarınca fiili hukuka aykırı olmayan fail mağdurun zararına katılacaktır.

Çevreye zarar veren faaliyet her türlü tedbiri almasına rağmen veya bütün tedbirleri almış olsa idi bile, zarara engel olunamayacak haller olabilir. Fakat bu hallerin tespiti zordur. Bu hallere işletmenin teknik açıdan hayli ileri olması, en ileri derecede önlemler alması örnek olabilir. Yine işletmenin ekonomik imkanlarına göre, gerekli teknik önlemleri alması halinde de çevreye verilen zararlardan, üstün çıkan yansıtması koşuluyla fedakarlığın denkleştirilmesi ilkesine göre sorumlu tutulacağı söylenebilir.¹⁸ "Yoksa çevreyi mahvedici faaliyete bazı kısa vadeli yararlar sağlayacağı gerekçesi ile esasen baştan izin verilmemeli, bu gibi zararlar hukuka uygun eylemlerden doğan masum ve kaçınılmaz kader zararları olarak topluma takdim edilmemelidir."¹⁹

Kişi varlığına gelen zararlara kaçınılmaz çevre etkilerinin yol açtığı belirlense bile, Anayasa'nın temel hak ve hürriyetlerle ilgili 12. m., kişi dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığıyla ilgili 17. m. , sağlık hizmetleri ve çevre korunmasıyla ilgili 56. m. hükümleri karşısında söz konusu zarara kişinin katlanma yükümlülüğü savunulamaz. Ayrıca kişinin uğradığı bu tür zararlar Çevre Kanunu 28 inci maddesi uyarınca da tazmin edilecektir.²⁰

15 "Çevre korunması ve çevre kirliliğine ilişkin karar ve önlemlerin alınması ve uygulanmasında insan ve diğer canlı varlıkların sağlığının korunması, alınacak önlemlerin kalkınma çabalarına olumlu ve olumsuz etkileri, fayda ve maliyetleri dikkate alınarak kısa ve uzun vadeli değerlendirmelerin yapılması esastır. "(m.3/b).

16 HATEMİ, s.89-90. Ayrıca bkz. Ruşen KELEŞ, "Çevre ve Siyaset", İnsan Çevre Toplum, s. 178.

17 İlhan ULUSAN, Medeni Hukukta Fedakarlığın Denkleştirilmesi İlkesi ve Uygulama Alanı, İstanbul, 1977, s.2 v.d.

18 ULUSAN, Çevre Kirlenmesinden Doğan Sorumlulukta Fedakarlığın Denkleştirilmesi İlkesi, s.64, 65.

19 HATEMİ, s.90.

20 ULUSAN, Medeni Hukukta Fedakarlığın Denkleştirilmesi İlkesi, s.332-333; ULUSAN, Çevre Kirlenmesinden Doğan Sorumlulukta Fedakarlığın Denkleştirilmesi İlkesi, s.76.

Çevreyi kirletenlerin sorumluluğu yanında, kirlenmenin önlenmesi için yapılan giderlerden sorumluluğun (ÇK. m. 3/e) niteliği üzerinde de durmak gerekir.

Bir görüşe göre çevreyi kirletenlerin, Çevre Kanunu m. 3/e çerçevesindeki sorumluluğu "olağan sebep sorumluluğu" olarak nitelendirilmektedir.²¹ Bu sorumluluk şekline göre kişi hakimiyeti altında bulundurduğu kişiler veya şeylerden objektif özen gösterme yükümlülüğü çerçevesinde sorumludur. Sorumlu tutulan kimse, gerekli özeni gösterdiğini veya gerekli özeni gösterse bile zararın vukuuna engel olunamayacağını ispat edebilirse sorumluluktan kurtulabilecektir. (BK m. 55, BK m. 56, MK. m. 320)²² Bu duruma göre ÇK. m. 3/e'de kirleten, kirlenmeyi önlemek için gerekli her türlü tedbiri almakla yükümlüdür, aksi halde kamu kurum ve kuruluşlarının gerekli tedbirleri almakla yaptıkları harcamaları ödemek zorunda kalacaktır. Fakat kirleten, gerekli bütün tedbirleri aldığını ispat etmekle bu sorumluluktan kurtulabilecektir.

İkinci bir görüşe göre ise, bu düzenleme teknik anlamda bir sorumluluk kuralı değildir. Sorumluluktan ziyade m. 3/e, kirlenmenin önlenmesi için yapılan giderlerin tahsili amacını güden bir "önlem alma ödevi"dir.²³ Önlemlerin alınması her şeyden önce kirletenin ödevidir. Kirletenin gerekli önlemleri almaması veya yetersiz alması durumunda kamu kurum ve kuruluşları gerekli önlemleri alacaklar, yaptıkları harcamaları da 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanama göre tahsil edeceklerdir. Fakat kirleten aldığı önlemlerin yeterli olduğunu ispat ederek bu yükümlülüğünden kurtulabilecektir. Bu yüzden kurtuluş beyyinesi yalnızca önleme giderlerini ödeme yükümlülüğü bakımından getirilebilecek; önleme giderleri yapılmış olsun veya olmasın, doğmuş ve doğacak "zarar"lardan sorumluluk için önlemlerin alındığı gerekçesiyle kurtuluş beyyinesinden yararlanılamayacaktır.²⁴

D. Sorumluluğun Şartları

1. Çevrenin Kirlenmesi veya Bozulması

"Çevreyi kirletenler ve bozanlar sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlarından dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar." (m. 28/1)

Madde metninde kirlenme ve bozulmadan bahsedilmektedir.²⁵ Tanımlar başlığı altında çevre kirliliği şöyle tanımlanmıştır; "İnsanların her türlü faaliyetleri sonucu havada, suda ve toprakta meydana gelen olumsuz gelişmelerle, eko-

21 YAVUZ, s.38, ayrıca bkz ÜNAN, s.243.

22 OĞUZMAN- ÖZ, s.67.

23 ÇÖRTOĞLU, s.81-93; TANDOĞAN, s.22.

24 TANDOĞAN, s.22.

25 "Bozulma" kavramının "kirlenme" kavramı içinde eriyecek nitelikte bir kavram olduğu da belirtilmiştir. Bkz. ÜNAN, s.251.

lojik dengenin bozulması ve aynı faaliyetler sonucu ortaya çıkan koku, gürültü ve atıkların çevrede meydana getirdiği arzu edilmeyen sonuçlardır" (m. 2/c).

Genel olarak çevre müdahaleleri kendi içinde maddi (olumlu), manevi ve olumsuz müdahaleler olmak üzere üç gruba ayrılabilir.²⁶ Yalnız müdahalenin şekli ne olursa olsun çevrenin kirlenmesine veya bozulmasına yol açan etkinin hukuka aykırı bir fiil sonucu doğup doğmamasının bir önemi yoktur. Failin davranışı ya da herhangi bir faaliyet mağdurun bir mutlak hakkını ihlale yönelik olmasa bile çevrenin kirlenmesine yol açmakla, sebep olduğu zararlardan sorumlu olacaktır. Kirlenme vakiasının varlığı karşısında, ayrıca hukuka aykırılık şartı aranmaz. Kirlenme Çevre Kanunu'na aykırı olmakla²⁷ hukuka aykırılık unsuru gerçekleşmiştir.²⁸ Hatta idarenin kirlenme faaliyetine izin veya ruhsat vermiş olması, yaptığı denetimlerde, kirlenme açısından herhangi bir sakınca görmemiş olması, bu neticeyi değiştirmez.²⁹

2. Zarar

Genel olarak zarar; bir kimsenin mal varlığından, rızası dışında meydana gelen azalma olarak tanımlanır. Bu durumda zarar, zarar verici fiil olmasa idi mal varlığının bulunacağı durum ile fiil sonucu aldığı durumu ifade eder.³⁰ Zarar kişiye ilişkin olabileceği gibi eşyaya ilişkin de olabilir. Eşyaya ilişkin zarar da doğrudan doğruya eşyanın özüne etki yaparak onun tahrip olmasına veya kıymetinin azalmasına neden olabilir.³¹ Ayrıca zarar, mal varlığının aktifinin azalması veya mahrum kalınan kârdan ya da pasifin artmasından meydana gelebilir.³² Bu haller maddi zarara ilişkindir. Fakat zarar veren fiil bu etkilerinden başka şahsiyet haklarına da tecavüz etmiş olabilir. Bu anlamda kişinin duyduğu elem ve üzüntü manevi zarar deyimi ile ifade edilmektedir.³³ Manevi tazminat adı altında yapılan ödeme aslında -mal varlığındaki azalmayı ifade eden BK m. 41 anlamında - zararın tazmini değil "manevi tatmin" içindir.³⁴ Acaba kirlenme sonucu mala -eşyaya- verilen zararlar için manevi tazminat istenebilir mi? Kural olarak mala verilen zararlar maddi tazminat yoluyla tazmin edilir.³⁵ Fakat iki halde mala verilen zararlar için manevi tazminat istenebileceği kabul edilmektedir. "Bunlardan birisi aile hatırası teşkil eden ve telafi edilemeyecek nitelikte bir nesne"nin³⁶ za-

26 ÇÖRTOĞLU, s. 1300.

27 ÇK. m.8, m.13, m.14.

28 OĞUZMAN-ÖZ, s. 148; TANDOĞAN, s.28,

29 TANDOĞAN, s.29.

30 4. HD. 20. 9. 1982, E. 1982/6043, K. 1982/7949 (YKD., C. 9, 1983, S. 1, s.46.)

31 TANDOĞAN, H., s.29 ; YAVUZ, s.42.

32 OĞUZMAN-ÖZ, s.29 vd.

33 İbid., s.30. Ayrıca bkz., KAYNAR, s.118-119.

34 REİSOĞLU, s. 132.

35 4. HD., 25. 5. 1992, E. 1991/3135, K. 1992/6953 (YKD.,C. 18, 1992, S 11, s.1691); 15.

HD., 14. 5.1987, E. 1986/4243, K. 1987/2172 (YKD., C. 13, 1987, S 2, s.1217)

36 HATEMİ. s.110

rara uğraması sonucu acı, elem ve ızdırap duyulmasıdır. İkinci hal ise çok sevilen (can yoldaşı) ev hayvanı kapsamına giren kuş, kedi, köpek gibi hayvanların çevrenin kirlenmesinden etkilenecek ölmesidir. Fakat bu haller de BK. 47. maddeye değil BK. 49. maddeye dayanmalıdır.³⁷

Şahsiyet haklarına tecavüz teşkil eden fiil, manevi zarara yol açabileceği gibi ayrıca maddi zararlar da doğurmuş olabilir. Özellikle cismani zarara uğrayan kimse için hem manevi (BK. m. 47)³⁸ hem de maddi zarar (BK. m. 46) söz konusu olabilir. Zarar gören herhangi bir kişi olabileceği gibi bir özel hukuk tüzel kişisi veya bir kamu hukuku tüzel kişisi de olabilir.³⁹

Söz konusu zarar verici fiil -çevreye yapılan müdahale- ÇK. 28. madde anlamında sorumluluğa yol açabilmesi için zarar verici niteliğe bürünmesi gerekir. Neticenin tayininde Çevre Kanunu ve ilgili yönetmeliklerde belirlenen esaslardan hareket edilecektir. "Bir motorlu araç üzerinde veya içinde koma ile veya ses çıkaran başka bir cihaz ile tehlike uyarısı vasfı taşımayan ses yapmak veya yapılmasına sebep olmak yasaktır. Taşıtların sesli uyarıcıları TS-1875 ve TS-2214'e göre yapılan ölçmelerde araçtan 200 m uzaklıkta ve 1.20 m yükseklikte 105-118 dBA olmalı ve frekans spektrumu 1800-3550 hız arasında görünmelidir" (m. 7/3).⁴⁰ "Trafik gürültüsü için temel kriterler 35 dBA 45 dBA aralığında seçilir. Yerleşim yerine ve gün içindeki zaman dilimine bağlı olarak Tablo-3'teki düzeltmeler yapılır" (m. 12/1).

"Hava Kalitesi Sınır Değerleri: İnsan sağlığının korunması, çevrede kısa ve uzun vadeli olumsuz etkilerin ortaya çıkmaması için atmosferdeki hava kirleticilerinin bir arada bulunduklarında, değişen zararlı etkileri de göz önüne alınarak tespit edilmiş konsantrasyon birimleriyle ifade edilen seviyelerdir. Çeşitli hava kirleticileri için uyulması gereken uzun ve kısa vadeli sınır değerler aşağıda verilmiştir" (m. 6/1).⁴¹

"Alıcı su ortamlarında evsel, endüstriyel, tarımsal, deniz trafiği ve benzeri kaynaklardan dolayı kirlenmeye neden olan başlıca etkenler ve problemler şunlardır:

- 37 İbid., Yalnız BK. m.47 gereğince tazmin edilecek manevi tazminat taleplerinin kusursuz sorumluluk hallerinde de söz konusu olabileceği 22. 6. 1966 tarihli İBK (R.G. 22. 6. 1966, S. 12360) ÇK. m.28 açısından da uygulama alanına sahiptir. BK. m.49 için de aynı sonuç kabul edilebilir. "Kusursuz sorumluluk hallerinde sadece maddi zararların kusursuz sorumluluk alanına gireceği ve manevi zararların ise mutlaka kusur sorumluluğu alanında kalacağına ilişkin bir ilke yoktur." HATEMİ, s. 109. Kırş. OĞUZMAN-ÖZ, s. 164.
- 38 ULUSAN, Medeni Hukukta Fedakarlığın Denkleştirilmesi İlkesi, s.330 vd.
- 39 OĞUZMAN-ÖZ, s. 148 ; TANDOĞAN, s.236 (Yargıtay Kararları için bkz. Haluk KONURALP, "Yargıtay Kararlarında Çevre Sorunları", Mahkeme Kararlarında Çevre Sorunları, TÇSV, Ankara, 1986, s.89.)
- 40 Gürültü Kontrol Yönetmeliği, 11. 12. 1986 tarih ve 19308 Sayılı Resmi Gazete.
- 41 Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği, 2. 11. 1986 tarih ve 19269 sayılı Resmi Gazete.

A- Fekal atıklar

B- Organik atıklar

C- Aşırı üretim artışına neden olan besleyici (nutrient) maddelerin olağan değerlerin üzerinde boşaltımı

D-Atık ısı

E- Radyoaktif atıklar

F- Çamur, çöp ve hafriyat atıklarının ve benzeri atıkların boşaltımında oluşan bulanıklık artışı, sığlaşma ve kıyı çizgisi değişimi

G- Yukarıda sayılanların dışında kalan Tehlikeli ve Zararlı Maddeler Tebliğinde sınır değerler getirilen maddeler... (m. 6)".⁴²

Örnek olması için işaret ettiğimiz maddeler kapsamına girmeyen veya belirlenen değerlerin altında kalan müdahaleler ÇK. m. 28'e göre herhangi bir hukuki sonuç doğurmayacaktır. Anlaşılabacağı üzere çevreye yönelik müdahaleler öncelikle ÇK. 28 inci maddesine göre sorumluluğa yol açıp açmayacağı ve ilgili kişilerin bir zarara uğrayıp uğramadıkları bağlantılı olarak değerlendirilecektir. Malum müdahaleler gerçekte çevreyi kirletse ya da bozsa kişilerin tazmin edilmesi gereken herhangi bir zararı yoksa, tek başına zarar verici faaliyetler ÇK. m. 28'e dayanılarak sorumlu tutulamayacaktır. Yalnız kişilerin zarara uğramalarına yol açan çevre müdahalelerinin çevrenin kirlenmesi veya bozulması kavramlarından biri altında değerlendirilmesi zaruretinin pratik bir yararını göremiyoruz. Koku, gürültü, ışınlar gibi çevre müdahalelerinin; kirlenme mi, bozulma mı⁴³ kabul edileceği belli değildir. Bu müdahalelerle çevreye zarar verilip verilmediği, çevreye zarar verilmişse kişilerin etkilenip etkilenmediği nispetinde tazminat sorumluluğu gündeme gelecektir.⁴⁴

Kimi durumlarda, kirlenilen çevreden özellikle hava ve su kirlenmesinden, etkilenecek zarara uğrayan kişi veya şeylerin gerçek zararını tespit güç olabilir. Devamlı olmaya» ve izleri kısa zamanda silinebilen koku, gürültü gibi çevre zararlarının kanıtlanması da zordur. Bütün benzeri hallerde BK m. 42/II'den hareketle hakim, "halin mutad cereyanını. . . nazara alarak" adaletli olacak bir tazminat miktarına hükmetmelidir. Özellikle ihtisas konusu bu alanlarda, bilirkişi raporlarından yararlanılmalıdır.⁴⁵

42 Su kirliliği Kontrol Yönetmeliği, 4. 9. 1989 tarih ve 19919 sayılı Resmi Gazete.

43 Doktrinde bu iki kavramı belirleme çabalarına da rastlanmaktadır. "Tolere edilmeyen çevresel etkiler ya ekolojik dengeyi bozarlar. (ÇK. m.2/e) -ki bu takdir de ÇK m.28 anlamında bir "kirlenme "den (teknik anlamda) söz edilecektir (pollution)- ya da çevrede arzu edilmeyen birtakım sonuçlar doğururlar. ÇK. m.28 anlamında bir "bozulmadan" veya çevreye zarar verilmesinden söz edilebilecektir, "(nuisance)" HELVACI, s.24 ve dpn. 65.

44 YAVUZ, s.39; TANDOĞAN, s.26; OĞUZMAN-ÖZ, s. 147.

45 TANDOĞAN, s.33; YAVUZ, s.42

3. İlliyet Bağı

Çevre kirliliğine yol açan etkiler ile zarar arasında bir uygun illiyet bağı bulunmalıdır. "Hayat tecrübelerine göre, bir fiilin olayların normal akışında meydana getirebileceği zararlarla olan mantıki illiyet bağına uygun illiyet bağı denilmektedir."⁴⁶ Önemli olan objektif olarak kirletici faaliyetin söz konusu zararı meydana getirebileceği, olayların normal akışına göre kabul edilebilmelidir.⁴⁷

Zarar kirletici faaliyetin uygun ve normal sonucu olmalıdır. Fakat kirletici faaliyetlerin birden çok olması durumunda uygun illiyet bağının tespiti güçlük arz eder. Her şeyden önce kirletici etkilerle zarar arasındaki illiyet bağı sorununun değerlendirilmesinde bugünkü teknik gelişmenin ve çevreye müdahaleleri sonucu meydana gelen ekolojik zararların ödetilmesi ve mağdurun korunması, amaçsal yorumla ele alınmalıdır. Zira bu yorum sorumluluk hukukunun genel ve temel kurallarına (zarar görenin korunması vb.) hukukun temel amacına (hak-adalet) uygun düşen objektif bir yorum tarzı⁴⁸ olacaktır. Ayrıca Çevre Kanunu'nda uygun illiyet karinesine yer verilmediğinden⁴⁹ "fiili karinelerin varlığı" ve illiyet bağının gerçeğe yakın görülmesiyle yetinilmelidir. Uygun illiyet bağı içerisinde kirlenme ile meydana gelen zararlardan kirletici faaliyetler müttesilsilen sorumlu tutulacaklardır.⁵⁰

Zarara birden çok kirletici sebepler katılmışsa illiyet bağının değerlendirilmesinde çeşitli ihtimaller ortaya çıkar.

a. Ortak İlliyet

Birden çok sebep birleşerek tek başlarına meydana getiremeyecekleri bir sonuca ulaşıyorlarsa ortak illiyet söz konusudur. Çevreye zarar veren zehirli gazın bileşimlerinin ayrı ayrı işletmelerin atıklarından oluşması veya sulama kanalları kurulmuş bir nehrin iki veya daha çok fabrikanın, Su Kirliliği Kontrol Yönetmeliği'ndeki sınırları aşarak kirlitmeleri halinde ortak illiyet söz konusudur. Dikkat edilmelidir ki, bir fabrikanın atığı değil, fabrikaların birleşik atıkları kirliliğe sebep olmaktadır. Faaliyetlerin aralarında anlaşarak veya birbirlerinden

⁴⁶ OĞUZMAN-ÖZ, s.34

⁴⁷ Yarg. HGK. 6. 3. 1987, E. 1985/4-854, K. 1987/140 (YKD. 1989, S. 11, s. 1527) 4 HD. 27. 10. 1989, E. 1989/3793 K. 1989/18235 (YKD. C. 16, 1990, S. 2, s.203)

⁴⁸ TANDOĞAN, s.32.

⁴⁹ Suların kirlenmeye karşı korunmasına ilişkin 1969 tarihli İsviçre tasarısında şöyle bir karineye yer verilmiştir "Yeri ve kirletici maddelerin niteliği bakımından hesaba katılması gereken işletme ve tesisat kirlenmeye sebep olmuş sayılır". (TANDOĞAN, s.34 ve oradaki Yargıtay kararları, s.53 dph. 63) Krş. "İlliyet bağının tespiti sorunu maslahat ve yerindelik" mülhazalarından etkilenmemesi gereken bir tespit sorunudur. "Gerçek ve yakın illet" araştırılmalıdır. Sorumluluk kapsamını maslahat mülhazaları ile sınırlamak için "normun koruma amacı kuramı"nın kullanılması, endişe verici sübjektif yorumlara yol açabilir." HATEMİ, Sözleşme- Dışı Sorumluluk Hukuku, s.61.

⁵⁰ ÇÖRTOĞLU, s.91.

habersizce zarara sebep olmaları sadece sorumluluğun şekli açısından önem taşır.⁵¹

b. Birlikte İlliyyet (Yarışan İlliyyet)

Birden çok kimse birbirlerinden ayrı olarak bir zarara sebep olur ve bunlardan her birinin fiili tek başına bu sonucu doğurmaya yeterli olursa birlikte illiyetten söz edilir.⁵² Yukarıdaki örneklerde her bir işletmenin zehirli gaz atıklarından çevrenin zarar görmesi veya her bir fabrikanın atıklarının nehri kirletmesi böyledir.⁵³ Bütün bu hallerde zarar görenler kirleticilerden birine başvurarak zararlarının tamamını talep edebilir.

c. Alternatif İlliyyet (Seçimlik İlliyyet)

Zarara birden çok kimsenin fiilinden biri sebep olmasına rağmen, zararın sebebini teşkil eden fiilin tespit edilemediği hallerde alternatif illiyetten bahsedilir.⁵⁴ Birden fazla ve bütünlük arz eden fiillerden her birisi muhtemel "sebeb" (illet) konumundadırlar. Gerçek sebep tespit edilemediğinden, mağduru himayesiz bırakmamak için failleri müteselsilen sorumlu tutmak daha adaletlidir.⁵⁵ İki endüstri tesisinden çıkan gazların bitki örtüsüne zarar vermesi halinde,⁵⁶ bitki örtüsünün hangi işletmeden çıkan gazlardan zarar gördüğü belirlenemiyorsa alternatif illiyet hali söz konusu olacaktır. Fakat tesislerden kaynaklanan zehirli gazla bitkilerin uğradıkları zarar bütünlük arz eden bir olayın parçası olmalıdır.⁵⁷ Ancak bu takdirde iki tesis müteselsilen sorumlu olacaktır.⁵⁸

Görüldüğü gibi ortak, yarışan ve alternatif illiyet hallerinde kirlenmeye katkısı olan faaliyetleri yürütenler, sebep oldukları zararlardan sorumlu tutulacaklardır.

Kirlenmeden zarara uğrayan - davacı - kirlenme ile zarara uğradığını "illiyet bağı"nın varlığını ispat etmelidir. Buna karşılık, davalı da illiyet bağının kesildi-

51 Anlaşma sonucu ortak illiyet kurulmuşsa sorumlular arasında tam teselsül (BK. m.50) birlikte hareket iradesi bulunmaksızın ortak ilişki kurulmuşsa nakis teselsül (BK. m.51) hükümleri uygulanmalıdır. Bkz. OĞUZMAN-ÖZ, s.39, dñn. 54 "Birden çok sebepleri ihdas edenlerin birbirlerinden haberdar olmamaları önceden aralarında anlaşma bulunmaması halinde tam değil, eksik teselsül söz konusu olur (BK. m.51). Örneğin bir gölün kıyısında ayrı ayrı çalışan iki fabrikanın bulunduğu sanayi bölgelerinde her fabrika

bacasından çıkan zararlı gazların civardaki tarlalara ve bahçelere verdiği zararlarda nakis teselsül kuralınca her fabrika zararın tümünden sorumlu tutulabilir". 4. H.D., 19.9.1977 E. 1977/7150, K. 1977/8449 (YKD, C: IV, S. 9, 1978, s. 1466) Ayrıca bkz. Von TUHR, s.436; HATEMİ, s.118,119.

52 REİSOĞLU, s. 140.

53 OĞUZMAN-ÖZ, s.,240.

54 İbid, s.40, REİSOĞLU, s. 140.

55 HATEMİ, s.57; Von TUHR, s.91.

56 ÇÖRTOĞLU, s.91.

57 OĞUZMAN-ÖZ, s.40. Ayrıca bkz. 4. HD, 15. 2. 1983, E. 1983/229, K. 1983/1527 (YKD. C. 9,1983, S. 5, s.685.)

58 ÇÖRTOĞLU, s.91; TANDOĞAN, s.34 ; REİSOĞLU, s. 139,140 ; TUHR, s.89 vd.

ğini ispatlayarak bu karineyi çürütebilir.⁵⁹ Davalının, kirlenmenin; mağdurun veya üçüncü şahsın ağır kusuru sonucu vuku bulduğunu ya da mücbir sebepten kaynaklandığını ispat ederek sorumluluktan kurtulup kurtulamayacağı hakkında Çevre Kanunu'nda bir hüküm yoktur. Bu hallerde kirlenmeye bu olguların sebep olduğu kabul edilebilir. Mesela çok şiddetli bir zelzelede bir fabrikanın yıkılması ve bu yüzden fabrikadaki zehirli kimyasal ürünlerin civardaki dereye karışması böyledir. Çevre kirliliğine, üçüncü şahsın veya mağdurun ağır kusuru ile işlediği fiilin yol açtığı hallerde, kirlenmeye bu şahıslar sebep oldukları için, kirlenmeye yol açan maddelerin sahibinin sorumlu olmayacağı kabul edilebilir.⁶⁰ Ancak mağdurun kusuru yanında fail de kusurlu ise veya üçüncü kişinin ağır kusuruna karşılık failin davranışları da "zarar" sonucunun doğmasına etkili olmuş ise tazminatın indirimi yoluna gidilecektir (BK. m. 44/1). Mücbir sebep halinde de aynı sonuca varılmalıdır.⁶¹ Fabrika örneğinde atıkların "Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği'ne"⁶² aykırı olarak depolanması, yasak atıkların (m. 22) depolanması veya güvenlik amacıyla öngörülen katı atık depo tesislerinin yer seçimindeki şartlara (m. 24) riayet edilmemesi halinde failin de kusuru söz konusudur.

E. Sorumluluğun Sonuçları

1. Tazminat Davası

Çevrenin kirlenmesi sonucu zarara uğrayan kimse (mağdur), uğradığı zararın tazminini kirlileti faaliyetini yürüten işletme veya tesisi işletenlerden⁶³ talep edebilir. "Çevreyi kirletenler ve çevreyi bozanlar sebep oldukları kirlenme ve bozulmadan doğan zararlardan dolayı kusur şartı aranmaksızın sorumludurlar" (m. 28). Maddeden anlaşılacağı üzere çevreyi kirletenin veya bozanın malik veya ruhsat sahibi olması şart değildir. Kiracılık (adi veya hasılat), intifa hakkı sahipliği sorumluluk açısından önemli değildir. Ayrıca ÇK. m. 28 sadece tazminat sorumluluğunu kabul etmektedir. Eski hale iade ve tehlikenin izalesini isteyebilme imkanlarından bahsedilmemektedir. Bu önemli imkanlar hakkında Çevre Kanunu'nda açık bir hüküm olmadığından hareketle ÇK. m. 28/2'nin genel hükümlere yaptığı atıftan yararlanılmaktadır.⁶⁴ Konuyu ileride ele alacağımızdan, şimdilik ÇK. m. 28/2'nin genel hükümlere yaptığı atfın, genel hükümlerden doğacak tazminat sorumluluğuna ilişkin olduğuna işaret etmekle yetinelim.

Tazminat talebiyle ilgili olabilecek bir başka sorun ÇK m. 3/e'de kabul edilen kirlenmenin önlenmesi ve sınırlandırılması için yapılan giderleri ödeme borcu

59 HATEMİ, s.53 vd.

60 OĞUZMAN-ÖZ, s. 149. Ayrıca bkz. TANDOĞAN, s.34.

61 HATEMİ, s.54 vd.

62 14. 3. 1991 tarih ve 20814 sayılı Resmi Gazete.

63 "İşleten tesisat veya işletme zarara sebep olduğu anda, işletmenin yararına ve hesabına, rizikoyu taşıyan kimsedir; bu kimse işletme veya tesisat malzeme ve personel üzerinde fiilen ve doğrudan egemenlik icra eden kimsedir." TANDOĞAN, s.25.

64 ÇÖRTOĞLU, s.96; YAVUZ, s.43; TANDOĞAN, s.551, dph. 57.

ile⁶⁵ ilgili hükümdür. Gerekli önlemlerin alınmasıyla gelecekteki zararın doğması önlenmişse artık zarar bulunmadığından sorumluluktan da bahsedilemeyecektir.⁶⁶ Önleme masraflarının, bunları yapanın iradesi hilafına mal varlığında bir eksilmeye yol açtığı kabul edilse bile,⁶⁷ önleme masrafları yalnızca zararın belli bir kısmını oluşturur. Fakat masraflar mal varlığından rıza ile çıkarılan eksikliği, sorumluluğa esas olan zarar ise, rıza hilafına olan eksikliği ifade eder.⁶⁸

ÇK. m. 28 kural olarak kusursuz sorumluluk esasını benimsemiş olduğundan kusurun derecesi nazara alınmasa da tazminatın tayininde hal ve mevkiin icabına göre, tazminat tayinini öngören BK. m. 43/1'in, ÇK. m. 28'e dayanan tazminat davası için de özel bir öneme sahip olduğu kabul edilmektedir.⁶⁹

2. Eski Hale İade ve Tehlikenin Giderilmesi Talebi

Eski hale iade talebinden, Çevre Kanunu anlamında sorumluluğa yol açan, çevreye müdahale teşkil eden tecavüz sebebinin, bertaraf edilmesi, ortadan kaldırılması anlaşılabacaktır. Komşuluk hukukuna dayanan mülkiyet hakkının taşkın kullanılması sonucu, bu taşkınlığı meydana getiren sebebin ortadan kaldırılması MK. 656'ya dayanılarak talep edilebilmektedir.⁷⁰ Tehlikenin izalesi talebi ise, herhangi bir zarar tehlikesi durumunda, tehlikeye maruz kalan kimsenin zarar meydana gelmeden, tehlikenin giderilmesini talep edebilme hakkına dayanır.⁷¹

ÇK. m. 28/2'nin kirletenin meydana gelen zararlardan ötürü genel hükümlere göre de "tazminat" sorumluluğunu saklı tutan hükmünden hareketle, zarar görenlerin, çevreyi kirletenlere karşı, MK. m. 656'daki talep ve dava imkanlarına' -tazminat davası, eski hale iade davası, tehlikenin izalesi davası- sahip oldukları savunulmaktadır.⁷² ÇK. m. 28/2 incelendiğinde kirletenin meydana gelen zararlardan -şartları varsa- ayrıca genel hükümlere göre de "tazminat" sorumluluğunun gündeme gelebileceğini belirttiği, alınması gereken önlemlerden hiç bahsedilmediği görülür. Bu yüzden eski hale iade ve tehlikenin giderilmesi talebi ÇK. m. 28/2 ile sağlam bir temele oturtulamaz.⁷³

65 Kirlenmenin önlenmesi ve sınırlandırılması için yapılan giderlerden sorumluluk teknik anlamda bir sorumluluk değil, kanunla yükletilmiş bir "önlem alma ödevi"dir. ÇÖRTOĞLU, s.93; TANDOĞAN, s.22; krş. YAVUZ, s.28.

66 TANDOĞAN, s.22.

67 HATEMİ, s.93.

68 TANDOĞAN, s.22 ve s.42 dpn.15; ayrıca bkz. TUHR, s. 125.

69 OĞUZMAN-ÖZ, s. 150.

70 OĞUZMAN, SELİÇİ, s.531.

71 İbid., s.532

72 YAVUZ, s.43., Krş. ÇÖRTOĞLU, s.94-95. '

73 Başka bir görüşe göre de çevrenin kirlenmesi veya bozulmasından zarar gören MK. m.896-897 uyarınca zilyetliği tecavüze uğradığı gerekçesiyle bu tecavüzün durdurulmasını, önlenmesini ve zararın giderilmesini talep edilecektir. HELVACI, s.51-56.

Çevre Kanunu m. 8/2'ye göre "kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda ilgililer kirlenmeyi önlemek, kirlenmenin meydana geldiği hallerde kirleten kirlenmeyi durdurmak, kirlenmenin etkilerini gidermek veya azaltmak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdürler." Şu halde kirlenme ihtimalinin bulunduğu durumlarda, "zarar tehlikesine maruz bulunanlar" kirlenme tehlikesinin önlenmesini, kirlenmenin meydana geldiği hallerde zarara uğrayanlar, kirlenmenin durdurulması, etkilerinin bertaraf edilmesini⁷⁴ dava yoluyla isteyebileceklerdir.⁷⁵

Çevre Kanunu m. 8/2'deki bu imkana karşılık söz konusu tedbirler için başka kanuni dayanak aramaya gerek olmamalıdır.⁷⁶

3. Zamanaşımı

ÇK.'da m. 28'e dayanarak açılacak tazminat davalarının zamanaşımı süresi hakkında herhangi bir bilgi yoktur. Çevre Kanunu m. 28'e dayanan sorumluluk, niteliği gereği kusur aranmayan bir haksız fiil sorumluluğu olduğundan kirlenene karşı açılacak tazminat davalarının zamanaşımı süresi BK. m. 60 hükümlerine tabi olmalıdır.⁷⁷ Bu durumda çevrenin kirlenmesi nedeniyle maddi veya manevi tazminat istenmesine ilişkin dava hakkı, kirlenmeden zarar görenin, zararı ve kirleneni öğrenmesinden itibaren 1 yıl ve her halde zarara sebep olan fiilin meydana gelmesinden itibaren 10 yıl geçmesi ile zamanaşımına uğrar. (BK m. 60/1) BK. m. 60'daki süre, "hak düşürücü" süre olmadığından, tazminat davası hakkı zamanaşımına uğrasa bile, hakim bu durumu kendiliğinden nazara alamayacaktır.⁷⁸

Kirlenmeden zarar gören bir tüzelkişi ise sürenin işlemeye başlaması için tüzelkişi adına hareket etmeye yetkili organın veya kişinin zararı ve kirleneni öğrenmiş olması gerekir,⁷⁹ Bir yıllık ve on yıllık zamanaşımı süresi özellikle süreklilik arz eden kirlenme fiilinin sona erdiği tarihten itibaren işlemeye başlayacaktır.⁸⁰

74 Kirlenme tehlikesinin önlenmesi, kirlenmenin durdurulması, etkilerinin bertaraf edilmesinin istenebilmesi, imkanları karşısında kirlenmenin azaltılması için gerekli tedbirlerin alınmasının da istenebilmesi hem pek hafif hem de gereksizdir.

75 OĞUZMAN-ÖZ, s. 144.

76 ÇK. n.30'a göre çevreyi kirleten veya bozan faaliyetlerden zarar görenler veya haberdar olanlar, idari makamlara başvurarak, kirletici faaliyeti durdurmasını isteyebilirler. İdarenin kirletici faaliyeti durdurmaması veya sessiz kalması halinde izlenecek yargısal prosedürü önceki bölümde incelemiştik. Bunun dışında ÇK. m.30 kirlenme veya bozulmadan zarar görenler veya haberdar olanlara kirlenme veya bozulmanın durdurulması için adli mahkemeler de dava açma hakkı tanımamaktadır. Ayrıca Bkz. TANDOĞAN, s.33; ÇÖRTOĞLU, s.96.

77 OĞUZMAN-ÖZ, s.150; TANDOĞAN, s.40'da haklı olarak ÇK. m.28 kapsamına hukuka aykırı olmayan (haksız fiil oluşturmayan) fiillerde gireceğinden kirleten fedakarlığın denkleştirilmesi ilkesi uyarınca sorumlu tutulabileceğine göre BK. m. 60'a yollama yapılması gerektiği belirtilmiştir.

78 3. HD. 14. 12. 1987, E 1987/10893. K. 1987/12156 (YKD. C. 14, 1988, S. 4, s.474)

79 11. HD., 21. 11. 1974,2879/3105 (YKD., 1976, s.194).

80 OĞUZMAN-ÖZ. s. 150, BK. m.60 hakkında daha fazla bilgi için a.g.e. s.53 ve ayrıca TUHR, s.412 vd. REİSOĞLU, s. 198 vd.

II. ÇEVRE HUKUKUNDA YAPTIRIMLAR

Çevre hukukunun uluslararası kaynaklarında hukuka aykırı bir eylem sonucunda çeşitli yaptırımlar öngörülmektedir. Bu yaptırımların birçoğu bağlayıcı olmamakla birlikte, devletler arasındaki ilişkilerinde düzenleyici hukuksal metinler olarak ortaya çıkmaktadır.

Çevrenin korunmasına yönelik olarak ortaya konan uluslararası metinler, ilgili ülkenin yasama organı tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girer ve değiştirilmesi mümkün olmayan yasal kurallar olarak işlevlerini sürdürür ve herkesi bağlar.

Hukuka aykırı eylemler kural olarak yaptırımlarla cezalandınırlar. Yaptırımın süresi, etkisi ve bağlayıcılığı yasalarla belirlenmiştir. Yaptırımları; ilgilendirdikleri yargı konularına göre idari ve kazai yaptırımlar olarak başlıca iki ana kısımda inceleyebiliriz. Bununla birlikte özellikle son yıllarda gittikçe önem kazanan etik yaptırımlara da değinilecektir. 2872 sayılı Çevre Yasası'nda cezalar üçe ayrılmıştır:

1. İdari nitelikteki cezalar (20, 21 ve 22 nci maddeler); Bunlar da kendi aralarında üçe ayrılmıştır:

- a. Gerçek kişilere verilecek idari cezalar,
- b. Kuruluş ve işletmelere verilecek idari cezalar,
- c. Gemiler için verilecek cezalar.

2. Mahkemece verilecek cezalar (26 ncı madde); hapis cezalarını düzenler.

3. Diğer kanunlarda yazılı cezalar; 27 nci madde. Çevre Kanunu'nda yazılı fiiller hakkında verilecek idari nitelikteki cezalar, bu fiiller için diğer kanunlarda yazılı cezaların uygulanmamasına engel olmayacağı belirtilmektedir.

2872 sayılı Çevre Yasası'nın en önemli özelliği bir çerçeve kanun olmasıdır. Bu yüzden çeşitli alanlardaki uygulamalar, sonradan çıkarılan yönetmeliklere bırakılmıştır. Bu amaçla 1992 tarihi itibarıyla 12 yönetmelik çıkarılarak, uygulamaya biçim verilmiştir.

A. İdari Yaptırımlar

İdari yaptırımlar yönetim hukukunun konusunu ilgilendirir. Yönetimin yapılan denetlemelerde kurallara aykırı davranışlar karşısında verdiği ceza türleridir. Çevre Yasası'nın 20, 21 ve 22 nci maddelerinde düzenlenmiştir. Bu cezalar hürriyeti bağlayıcı nitelikte değildir. Para cezaları, kapatma, kaldırma, kısıtlama, sınırlama, işletme ruhsatının iptal edilmesi gibi yaptırımları içerir.

1. İzin

İzin aslında bir yaptırım değildir. Ancak burada bir yaptırım olarak görmemizin temel nedeni izin almanın bir faaliyetin başlatılması için gerekli olmasından kaynaklanan etkisinden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle izin, hukuka uygun bir ortamı sağlamaktadır.

İzin; işletmenin faaliyete geçmeden önce çevresel standartlara olan uygunluğunu denetlemeye yaramaktadır. Bu amaçla birçok devlet sistemlerinde ya çevre yasaları içinde ya da özel kanunlarda izin sistemine yer verilmiştir. Örneğin Federal Almanya'da 1974 tarihli Federal Emisyon Kanunu, Demokratik Alman Cumhuriyeti'nde 1970 tarihli Ulusal Çevre Kanunu, İsveç'te 1969 tarihli Çevreyi Koruma Kanunu ve İngiltere'de 1974 tarihli Kirlenmeyi Koruma Kanunu izin sistemini gerekli kılmıştır.⁸¹

Ülkemizde de 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 11 inci maddesi de aynı yönde Lir düzenleme getirmiştir.

"Gerçekleştirilmesi planlanan kurum, kuruluş ve işletmeler mevzuatta öngörülen arıtma tesis veya sistemlerini müstakil veya ortak olarak kurmakla yükümlüdürler. Arıtma tesis veya sistemleri kurup işletmeye hazır hale getirilmedikçe; kurum, kuruluş ve işletmelere işletme ve kullanım izni verilmez.

İşletme izni alarak faaliyete geçen herhangi bir kurum, kuruluş veya işletme, faaliyetlerinde değişiklikler yapmayı ve tesisini büyümeyi planladığında girişimlerini önceden mahallin en büyük mülki amirine haber vermekle yükümlüdür. Mülki amir durumu derhal Çevre Bakanlığına bildirir.

Her türlü atık ve artıkların arıtılması, uzaklaştırılması veya zararsız hale getirilme ile yükümlü kuruluşlar da bu işlemlerin yerine getirilmesinde çevreye zarar vermeyecek önlemleri alırlar.

Atık ve artıkların doğrudan veya dolaylı şekilde alıcı ortama verilmesinde uygulanması gereken teknik usuller alıcı ortamın özelliği ve ortamdan yararlanma imkanları göz önünde tutularak yönetmelikle belirlenir."

2.11.1986 tarih ve 19269 sayılı RG'de yayımlanan "Hava Kalitesi'nin Korunması Yönetmeliği'nin 16 ncı maddesinde ilgili mülki makama yapılacak yazılı başvuru ile birlikte verilmesi gereken teknik veriler, açıklamalar ve çizimler gibi dokümanların özellikleri izin almak için ön koşul olarak belirlenmiştir. İlgili yönergede; genel bilgiler ana başlığı altında 15, kullanılan hammaddeler ve ürünler ile ilgili bilgiler ana başlığı altında 7, yakıt ve yakıcılarla ilgili bilgiler ana başlığı altında 5, emisyon ve tedbirler hakkında bilgiler ana başlığı altında 9 ayrı

81 KANTAR, H.Elvend, "Çevre Korunmasını Sağlayıcı İdari Tedbirler ve Müeyyideler", s.68- 69.

veri istenmektedir. Böylece izin ile kuruluşun çevreye olan etkilerini önceden saptamak mümkündür.

Bununla birlikte birçok tüzük ve yönetmelikte de izin ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin Radyasyon Güvenliği Tüzüğü'nün⁸² 14, 15, 16 ve 17 nci maddeleri izinleri düzenlemektedir. Bu bağlamda radyasyon ve kaynaklarının taşınması, transit geçişi, ülkeye giriş ve çıkışları Türkiye Atom Enerjisi Kurumu'nun yazılı izni ile olabilmektedir. Lisans almış olması, izin alma yükümlülüğünü ortadan kaldırmaz. Aynı şekilde Radyasyon Güvenliği Yönetmeliği'nin⁸³ İkinci Bölümünde; 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61 ve 62 nci maddelerinde; ithalat, ihracat ve taşıma izinleri düzenlenmektedir.

Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği'nin Altıncı Bölümü'nün 37, 38, 39, 40, 41, 42 ve 44 üncü maddeleri de atık suların boşaltım izni esaslarını düzenlemektedir.

Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliğinde⁸⁴ üçüncü bölümde "depozito ve geri dönüşüm (kota) uygulaması" başlığı altında, kota uygulaması için izin gerektiği belirtilmektedir.

'Akdeniz'in Gemilerden ve Uçaklardan Vaki Olan Boşaltma Sonucunda Kirlenmeden Korunmasına Dair Protokol'ün⁸⁵ 5, 6 ve 7 nci maddeleri Akdeniz'e atık boşaltılabilmesi için her defasında önceden ilgili ülkenin makamlarından izin alınmasını gerekli kılmıştır.

2. Sınırlamalar, Kısıtlamalar ve Yasaklamalar

Sınırlama ile kuruluşun faaliyetinden dolayı çevreye verebileceği emisyon miktarının en üst sınırları belirlenmektedir. Bu sınırların aşılması durumunda diğer cezai yaptırımlar gündeme gelmektedir. Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliği'nin⁸⁶ 41 inci maddesi; toplam emisyon miktarının sınırlaması, 42 nci maddesi; yakıt ve hammadde sınırlamasını, 44 üncü maddesi de maddeler, ürünler ve yakıtlarla ilgili kısıtlamaları düzenlemektedir. Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliğinin⁸⁷ 45 inci maddesinde de, arıtma çamurlarının tarımda kullanılmalarının sınırlamalarını ve yasaklarını düzenlemektedir.

Radyasyon Güvenliği Yönetmeliği'nin⁸⁸ İkinci Kısımında Birinci ve İkinci Bölümlerinde doz sınırlamaları yapılmaktadır.

82 24.7.1985 tarih ve 85/9727 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 7.9.1985 tarih ve 18861 sayılı Resmi Gazete.

83 6.9.1991 tarih ve 20983 sayılı Resmi Gazete.

84 14.3.1991 tarih ve 20814 sayılı Resmi Gazete (Değişik: 3.4.1991 tarih ve 20834 sayılı Resmi Gazete.)

85 12.6.1981 tarih ve 17368 sayılı Resmi Gazete.

86 2.11.1986 tarih ve 19269 sayılı Resmi Gazete.

87 14.3.1991 tarih ve 20814 sayılı Resmi Gazete. (Değişik:3.4.1991 tarih ve 20834 sayılı Resmi Gazete)

88 6.9.1991 tarih ve 20983 sayılı Resmi Gazete.

Nükleer Maddelerin Fiziksel Korunması Hakkında Sözleşme'nin⁸⁹ EK I'de; EKII'de 'Sınırlandırılan Nükleer Maddelerin Uluslararası Taşınmasında Uygulanacak Olan Korunma Düzeyleri'nde; nükleer maddelerin taşınması konusunda kısıtlamalar öngörülmüştür.

Akdeniz'in Kara Kökenli Kaynaklardan Kirlenmeye Karşı Korunması Protokolü'nde;⁹⁰ 5, 6 ve 7 nci maddelerinde sınırlamalar öngörülmüştür.

Su Kirliliği Kontrolü Yönetmeliği'ne⁹¹ baktığımızda Dördüncü bölümde 16, 17,18, 19, 20, 21, 22, 23 ve 24 üncü maddelerinde su kalitesinin korunması konusunda bir dizi esasları ve yasaklamaları getirdiğini görüyoruz.

Akdeniz'de Özel Koruma Alanlarına İlişkin Protokol'ün⁹² 7 nci maddesinde; özel koruma alanlarında uygulanacak yasaklamalar düzenlenmektedir.

3.İşletme Ruhsatının İptali

Katı Atıkların Kontrolü Yönetmeliği'nin 43 üncü maddesi işletme ruhsatının iptalini düzenlemektedir.

"Bakanlık, büyükşehir belediyeleri veya belediyeler ile mahallin en büyük mülki amirince yapılacak kontrollerde; tesisin işletme ruhsatına uygun olarak çalıştırılmadığının, ürün ve atık kalitesinin yönetmelikte istenen özelliklerde olmadığına, hava, gürültü emisyonlarının veya tesise ait atık suların ilgili yönetmeliklerde istenen şartları sağlamadığının tespit edilmesi halinde, hatanın giderilmesi için işletmeciyi, kontrolü yapan merci olarak ikaz eder. Hatanın düzeltilmesi için verilen süre, hatanın önemine ve kaynağına göre bir ay ile bir yıl arasında değişir. Şehirden toplanan katı atığın özelliğinden dolayı hatanın düzeltilmeyeceği anlaşılırsa, ruhsatı veren merci tarafından, Bakanlığın da görüşü alınarak, işletme ruhsatı iptal edilir. Yapılan kontrollarda işletme ruhsatı süresi biten tesislere, mevcut işletme şartlarında çalıştırılmasının insan ve çevre sağlığı açısından mahzurlu görülmesi, söz konusu işletme şartlarının düzeltilmeyeceğinin anlaşılması halinde, işletme ruhsatı yenilenmez."

Görüldüğü gibi yapılan kontroller sırasında yönetmeliklere aykırı olarak faaliyetlerini sürdüren işletmelere önce bu sakıncalarını gidermek için uygun bir süre verilmekte, bu süre zarfında sakıncalar giderilmez ise işletme ruhsatının iptal edilmesi yoluna gidilmektedir.

89 8.11.1984 tarih ve 3070 sayılı Kanun ile onaylanan bu sözleşme, 24.6.1986 tarihli ve 86/10753 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla onaylanarak, 7.8.1986 tarih ve 19188 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

90 18.2.1987 tarih ve 87/11520 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla onaylanarak, 18.3.1987 tarih ve 19404 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

91 4.9.1988 tarih ve 19919 sayılı Resmi Gazete.

92 7.10.1988 tarihli ve 88/13151 sayılı BKK ile onaylanarak, 23.10.1988 tarih ve 19968 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

4. Kapatma ve Kaldırma

Hava Kalitesinin Korunması Yönetmeliğinin 25 inci maddesinin ikinci bendi; gerekli izin alınmadan kurulan, işletilen veya değişikliğe uğratılan tesislerin yetkili makam tarafından kapatılmasını veya kaldırılmasını mümkün kılmaktadır. Aynı maddenin üçüncü bendinde; yetkili makamın bir tesisi çalıştıran kişinin çevrenin korunması için uyulması gerekli şartlara uymadıkları hakkında bilgi edinirse, tesisin bu kişi veya operatör tarafından işletilmesini men edebilir. Tesisin işleten kuruluş, tesisin güvenilir bir kişi tarafından işletilmesi için yeniden izin başvurusunda bulunabilir. Bu başvuru üzerine verilebilecek izin şarta bağlı olabilir.

Gürültü Kontrol Yönetmeliği'nin⁹³ 32 nci maddesinde; 2872 sayılı Çevre Yasası'nın uygulandığı yerlerde (fabrika, atölye, işyeri ve eğlence yeri sahipleri) mahallin büyük mülki amiri tarafından verilecek bir aylık süre zarfında durumu düzeltmedikleri takdirde, kuruluşları kısmen veya tamamen, süreli veya süresiz olarak kapatılabilir.

5. Para Cezaları

Yasa koyucu, çevrenin korunmasına ilişkin önlemlerin ve yasakların ihlali halinde idari nitelikte cezalar öngörmüştür. Bu yaptırımların uygulanabilmesi için, 2872 sayılı Çevre Yasası'na dayanılarak çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen standartların aşılması gereklidir.

Verilecek para cezalarının günün koşullarına uygun olabilmesi için 14 Aralık 1988 tarih ve 20019 sayılı RG'de yayınlanan Türk Ceza Kanunu'nun infaz hukuku ile ilgili kısımlarındaki aksaklıkların giderilmesiyle, ağır ve hafif para cezalarının günümüz koşullarına uygun bir biçimde belirlenmesine dayanak oluşturulmuştur. Bu değişikliklerle Ceza Yasası'na 5 ek madde konulmuştur:

1. Paranın belli ölçüde satın alma gücünü kaybetmesi durumunda, para cezalarının bu değer düşüşü ile orantılı olarak ve otomatik olarak artırılması için "katsayı" sisteminin uygulanması esas alınmıştır.
2. Artırım konusu olacak para cezaları kapsamı arasına idari ve disiplin nitelikte olan tüm para cezaları alınmıştır.
3. Artırıma tabi tutulacak para cezaları ile ilgili hesaplama yapılırken, devlet memurları maaş katsayısında 1988 yılı Bütçe Yasası'nda belirtilen 84 rakamına göre, her 75 puan artışı (1) bir olarak kabul edilmiştir.
4. Yasada belirtilen para cezası miktarının, birim sayısı ile çarpılarak, bulunacak miktarın suç fiillerine para cezası olarak uygulanması getirilmiştir.

93 11.12.1986 tarih ve 19309 sayılı Resmi Gazete.

5. 1939 tarihinden 1987 yılına kadar yürürlüğe giren yasalardaki para cezaları 180 ile 3 misli biçimde artırılmıştır.

Tüm açıklamaların ışığında 2872 sayılı Çevre Yasası'nın 20, 21, 22 nci maddeleri kapsamına giren durumlarda, ihlallerin ortaya çıkması halinde para cezaları için uygulanacak formül aşağıdaki gibidir:

Suçun işlendiği tarihteki memur maaş katsayısı – 84+ 75 x 3 x ilgili yasadaki miktar

(3) çarpanı; ek madde ile getirilen misli miktarıdır.

Gerçek kişilere 1.7.1997 tarihi itibarıyla (4475) memur maaş katsayısına göre verilen para cezaları miktarları şöyledir:

Kirlenme yasağı: Yasanın 8/1 inci maddesindeki yasağa uymayanlar için;

$$4475-84 \div 75 \times 3 \times 100.000= 17.500.000 \text{ TL.}$$

8/2 nci maddeye uymayanlar için;

$$4475-84 \div 75 \times 3 \times 500.000= 87.800.000 \text{ TL.}$$

Çevre korunması: 9/2 nci maddesindeki yasağa uymayanlar için;

$$4475-84 \div 75 \times 3 \times 100.000= 17.500.000 \text{ TL.}$$

İşletme izni ve haber verme yükümlülüğü: 11/1 inci maddeye uymayanlar için;

$$4475-84 - 75 \times 3 \times 1.000.000= 175.000.000 \text{ TL.}$$

11/2 nci maddeye uymayanlar için;

$$4475-84 \div 75 \times 3 \times 300.000= 52.500.000 \text{ TL.}$$

11/3 üncü maddeye uymayanlar için;

$$4475-84 \div 75 \times 3 \times 500.000= 87.800.000 \text{ TL.}$$

Denetim: 12 nci maddeye uymayanlar için;

$$4475-84 \div 75 \times 3 \times 500.000= 87.800.000 \text{ TL.}$$

Zararlı kimyasal maddeler: 13 üncü maddeye uymayanlar için;

$$4475-84 \div 75 \times 3 \times 1.000.000= 175.000.000 \text{ TL.}$$

Gürültü yasağı: 14 üncü maddeye uymayanlar için;

$$4475-84 \div 75 \times 3 \times 50.000= 8.780.000 \text{ TL.}$$

Bu eylemler kuruluş ve işletmeler tarafından işlendiği takdirde, bu rakamlar 3 katı ile çarpılarak ceza miktarı bulunur. 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 1182 nci maddesine göre bilanço esasına göre defter tutmakla yükümlü kuruluş ve işletmelere ise bu cezalar 5 katı olarak uygulanır.

Gemi ve Deniz Araçlarına Verilecek Cezalarda Suçun Tespiti ve Cezanın Kesilmesi Usulleri İle Kullanılacak Makbuzlara Dair Yönetmelik'in⁹⁴ 16 ncı maddesinde para cezalarını öngörmüştür. 2872 sayılı Yasanın 4.6.1986 tarih ve 3301 sayılı Yasa ile değişik 22 nci maddesi, kirletme yasağına uymayan deniz araçlarına para cezaları öngörmüştür.

Kıyı Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik'in⁹⁵ 21 inci maddesinde de para cezaları öngörülmektedir.

6. Tazminat

Bir faaliyet sonucu onarılamayacak zararlar ortaya çıkmış ise, o zaman bu zararın tazmin edilmesi gerekir. Özellikle nükleer kazalardan kaynaklanan zararların insan ve diğer canlılar için hayati bir tehlikesi bulunduğundan, nükleer kazalardan dolayı oluşan zararlara karşı tazminat her zaman gündemde olmuştur. Nitekim yapılan uluslararası anlaşmalarda da tazminat hükümlerine sıkça rastlamaktayız.

Nükleer Enerji Sahasında Hukuki Mesuliyete Dair Sözleşme⁹⁶ hükümlerinde de tazminat öngörülmüş. Sözleşmenin 3, 4, 5 ve 6 ncı maddeleri sorumlulukları düzenlerken; 7 nci madde de tazminat hükümlerini düzenlemiştir.

Akdeniz'in Kirlenmeye Karşı Korunmasına Ait Sözleşme'nin⁹⁷ 12 nci maddesi sorumlulukların ve tazminatın saptanmasına ilişkin yöntemlerin belirlenmesi ve kabulü için taraflar arasında işbirliğini öngörmektedir.

Nükleer Kaza veya Radyolojik Acil Hallerde Yardımlaşma Sözleşmesi'nin⁹⁸ 10 uncu maddesinde; talepler ve tazminatlar düzenlenmiştir.

B. Kazai Yaptırımlar (Hapis)

Çevre Yasası'nın 12 nci maddesi denetimi düzenlemektedir. Bu bağlamda; "kuruluş ve işletmeler faaliyetlerinin denetlenmesi için kullandıkları yakıtların, atıkların ve artıkların özellik ve miktarlarına ilişkin bilgileri sürekli ve düzenli olarak belirlemek, bu hususu belgelemek ve bunları Çevre Bakanlığı'na bildirmekle yükümlüdürler." 12 nci maddede belirtilen belge düzenleme ve bildirme yükümlülüğüne aykırı hareket edenler için 26 ncı maddede mahkeme kanalıyla hapis cezalarının verilmesine olanak tanınmıştır.

94 3.11.1987 tarih ve 19623 sayılı Resmi Gazete.

95 3.8.1990 tarih ve 20594 sayılı Resmi Gazete.

96 8.5.1961 tarih ve 299 sayılı Kanunla onaylanarak, 13.5.1961 tarih ve 10806 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu sözleşmeye 1.6.1967 tarih ve 878 sayılı Kanunla onaylanarak, 13.6.1967 tarih ve 12620 sayılı RG'de yürürlüğe giren bir "Ek Protokol" eklenmiştir.

97 31.10.1980 tarih ve 2328 sayılı Kanunla onaylanan bu sözleşme ile iki protokol ve ekleri, 7.12. 1981 tarih ve 17368 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

98 8.6.1990 tarih ve 90/565 sayılı BKK ile onaylanarak, 3.9.1990 tarih ve 20624 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

"12 nci maddede gösterilen belgeleme yükümlülüğünü yerine getirirken gerçeğe aykırı belge düzenleyenlere fiil daha ağır bir cezayı gerektirmediği takdirde, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası hükmolunur.

12 nci maddedeki yükümlülüğü yerine getirirken yetkili makamlara yanlış ve yanıltıcı bilgi verenlere altı aydan iki yıla kadar hapis cezası verilir."

C. Uyuşmazlıkların Çözümü

Uluslararası sözleşmelerden dolayı ortaya çeşitli uyuşmazlıklar çıkabilmektedir. Bu uyuşmazlıkların giderilmesi için de çeşitli sözleşmelerde bazı hükümler öngörülmüştür.

Akdeniz'in Kirilenmeye Karşı Korunmasına Ait Sözleşme'nin 22 nci maddesinde anlaşmazlıkların çözülmesi için "Hakemlik Usulü" oluşturulmuştur. Sözleşme'nin Ek A kısmı; hakemlik usulünün ayrıntılarını düzenler.

Nükleer Kaza veya Radyolojik Acil Hallerde Yardımlaşma Sözleşmesi'nin⁹⁹ 13 üncü maddesinde uyuşmazlıkların çözümlenebilmesi için taraflar arasında hakemlik kurumu olarak Uluslararası Adalet Divanı kabul edilmiştir.

Uzun Menzilli Sınırlar ötesi Hava Kirilenmesi Sözleşmesi'nin¹⁰⁰ 13 üncü maddesinde uyuşmazlıkların çözümü konusunda, herhangi bir uyuşmazlık çözüm yolunu kullanabilecekleri belirtilmiştir.

Avrupa'nın Yaban Hayatı ve Yaşama Ortamlarını Koruma Sözleşmesi'nin¹⁰¹ 18 inci maddesi, anlaşmazlıkların çözümlenmesi konusunda başkaca bir yöntem önerilmemiş ise Avrupa Birliği bünyesinde bir "Hakemlik Mahkemesi"ni önermektedir.

Denizlerin Gemiler Tarafından Kirletilmesinin Önlenmesine Ait Uluslararası Sözleşme'nin (MARPOL-73 SÖZLEŞMESİ)¹⁰² 10 uncu maddesindeki II. protokolde uyuşmazlıklar konusunda hakemlik öngörülmektedir.

Nükleer Kaza Halinde Erken Bildirim Sözleşmesi'nin¹⁰³ 1 linç maddesinde; uyuşmazlıkların çözümlenebilmesinde; taraflar arasında hakemliğe sunulduktan sonra karara bağlanmak üzere Uluslararası Adalet Divanı çözüm yeri olarak kabul edilmiştir.

99 8.6.1990 tarih ve 90/565 sayılı BKK ile onaylanarak, 3.9.1990 tarih ve 20624 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

100 28.4.1982 tarih ve 2667 sayılı Kanun ile onaylanan bu sözleşme; 21.1.1983 tarih ve 83/6007 sayılı BKK ile onaylanarak, 23.3.1983 tarih ve 17996 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

101 9.1.1984 tarih ve 84/76 sayılı BKK ile onaylanarak, 20.2.1984 tarih ve 18318 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

102 3.5.1990 tarih ve 90/442 sayılı BKK ile onaylanarak, 24.6.1990 tarih ve 20558 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

103 8.6.1990 tarih ve 90/565 sayılı BKK ile onaylanarak, 3.9.1990 tarih ve 20624 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ozon Tabakasının Korunmasına Dair Viyana Sözleşmesi de¹⁰⁴ taraflar arasındaki uyumsuzlukların öncelikle kendi aralarında görüşmeler yoluyla çözümlenmesini, bu şekilde çözümlenmez ise uyumsuzlukların Uluslararası Adalet Divanı'na sunulmasını kararlaştırmıştır.

D. Çevre Hukukunda Etik Yaptırımlar

Yüzyılın son çeyreğinde giderek tüm toplumların gündemine oturan postmodernist yaklaşımlar ile, insanların insanlarla ve insanların bitki ve hayvanlarla olan ilişkilerinde etik tartışmalar ön plana çıkmıştır. Hatta zurnan zaman bir farenin yaşama hakkı bile etik tartışma konusu yapılmıştır.¹⁰⁵

1970'lerin başında başlayan etik tartışmalar giderek daha fazla güçlenerek, günümüzde etkili olmaya başlamışlardır. 1972'de Southern California Üniversitesi profesörü daha farklı bir girişimle kesilmiş bir ağacın hakkını aramak için dava açtı. Stone, olaya çok farklı bir boyut kazandırdı. Ona göre; doğal çevrenin tüm unsurlarının da yasal haklarının olması gereklidir. Bu unsurların konuşma ve düşünme yeteneği olmadan nasıl dava açabileceği sorusuna Stone şöyle yanıt vermektedir:

"Kirlenilmiş bir nehrin, eğer konuşma yeteneği olsaydı, kendine zarar veren insanlardan davacı olacağına kimsenin şüphesi olmamalıydı. Kaldı ki dava açabilmek için yaşça büyük olmak ya da konuşuyor olmak da yeterli değildir. Örneğin; bir avukat zihinsel özürlü bir kişi için, hatta konuşma ve düşünme yeteneği bulunmayan küçük bir bebek için vekâleten dava açabilir." Bu olayda da beklenildiği gibi, davacı aleyhine karar alındı. Ancak davanın kabul edilmesi hatta, Yargıtay'a kadar gitmesi etik tartışmalar açısından önemli bir aşamayı oluşturmuştur.¹⁰⁶

Günümüzde çevresel bilinçlenmede önemli derecede yol alınmış olması nedeniyle (en azından Türkiye için tam anlamıyla olmasa da) çevreye karşı müdahalelere karşı sivil toplum kuruluşları anında tepki göstererek, toplumda etik bir

104 6.6.1990 tarihli 3655 ve 3656 sayılı kanunlarla, 8.9.1990 tarih ve 20629 sayılı RG'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

105 "1971'de New York kentinin hapishanesinde ortaya çıkan bir farenin mahkumlar tarafından beslenmesi ile kedisiz bir ortamda yaşayan fare ile mahkumlar arasında duygusal bir bağ kurulmuş ve böylece mahkumlar da yeni bir arkadaş bulmanın sevincini yaşamışlardır. Hatta fareye bir isim bile takmışlardır. Morris. Ancak ekolojik duygulardan yoksun bir gardiyan Morris'i kulağından yakaladığı gibi tuvalete atıp, sifonu çekerek Morris'in hayatına son noktayı koyar. Bunun üzerine fare Morris'in mahkum arkadaşları, farenin yaşam hakkının çiğnendiğini gerekçe göstererek, ilgililer hakkında dava açılır. Yargıç gerekçeyi ciddi bulur ve davayı kabul eder. Fakat tüm ilgililerin ifadeleri alındıktan sonra sorumluların beraatine karar verir. Gerekçesi ise ilginçtir: Morris'i rızasını almadan tutsak ettikleri için, mahkumların hapishaneyi dava etme hakları yoktur." TONT, Sargun. "Çevre ve Etik", Bilim ve Teknik, Haziran 1996, Sayı:345, s. 18.

106 TONT, s. 18.

tepkinin oluşmasına neden olmaktadır. Örneğin; Ozon tabakasının delinmesine neden olarak gösterilen CFC içeren ürünler, tüketiciler tarafından tüketilmemektedir. Yine, doğaya atılmadan yeniden dönüşüm sağlanarak kullanılan ve çevre dostu ürünler olarak adlandırılan materyaller de tüketiciler tarafından tercih edilmektedir.

Yasal olarak çevre hukukunu aşan birçok durumda özellikle sivil toplum kuruluşlarının etkileriyle, etik yaptırımlar firmalar üzerinde oldukça etkili olmaktadır. Parasal veya diğer yasal yaptırımlara katlanabilen firmalar, toplum tarafından verilecek etik bir yaptırım olan "tüketilmeme" cezasına katlanmak istemiyorlar. Bu yüzden kamuoyu tarafından oluşturulan etik değerler, firmalar için önemli bir ilke olmaya başlamıştır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Çevre mevzuatı çevre bilincine koşut olarak ülkemizde yeni gelişmektedir. Zaman zaman özel hukuk çerçevesinde değerlendirilen çevre hukuku, zaman zaman da muhatapları ve sonuçları açısından kamu hukukunun konusu içine girmektedir.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun kabul edilmiş olması, çevreye zarar verenlerin hukuki sorumluluğu konusunda kusursuz sorumluluk esasını benimsemesine rağmen, çevreye verilen zararın giderilmesi konusunda yerleşmiş gelenekler ve kurallar bütünü henüz oluşturulamamıştır. Kimi zaman verdikleri zararlar bilinmesine rağmen -ekonomik kalkınma uğruna- bazı kurum ve kuruluşlar konusunda etkin bir yasal işlem yapılamamaktadır.

Sorun; çevreye verilen zararın hangi ölçüler içinde, kime ne kadar yükleneceğidir. Kirleten çoğu zaman kirlenmeden kaynaklanan zararı paylaşmaktan kaçınmak istemektedir. Bu bağlamda elindeki istihdam silahını zamanı geldikçe kullanmaktadır. Ya zarar hasırlatılacak, ya da zararın giderilmesiyle istihdamda azalmaya gidilebileceği tezi gündeme getirilecektir.

Aslında bu tip çelişkiler yaşanmasa ve herkesin kanunlar önünde eşitliği ilkesi göz önünde tutulsa, çevre için daha iyimser gelişmeler bekleyebiliriz. Bir başka önemli neden de çevrenin bedava bir mal niteliği olarak görülmesinden kaynaklanmaktadır. Nasıl bir insan bir başkasına zarar verdiğinde, o zararın tazmin edilmesi veya zarar verenin cezalandırılması söz konusu ise, çevreye karşı bakış açımız da bu yönde değiştirilmelidir. Çevreyi tıpkı bir canlı gibi düşünmeli ve ona karşı yapılan zararlar da bu çerçevede değerlendirilerek, sorumluluğun sınırları yeniden belirlenmelidir.

Yüzyılımızda önem kazanan çevre anlayışı içinde, çevreye karşı yapılan müdahaleler konusunda, hem hukuksal anlamda, hem de toplumsal anlamda çeşitli kurallar ve yaptırımlar oluşturulmuştur. Kirlenenlerin sorumluluğu özel hukuk

hükümlerine göre düzenlenmekle birlikte, kirlenmenin toplumsal etkileri nedeniyle kamusal bir çerçevede içinde de yer almaktadır.

Ülkemizde, yürütme organı çevreye karşı yapılan müdahaleler karşısında yasalarda belirtilen hükümler çerçevesinde cezai yaptırımlar uygulamaktadır. Ancak zaman zaman bu yaptırımlara rağmen çevreye karşı müdahalelere devam edilmektedir. Bu noktada serbest piyasa ekonomisi koşulları devreye girerek, üreticinin karşısına tüketicinin "satın almama" hakkı girmekte, firmalar üzerinde etik bir baskı oluşturmaktadır. Çoğu zaman da, etik yaptırımlar hukuksal yaptırımların tamamlayıcısı olmakla birlikte, bazı durumlarda da hukuksal ortamın oluşturulmasına öncülük etmektedirler.

Aslında tüm bu gelişmeler, insanların doğa ile barışık bir ortamda yaşama hakkını içeren ve insanın en doğal haklarından birisi olarak kabul edilen "çevre hakkı" içerisinde değerlendirilmelidir.

KRİMİNAL POLİS LABORATUVARLARININ TARİHÇESİ, ÇALIŞMA YÖNTEMLERİ VE ALANLARI

Kasım ESEN
Erzurum Vali Yrd.

Bilimsel, teknik yöntemler kullanarak delilleri değerlendirmek suretiyle işlenen suçların aydınlatılması ve suçluların tespit edilmesi "Kriminalistik"in konusunu oluşturmaktadır. Kriminalistik, Türk Emniyet Teşkilatında ilk olarak parmak izi çalışmaları ile uygulanmaya başlamış, batılı ülkelerde etüd safhasını aşmış yeni gelişmeye başladığı ve dünyanın her tarafına yayıldığı bir sırada, Türkiye'ye gelen bir Macar mültecisi (Yusuf Cemil Bey, 1910) Türk Polisine ilk tekniği parmak izi ile getirmiştir.

Sonraki yıllarda, parmak izi gelişmeye devam ederken, Polis Okullarının müfredatına ilk teknik ders olarak alınmış. Emniyet Teşkilatının en yüksek meslek derecelerine kadar amir yetiştiren Polis Akademisi (önceki ismiyle Polis Enstitüsü) açıldığı yıllarda, öğrencinin teknik yönlerden bilgi ve görgüsünün artırılması amacıyla Polis Laboratuvarları da ihmal edilmeyerek, daha önce batıda eğitim gören elemanların çalışmaları sonucu 1938 yılında küçük çapta bir "Kriminalistik Laboratuvarı" kurulmuş ve bugünün Kriminal Polis Laboratuvarlarının nüvesi oluşturulmuştur,

İlk zamanlarda, sayıları az olan öğrencilerle Laboratuvar uygulamaları yapılabilmiştir. Bu uygulamalarda öğretmen ve asistanlar bizzat çalışmış, öğrenciler gözlemci olarak çalışmaları izleyebilmiştir. Daha sonraki yıllarda, öğrenci sayısının artması, yeni getirilen cihaz ve aletlerin hassaslığı, çeşitli birimlerden ve adli mekanizmadan gelen ekspertiz işlemlerinin artması ve gizli kalma mecburiyeti bu şekilde çalışmalara imkan vermemiş, Laboratuvar daha çok enstitü mezunu öğrenciler arasından seçilen yetenekli asistanların yetiştirilmesi ile meşgul olmuştur.

İkinci Dünya Savaşı sırasında, İsviçre'den getirilen bir yabancı uzman Kriminalistik Laboratuvarının ilk kurucuları olan uzmanların yetiştirilmelerinde büyük fayda sağlamıştır. Yine bu yıllarda Ankara'daki Alman Büyükelçisi Von Papen'e yapılan bir suikastin tetkikinde bir tabancanın kazınmış numarasının okunması, bu konuda yapılan çalışmaları tanıtmış ve o günden bu yana hızla artan bir tempo ile birimlerce talep edilen ekspertiz işlemleri yapılabilmektedir.

Laboratuvarın bir ekspertiz Laboratuvarı şeklini alması ve kendi çapında bir takım başarılarla ulaşması, daha sonra davet edilen Amerikalı uzmanlarca da tasvip görmüş ve Polis Laboratuvarında FBI'nin küçük bir modelinin kurulması düşünülerek cihaz ve alet bakımından takviyesi ve İstanbul'da ikinci bir Laboratuvarın açılması cihetine gidilmiş, Laboratuvar elemanlarının da Amerika'ya ihtisasa gönderilerek bilgi ve görgülerinin artırılması sağlanmıştır.

1960 yılında, o yılların Kriminalistik Laboratuvarı için gerekli cihaz ve aletler ile yetişmiş uzman personel temini neticesinde, Polisten ve Adli Mercilerden intikal eden Balistik ve Sahtecilik konularıyla ilgili olayların isabetli çözümlerini gösteren ekspertiz raporlarının davaların sonuçlanmasında mahkemelere ışık tutması, Laboratuvarın iş hacmini günden güne arttırmış, zamanla yer ve yetişmiş personel kıfayetsizliği başgöstermiştir.

Bu nedenle, Kriminalistik Laboratuvarı 1967 yılında, Emniyet sarayının bir katını işgal eden Emniyet Genel Müdürlüğü 5. Şube Müdürlüğü ile birleştirilmiş ve böylece Kriminal Polis Laboratuvarı Polis Enstitüsünden tamamen ayrılmıştır. Ayrıca aynı yıl İstanbul'da, 1971 yılında İzmir'de Laboratuvar kurularak faaliyete geçirilmiştir.

Daha sonraki yıllarda ülkemizde terör ve anarşi olaylarının yoğunlaşması ve bu çeşit olayların en iyi şekilde Laboratuvarlar tarafından ortaya konan maddi delil ve irtibatlarla çözümleri ve çöktürmeleri karşısında, bu hizmetten istifade edemeyen diğer bölgelere de acilen Laboratuvar kurulması ihtiyacı hasıl olmuştur.

1976 yılına kadar Kriminal Polis Laboratuvarları Şube Müdürlüğü şeklinde kuruluşunu devam ettirmekte iken, 1977 yılında Kriminal Polis Laboratuvarı Daire Başkanlığı ihdas edilmiş ve buna bağlı Şubeler kurulmuştur.

İl Emniyet Müdürlüklerinden gelen yoğun istek, Genel Müdürlüğümüz ve Bakanlığımız yetkililerinin konuya ağırlık vermeleri üzerine, belirli bir zaman dilimi içerisinde gerekli personel, araç-gereç kaynağı sağlanarak 1979'da Adana, 1981 'de Samsun, 1983'de Diyarbakır ve 1985'de Erzurum İllerinde bölgesel hizmet verecek şekilde Laboratuvar kuruluşu gerçekleştirilmiştir.

Laboratuvar hizmetleri, kullanılması zorunlu olan optik, mekanik ve elektronik cihazlar bakımından çok pahalı bir hizmet dalıdır. Teknolojideki gelişmelere paralel olarak, suçlu teknik ve tatkiklerinde de büyük çapta değişiklikler olmaktadır.

Çeşitli analiz, inceleme ve değerlendirmede kullanılan cihazların bir süre sonra yetersiz kalıp modernleştirilmeleri gereğinin yanında, bunları kullanacak ve en son metotlara uygulayabilecek uzman personelin yetiştirilmesi, istenilen seviyede bilgi ve tecrübe kazandırılması da uzun zaman almakta, yurtiçi ve yurtdışı eğitimleri de kapsadığından pahalıya malolmaktadır.

Bu derecede pahalı ve uzmanlaşmış personel istihdamını icap ettiren laboratuvar hizmetlerinin ülke çapında fazla yaygınlaştırılması ve aynı hizmet standartının idame ettirilmesi güçlükler yaratmaktadır. Fakat, ülkemizin coğrafi yapısı, ulaşım imkanları, iklim şartları ve geniş bir yüzölçümüne sahip olmasının yanında, polisimizin görevi icabı el koyduğu olaylarda doğru ve süratli şekilde sonuca ulaşır, sınırlı bir zaman dilimi içerisinde adalete intikal ettirilmesi mecburiyeti de dikkate alındığında, Kriminal Polis Laboratuvarlarının Merkez'den veya 2-3 Bölge Merkezinden bütün İl ve İlçelere istenilen seviyede cevap vermesi mümkün olmayacağından Bölge Laboratuvar sayılarının artırılması planlanmış ve Merkez'e ilaveten 6 (Bölge) Kriminal Polis Laboratuvarı kurularak hizmete sokulmuştur.

Halen Merkez'e (Ankara'ya) ilaveten, yukarıda açıklanan altı bölge merkezinde faaliyetlerini sürdüren Kriminal Polis Laboratuvarları, mevcut hizmet branşlarını en yüksek standartlarda devam ettirmenin yanında, daha da geliştirmek ve yeni uzmanlık branşları ilave edebilmek uğraşı içindedir. Nitekim, basit bir molotofkokteyli ile başlayan patlama ve bomba olayları, 1975 yılından sonra saatli, pankartlı, elektrikli ve elektronik devreli çeşitli bubi tuzaklarına dönüşmüş, halkımızın ve güvenlik kuvvetlerimizin canına ve malına büyük zararlar verdiği gibi, önemli bir moral faktörü olarak Devletimizin istikrar ve itibarını da zedeleyici aşamaya ulaşabilmiştir.

Bu görevin sahipsizliği karşısında, konusu ile irtibatlı olmamakla beraber, 1976 yılından itibaren bu hizmet Kriminal Polis Laboratuvarınca üstlenilmiş, hazırlanan yoğun eğitim programları ve araç-gereç alımları ile önemli bir mücadele verilerek Patlayıcı Maddeler Şube Müdürlüğü kurulmuş; halen bütün illerimizde hizmet yürüten Bomba İmha Uzmanları eğitilerek olaylara müdahale ve olay sonrası delilleri toplama bakımından bütün bilgileri kapsayan bir Bomba Bilgi Merkezi oluşturulmuştur.

1979 yılında ilk olarak Merkez'de, daha sonraki yıllarda, kuruluşlarını müteakiben diğer Bölge Laboratuvarlarında Kimya Bölümü faaliyete geçirilmiş ve maddi suç delillerinin kimyasal analiz ve incelemelerinin yapılabilmesi sağlanmıştır.

Yine, son yıllarda meydana gelen olaylarda, kan, kıl, meni v.b. vücut sıvılarının analizlerine ihtiyaç duyulması üzerine, 1987 yılında Ankara (Merkez) ve 1991 yılında İstanbul Kriminal Polis Laboratuvarında Biyoloji Bölümü devreye sokulmuştur.

Daire Başkanlığı, Laboratuvar uzmanlık alanlarından en az birinde uzmanlığa sahip 1. Sınıf Emniyet Müdürü rütbesindeki bir Daire Başkanının yönetimi altında Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak kurulmuştur. Çeşitli sahalardan

en az birinde uzmanlığa sahip Emniyet Müdürü rütbesindeki bir Şube Müdürü yönetimi altında Daire Başkanına bağlı olarak çalışır.

Ankara (Merkez) haricindeki diğer altı ilimizde mevcut Laboratuvar Müdürlükleri, yine uzmanlık alanlarından en az birinde uzmanlığa sahip 2. Sınıf Emniyet Müdürü rütbesindeki bir Laboratuvar Müdürü yönetiminde, bulunduğu İl ve belirlenen çevre illere hizmet vermek üzere Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak kurulmuş olup, Kriminal Polis Laboratuvarı Daire Başkanının gözetim ve denetimi altında çalışır.

Laboratuvarlar, uzmanlık sahasına giren konularda;

- a. Emniyet Genel Müdürlüğü,
- b. Polis Başmüfettişleri ve Müfettişleri,
- c. İl Emniyet Müdürlükleri ve bunların alt birimleri,
- d. Hazırlık soruşturmalarında Cumhuriyet Başsavcılıkları,
- e. Yalnız uyuşturucu maddelere münhasır olmak üzere tüm yargı organları,

Tarafından gönderilen delilleri ilmi esas ve usullerle incelemek, değerlendirmek, belirlenen bulguları gerektiğinde fotoğraf ve analiz grafikleriyle birlikte rapor halinde talepte bulunan birime doğrudan göndermekle görevlidir. Ayrıca, Yönetmeliğin ilgili maddesinde belirtilmemekle birlikte Laboratuvarlar; Askeri Mercilerin, Askeri Savcılık ve Mahkemelerin, Devlet Güvenlik Mahkemeleri ve Başsavcılıklarının, gerektiğinde Kamu Kuruluşları ile Üniversitelerin istemlerine de cevap vermektedir. Buna ilaveten, münhasıran Laboratuvarın görev alanına giren diğer bazı hususlarla (ateşli ve ateşsiz silahların antika olup-olmadığı veya yakalanan silahların evvelce meydana gelen olaylara karışıp-karışmadığı yönünde yapılacak incelemeler gibi) ilgili olarak mahkemece yapılan talepler de yerine getirilmektedir.

Raporların Delil Olarak Değeri

Bilindiği gibi, gerekli adli-idari soruşturmalarda ve gerekse mahkeme aşamasındaki davalarda, suçun maddi delilleri üzerinde teknik inceleme yapılabilmesi için, bu delillerin ilgili ekspertiz merciine tevdi edilmesi yoluyla teknik incelemeye tabi tutulması gerekmektedir. Bu incelemeler neticesi, verilecek olan raporlar mahkeme veya soruşturma usulü açısından önemli birer delildirler. Laboratuvar incelemesi yapılması gereken konularda bu incelemelerin yaptırılmamış olması usul açısından bir eksikliktir. Bu incelemelerin yaptırılmış olması ise, gerekli usuli bir işlemin yerine getirilmiş olması ile birlikte, soruşturmacıya veya hakime olay hakkında yeterli aydınlatıcı bilgileri sağlayacaktır. Hakimin veya soruşturmacının böyle bir incelemeyi yaptırmaması veya inceleme yapılması gereken konuda kendi gözlem ve bilgisiyyle karar vermeye çalışması hem sakıncalı sonuçlar doğurabilecek ve hem de usul açısından bir eksiklik teşkil edecektir.

Silah, mermi, kovan ve her türlü alet ve bunlara ait izler üzerinde inceleme yapılmakta, faili meçhul yaralama, öldürme, saldırı ve benzeri olaylara ait kovan ve mermi çekirdeklerini inceleyip tasnife tabi tutmak suretiyle arşivleyerek bunların ele geçen ateşli silahlarla ve diğer olaylarla irtibatını araştırıp çözümlenmesine yardımcı olunmaktadır.

Ateşli ve ateşsiz silah, fişek, bıçak ve çeşitli aletlerin 6136 sayılı Kanun kapsamına dahil memnu vasfını haiz silahlardan olup olmadıkları İncelenmekte, antika vasıfları değerlendirilmekte, ruhsatlı ve ruhsata bağlanacak silahların numaralarının orijinal veya sonradan vurma oldukları fiziki ve kimyasal aşındırma metodlarıyla araştırılmakta ve marka, çap, model, tip ve diğer özellikleri tespit edilmektedir.

Mermi giriş ve çıkış yönleri ile, atış mesafeleri ve diğer kesici delici alet izleri tespit ve tayin edilmekte; ateşli silahlar ve benzeri şekillerde vuku bulan taksirli olaylarda kusur derecesinin tespiti yönünden görüş bildirmektedir.

Olay yerinde incelemelerde bulunarak olayın cereyan tarzı, kroki ve fotoğraflarla belirlenip mütalâa verilmekte ve yurtdışında vatandaşlarımıza ve dış temsilciliklerimize karşı işlenen saldırı ve benzeri olaylarda, olayın aydınlatılması ve suçluların tespiti amacıyla karşılıklı teknik işbirliği sürdürülmektedir.

El ve daktilo makinası yazıları ile çeşitli belgelere atılmış imzalar incelenip, hangi kişi veya makinaya ait oldukları veya sahteliği tespit edilmekte; mühür, damga, kaşe, baskı ve benzerlerinin orijinallerine uygunluğu veya sahteliği belirlenmektedir.

Kağıt, pul, banknot ve benzeri belgeler üzerinde yapılmış çeşitli tahrifat, sahtecilik ve kalpazanlık işlemleri tespit edilerek birbirleriyle irtibatlandırılmakta ve gerektiğinde belgeler üzerinden parça kesmek suretiyle mürekkep örnekleri alınıp fiziki veya kimyasal incelemeler yapılmaktadır.

Fotoğraflar üzerinde, fotomontaj, rötuş veya benzeri usullerde yapılmış değişiklikler ile bunların diğer fotoğraf ve kişilere aidiyeti tespit edilmekte, suç delili niteliğindeki parmak izleri İncelenmekte ve belgeler üzerinde, ilave, silme, kazıma ve benzeri usullerle meydana getirilen tahrifat veya bütünüyle sahte olarak yapılmış düzenlemelerde, iğfal kabiliyeti, suç unsurlarının teşekkülü ve şekil şartları bakımından görüş bildirmektedir.

Patlayıcı maddelerle ilgili olarak meydana gelen olaylarda elde edilen patlamış bomba artıkları üzerinde kimyasal incelemeler yapılarak, bunların patlayıcı nevi tespit edilmektedir.

Her cins uyuşturucu "Narkotik ve Psikotrop" maddelerin analizleri yapılarak nevi, saflık derecesi ve karışımındaki katkı (dolgu) maddeleri tespit edilmekte, analizi yapılan maddelerin özellikleri bilgisayara yüklenmek suretiyle, ele geçen diğer uyuşturucular ile mahiyet bakımından irtibatı sağlanmaktadır.

Kan, idrar ve diğ er vücut sıvılarında alkol ve uyuşturucu madde aranıp tespit edilmekte ve oranları belirlenmekte; boya, cam, leke, kağı t, kumaş, mürekkep, çeş itli metaller ve benzerleri analiz edilerek mukayese etmek suretiyle deliller tespit edilmektedir.

Patlayıcı maddelerin analizi ile cins ve karış ım oranları belirlenerek diğ er olaylarla irtibatları araştırılmakta; patlayıcı madde ve bomba düzenlerini imal eden, hazırlayan, nakleden veya çeş itli şek illerde temas eden kişilerle, ateş li silahlarda iş lenen olaylarda ş üpheli kişilerden svaplar alınıp kimyasal incelemelere tabi tutularak olayla irtibatı olup olmadıkları saptanmakta; mermi yaralan etrafından alınan örneklerle atış mesafeleri belirlenmektedir.

1987 yılından itibaren kan gruplarının belirlenmesi şek ilinde basit kan analizleri ile faaliyete geç irilen bu bölüm, alınan yeni cihaz ve malzemeler ile elemanlarımızın ABD-FBI Laboratuvarlarında eğitimleri sonucu biyolojik materyallerin ileri analizlerini yapabilecek seviyeye gelmiştir.

Bu uzmanlık bölümünde kan, kıl, meni, tükürük gibi biyolojik numunelerin antijenik grup ve alt grup tipleri tespit edilmekte, elektroforez tekniğ i ile enzim tipleri belirlenmekte, genetik özellik leri incelenerek uygun numunelerinden DNA analizleri yapılmaktadır. Bu sayede, suç konusu olaylarla ilgili olarak elde edilen ve direkt olarak sanık, mağdur veya maktül gibi şahıslara ait olan biyolojik numunelerin mukayeseleri yapılarak irtibatları araştırılmakta; sanıkların suç luluğ u veya suç sız luluğ u kesin olarak ortaya çıkartabilmektedir.

POLİSİN ARAMA YETKİSİ

Belgin TURAN*

GİRİŞ

Polisin hukuka uygun olarak görev ve yetkilerini yaparken, gerek suçun önlenmesinde ve gerekse suçluların yakalanması ile iz ve delillerin ele geçirilmesinde hizmet gereği uyguladığı yöntemlerin başında "ARAMA" gelmektedir.

Böylesine önem arz eden, özellikle "İnsan Hakları" açısından bireyleri temel hak ve hürriyetlerini yakından ilgilendirdiğinden, ARAMA konusunun günümüzde mevzuat düzeyinde çok iyi bilinmesi ve uygulanması öncelikli bir konu haline gelmiştir. Bu bağlamda, çok iyi bilindiği sanılan prosedürün zaman zaman aksayan yönleri uygulamada görülmektedir. Yapılan işlemlerin sonradan telafisi mümkün olmayan can ve mal kaybına yol açmaması için titizlikle incelenmesi gereği tartışılmazdır.

Bu nedenledir ki, bu çalışmada arama yaparken dikkat edilmesi gereken hususlar, daha çok hukuki yönleriyle incelenmiş, arama yapılmasına dayanak teşkil eden mevzuat ve arama sonrası yapılacak işlemler anlatılmıştır.

Bu incelemeden amaç, polisin önemli yetkilerinden biri olan aramanın hukuki yönlerini tam manasıyla bilerek, kişilerin haklarını korumak, suçun işlenmesini önlemek, suç işlendikten sonra takip edilecek işlemlerin ve uygulamaların mevzuata uygun yapılmasına yardımcı olabilmektir.

A - ARAMANIN TANIMI

Bir kimsenin üzerinde, eşyalarında, konutunda, işyeri ve eklentilerinde, araçlarında, elle ve dedektörle yapılan araştırma işlemi ARAMA'dır.

Genel emniyet ve asayişin korunması için ÖNLEME AMAÇLI ARAMA, suçun işlenmesinden sonra suç ve suç şüphesi altındaki kişilerin, suç delillerinin ve müsadereye tabi nesnelerin elde edilmesi için Ceza Muhakemesi AMAÇLI ARAMA yapılabilir.

* Emniyet Genel Müdürlüğü, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Daire Başkanlığı, APK Uzmanı.

Arama, bu amaçlara hizmet eden ve gizli olanın bulunmasını hedef alan bir faaliyettir. Bir ceza yargılaması önlemi olarak arama, ilk planda suç ve suç şüphesi altındaki kişileri ilgilendirmesi yanında suçun dışında kalan kişileri de belirli koşullarla kapsamına alabilir. Arama bu geniş kapsamı nedeni ile yargılama önlemlerinin araç olma özelliğini gerçekleştiren bir önlemdir. Arama sonunda yakalama ve el koyma mümkün olduğundan, bu önlemlere hizmet etmiş olur.

B - ARAMALARDA DİKKAT EDİLECEK HUSUSLAR

1 - Toplumumuzun değer yargılarına göre; üzerinde, konut veya işyerinde, eşyasında arama yapılması bir şahsı çevresine karşı küçük düşürebilir; yerine göre şeref ve itibarını zedeleyebilir. Öyleyse aramalar, üstün bir görev anlayışı ile, insanlık duygusu ve vicdan süzgecinden geçirilmiş durum muhakemesi sonucunda gerekirse ve zorunlu hallerde yapılmalıdır.

2 - Konut ve işyeri aramalarında arama emri veya izin belgesi mutlaka gösterilmelidir.

3 - Aramanın hangi amaçla yapıldığı açıklanmalıdır.

4 - Arama ekibi yanında mahalle sakinlerinden veya muhtar veya ihtiyar heyetinden birkaç kişi bulundurulmalıdır.

5 - Arama emri alan güvenlik görevlisinin önceden bir hazırlık ve plan yapması gerekmektedir.

6 - Arama bina içinde yapılacaksa belli bir yerden başlayıp, aynı yerde bitirilmeli, belli bir sistem uygulanmalı, unutulmuş bir yer kalmamalıdır.

7 - Açık arazide yapılacak aramalar için, arazi karelere bölünüp numaralanmak, kareler içinde bulunan şeyler kağıt üzerine kaydedilip krokisi çıkarılmalı; bulunan eşyalar ayrı ayrı muhafazalar içine konup, bulunduğu yer ve bulan görevlinin kimliği üzerine yazılıp tutanakla saptanmalıdır.

8 - Aramada başarıya götürecek faktörleri şöyle sıralayabiliriz:

a) Aramayı yönetecek ve aramayı yapacak görevlilerin kişisel yetenek, meslek bilgisi ve tecrübe sahibi olması gerekir.

Aramayı yapan görevlinin gören, iyi algılayan, zeki, uyanık, süratli intikal yeteneğine sahip ve yerine göre kurnaz olması gerekir. Aramayı yapan görevli amir, yardımcılara isabetli direktifler verebilmelidir. Önceden ve mutlaka fıkren ve yazılı arama planı yapılmalıdır. Bazı aramalarda konusunda ihtisas sahibi kimselerin bulundurulmasını gerektirebilir. Bomba, dinamit gibi tehlikeli maddelerin bulunması ve müdahale edilmesi dikkat ve bilgi ister.

b) Aramayı yapan görevliler çevrenin değer yargılarını örf, adet ve göreneklerini, inançlarını bilmelidir. Aranacak şeyayı bulmak bir çok halde kolay değildir.

Mümkün olduğunca, saklandığı yerden çıkartmak için taktiklere başvurmak gerekebilir.

9 - Umuma açık yere arama için girildiğinde o yerde bulunan şahıslar toplu olarak ayağa kaldırılmaz. Şahıslar yerlerinde otururken bütün salona hakim olacak şekilde personel dağılımı yapılır.

10 - Umuma açık yerde yapılacak aramalarda, salonda bulunan kişilerin görevlilere paylaştırılması gerekmektedir. Aranmış bir şahıs onun arandığını görmeyen bir başka görevli tarafından aranmak istenebilir veya her görevli diğer görevli aramıştır, düşüncesiyle bazı kişiler üzerinde arama yapmayabilir.

11 - Kelepçe ağır suçlarda kullanılır. Fakat, yere, zamana, ortama ve şahsın durumuna göre eller gerekirse kelepçelenmelidir.

12 - Arama yapılırken, kişinin suçsuz olabileceği gibi, daha ağır bir suçun şüpheli olabileceği de daima hatırd tutulmalıdır. Ağır bir suçtan aranan bir kişi, onun daha hafif bir suçtan arandığını sanan görevlinin önem vermeden arama yapmasından yararlanabilir ve bu durum sonuç açısından zararlı olabilir.

13 - Aramalarda bulunan suç aletlerine el sürülmez, suç delilleri parmak izleri muhafaza edilecek şekilde itina ile tutulmalıdır.

14 - Arama için, görevi çıkmadan önce ekip emirleri tarafından, her an bir olayın çıkabileceği düşüncesiyle, aramalarda takip edilecek yöntemler önceden saptanıp, görev anında aynen takibi sağlanmalıdır.

15 - Arama sonunda tutanak tutulur ve şahsa imzalatılır, Suçlu ve şüpheliler mahalli karakola suç aletleriyle teslim edilir.

C - ANAYASA VE YASALARA GÖRE ARAMA

1 - Anayasaya Göre Arama

Anayasamız özel hayatın gizliliği ve korunmasını, konut dokunulmazlığını güvence altına almış, 20 ve 21 inci maddelerinde bu konuları düzenlemiştir.

Anayasanın 20 nci maddesinde; "Herkes, özel hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulmaz. Adli soruşturma ve koğuşturmanın gerektirdiği istisnalar saklıdır. Kanunun açıkça gösterdiği hallerde, usulüne göre verilmiş hakim kararı olmadıkça, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de kanunla yetkili kılınan merciin emri bulunmadıkça kimsenin konutuna girilemez, arama yapılamaz ve buradaki eşyaya el konulamaz." ifadeleri yer almaktadır.

21 inci maddesinde ise "Kimsenin konutuna dokunulamaz. Kanunun açıkça gösterdiği hallerde, usulüne göre verilmiş hakim kararı olmadıkça; gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de kanunla yetkili kılınan merciin

emri bulunmadıkça, kimsenin konutuna girilemez, arama yapılamaz ve buradaki eşyaya el konulamaz." denilerek konut dokunulmazlığı Anayasamız ve kanunlarla korunmuştur.

2 - Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanununa Göre Arama

Polis, kamu düzenini ve anayasal hak ve özgürlükleri korumak bakımından zorunlu ve gecikmesinde sakınca bulunan hallerde il sınırları içinde valinin, ilçe sınırları içinde kaymakamın somut olay ve gereksinimler için her seferinde yeniden vereceği emirler ile;

- Toplantı ve gösteri yürünüşünün yapılacağı yer veya çevresinde;
- Sendika, meslek kuruluşları ve özel hukuk tüzelkişilerinin yapacakları toplantıların yakın çevresinde;
- Toplu taşıma araçları, halkın topluca bulunduğu yerlerde (Spor gösteri ve yarışmaları, hava limanı, iskele, gar, istasyon, otogar, metro);
- Eğitim ve öğretim kurumlarının içinde, girişlerde ve yakın çevrelerinde;
- Umuma mahsus veya umuma açık yerlerde, taşıtlarda (kaçırmak, zaptetmek, yolcularını rehin tutmak suretiyle toplumda tedirginlik, gasp ve soygun gibi) suç işlendiği belli olursa, arama yaptırılabilir.
- Kolluk kuvvetleri suç eşyasının bulunup bulunmadığını incelemek ve suçları yakalamak amacıyla şahısların üstlerini, eşyalarını ve araçlarını arar, suç unsuru gördüklerine el koyar, evrakıyla birlikte adaletle teslim eder.

Önleme Amacıyla Yapılan İdari Kontroller

Polis suç işlenmeden önce, önleme araması ve idari kontroller yapabilir. Yollarda yapılan kimlik kontrolü ve arama, kontrol noktaları oluşturmada bizde Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanununda (PVSK Md.9) düzenlenmiş olan ve kolluğa topluma açık yerlerde arama yetkisi veren düzenlemelerdir. Benzer uygulamalar, Alman Hukukunda, Ceza Muhakemesi Kanununda yer almaktadır. Buna göre devlet güvenliğini tehlikeye düşüren suçlarda, bu suçların işlenmiş bulunduğu şüphesini ortaya koyan belli olaylar varsa kamuya açık cadde ve meydanlarda veya diğer kamuya açık yerlerde kontrol noktaları kurulabilir. Kontrol noktaları kurulabilmesi için olaylara dayanan bulguların, bu tedbirin suçun aydınlatılmasına yararlı olabilecek delillerin ele geçirilmesi veya failin yakalanması için faydalı olacağını göstermeleri şarttır. Böyle bir kontrol noktasında herkes kimlik göstermeye ve yanında taşıdığı eşyalarda arama yapılmasına müsaade etmeye mecburdur.

Kontrol noktası kurma kararını Hakim verir, gecikmesinde tehlike bulunan hallerde Savcılık ve Savcının yardımcısı sayılan kolluk görevlileri de yetkilidir.

a) Evin Yangın Önlemleri, Sağlık ve Güvenlik Tedbirleri Nedeniyle Kontrol Edilmesi

Konutun makul bir şüphe sonucu veya işyerinin yangın önlemleri ve benzeri güvenlik tedbirleri açısından kontrol edilmesinde, kural olarak idari bir önlem sözkonusu olduğu için hakimden karar almaya ihtiyaç yoktur. Ancak, makul şüphe ve iyi niyetin çok iyi bir şekilde ortaya konulması gerekmektedir. Bununla birlikte, yangın gibi acil bir durum varsa, herhangi bir karar almaya ihtiyaç yoktur.

b) Sınırlarda Yapılan Aramalar

Sınırlarda yapılan olağan güvenlik aramaları hukuka uygundur. Bu aramalar basit kontrollerdir. Kişinin üzerinde sınırdan ayrıntılı arama yapılabilmesi için gerçek bir şüphe mevcut bulunmalıdır.

c) Ehliyet ve Ruhsat Kontrolü

Polis bir trafik ihlali gördüğü vakit aracı durdurarak ehliyet ve ruhsat isteyebilir. Plakanın sahte olduğu yolunda bir kuşku doğduğu takdirde, polisin durdurma yetkisi doğabilir.

d) Terör Ölemi Olarak Yapılan Aramalar

Suçlu önleme amacıyla, kişilerin üstlerinde, bagajlarında, patlayıcı madde, silah v.s. araması yapılabilir.

e) Hapishanelerde Yapılan Önleme Aramaları

Hükümlü veya tutuklunun infaz kurumunda muhafaza edildiği hallerde, yapılan aramalarda iki menfaat çatışır. Hükümlünün özgürlük hakkı kısıtlanmıştır; ama diğer temel Hakları, tedbirin amacı ve kurumun güvenliği gözönünde bulundurularak rutin aramalar yapılabilir. Tutuklu veya hükümlü ile ilgili olarak vücudunda ayrıntılı inceleme yapılabilmesi için, gene de makul bir şüphe sebebinin ortaya çıkması aranmalıdır.

f) Okullarda Yapılan Önleme Aramaları

İlk, orta ve yüksek öğretim kurumlarında öğrencilerle ilgili olarak yapılan aramanın konusu kesinlikle bir disiplin eyleminin meydana çıkarılmasına yöneliktir. Mesela, sigara içmenin yasak olduğu bir kurumda, öğrencinin üzerinde, sıra ve dolap içerisinde arama yapılabilir. Bu tür disiplin aramalarında, hakimden karar almaya ihtiyaç yoktur.

g) Spor Müsabakalarında Yapılan Aramalar

Spor müsabakalarında spor salonlarına girecekler üzerinde yapılan aramalar da önleme amaçlı idari kontrollerdir. Bu uygulamalar için hakim kararı gerekmez, mülki amirden yazılı arama emri alınabilir.

h) Genel Arama-Taramalar

Polis tarafından zaman zaman eğlence yerlerinde veya şehrin bir bölgesinde genel arama-tarama yapılabilir. Bu tür arama kısmen suç işlenmesini önlemeye yarayan kısmen de işlenmiş suçların araştırılmasına hizmet eden bir uygulamadır. Kimlik sorma yetkisinin (PVSK Md. 17) geniş yorumlanması yoluyla, zabitanın bu yetkisi çıkarılabilir. Genel arama-taramada suç aleti bulunursa, buna el konulur ve düzenlenen evrakla kişi Adliye'ye sevk edilir.

3 - Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa Göre Arama

Ceza Muhakemesi amacı ile yapılan adli arama saklanan sanığın veya elde edilememiş olan delilin veya müsadere edilecek bir eşyanın ele geçirilmesi için, bir kimsenin konutunda, işyerinde, üzerinde veya eşyasında yapılan araştırmadır.

CMUK Md. 94'e göre, **"Bir suç işlemek veya buna iştirak veyahut yataklık etmek şüphesi altında bulunan kimsenin evi ile ona ait sair mahallerde arama yapılabileceği gibi gerek üzeri gerek eşyası dahi aranabilir. Bu arama şüphe altında bulunan kimsenin yakalanması maksadı ile yapılabileceği gibi subüt delillerinin meydana çıkarılması umulan hallerde dahi yapılabilir."**

Sanıktan başka kimseler hakkında arama yapılabilmesi için kanun sıkı şekil şartları öngörmüş olup, arama sadece sınırlı hallerde mümkün kılınmıştır.

Sadece;

a - Sanığın yakalanması veya,

b - Suçun izlerinin takibi veya,

c - Belirli bir eşyaya el konulması

amacı ile arama yapılabilir (CMUK Md. 95/1). Üçüncü şahıslar nezdinde yapılan yakalama araması; "Sanık statüsüne girmiş olan bir kişinin" yakalanması için yapılabilir.

Bu hallerde aramanın yapılması, aranan şahsın veya takip edilen izlerin yahut zaptedilecek eşyanın aranılacak şahıs veya mahallerde bulunduğunu gösterecek olayların varlığına bağlıdır.

Sanık durumunda olmayan üçüncü şahıslar hakkında bazı hallerde sınırsız olarak "Araştırma araması" yapılabilmesi mümkündür. Sanık yakalandıktan sonra, içinde yakalandığı binada veya takip edildiği sırada içine girdiği binalarda arama yapılırken yukarıda açıklanan sınırlamalar geçersizdir (CMUK Md. 95/3).

a - Arama Zamanı

Kanunlarımız gece vakti konutta, işyerlerinde ve diğer kapalı yerlerde arama yapılmasını kabul etmemiştir.

TCK Md. 502'de "Ceza Kanunu tatbikatında gece vakti, güneş batmasından bir saat sonra başlar ve güneş doğmasından bir saat evvele kadar devam eder." der. Bazı istisnalar dışında konutta, işyerlerinde ve benzeri kapalı yerlerde arama gece yapılamaz gündüz yapılır. Aramaya kural olarak gündüz başlanır, gündüz başlanan aramaya, tarama tamamlanamamış ise gece de devam edilebilir (CMUK Md. 96). Ancak gece yapılan aramanın istisnaları mevcuttur, bu istisnalar şunlardır:

Meşhut Bir Cürüm İşlenmesi

- Gecikmesinde Sakınca Olması : Buradaki sakınca; beklendiği takdirde, aranan kişinin kaçması, izlerin yok edilmesi ihtimalidir. Böyle bir sakıncanın mevcut olup olmadığına, Polis "Takdir Yetkisini Kullanarak" karar verir.

- Firar eden bir tutuklunun tekrar yakalanması : Kaçanın nerede geceleyebileceğinin tespit edilmesi amacı ile yapılan arama da bu madde kapsamına girer.

Gece Sınırsız Olarak Aranabilen Yerler

- Geceleyin herkesin girip çıkabileceği yerler,
- Mahkumların toplanma, sığınma veya suçta elde edilen eşyayı saklama mahalleri,
- Gizli kumar yerleri veya,
- Umumhaneler gibi polisçe tanınan, bilinen yerlerde her zaman arama yapılabilir.

Kuşkusuz umuma açık yerlerin gece aranması herkesin girip çıktığı sürenin bitimine kadardır.

b - Arama Kararı Verme Yetkisi

Arama kararı vermeye yetkili merciler;

- 1 - Hakimler,
- 2 - Askeri Hakimler,
- 3 - Sıkıyönetim Komutanı (Sıkıyönetim K.),
- 4 - Mahallin Mülki İdare Amiri, (1918 S.K.) (Bkz. Demekler Kanunu Md. 42)
- 5 - Gemi Kaptanları (Ancak gemilerde Türk Ticaret Kanunu)

Gecikmesinde sakınca bulunan hallerde karar almaksızın aramaya yetkili merciler;

- 1 - Cumhuriyet Başsavcısı,

- 2 - Cumhuriyet Savcısı (CMUK),
- 3 - Adli Polis Görevlileri,
- 4 - Adli Jandarma Görevlileri,
- 5 - MİT Mensupları,
- 6 - T.C.D. Demiryolları görevlileri (Sefer halinde ve istasyonlarda suçüstü hallerinde 6188 S.K.),
- 7 - Orman Zabıta Görevlileri (Orman K.),
- 8 - Gümrük ve Tekel Muhafaza ve Takip Memurları (1918 S.K.),
- 9 - Köy Muhtarı, Köy Korucusu, Kır Bekçileri (Köy K., 1918 S.K., Kır Bekçileri K. gereğince ve suçüstü hallerde)
- 10 - Çarşı ve Mahalle Bekçileri (Genel zabitanın bulunmadığı kasabalarda 1918 S.K. gereğince suç üstü hallerde.)

Hakimin arama konusunda bir karar vermek durumuna girebilmesi için;

- Aramanın CMUK Md. 94 ile Md. 96 arasında düzenlenen şartlara uygun olması ve
- İlginin arama yapılmasına razı olmaması şarttır. Bu şartlar varsa, aramaya karar verme yetkisi hakimindir (CMUK Md. 87/1).

Gecikmesinde sakınca olan hallerde, Cumhuriyet Savcıları ve Savcılarının muavini sıfatıyla emirlerini icraya memur olan zabıta memurları arama yapabilirler (CMUK Md. 97/1. cü. 2). Ancak gecikmesinde sakınca bulunan hallerin tutanakta açıklanması gerekir.

c - Arama Sırasında Hazır Bulunma Yetkisi

Arama Tanıkları (CMUK Md. 97/2) : Bir ikametgahta, işyerinde ve kapalı bir yerde arama yapıldığı sırada Hakim veya Cumhuriyet Savcısı hazır değilse, aramanın tanıkları olarak o yerlerin ihtiyar heyetinden veya komşularından iki kişinin hazır bulundurulması mecburidir (CMUK Md. 97/2). Hakkında arama yapılan kişi istemezse dahi, iki tanık hazır bulundurulmalıdır.

Aranacak yerin sahibi veya eşyanın zilyedi arama sırasında hazır bulunabilir. Kendisi bulunmazsa; mümessili, bir hışmı, birlikte oturduğu bir kişi veya bir komşusu hazır bulunabilir. Sanıktan başka kimseler hakkında yapılan aramada (CMUK Md. 95/1) zilyede, aramanın gayesi bildirilir (CMUK Md. 98/2). Geceleyin herkesin girip çıkabileceği yerlerde, polisçe maruf olan vb. yerlerde (CMUK Md. 96/2) yapılan aramada; zilyede aramanın gayesi bildirilecek olan hallerde, bildirmenin aramaya başlamadan önce yapılması gerekir.

d - Aramaya Maruz Kalan Kimseye Verilecek Belge

Aramanın sonunda aramaya maruz kalan şüpheliye veya sair kimseye, talebi üzerine aramanın suç işleme şüphesine mi (CMUK Md. 94), yoksa sanıkla başka kişilerde yapılan aramaya ilişkin hükümlere mi (CMUK Md. 95) dayandığını açıklayan bir belge verilir. Arama suç işleme şüphesine dayanıyorsa, suçun mahiyeti açıklanır. Arama sonunda eşyaya el konulmuş ise, gene istek üzerine, zaptolunan veya emniyet altına alınan eşyanın dökümü yapılır. Şüpheliyi davet eden bir şey elde edilmemişse, bunu gösteren bir belgenin verilmesi gerekmektedir (CMUK Md. 99).

e - Geçici Zapt

Arama yapılırken yürürlükte olan tahkikatla alakası bulunmayan, fakat başka bir suçun işlendiği şüphesini doğuran eşyaya rastlanırsa, bu eşyaya geçici olarak el konulabilir ve durum Cumhuriyet Savcılığına duyurulur (CMUK Md. 100). Zaptolunmayan mektuplar (CMUK Md. 89) hakkında bu hüküm uygulanmaz. Geçici Zabıt yetkisi, arama yapan bütün kolluk memurları tarafından kullanılabilir; gecikmede tehlike şartı burada aranmaz. Ancak Geçici Zapt, hakim kararı olmadan yapıldığından (CMUK Md. 90/2) burada da uygulama alanı bulur ve zapt muamelesini yapan memur bunu üç gün içinde hakime tasdik ettirmeye mecburdur. Elde edilen eşyalar, başka bir arama kararı verilmesi açısından, "Vakıa" olarak değerlendirilebilir.

Geçici zapt yolu ile elde edilen delillerin "hukuka uygun delil" sayılabilmeleri için, yapılmış olan ilk aramanın usulüne uygun bir arama olması şarttır. Paravan bir suç yaratılarak, aslında başka bir suç için arama yapılması, geçici zapt yoluyla elde edilen delili hukuka aykırı delil haline sokar.

f- Zapt Defteri (CMUK Md. 101)

İlgili tarafından kendiliğinden verilen veya zorla alınan eşyanın tam bir dökümü yapılır. Her bir eşya resmi mühürle mühürlenir veya bir işaretle işaretlenerek, değiştirilmesi veya karıştırılması önlenir.

g - Kâğıtları Tetkik Yetkisi

Aramaya tabi olan kişiye ait olan kâğıtları aramayı yapan görevli tetkik edemez. Tetkik yetkisi sadece Hakime verilmiştir. Ancak, şüpheli (CMUK Md. 94) veya şüpheli olmayan (CMUK Md. 95) ilgili rıza gösterirse, memur kâğıt tetkik edebilir. Burada bulunan "Tetkik Etme" terimi, kâğıdın delil olma veya müsadere edilebilme özelliğine sahip olup olmadığını anlamak için, fikri muhtevanın öğrenilmesini ifade eder. Kâğıdın zilyedi görevlinin tetkik etmesine razı olmazsa, lüzumlu görülen kâğıtlar bir zarfa konularak resmi mühürle mühürlenir ve hakime gönderilir (CMUK Md. 102/1). Zilyet zarfa kendi imzasını atabilir veya mührünü basabilir (CMUK Md. 102/2). Hakim kâğıtları tetkik etmeye karar ve-

rirse, eski zilyedini mümkünse davet eder (CMUK Md. 102/2). Kağıtlarda suçla ilgili bir husus bulunursa, hakim bu kağıtları savcılığa verir. Kağıtların zilyedi, zarfa kendi mührünü kullanabileceğinden, zarf açılırken hazır bulunmak yetkisine haizdir.

4 - Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanunlarına Göre Arama

1402 sayılı Sıkıyönetim Yasasında Sıkıyönetim Bölgesinde, genel güvenlik, asayiş ve kamu düzenini korumak amacıyla sıkıyönetim komutanları; konutları ve her türlü demek, siyasi parti, sendika, klüp gibi teşekküllere ait binaları, işyerleri, özel, tüzel kişilere haiz (özel müesseseler dahil) müesseseleri ve bunlara ait müstemilat ve her türlü kapalı ve açık yerleri, mektup, telgraf vesair mersulileri ve kişilerin üzerlerini herhangi bir müracaat, talep ve karara lüzum olmaksızın arama yaptırabilir.

Olağanüstü Hal Kanununun şiddet olaylarına karşı alınacak önlemler bölümünde, olağanüstü hal ilanlarında genel güvenlik, asayiş ve kamu düzenini korumak, şiddet olaylarının yaygınlaşmasını önlemek amacı ile kişilerin üstünü, araçlarını, iş yerlerini aramayı ve bulunacak suç eşyası ve delil niteliğinde olanlara el koymayı kabul etmiştir.

5 - 1918 Sayılı Kaçaklığın Men ve Takibine Dair Kanuna Göre Arama

1918 sayılı KMTDK'un 3 üncü maddesine göre; "Her mahallin en büyük mülki amiri ve memuru sözleşmeli personel dahil olmak üzere bilimüm gümrük, gümrük muhafaza amir ve memurlarının doğrudan doğruya idare edilen bil-cümle tekel memurları, emniyet hizmetlerine dahil personel, jandarma, subay, astsubay, eratı kaçakçılığın men ve takibi ile görevli ve yetkilidir."

7 nci maddeye göre; "Kaçak eşya her türlü silah, mühimmat, patlayıcı ve uyuşturucu maddelerin bulunduğu şüphe edilen her denk veya sandıkta nakle yarayan diğer araçlarda arama yapılır."

Kaçakçılığı men ve takiple görevli memurlar konutlarda ve eklentilerinde, umuma açık yerlerde, eklentilerinde ve kaçak eşya saklandığı şüphe edilen şahısların üzerinde şu şartlarla arama yapmaya yetkilidirler;

a - Mahallin en büyük mülkiye amirinin vereceği yazılı izinle,

b - Bu izin bulunmadığı takdirde, köylerde muhtar veya vekilinin, bulunmadığı takdirde ihtiyar heyetinden iki kişinin huzuru ile,

c - Arama izni verenlerin evlerindeki arama üst idare amirinin izniyle yapılır.

Askerlerin oturdukları yerlerde arama üst veya hem-rütbe bir subayın katılımıyla yapılır.

Arama sırasında kaçakçılık suçunun işlendiğini gösteren veya bu suçun ispatına yarayan evrak bulunursa sahibinin veya mümeyyiz olan hısımlarının, bunlar bulunmadığı takdirde muhtar veya ihtiyar heyetinden iki kişinin huzuru ile mühürlenir.

Kaçak eşya ile girilirken veya çıkılırken görülen veyahut kaçakçılık sayılan herhangi bir işin yapıldığı zahiri delilleriyle tespit edilen yerlerde usulü dairesinde ve hemen aramak için izin almaya gerek yoktur (1918 S.K.Md.8).

Dükkan, mağaza, ticaret ve alışveriş yapılan hususi evler, depo, ambar, otel, pansiyon, sinema, tiyatro, gazino, kahvehane, bar, dansing ve bunlara benzer yerler ve müstemilatında, umuma açık yerlerinde arama izinsiz yapılabilir (1918 S.K.Md.9).

Gümrük salonlarında kaçak eşya saklandığından şüphe edilen şahısların üzeri sivil ve asker ayırmaksızın aranabilir.

Gümrük mıntıkası dahilinde bu arama en yakın karakola veya bir hükümet dairesine veya askeri garnizona götürülerek yapılır (1918 S.K. Md.10).

Gümrük Kanununun 7 nci maddesi gereğince belirlenen kapı ve yollardan başka yerlerden ülkeye girmek ve çıkmak veya geçmek yasaktır. Bu yerlerde rastlanılan şahıslar ve her türlü nakil vasıtaları yetkili memurlar tarafından durdurulur ve şahısların eşya, yük ve üzerleri, nakil vasıtaları aranır. "Dur" ihtarına uymayan şahıslar hakkında evvela havaya ateş etmek suretiyle bu ihtar tekrarlanır. Bu ihtara da riayet edilmezse salahiyetli memurlar silah kullanmaya yetkilidirler (1918 S.K. Md. 11).

D - KİŞİLERİN ARANMASI

I - Kişinin Üstünün Aranmasında Dikkat Edilecek Hususlar

- a - Arama yapan görevli önce kendi güvenliğini sağlamalıdır.
- b - Üst araması yapılırken insanlık dışı bir davranışta bulunulmaması gerekmektedir. birlikte, polis üstünlüğü de elen bırakmamalıdır.
- c - Şüpheli şahıs yakalanınca, duvara yaslayıp veya yüzükoyun yere yatırılıp silah cinsi şeyler taşıyıp taşımadığı kontrol edilmelidir.
- d - Kelepçe ancak ağır suçlarda kullanılır. Fakat yere, zamana, ortama ve şahsın durumuna göre eller gerekirse arkadan kelepçelenmelidir.

Kelepçe Takma Usulü

- e - Şahsın üst araması yapılırken, arkadan yaklaşarak (şahsın sırtının dönük olarak) arama yapmak, arama yapan görevlinin güvenliği için gereklidir. Bunun yanında üst araması omuzlardan başlayarak ayak bileklerine kadar inmek sure-

tiyle yapıldığından resmi üniformalı görevlinin diz çöktüğünü üst araması yapılan şahsın görmemesi gerekmektedir. Şahsın önünde diz çökmek resmi giysiye saygınlığı azaltabilir. Resmi görevli arama gereği mutlaka diz çökecektir. Ancak bu şahsın gözü önünde yapılmamalıdır.

f - Arama esnasında bir silah bulunmuş olsa bile birden fazla silah bulunma ihtimali gözönüne alınarak aramaya devam edilmelidir.

g - Şayet yatakta yatan bir şahsın aranması gerekliyse ve şahsın yataktan çıkması mümkün değilse aramayı yaparken daha dikkatli olmak gerekmektedir.

Şüpheli Bayanların Aranması

a - Şüpheli bayanlar, bayan memurlar tarafından aranmalıdır.

b - Eğer bayanın silah ve patlayıcı madde taşıdığına kanaat getirirseniz güvenliğiniz açısından ellerini arkadan kelepçeleyp bayan polis tarafından kontrol edilinceye kadar bayanı gözetleyebilirsiniz veya;

c - Emniyet mensubu olmadığında emniyette çalışan sınıfı ne olursa olsun bir bayana arama yaptırabilir veya;

d - Herhangi bir kamu kuruluşunda çalışan bayana, bunu da bulamadığınız takdirde;

e - İlk rastlayacağınız bir bayana rica ederek üst aramasını şu şekilde yaptırabilirsiniz :

- Şüpheli ya duvara dayatılarak ya da yüzükoyun yere yatırılarak polisin kontrolünde silah ya da patlayıcı madde araması yaptırılır. (Üst aramasının emniyet dışından bir başka kişiye yaptırılması istisnai ve zor bir durumda seçilecek bir yoldur.)

- Üst araması yapan kişinin öncelikle güvenliği sağlanmalıdır.

f - Gecikmesinde sakınca bulunan, telafisi mümkün olmayan durumlarda arama polisin ve amirlerinin inisiyatifine bırakılmıştır.

2 - Suçu ve Suçluluğu Önleme Amacıyla Kişi Üzerinde Yapılan Arama

Polisin, suç ve suçluluğu önleme amacıyla bir kişinin üzerini arayabilmesi, kimliği tespit edilecek kişinin silah, tehlikeli diğer aletler ve patlayıcı maddeler taşıyıp taşımadığını tespit etmek amacıyla tedbir niteliğinde yapılır. Daha sonra kesin aramaya geçilir.

Polisin Suçu ve Suçluluğu Önleme Amacıyla Bir Kişinin Üstünü ve Eşyasını Araması İçin Gereken Şartlar Şunlardır:

- Kanunlara göre bir özgürlük kısıtlamasına tabi tutulması gerekenlerin, yani yakalanan veya gözaltına alınan kimselerin,

- Kendisini bilmez durumda veya yardıma muhtaç olduğu açıkça belli olan kişilerin,
- Zoralıma (müsadereye) tabi şeyleri yanında bulundurduğu konusunda, bu nesnelerin üzerinde olduğunu kuşkusuz şekilde düşündüren olayların. (Delil olmak üzere bir nesneye el konmuşsa yargılama sona ermeden önce verilmez. Müsadereye tabi olan nesneler için müsadere kararı verilir ve bu nesneler devlet mülkiyetine geçer. Delil olmayacak ve müsadereye tabi olmayan eşyayı vatandaşın geri isteme hakkı vardır.)
- Kimliğini; nüfus cüzdanı, pasaport veya geçerli bir belge ile kanıtlamayanların,
- Serseri ve sabıkalı olup, suç işlemeye elverişli herhangi bir şeyi üzerinde bulundurduğundan şüphe edilenlerin, üzerleri ve eşyaları aranabilir. Bulunan eşyalar ayrı ayrı yerlerde muhafaza altına alınmalıdır. Görevliler, patlayıcı madde ihtimali de olabileceğinden her zaman dikkatli davranmalı ve durumu açıklayan bir zabıt tutulmalıdır.

3 - Sanıkların Aranması

Daha önce de belirttiğimiz gibi Anayasamız Özel Hayatın Gizliliğini ve Konut Dokunulmazlığını düzenlerken aramadan da söz etmektedir. Anayasa, özel yaşamın gizliliğine dokunulmayacağı (Any. Md. 20) ilkesinin istisnasının adli koğuşturma olduğunu belirtmiş, ancak kural olarak hakim kararı olmaksızın kimsenin üstünün, özel kağıtlarının ve eşyalarının aranılmayacağını benimsemiştir.

Konutların araması da Anayasada (Any. Md. 21) yer almaktadır. Konuta dokunulamayacağı ilkesini koyan Anayasa, hakim kararı ile konuta girilebileceğini ve arama yapılacağını kabul etmektedir.

İstisnai olarak bu durumlarda, gecikmede sakınca bulunuyorsa yasanın yetkili kıldığı merciin emri ile bu arama yapılabilir. Anayasamızda yeralan her iki arama türü için de yasa, Savcıya ve onun adına hareket eden Genel Kolluğa (Polis-Jandarma) yetki vermiştir.

Hakkında henüz bir suç isnadı yapılmamış olan, fakat kendisinden makul bir sebebe dayalı olarak şüphelenilen kişi "Şüpheli" dir. Henüz hazırlık soruşturması aşamasında bulunmakla birlikte, o kişi hakkındaki şüpheler, kamu davasının açılmasını gerektiren şüpheden daha kuvvetli bir şüphe halini aldığı için, tutuklanması istenilmişse, yani suç isnadı ortaya çıkmışsa ve hakkında ceza koğuşturması başlamış ise, artık kelimenin geniş anlamıyla "Sanık" vardır.

Ceza muhakemesi gayesiyle yapılan arama, suç şüphesi altındaki kişilerin, suç delillerinin ve müsadereye tabi nesnelerin elde edilmesi amacı ile konutta, başka kapalı yerlerde ve kişilerin üzerlerinde yapılan işlemdir.

Arama; bu amaçlara-hizmet eden ve saklı olan belirli bir eşyanın veya bir kişinin belli bir amaca yönelik olarak, planlı bir şekilde araştırılmasını içerir. İlk planda suç ve suç şüphesi altındaki kişileri ilgilendirmesi yanında suçun dışında kalan kişileri de belirli koşullarla kapsamına alabilir.

Bir suç işlemek, ya da bir suçun işlenmesine katılmak ya da yataklık etmek şüphesi altında bulunan kişinin gerek evinde ve gerek ona ait başka yerlerde arama yapılabilir. Bu arama şüpheli kişilerin yakalanması amacına dayanabileceği gibi, gerçekleştirilebilmesi için, en azından delil elde edileceğinin umut edilmesi gerekir. Bunun bazı somut verilere ve olgulara dayanması şarttır. Yalnızca bir duyguya dayalı olarak aramaya girişmek ve mümkün değildir. Öte yandan bu arama şüphelilerin yerinde yapılacağına göre, suç şüphesinin de bazı olgulara dayanması şarttır.

Yasa suç şüphesi altında olanların yanısıra olmayanların da üzerinin aranacağını belirtmektedir. Ancak şunu belirtmek gerekir ki, bu aramanın yapılması koşulları, kapalı yerlerde yapılacak arama koşulları ile paralellik göstermelidir. Kişilerin üzerini aramada temel ilke, suç şüphesi altında olmayanların aranmasının daha esnek ve suç şüphesi altında olanların daha katı koşullara bağlanmış olmasıdır.

4 - Üst Arama Yöntemleri

Kişilerin aranmasında çeşitli arama usulleri uygulanır. Bunlardan hangisinin uygun olduğu ve uygulanacağı aranacak kişi, yer ve zamana göre arayan görevli tarafından tayin ve takdir edilecektir.

Kişilerin üstlerinin aranmasında, genellikle üç metot uygulanır:

- a - Duvara dayandırmak suretiyle (Duvar Yöntemi),
- b - Çömlterek veya diz çöktürmek suretiyle (Diz Çöktürme Yöntemi),
- c - Yere uzatmak suretiyle (Yüz Üstü Yatırma Yöntemi).

a - Duvar Yöntemi; En çok uygulanan arama şeklidir. Düşey durumda olan ve yaslanmaya müsait bulunan dayanılacak bir yerin mevcudiyeti halinde rahatlıkla bu metot uygulanabilir.

b - Diz Çöktürme Yöntemi : Bu pozisyonda arama, şüphelinin dayanmasına, yaslanmasına elverişli duvar, araba gibi bir vasıta olmadığı zamanlarda yapılır.

c - Yüz Üstü Yatırma Yöntemi : 1 - Kişi yüzü koyun yatırılır, eller ense üzerinde birleştirilir veya eller arkadan kelepçelenir.

- 2 - Ters döndürülerek aynı işlem tekrarlanır.

Anlaşıldığı üzere yukarıda anlatılan aramalar kaba bir aramadır. Esas amaç, şüpheliyi silahtan veya patlayıcı maddeden tecrittir. Bunun dışında şüpheli ve suçluların daha hassas bir şekilde aranmaları, hizmet yerlerinde nezarethaneye konmadan önce yapılır.

E - EŞYALARIN ARANMASI

1 - Suç Eşyasının Tanımı

Bir soruşturmada delil olabilecek nitelikte olan ve olayı aydınlatmada faydalı görülen, suçta kullanılan, suçta kullanılmak üzere hazırlanan, suç teşkil eden eylemden kaynaklanan, kullanılması, yapılması, taşınması, bulundurulması veya satılması mevcut mevzuata göre suç teşkil eden eşyaya suç eşyası denir (SEY. Md.2).

Aramalar sonucunda genel ahlak ve edep kurallarına aykırı suç içeren kasetlere, kamu güvenliğini tehlikeye düşürecek eşyalara, uyuşturucu maddelere, askerlere ait silahlara, suç işlemeye yarayacak her türlü teçhizat ve cihazlara polis el koyabilir, el konulan eşya zilyedinden alınır ve savcılığa teslim edilir (PVSK Md. 11).

2 - Suç Delillerinin Aranmasında Dikkat Edilecek Hususlar

1 - Bir profesyonel araştırmacı olarak, aramayı yapacak uzmanların delilleri tanıyabilme ve tahkikat konusu teşkil eden suçla olan bağlantısını bulma kabiliyetine sahip olması gereklidir.

2 - Uzman kişiler gelinceye kadar, olay yeri notlara kaydedilip, fotoğraflar çekilinceye ve olay yeri krokisi çizilinceye kadar HİÇBİR İZ VE DELİLE DOKUNULMAMALIDIR.

a - Bu fotoğraflar, notlar ve krokiler olay yerinin konumunu ve olay yerindeki tüm nesnelerin yerini açık olarak göstermelidir.

b - Deliller zaman aşımına uğrasa da, suya düşse de parmak izleri kaybolmaz. (ISLAK NESNELER HAVA AKIMIYLA KURUTULMALI, UZMAN KİŞİLERCE PAKETLENMELİDİR.)

c - Cisimlerin şekline ve niteliğine göre, izi bozmayacak şekilde tutulmalıdır. Örneğin; Bir bardağın içinden (elimizi bardağın içine koyup açmak suretiyle) veya kenar alt, uç kısımlar veya bir kağıdın en ince uç noktalarından tutulmalıdır.

d - Araştırmacı, parmak izi bırakmaması için, eldiven kullanabilir. (ELDİVEN İZLERİ YOKEDİLEBİLİR.) Eldiven kullanırken nesneleri normalde kullanıcıların tutmadıkları kısımlardan tutarak, aynı hassasiyet ve titizlik gösterilmelidir.

e - Delillerin tahrip, olmamasına özen gösterilmelidir. Örneğin; kaza gibi açıkça bir suçun işlendiği aşıkara ise, not alma ve potansiyel delilleri toplama faaliyetleri zarar vermeden yapılmalıdır. Eğer mümkünse olay yerine yetkisiz kişilerin girişlerini engellemek için olay yeri şeritle ve çember altına alınmalıdır. (KAPI VE PENCERE KOLLARINDAKİ PARMAK İZLERİNİ SİLMEMEYE DİKKAT EDİLMELİDİR.)

3 - Genel olarak gözenekli olmayan nesneler üzerindeki gözükmeyen parmak izleri, rutubet ve yüksek sıcaklık koşullarına uzunca süre maruz kaldığı takdirde, süratle bozulur. Bu nedenle parmak izleri mümkün olan kısa sürede toplanmalı, laboratuvara gönderilmelidir.

4 - Hangi delillerin öncelikle toplanacağı hususunu belirlemek faydalı olur. **ÖNCELİKLE BOZULABİLEN, DEĞİŞEBİLEN VE KIRILABİLEN DELİLLER TOPLANMALIDIR.** Bu nedenle ilk olarak ayak izleri aranmalı, parmak izi, kan ve başka biyolojik delillerden sonra diğer deliller toplanmalıdır.

5 - Fiziksel delillerin olayla ilgili olup olmadığını tayin ve takdir etmek gerekir. "Ancak, fiziksel delilden beklenen faydayı sağlayabilmek için bazı kurallara uyulması gerekir. Delilin korunması, toplanması ve ambalajlanmasında küçük bir ihmal ya da dikkatsizlik, delilin özelliğini yok edebilir. Olay yerinin ilk tespitinden mahkeme safhasına kadar delilin değerinin kısmen ya da tamamen kaybına dolayısıyla olayın faili meçhul kalmasına neden olur."

6 - Kural olarak delil ile karşılaştırma standartının ayrı ayrı kaplara konulması gereklidir. Aynı kaba konulacaksa, maddelerin birbirine karışması ya da temasını önleyecek şekilde ayırma ve koruma tedbirleri alınmalıdır.

7 - DELİL ÖRNEKLERİ, MÜMKÜN OLDUKÇA, BOL MİKTARDA

TOPLANMALIDIR. Genellikle delilin bir kısmı, analiz deneylerinde kullanılır. Maddenin çok az miktarda olması, kesin sonucun alınmasını güçleştirebilir.

8 - Bazen, olay yerindeki nesnelerin, olayın yönünü değiştirmek ve polisin yanlış bilgiler edinmesini sağlamak amacıyla yerleri değiştirilebilir. Gözlemlenen bu tür değişiklikler kaydedilmeli ve bir olayda, bütün ihtimaller gözönünde bulundurulmalıdır.

9 - Kural olarak, uzman kişiler gelmeden hiç bir iz ve delile dokunulmamalıdır.

a - Eğer olay yerinde uzman yardımı söz konusu değilse, güvenlik görevlilerince bir an evvel fotoğraf çekilerek, olayın krokisi çizilmelidir.

b - Gözlemler, tanık ifadeleri ve benzeri bilgiler not edilmelidir.

10 - Bazen, bize göre kesin bir husus veya belirtinin değersiz ve faydasız olduğu yönünde vakitsiz bir karar olayın çözümünü kaybetmemize neden olabilir. Onun için olay yerindeki herşey dikkatlice kaydedilmelidir.

3 - Suç Delilleri

Delil; bir kimsenin suç işlediği hakkında kesin kanaat edinmemizi sağlayan herşeydir.

Soruşturma ödevini yapan görevlinin işi; suç varsa; "Suç teşkil eden olayın determinizmini, oluştaki neden ve sonuç bağlantısını ve öğelerini çözmek"tir. Bu çözümlemde sanığın eylemle ilişkisi olduğunu veya olmadığını, varsa ilişkisinin derecesini gösteren maddi ve manevi şeyler tespit veya elde edilerek karar organlarına vermektir.

Daha açık belirtmek gerekirse delil;

- 1 - Suç konusu olayın, (NE?)
- 2 - Kim veya kimler tarafından (KİM?)
- 3 - NEREDE?
- 4 - NE ZAMAN?
- 5 - NE İLE?
- 6 - NEDEN?
- 7 - NASIL?
- 8 - NİÇİN?
- 9 - KİME ve NEYE karşı yapıldığını,

10 - Zarar derecesini, açıkça gösteren veya aklımıza zorunlu olarak kabul ettiren mantiki bağıntılarla iz, eşya, tutanak, mağdur, tanık ve sanığın bizzat kendisi ve ikrarıdır denilebilir.

Sanık ve yasada belirtilmiş yakınları; sanığın aleyhine olabilecek delilleri göstermeye zorlanamazlar. Ancak bunların dışında kalan kimselerce delilin yok edilmesi veya saklanması suçtur (Any. Md. 33, TCK.Md. 296,512).

İz, kesinlik kazanmamış maddi belirtilerdir. Olay yerinde görülen ayakkabı belirtileri muhtemelen sanığa ait belirtilerdir. Bu iz karakteristik özel nitelikler taşıyorsa, aynı o şahıs olay yerinde bulunuşunu meşru olarak açıklayamadığında onun sanık olduğu hakkında delil teşkil edebilir.

Fiziksel Deliller;

- 1 - İşlenmiş bir suçu ispat edebilir ya da suçun anahtar unsurunu belirleyebilir.

- 2 - Şüpheli ile mağdur ve olay yeri arasındaki ilişkiyi belirleyebilir.
- 3 - Suça katılan kişilerin kimliğini belirleyebilir.
- 4 - Sanığın suçsuzluğunu ispat edebilir.
- 5 - Mağdurun ifadesini doğrulayabilir.
- 6 - Şüpheli şahsın suçunu kabullenmesini ve itirafını sağlayabilir.
- 7 - Olaylarda görgü tanıklarının beyanlarından daha güvenlidir.
- 8 - Adli olaylarda mahkemeler tarafından olayın aydınlatılmasında deliller dikkate alınır.
- 9 - Önemli bilgiler sağlayabilir ya da mahkemede tarafların iddia ve tartışmalarını sona erdirebilir.

- 10 - Mahkeme kararlarında çok önemli fonksiyonu vardır.

a - Suç Eşyası Dışında Başka Suç Eşyası Bulunması Hali

CMUK'nu.n 110. maddesine göre bir arama sonucunda "Arama neticesinde yapılmakta olan takikatla alakası bulunmayan fakat diğer bir suçun işlendiği şüphesini uyandırabilecek olan eşya bulunursa bu eşya muvakkat olarak zapt olunur ve keyfiyet Cumhuriyet Savcılığına bildirilir." Yapılan arama sırasında, soruşturma konusu eylemle ilgili olmayan, fakat bir başka suçun delillerini oluşturabilecek nesneler bulunursa, bunlara el konulur ve durum savcılığa bildirilir.

b - Delillerin Sınıflandırılması

1 - Sınıf Özellikleri

a - Bazı delil çeşitlerinin laboratuvardaki incelenmesi delilin sınıf özelliklerini bulmada önemlidir. Çünkü bir delilin bir kaç kaynaktan gelebilmesi ihtimali olabilir.

Örneğin, kırmızı boyanın kana, saçların fiberlere benzemesi gibi.

b - Pozitif tespitlerin sağlanmasında ileri derecede önem taşıyan boş kovan, ayak izleri, eşya markaları gibi deliller eğer belirtileri pozitif tespit için yeterli değilse bu tür sınıflandırmaya dahil olabilir.

c - Her ne kadar bu sınıflandırmaya giren deliller pozitif olarak suçun karakterini ve teorisini ispatlayamaz ise kesin ihtimalleri ortaya koymada çok büyük değer taşımaktadır. Örneğin, tırnak arasındaki deri, kan vb. artıklar veya diğer küçük deliller bir tecavüz sanığının kan grubunu belirleyebilir. Bu sayede şüpheli listesinden diğer kan gruplarındaki şahıslar elenebilir.

2 - Şahıs Tespit Özellikleri

a - Olayların çoğunda; el yazısı, eşya markaları, mermi çekirdeği, ayak izleri gibi deliller markaları veya diğer özelliklerinden dolayı, şahısların pozitif olarak tespitinde yararlı olmaktadır.

b - Ağaç veya cam parçaları gibi diğer nesnelerin, eğer fiziki olarak kırılan veya kesilen diğer örneklerle benzerlik gösteriyorsa kaynakları pozitif olarak tespit edilmelidir.

4 - Olay Yeri Araştırma Metotları

Kriminoloji biliminin temel prensiplerinden birisi de değişim prensibidir. Bu prensibe göre, bir mekanı ziyaret eden kişi, orada varlığının izlerini bırakabileceği gibi, o mekanla ilgili bir takım belirtileri de beraberinde götürür.

Araştırmacının sorumluluklarından birisi, suç faili- mağdur- olay yeri arasındaki ilişkiyi kuracak fiziksel delilleri bulmaktır. Bu ilişki dönerli bir üçgene benzer, üçgenin uçlarında suç faili-mağdur-mekan bulunur.

Bazen fiziksel delil çok aşikardır. Örneğin: Birisini vuran bir silah yerde duruyorsa dikkatimizi çekecektir. Bir kısım delilin hemen görülmesi bu kadar aşikar değildir. Böyle delilin bulunması dikkatli, zahmetli ve kapsamlı araştırmayı gerektirir. Bu nitelikte bir araştırma, suç soruşturmalarında birçok sakıncayı ortadan kaldırır. Suçun iz ve delillerinin en iyi biçimde ve noksansız olarak toplanmasını sağlar. Suç yerinin araştırılmasında değişik metotlar bulunmaktadır. Metotların şekil-adı ne olursa olsun bütün amacı olay yerinin tamamının araştırılmasıdır. Çünkü, araştırılmayan bölümde ya da unutulan bölümde önemli bir delil kalabilir. Bu tür sakıncaları gidermek için özellikle araştırma alanları geniş ise, bu metotlara mutlaka başvurulur. Olay yeri araştırması, olayın tipine, şekline, delillerin bulunması muhtemel olan yerlere göre değişik biçimlerde yapılır. Belirtilen şekillerin dışında farklı bir araştırma yöntemi gerekiyorsa, gereken yöntem uygulanır.

Olay yeri kapalı alan olabileceği gibi, cadde ya da açık bir arazi olabilir. Şüphesiz, araştırma metotları olay yerinin şekline göre tespit edilmelidir.

Olay yeri araştırması sırasında, görevlilerin kendi aralarında mutlaka bir koordine kurmaları gerekir. Araştırmacının birisi bir delil bulursa; bu delilin tespiti, alınması, muhafazası için araştırmada görevli bir uzmanı mutlaka çağırmalıdır. Şimdi bu araştırma metotlarını özetleyelim.

a - Şeritler Halinde Araştırma

Bu tip araştırma metodu genellikle suç failinin üzerinde bulunduğu, suç eşyasını sakladığı, suç eşyasını attığı yol, arazisinin bir bölümü gibi geniş alanlarda yapılır. Araştırma işlemi birden çok memur tarafından yapılıyorsa, bu memurlar

yan yana dizilip belli bir zemin üzerinde paralel giderek yürüdükleri alanı tararlar.

Tarama sırasında memurlardan birisi, delil olabilecek bir şeye rastlarsa, ekibin sorumlusuna veya bir başkasına bilgi verir. "Ekipte bulunan delil alıcı veya taşıyıcı çağırmalıdır. Bu bir fotoğrafçı, parmak izi uzmanı olabileceği gibi bulunan delillerle ilgili uzman bir memur olabilir." Bulunan delil uygun şekilde alınarak kayda geçirilir.

Bu araştırmayı gerektiren bir duruma örnek olarak silah, çalınmış eşya, bıçak, uyuşturucu gibi eşyaların karayolu üzerinde suç failinin herhangi bir yere atması veya suç aletini arazinin bir yerine atması-saklaması gibi olayları örnek olarak verebiliriz. Bu sebeple araştırma işlemi büyük bir alanı kaplayabilir.

b - Yatay ve Dikey Çizgiler İzleyerek Araştırma Metodu

Bu metot, şeritler halinde araştırma metodunun değişik bir çeşididir. Araştırmacılar bir eksenden başlayarak, şeritler halinde araştırma metodunu uygularlar (Doğu-Batı istikametinde). Bir bölgeyi taradıktan sonra, aynı bölgeyi bu sefer Kuzey-Güney istikametinde tararlar. Böylece, her bölge iki kez taranmış olur.

c - Spiral Ya da Dairesel Araştırma

Araştırma göze çarpan herhangi bir noktadan başlar. Bundan sonra araştıran memurlar giderek genişleyen bir spiral düzlem üzerinde hareket ederler.

Hareketin yönü, bir saatin yelkovanı yönünde olabileceği gibi bunun tersi de olabilir. Başlangıç noktası olarak genelde iki usul uygulanır.

Bunlar merkezden kenara doğru veya kenardan merkeze doğru spiral şeklinde yürünerek araştırmanın yapılmasıdır.

d - Bölgeler Halinde Araştırma Metodu

Olay yeri kare şeklinde ise bu metot kullanılır. Taranacak alan, bölgelere ayrılır. Bir araştırmacı, bir bölgeyi iyice tarar veya birden fazla araştırmacı aynı bölgeyi aynı anda araştırır. Delil bulunduğu fotoğrafı çekilir, uzmanı delili toplar, muhafaza altına alır ve etiketler.

e- Tekerlek Metodu İle Araştırma

Bu tip araştırma daire biçimine benzer olay yerlerinin araştırılmasında kullanılır. Araştırılacak alanda bir hareket noktası yani merkezi belirlenir. Buradan kenarlara doğru gidilerek araştırılır. Bu işlemin tersi de yapılabilir. Bir delile rastlandığı durumlarda yine fotoğrafı çekilir. Uzmanı delilleri toplar, muhafaza altına alır ve etiketler.

Olay araştırma metodlarından hangisi seçilirse seçilsin, olayla en fazla ilişkili ve en önemli delili bulma amacına yönelik çalışılmalıdır. Hareketin mükemmelliği kadar, delilin dürüstlüğü de gözönünde tutulacak noktalardır.

Çevresel iklim şartlarından ötürü hemen bozulabilecek ya da hasara uğrayabilecek delillere, toplama işlemlerinde öncelik tanınmalıdır.

5 - Fiziki Delillerin Korunması ve Sevkiyatı

1 - Fiziki deliller, eğer mümkünse delilin bulunduğu durumda kriminalistik laboratuvarına ulaştırılmalıdır.

a - Kriminal deliller mümkün olduğu kadar az veya hiç ele alınmamalıdır.

b - Kriminal deliller mümkün olduğu kadar çabuk laboratuvara gönderilmelidir.

2 - Fiziki deliller, bulunduğu andan mahkemeye sunulacağı zamana kadar bir muhafaza zinciri altında korunmalıdır.

a - Delili muhafaza eden görevli, delilin muhafazası yetkisine sahip olduğunu ve değişikliğe uğramadığını saptamak için şahitlik etmek üzere çağırılmalıdır.

b - Delil mümkün olduğu kadar az insanın muhafazası altında olmalı ve az el değiştirmelidir.

3 - Deliller laboratuvara incelenmeye gönderilirken güvenli olarak paketlenmelidir.

a - Eğer delil olan bir nesne sevkiyat sırasında tahribata uğradıysa delilin mahkeme karşısında güvenilirliği hiç kalmayacaktır.

b - Her parça ayrı ayrı bağlanmalı ve ayrı kutulara konulmalıdır. (Tıbbi ve kimyevi delillerin birbiriyle karışması ve bozulması ihtimaline karşı bu işlemler yapılır.)

c - Görünmeyen parmak izi delilleri, parmak izlerinin bulunabileceği hiçbir şeyin temas etmemesi için paketlenmelidir.

d - Delillerin paketlenmesi; Olay yeri inceleme sırasında bulunan tüm maddi deliller bulundukları yerlerde etiketlenerek numaralanır.

Etiketlerin üzerine;

- Delillerin bulunduğu yer, kişi ve kaynak,
- Olay dosya numarası,
- Bulunduğu tarih ve saat,
- Delillerin açıklanması,

- Emniyet biriminin adı,
- Soruşturmacının kimliği,
- Gerekli görülen diğer hususlar yazılmalıdır.

F - KONUT İŞYERİ VE EKLENTİLERİNDE ARAMA

Daha öncede belirttiğimiz gibi Anayasamız konut dokunulmazlığını korumuş, 21 inci maddesinde bu konuyu düzenlemiştir. Buna göre; "Kimsenin konutuna dokunulamaz, kanunun açıkça gösterdiği hallerde, usulüne göre verilmiş hakim kararı olmadıkça; gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de kanunla yetkili kılman merciin emri bulunmadıkça, kimsenin konutuna girilemez, arama yapılamaz ve buradaki eşyaya el konulamaz." hükmü yer almaktadır. Bu nedenle polisin konuta girebilmesi için kural olarak elinde bir arama kararı bulunması gerekir. Bu karar bir hakim kararı olmalıdır.

Polisin hakim kararı veya yetkili merciin emri bulunmaksızın meskene girme yetkisi, istisnai hallerde ve zorunluluktan doğan bir ihtiyaçla kabul edilmiştir. Toplum için veya kişiler bakımından mevcut bulunan hayati bir tehlikeyi ortadan kaldırmak amacıyla veya kapalı yerlerden gelen yardım çağrıları üzerine zabıta eve girebilir. Bu tür bir önleme araması işlemini yapmak bakımından, her güvenlik görevlisi, özel bir emir almaya muhtaç olmaksızın, görevi gereği yetkilidir. Polis, toplumu tehlikeden korumakla görevlidir; imdat istenmesi veya yangın gibi büyük bir tehlikenin haber verilmesi veya görülmesi hallerinde kişileri tehlikeden kurtarmak için (ağır cezalı suçun işlenmesine veya devamına mani olmak için), işyerlerine ve eklentilerine doğrudan girebilir.

Ev sahibinin rızası olmaksızın, polisin bir ikametgâha girebilmesi ve önleme araması yapabilmesi için mevcut ve önemli bir tehlikeyi önlemek amacıyla hareket etmesi şarttır.

PVSK'nun 20 nci maddesinde; "İmdat istenmesi veya yangın, su baskını ve boğulma gibi büyük tehlikelerin haber verilmesi veya görülmesi halleri ile ağır cezalı bir suçun işlenmesine veya yapılmakta devam olunmasına mani olmak için konutlara işyerlerine ve eklentilerine girebilir." denmektedir.

1 - Konutun Tanımı

Dar manada konut; Ceza Hukukunda konutu dar manada anlayan yazarlar vardır. Bu yazarlara göre; konut diyebilmek için o yerin gece istirahatine tahsis edilmiş olması ve keyfi fiil ve ihtiyaçlara ayrılmış bulunması gerekmektedir.

Geniş manada konut; barınma, yatıp kalkma ve istirahat etmeye ayrılmış olan yerler konut sayılırlar. Bu anlamda olmak üzere, bir otel odası, konut olarak kabul

edilmişse, konut kavramına dahildir. Konutun bir bina olma şartı da aranmaz. Bu sebeple bir kulübe, gemi kabinesi, ikamet için kullanılan maunalar, kayıkçının içinde uyuduğu kayık, gezici insanların aynı zamanda ikamet için kullandıkları arabalar, işyerleri konut olarak kabul edilir. Uzun zamandan beri terkedilmiş bir yere girmek konut dokunulmazlığını ihlal suçunu meydana getirmez.

Müştemilat

TCK'nun 193 üncü maddesi müştemilatı da konut saymaktadır. Yalnız konut değil müştemilata da girmeyi veya girdikten sonra çıkmamayı suç sayar.

Bir yerin müştemilat sayılması için konuta bitişik veya konuta yakın olması şart değildir. Şüphesiz konut bir bina ise ona bitişik yerler müştemilatdır. Fakat konuta bitişik olmayan ve hatta ondan uzakça bir yer dahi müştemilat sayılabilir. Etrafı çevrili yerler dahilinde bulunan yerleri müştemilattan saymak nisbeten kolaydır. Fakat bir yerin etrafı çevrili bir mahal dahilinde bulunmuş olması onun müştemilat sayılmasını her zaman mümkün kılmaz. Böyle yerlerin müştemilat sayılmadığı hallerde failin TCK'nun 520 nci maddesine göre cezalandırılması mümkün olabilir.

2 - Konut ve İşyeri Aramalarında Dikkat Edilecek Hususlar

- 1 - Arama emri veya izni gösterilmelidir.
- 2 - Arama ekibi yanında mahalle sakinlerinden veya muhtar veya ihtiyar heyetinden birkaç kişi bulunmalıdır.
- 3 - Aramalarda nezaket kurallarına ve aile mahremiyetine uyulmalı, rencide edici davranışlardan kaçınılmalıdır.
- 4 - Yer aramalarında güvenlik görevlileri arayacakları yerde, içeriden veya dışarıdan gelebilecek tehlikelere karşı uyanık olmalıdırlar; şayet gerekirse çelik yelek, koruyucu kask ve kalkan kullanılmalıdır.
- 5 - Aranacak yerde kimlerin bulunabileceği düşünülmelidir. İçeriden gelebilecek herhangi bir tehlikeyi önleyici tedbirler alınmalıdır. Konutta yapılan arama için konutun bütün giriş yerlerinden aynı anda girilmelidir.
- 6 - Konutun gizli kaçış yerleri olabileceği düşünülmeli ve gerekli tedbirler alınmalı, önce planlama yapılmalıdır.

G- ARAÇLARIN ARANMASI

Suç delili elde etmek için ya da yasaklanmış bir şeyin mevcut olup olmadığını öğrenmek için araçta arama yapılabilir. Aracın sanığı veya suç eşyasını taşıdığı veya da olayı aydınlatacağı umulan bir araç olduğu tespit edilmiş ise de, genel asayiş ve kamu düzeni düşünceleri ile mülki idare amirinin veya sıkıyönetim komutanlarının emirleri gereği, suç şüphesine bağlı olmadan arama yapılabilir.

1- Araçların Durdurulması

a - Araçlar üniformalı görevlilerce durdurulmalıdır. Sürücüyle konuşurken, istediğinizi belirtirken, arama sırasında ve bitiminde araç içerisindekilere karşı nazik davranılmalıdır. Sürücü polis olduğunuza inanmalı, şüphe etmemelidir.

b - Durdurma yerinin doğru seçilmesi güvenlik açısından büyük rol oynar. Durdurma esnasında durdurulan aracın hızı, trafik yoğunluğu, trafik şeridinin müsaitliği, kötü hava şartları ve yoldaki ışık durumu gözönünde bulundurulmalıdır.

c - Dur işareti zamanında ve açıkça görülebilir şekilde verilmelidir. Örneğin her iki yöne 50 m. ileriye "DUR" levhası konulmalıdır. Bu esnada üzerinde "DUR" yazısı yazılı el levhası kullanılmalıdır. Durdurulmak istenen şahıs durmayabilir veya durur gibi yapıp birden hızlanabilir. Bu durumlar önceden hesaplanmalıdır. Görevli böyle durumlarda kendisini koruyabileceği pozisyonunda olmalıdır.

d - Dur işareti zamanında yola konulduğu halde, ileride bekleyen görevlinin "Dur işaretli" levhasına ve "DUR" işaretine rağmen araç durmuyorsa yola seyyar kapan konabilir. (İhbarlı aramalarda, seyyar kapan koyarak tekerleklerin patlaması suretiyle araç durdurulabilir.)

e - Arama yapılan yerde, gelen araçlar gündüz kırmızı bayrak veya elle, gece elfeneriyle durdurulur ve gece yapılan aramalarda, sürücülere aracın, iç ışıklarını yakması söylenebilir. Hemen yakında en az bir kişi arama yapanları koruyacak şekilde hazır bulundurulmalıdır.

f - Arama yapılacak araç, takip edilirken, tehlikeli sollarlardan sakınmamalı, yol güzergahında barikat, hemzemin geçit gibi mecburi duruşa müsait engeller mevcutsa mümkünse aracın bu engellere ulaşması beklenerek durdurulmalıdır.

g - Aracın yönü kontrol edilen trafiğin istikametinde olmalıdır.

h - İhbarlı aramalarda, her iki istikamette 100-150 m., ileride kaçan araçları engellemek için, pusuda en az iki görevli bulundurulmalıdır.

2- Araçların Kontrolleri

a - Arama sırasında ve bitiminde nazik davranılmalıdır.

b - Araç kontrolleri akan trafiği tehlikeye sokmayacak yerlerde yapılmalıdır. Bunun için park yerleri, yan şeritler ve tali yollar kullanılmalıdır. Sürücüye durdurma devriyesi tarafından mevcut ışık kaynakları ve levhaları kullanılarak gerekli ikaz yapılmalıdır.

c - Araç kontrollerinde, aracın kenara çekiliş durumuna göre trafiğin seyretilmediği taraftan yapılmalıdır.

d - Şoför mahallinden içeri sarkarak kontrol yapılmamalıdır. Kontrol esnasında araçla görevli arasında belli bir mesafe olmalı ve sürücünden motoru durdurması istenmelidir.

e - Araç içinde bulunanların herhangi bir suçtan aranan kişiler olabilecekleri, kontrol esnasında gözden uzak tutulmamalıdır.

f - Şayet gerekli ise, şahısların üst aramasını yaparak silah taşıyıp taşımadıkları kontrol edilmelidir.

g - Karanlıkta veya kötü görüş hallerinde aracın iç ve dış lambalarının yakılması istenmelidir. Araç kağıtlarının kontrolü esnasında ön ve arka farların önünde durulmamalıdır.

1 - Makul bir şüphe mevcutsa, araç ve araçtaki yük de kontrol edilmelidir.

H - TÜZELKİŞİLİĞE SAHİP KURUMLARDA ARAMA

1 - Üniversite Binalarında, Bankalarda, Devlet Dairelerinde Arama

Üniversite binaları ve eklentilerinde, bankalarda, devlet dairelerinde, arama yapılmasını öngören özel bir yasal düzenleme mevcut değildir. Ancak genel usule bağlı olmaları için CMUK'na göre arama yapılabilir.

Zabıta; suç ve suçluların koğuşturulması için hiçbir merciin davet veya iznine bağlı olmaksızın üniversite ve eklentilerinde CMUK hükümlerince arama yapabilir.

Ayrıca, PVSK'nun 20 nci maddesine göre zabıta;

- Üniversite binaları veya ekleri içinde kurumun imkanlarıyla önlenmesi mümkün görülmeyen olayların çıkması ihtimali karşısında rektör, acele hallerde de dekan veya bağlı kuruluş yetkililerinin zabıtabadan yardım talep etmeleri halinde,

- Herhangi bir davet veya izne bağlı olmaksızın suç ve suçluların kovuşturulması için her zaman,

Yukarıda yazılı hallerde üniversite, bağımsız fakülte veya üniversiteye bağlı kurumların binalarına veya bunların eklerine girebilir, ifadeleri yer almaktadır.

Bankalarda, devlet dairelerinde arama; hakim kararıyla veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde aramaya yetkili olan görevliler CMUK gereğince arama yapabilirler. Suç delillerine el konması gereken acele hallerde genel hükümler geçerlidir.

Sakınca bulunmayan hallerde mahallin en büyük mülki amirine ve daire amirine de bilgi vermek, arama yapılırken hazır bulundurmak yerinde olur.

2 - Derneklerde Arama

2908 sayılı Demekler Kanununun 48 inci maddesi uyarınca mahalli mülki amirinin emriyle Derneklerin merkez ve şubelerinin yönetim yerleri, müesseseleri ve benzeri her çeşit eklentilerine kolluk kuvvetlerince her zaman girilebilir. İlgili madde; "Kolluk kuvvetleri, Derneklerin yönetim üyeleri, müesseseleri ve tesisleriyle her çeşit eklentilerine mahallin en büyük mülki amirinin yazılı emriyle her zaman girilebilir" hükmü yer almaktadır.

Bu şekilde girilen yerlerde;

a - Yanında veli veya vasisi olmadan 18 yaşından küçükleri veya ortaokul ve orta öğretim öğrencilerinin kabul edildiği,

b - Fuhuş yapıldığı, kumar oynandığı veya genel ahlaka aykırı harekette bulunduğu,

c - Uyuşturucu maddelerden herhangi birinin kullanıldığı,

d - Kanunların bulundurulmasını yasakladığı silah, alet veya maddelerin veya kanunların yasak ettiği her türlü rejim, doktrin veya ideolojileri temsil eden resim, afiş, pankart ve yazıların veya mahkemelerce yasaklanmış yayınların bulundurulduğu veya kanunlara göre suç sayılan faaliyetlerde bulunduğu,

e - Suçlulara yataklık edildiği,

f - İzin almaksızın alkollü içki kullanıldığı,

tespit edildiği takdirde, o yer ve eklentileri hakkında 4.7.1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 8 inci maddesi hükümleri uygulanır.

Derneklerin merkez ve şubelerinde veya bunlara bağlı müessese veya eklentilerinde; ateşli silahlarla mermilerinin, patlayıcı maddelerin, kama, hançer, şişli baston, sustalı çakı, pala, kılıç, kasatura, süngü, sivri uçlu ve oluklu bıçaklar, topuz, topuzlu kamçı, boğma teli veya zinciri, muşta ile sırf saldırı ve savunmada kullanılmak üzere özel nitelikteki benzeri alet veya yaralayıcı ecza ve diğer her türlü zehir ve gazların bulundurulması yasaktır.

Ancak, avcılık, folklor ve spor derneklerinde meşguliyetlerinin gerektirdiği silahların sağlanmasına ve bulundurulmasına, İçişleri Bakanlığınca izin verilebilir.

Özel bir kanun olan Demekler Kanununda genel bir kanun olan CMUK hükümleriyle çelişen açık bir ifade yer almadığından adli kovuşturma ve soruşturma konusunda CMUK hükümlerine göre hareket edilecektir.

Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, milli güvenliğinin, kamu düzeni veya genel ahlakın korunması bakımından demek ve üst kuruluşların faaliyetlerini tespit eden valilik, geçici olarak çalışmalarını önleyebilir. Zabıta bu

amaçla delillerin tespit edilmesi için vali veya kaymakamın yazılı emriyle demek ve üst kuruluşların bina, lokal ve eklerinde arama yapılabilir. Yapılan işlem delillerin tespiti niteliğindedir. Kovuşturma ve soruşturma Cumhuriyet Savcılığınca; yoksa Sulh Mahkemesi Hakimliğince yürütülür.

Dernekler ve lokalleri sadece üyelerinin devam etmesi ve kanunlara ve tüzüklerine uygun hareket ettikleri sürece kanunun koruması altındadır. Üye olmayan kimselerin bulunması halinde herkese açık yerlerden sayılır. Bu durumun tespiti için aramaya başlamadan önce üye kayıt defterine el konup derneğin bina, lokal ve eklentilerinde bulunanların kimlikleri tespit edilerek kayıtlı olup olmadıkları hakkında tutanak düzenlenir. Sıkıyönetim sırasında Sıkıyönetim Komutanının yazılı emri ile her türlü Demek, Sendika, Siyasi Parti, özel ve tüzelkişilere ait bina ve benzeri her yer aranabilir, her türlü suç araç ve delillerine el konulabilir.

3 - Sendikalarda Arama

Sendikalar Kanununda aramayla ilgili özel hüküm bulunmadığından sendika binalarındaki aramalar da; Derneklerde yapılan aramayla benzerlik içerisindedir. Yani Sendika binaları da gerektiğinde kollukça arama kararı olmaksızın aranabilir. Derneklerin aranması için belirtilen hususlar, sendika binaları için de geçerlidir.

4 - Askeri Hizmetlere Mahsus Yerlerde Arama

Harp gemileri dahil olmak üzere, askeri hizmetlere mahsus yerlerde yapılacak arama ve elkoyma işlemi, askeri makamlar tarafından yapılır. Ancak işlem sırasında Hakim veya Cumhuriyet Savcısı hazır bulunurlar. Askeri hizmete mahsus yerde sadece ordu ile alakası olmayan kişiler varsa, askeri makamların müdahalesine lüzum yoktur (CMUK Md. 97/4).

I - UYUŞTURUCU ARAMASI

Uyuşturucu araması, şüpheli veya suçlunun suçunu meydana çıkaracak veya teyit edecek fiziki delillerin elde edilmesi için yapılan bir dizi araştırmadır.

Uyuşturucu araması, gerek kişinin işyerinde, gerek ikametgahında, gerek bu kişiler tarafından ziyaret edilmiş yerlerde, bu yerin çevrelerinde, bazı haller de belirli alanların taranması, bazen soruşturmanın gereği olarak su altı aramaları ve her nev'i ulaştırma araçlarında ve benzeri makul şüpheye dayalı her yerde arama yapılabilir.

1 - Kişilerin Üzerinde Uyuşturucu Madde Araması

Uyuşturucu araması diğer aramalardan farklılık arzeder. Daha önce anlattığımız "Üst Arama Yöntemleri" genel bir arama yöntemidir. Uyuşturucu aramasında bu yöntemlerden, (duruma ve şartlara göre en uygunu) biri kullanılır. Fakat

uyuşturucu aramalarında üstü aranacak şüpheli şahıs veya sanıkların daha hassas bir şekilde ince aramaya tabi tutulmaları gerekebilir.

Vücudun İncelenmesi

Anayasamıza göre, "Tıbbi zorunluluklar ve kanunda yazılı haller dışında, kişinin vücut bütünlüğüne dokunulamaz; rızası olmadan bilimsel ve tıbbi deneylere tabi tutulamaz"; kişinin dokunulmazlığı vardır (Any.Md. 17/2). Ceza muhakemesinde bu hak sınırlanabilir (Any.Md. 13); sanığın veya sanık statüsünde olmayan kişilerin vücut üzerlerinde inceleme yapılabilir. Vücudun incelenmesi, vücutta arama yapılmasından farklı olup, bir insanın vücut özelliklerinin sistematik bir şekilde araştırılması demektir.

Sanığın vücudu üzerinde yapılacak inceleme bir operasyon yapılmasını gerektirecek derecede ise, hakimden karar alınmalıdır.

Örneğin vücut üzerinde iğne izi aranması gibi, tıbbi bilgiyi gerektirmeyen basit incelemeleri her polis memuru yapabilir. İncelenmesi gereken bir bayan ise, inceleme bir bayan görevli tarafından yapılmalıdır. Buna karşılık uyuşturucu kullanıp kullanmadığını belirlemek amacıyla tahlil için sanıktan kan alınması gibi operasyonlar sadece bir doktor tarafından yapılmalıdır.

2 - Konut ve İşyerlerinde Uyuşturucu Araması

Konut ve işyerlerinde, daha geniş bir ifadeyle kapalı yerlerde yapılan aramalar dikkat ve itina ile yapılması gereken aramalardır. Aramanın sistematik bir şekilde yapılarak hiçbirşeyin gözden kaçırılmaması gerekir. İşin mahiyeti ile aramanın konusu ağırlık verilmesi gereken hususu ayrıca belirleyecektir.

3 - Açık Alanlarda Arama

Bazen suçlu veya şüphelinin geçmek zorunda kaldığı açık alanlarda arama yapılması gerekebilir. Buralarda yapılacak aramalar da rastgele olmamalı, bu iş için elde yeterince personel bulundurulmalıdır.

Faydalı olduğu tespit edilmiş bulunan iki yöntem vardır:

Birinci Yöntem; Aranacak alanı kare ve dikdörtgenlere tahmini olarak bölgelemek ve bu dörtgenlerin kenarları boyunca yürüyerek bakmaktır.

İkinci Yöntem İse; Bu dörtgenlerin köşegenleri boyunca yürüyerek aranacak alana bakmaktır.

Sahanın Taranması

Sahanın taranması, aranacak açık alanlarda uygulanacak bir metoddur. Yeterince personel varsa bunlar tek sıralı saf teşkil ederek çömelirler ve iki ellerini parmakları ile tırmık hareketi yapmak suretiyle bütün alanı elden geçirerek

ilerlerler. Özellikle kırsal alanlarda ufak fiziki delillerin ele geçirilmesinde uygulanan faydalı bir yöntemdir.

4 - Araçlarda Uyğurturucu Madde Araması

Deniz veya hava ulaşım araçlarının aranmasında uzmanlardan yararlanılmalıdır. Kabin, salon veya kamaralarda yapılacak aramalarda, kapalı yerlerde yapılacak aramalarda benzer bir yol takibi uygun olur. Ancak, makina daireleri, ambarlar vs. yerlerde yapılacak aramalarda uzmanların yardımını sağlamak yerinde olur.

J - GECİKMEİNDE SAKINCA BULUNAN HALLERDE HAKİM KARARI OLMADAN YAPILAN ARAMALAR

a - Hakim kararı almaya maddeten imkan bulunmayan istisnai hallerden biri de, gecikmesinde sakınca bulunmasıdır. Tehlikenin mevcut bulunduğunu kabul etmek açısından makul bir şüphe varsa ve zararın sonradan telafisi mümkün değilse gecikmede sakınca vardır.

Gecikmede tehlike açısından önem kazanan hallerin ilki, üçüncü şahısların veya polis memurunun bizzat kendisinin tehlikeden korunması ihtiyacıdır. Bu tür tehlikeyi önleyebilmesi için polisin silahlı olduğundan şüphelendiği kişilerin üzerini araması kabul edildiği gibi, o kişinin bulunduğu yerde, elinin uzanabileceği mesafe içinde kalan yerlerde de arama yapılması kabul edilir.

b - Gecikmede tehlike bulunan hallerden diğeri birisi de, meşhut cürüm halidir. İşlenmekte olan bir suç sırasında olay yerine gelen veya olay yerinden kaçan faili kovalayan polis memurunun, hakimden karar alması mümkün değildir.

Bir örnekle açıklamak gerekirse, evde silahlı kişilerin bulunduğu ihbar edilmiştir. Polis olay yerine geldiğinde, evden dışarıya ateş edilmiş ve yapılan operasyonla failler yakalanmıştır. Bunun gibi bir meşhut cürüm halinde hakim kararı olmadan polis evde arama yapabilir.

Ancak dikkat edilmesi gereken nokta şudur ki; burada yapılan arama sadece "Tehlikenin Önlenmesi" ile ilgili ve dar kapsamlı bir aramadır. Evde daha detaylı bir arama yapılması özel hayatın gizliliğini ihlal eder. Bu tür bir detaylı aramanın yapılabilmesi için gene de hakimden bir karar alınması gereklidir.

Diğeri bir örnek de şudur: Ev sahibi kadın, dostu tarafından dövülmüş ve bayıltılmıştır. Kavgı ve gürültüler polise ihbar edildiği ve yardım istendiği için olay yerine gelen polisin hakim kararı olmadan eve girip, genel arama yetkisi doğar. Ancak evde detaylı arama yapılabilmesi için gene de hakimden karar alınması gereklidir.

Hakimin arama kararı vermesini sağlamak için, olayları anlatan bir rapor hazırlanmalıdır. Raporu inceleyen hakim, toplumun suçun ortaya çıkarılması konusundaki menfaati ile evinde suç işleyen kişinin özel hayatının korunmasındaki menfaatini karşılıklı olarak tartar ve evde detaylı bir arama yapılıp yapılmaması konusunda karar verir.

Hakim kararı olmadan elde edilen delillerin, son soruşturma aşamasında mahkeme tarafından dosyadan çıkartılmasının önüne geçmek için, POLİSİMİZİN HER ZAMAN OLDUĞU GİBİ, FERT HAK VE HÜRRİYETLERİNE SAYGILI DAVRANACAĞI TABİİDİR.

c - Gecikmede sakınca bulunan hallerden bir diğeri de, delillerin yok edilmesi ihtimali ortaya çıkınca sözkonusu olur.

d - Nihayet gecikmede sakıncanın diğer bir hali de, toplum için büyük bir tehlike yaratan durumlardır. Mesela, bir yangın çıkmışsa, evdekilerin hayatını kurtarmak açısından, Hakim kararı olmadan eve girmede zorunluluk vardır.

K - İLGİLİNİN ARAMAYA RIZA GÖSTERMESİ

Hakim kararına ihtiyaç bulunmayan istisnalardan bir diğeri de hakkında arama ve elkoyma yapılacak olan kişinin hatta polise ifade verecek olan şahsın imzasının bulunmasıdır. Burada önemli olan verilen ifadenin serbest iradeye dayanmasıdır.

Ancak önemli olan bir nokta şudur ki; ilgiliye yapılacak olan işlem konusunda rızası sorulurken, reddetme hakkına sahip bulunduğu da kendisine bildirilmelidir. Mesela, kapıya gelip zili çalan ve "Evde arama yapabilir miyim?" diye soran polis memuru, konut sahibine, hakim kararı olmadan kendisini eve almamak hakkı bulunduğunu söylemek mecburiyetindedir. Böyle yapmayıp da içeri girme hakkına sahipmiş gibi davranırsa, yaptığı işlem "Hile"dir ve CMUK Md. 135 kapsamında mütalaa edilebilir.

Gösterilen rızanın geçerli olup olmadığı bakımından şu noktalar önem kazanır:

- 1 Şüphelinin eğitim ve zeka durumu, yaşı,
- 2 Akıl hastası veya sarhoş olup olmadığı,
- 3- Rızasını açıkladığı sırada yakalanmış olup olmadığı,
- 4- Yakalama esnasında hakkında yasal olarak zor kullanılmış olup olmadığı ve ellerine kelepçe katılıp takılmadığı,
- 5- Rutin üst araması sırasında üzerinde bulunan anahtarların daha sonra konutun aranmasında kullanılıp kullanılmadığı,

- 6- Konutunda arama yapılmasına rıza gösterirken tereddüt edip etmediği,
- 7- Hukuki haklarını bilip bilmediği, kendisine söylenip söylenmediği.

Yukarıda sayılan bu hususlar gözönünde tutularak verilmiş olan rızanın hukuken muteber olup olmadığı hakim tarafından tespit edilir.

Şüphelinin arama konusunda verdiği rızanın kapsamı da önemlidir. Örneğin konutunda uyuşturucu madde bulundurduğundan şüphelenilen bir kişi arama yapılmasına rıza gösterdiği vakit polisin rızaya dayalı aramayı yaparken bulduğu özel kağıtları incelemesi yasal değildir. Ancak burada şu noktaya da önemle değinmek gerekir ki, rızaya dayanan arama sırasında başka bir suçun emaresi ortaya çıkar ve o emareye el koyma bakımından gecikmede tehlike şartı da varsa buna hukuka uygun bir şekilde el konulabilir.

ARAMA YAPILMASI VE NETİCESİ

1 Arama Neticesi

Arama işleminin bir tutanak ile tespiti gerekir. Unutulmamalıdır ki, TUTANAKLAR aksi sabit oluncaya kadar geçerli belgelerdir ve TUTANAK yapılan herşeyin YAZIYA geçirilmesidir. Aramada ele geçirilen eşyanın, diğer eşyalarla karıştırılmaması, değiştirilmemesi için üzerlerine uygun işaretler konulmalıdır. Arama tutanağında saklanmış eşyanın nerelerde bulunduğu da gösterilmelidir. Aramaya tabi olan kimsenin kağıtlarını inceleme yetkisi Hakime aittir. Aleniye geçmiş yazılar bu kayda tabi değildir. Ancak, şüpheli veya şüpheli olmayan ilgili rıza gösterirse (Rıza gösterenin razı olmama hakkının kendisine söylenmesi gerekir.) memur kağıt tetkik edebilir. Rıza olmazsa lüzumlu kağıtlar bir zarfa konularak resmi mühürle mühürlenir ve hakime gönderilir.

Arama neticesinde yapılmakta olan soruşturma ile ilgisi bulunmayan fakat diğer bir suçun işlendiği şüphesini uyandırabilecek olan eşya bulunursa bu eşyaya geçici olarak el konulur ve Cumhuriyet Savcılığına bildirilir.

Kolluğun her işlemi bir tutanakla saptaması gerektiğini belirtmiştik, kolluk özellikle aramanın sonunda bir tutanak yapmalıdır. TUTANAK YAPILMASI İÇİN ARANAN KİŞİNİN, DELİL VEYA EŞYANIN BULUNMASI ZORUNLU DEĞİLDİR. Kolluk hiçbir iz ve delile rastlamazsa dahi durum bir tutanakla saptanmalıdır. Çünkü bir iz veya delile rastlamadığı veya sanığın suçlu olmadığını gösteren (aranılan delilin tersine) bir delile rastlandığını bildirmesi hazırlık soruşturmasını yapanların asıl görevleridir. CMUK'un 153 üncü maddesinin 2 nci fıkrasında "Cumhuriyet Savcısı yalnız sanığın aleyhine olan hususları değil, lehine olan cihetleri de arar ve kaybolmasından korkulan delillerin toplanmasına ve zaptına çalışır." denilmiştir. Bu hüküm Cumhuriyet Savcısı ile soruşturma yapmakla zorunlu kolluğu da bağlayıcı bir hükümdür. Tutanağın bir örneği ilgililere verilmelidir.

MEMURLARIN İŞLEDİKLERİ SUÇLARLA İLGİLİ ARAMA

1 - Konut Dokunulmazlığını İhlal

Konut dokunulmazlığını ihlalin memurlar tarafından işlenmesini kanun bağımsız bir suç saymıştır. TCK'nun 194 üncü maddesince "Bir memur vazifesini suistimal ederek veya kanunda muayyen olan usul ve şartlar haricinde olarak aharın mesken ve müstemilatına girerse üç aydan üç seneye kadar ve eğer bu işte evin içini araştırma gibi başka keyfi bir muamele de yapacak olursa altı aydan üç seneye kadar hapis olunur. Eğer bu fiili hususi bir maksat uğrunda irtikap etmişse ceza müddeti altıda birden üçte bire kadar artırılır." ifadeleri yer almaktadır.

Konut ve müstemilata özel bir amaç ile girmek memurun şahsi bir sebep ile bu yerlere girmiş olması demektir. Memurun işlediği konut dokunulmazlığını ihlal suçunun takibi re'sendir (Kendi başına). Bu sebeple dokunulmazlığı ihlal edilen konut sahibinin rızası fiili suç olmaktan çıkarmaz.

2 - Özel Eşyaların ve Kağıtların İncelenmesi

CMUK'nun 103 üncü maddesi "Bir suçtan mağdur olan kimseden suç sebebi ile alınmış olan eşya, tahkikatın neticesi ile beraber hatta daha evvel re'sen ve bu hususta ayrıca bir hükme hacet kalmaksızın mağdura geri verilir. Meğer üçüncü şahıslar tarafından buna itiraz edile. Alakadar şahıslar haklarını hukuk davası incelemesi suretiyle alabilmek yetkisini muhafaza ederler." şeklinde mağdurdan alınan eşyanın iadesinin durumunu belirtmektedir.

3 - Suç Eşyasına El Koyma

Anayasamız basımevi ve eklentilerine el konulmasını yasaklamıştır. Araştırma araması yapılan hallerde özellikle elkoyma amaçlı aramalarda, Kanunumuzun el konulmasını yasakladığı bir eşyanın aranması için işlem yapılamayacağı açıktır. Burada sadece Any.Md. 14'de belirtilen istisnalarla ilgili olarak arama yapılabilecektir.

Anayasamızın 30 uncu maddesine göre "Kanuna uygun şekilde basını işletmesi olarak kurulan basımevi ve eklentileri, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü, Cumhuriyetin temel ilkeleri ve milli güvenlik aleyhinde işlenmiş bir suçtan mahkum olma hali hariç, suç aleti olduğu gerekçesiyle zapt ve müsadere edilemez ve işletilmekten alıkonamaz." diyerek basımevlerini korumuştur.

Suç eşyasına el koyma koşturmayı yapan görevlilerce yerine getirilir ve bir tutanak düzenlenir. Tutanakta; el konulan eşyanın cinsi, türü, marka, model, numara ve ölçü gibi benzerlerinden ayırmaya yeterli bütün nitelikleri birlikişie takdir ettirilen değeri, hangi suçtan dolayı kimden, nereden ve ne suretle alınmış olduğu, belli ise davacı ve mağdur ile sanığın açık kimlikleri, el koyma gecikme-

sinde zarar umulan haller sebebi ile hakim kararına dayanmaksızın yapılmış ise el koyma işleminde ilgili şahıs veya bunun mümeyyiz olan hısımlarından birinin bulunup bulunmadığı, hazır bulunmuş ise el koyma işlemine açıkça itiraz edip etmediği ve itiraz sebepleri yazılır. Bu tutanak görevliler, bilirkişi ve hazır iseler davacı, sanık ve tanıklar tarafından imzalanıp, imza bilmeyenlerin parmak izi alındıktan ve resmi mühür ile mühürlendikten sonra soruşturma evrakına eklenir

El koyma işlemi Cumhuriyet Savcılarının emirlerini yerine getirmekle görevli olan zabıta memurları tarafından yapılmış ise suç eşyası bozulmayacak ve değiştirilmeyecektir. Mümkün ise görülecek şekilde bağlanıp mumlanır, mum üzerine dairenin resmi mühürü basılır, ayrıca suç eşyasına bağlanan etiket üzerine eşyanın cinsi, kimden alındığı ve soruşturma evrakının numarası yazılmak suretiyle Cumhuriyet Savcılığına teslim edilir. Soruşturma Cumhuriyet Savcılığına teslim alınan suç eşyası zapt olunan eşya defteri ile hazırlık veya esas defterinin sıra numaraları yazılmak sureti ile emanet memuruna imza karşılığında teslim edilir. El konulan suç eşyasına özgü makbuz dört nüsha olarak düzenlenir, bir nüshası soruşturma evrakına bağlanır, iki nüshası eşya ile birlikte emanet memurluğuna verilir, diğer nüsha Cumhuriyet Savcılığında özel bir kartonda saklanır.

4 - İdarenin Sorumluluğu

"İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır." (Any.Md. 126/2). İdarenin, idari faaliyetler yapabileceği anlamını taşımaktadır. İdarenin görevleri kanunla düzenlenmiştir. İdari faaliyetlerde bağlılık ve zorunluluk vardır. İdare, idari faaliyetleri bir yükümlülük olarak yerine getirir. Tek istisna olarak idarenin takdir yetkisi de vardır. İdareyi organik ve maddi bakımdan yasama ve yargı organlarından ayırmak gerekmektedir. Çünkü idare organik olarak yürütme organı içinde yer alır. Yasama siyasi kararlarla idarenin işlevini etkiler. İdare işlevini yasamanın koyduğu kurallar çerçevesinde yerine getirir. Unutulmamalıdır ki, idarenin her türlü eylem ve işlemi yargı denetimine tabidir.

EMNİYET TEŞKİLATI MENSUPLARININ SORUŞTURULMALARINDA USUL

Anayasamız 40 inci maddesinde "Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkanının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir. Kişinin, resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır." demek suretiyle, Kişinin Temel Hak ve Hürriyetlerini Korumuş, fertlere güvence sağlamıştır.

1 - Suç İdari Bir Görevin İfası Sırasında ve Bu Görevden Dolayı İşlenmişse

Suç MMHK hükümlerine göre soruşturulacaktır. Soruşturma müfettiş veya mühakkikler tarafından yapılacak, soruşturma emrini, soruşturma Açmaya Yetkili Makamlar verecektir. Ayrıca, TCK'nun Md. 455, 459 ve 465 inci maddeleri ile Medeni Kanunun 894 üncü maddesi ile Borçlar Kanununun 41, 52 ve 55 inci maddeleri hükmü uygulanır.

Memurların kişisel suçlarından dolayı suçlanması veya Haklarında işlem yapılması ve yargılanmaları genel hükümlere göre yapılır.

2 - Suç Adli Bir Görevin İfası Sırasında İşlenmişse

Bilindiği üzere suç işlendikten sonra polisin yaptığı tüm görevler "ADLİ GÖREV'dir.

CMUK'nun 154 üncü maddesi gereğince Adli Görevin İfası sırasında bir suç işlendiği takdirde suç işleyen memurlar hakkında Cumhuriyet Savcılığınca doğrudan soruşturma yapılacaktır. Soruşturma açma yetkisi de Cumhuriyet Savcılığına ait bulunmaktadır. Bu sebeple uygulamanın buna göre yapılması gerekmektedir. Uygulamada görevliler hakkında MMHK'na göre soruşturma yapıldığı zaman zaman görülmektedir. Böyle bir yanlışlık yapılmış olsa bile ilgili kurullarca "Karar verilmesine yer olmadığına" dair karar verilmesi gerekmektedir.

2004 sayılı İcra ve İflas Kanununun 81 inci maddesi gereğince "Zor kullanmak hususunda bütün zabıta memurları icra memurunun yazılı müracaatı üzerine kendisine muavenet ve emirlerini ifa ile mükelleftirler." hükmü ve aynı Kanunun 357 nci maddesi gereğince de "Kanuna göre yapılan tebliğ ve emirlerin yapılmaması ve sonucunun bildirilmemesi halinde görevliler hakkında dairesince inceleme yapılmaksızın doğrudan Cumhuriyet Savcılığınca soruşturma yapılacağı" hükmü getirilmiş bulunduğundan bu suçlar hakkında da MMHK hükümleri uygulanmayacaktır. Adli görevin ifası sırasında veya İcra ve İflas Kanunu hükümlerinin uygulanması sırasında, İl Emniyet Müdürleri, İlçe Emniyet Amirleri, İlçe Emniyet Komiserleri veya bunların vekillerinin suç işlemeleri halinde Haklarında 2802 sayılı Hakimler Kanununun 82 ve 88 inci maddeleri hükümleri uygulanacak ve soruşturma Cumhuriyet Savcılarınca bu kanun hükümlerine göre yapılacaktır.

3 - Suçun Ortaya Çıkması

Bir memurun suç işlediği ihbar, şikayet veya inceleme sonunda ortaya çıkabilir

a - İhbar

İhbar suçu gören, bilen ya da ilgili makamlara bildiklerini, gördüklerini veya duyduklarını yazılı ya da sözlü olarak intikal ettirmeleridir. İhbarı yapanlara MUHBİR denir. CMUK'nun 151 inci maddesinde suçlara dair ihbarların sözlü veya yazılı olarak Cumhuriyet Savcılıklarına, zabıta makam ve memurlarına ve sulh hakimlerine, ayrıca kanuni mercilere intikal ettirmek şartıyla, vali, kaymakam ve nahiye müdürlerine yapılabileceği, sözlü ihbarlarda ihbarın bir tutanakla tespit edileceği belirtilmektedir.

b - Şikayet

Şikayet, bir koğuşturma ve dolayısıyla muhakeme şartı olup belli suçlardan zarar gören kişinin bu suçlardan dolayı kamu davası açılmasını istemesi ve kamu davası açılmasında kendisi için bir sakınca görmediğini bildirmesi demektir. Savcının kendiliğinden (re'sen) koğuşturabildiği suçlarda zarar görenin şikayetçiyim demesi "Şikayet" olmayıp kamu davası açılması isteğini de ihtiva eden ihbar niteliğindedir.

c - Doğrudan Öğrenme

Suç işlendiğinin görülmesi, istihbarat kaynakları aracılığıyla öğrenilmesi, teftiş veya denetleme sırasında ortaya çıkması hallerinde doğrudan öğrenme söz konusu olabilir.

Memurların suç işledikleri ihbar, şikayet veya doğrudan doğruya öğrenilir. Bundan sonra yapılacak işlem MMHK hükümlerine göre o memurun çalıştığı görev yerini tespit etmek ve hakkında CMUK'na göre soruşturma yapmak (Bizzat) veya muhakkik veya müfettişlere yaptırmaktır.

CMUK'nda 3206 sayılı Kanunla yapılan değişikliklerden sonra, müfettiş ve muhakkiklerin; tanık dinleme, tanığı ihzaren gerektiğinde çağırabilir, istinabe ile tahkikat yaptırabilir, sanığın sorguya çekilmesi gibi yetkilerinin devam ettiği, gecikmesinde sakınca bulunan durumlarda Bilirkişi atayabilecekleri, keşif yapma yetkisi (Gecikmesinde sakınca olan hallerde kullanılabileceği), zaptetme (Elkoyma), arama yapma gibi uygulamaları yetkili hakimden karar alınmak suretiyle tutanağa geçirerek uygulayabilirler.

İşte MMHK hükümlerine göre soruşturma yapmak, suç konusu olan olayı incelemek ve varsa ihbar eden veya şikayet edenin iddialarını dinlemek, tutanağa geçirmek, iddialarla ilgili lehte ve aleyhteki kanıtları toplamak, sanık durumunda olan memura da kendini savunma imkanını tanımak, tutanağa geçirmek demektir.

MMHK'nun 2 nci maddesinde Kanunda açık bir hüküm bulunmadığı takdirde CMUK'na başvurulacağı ve CMUK hükümlerinin uygulanacağı hükmü yer almaktadır. Bu sebeple soruşturma MMHK ve CMUK hükümlerine göre yapılacaktır.

4 - Emri Alan Soruşturmacının Yapması Gereken İlk İşlemler

İnceleme, gerekiyorsa soruşturma yapılması istemiyle müfettiş veya muhakkike intikal ettirilen evrak üzerinde ön inceleme yapılır. Bu inceleme;

a - Soruşturma emrinin soruşturma açmaya yetkili amir tarafından usulüne uygun olarak verilip verilmediği, verilmişse problem yoktur, verilmemişse incelemeye devam edilecek, şayet iddiaların doğruluğu tespit edilmişse soruşturmaya başlanmadan önce yetkili makamdan soruşturma emri istenecektir.

b - Soruşturma emri bir ihbara dayanılarak verilmişse, önce ihbar mektubunu gönderinin ismi, soyadı ve adresinin gerçek olup olmadığı incelenecektir. Bu amaçla mahalli zabıtaya yazı yazılacak gerektiğinde muhtarlık kayıtları ile incelenmek suretiyle verilen adreste böyle bir şahsın ikamet edip etmediği öğrenilecektir.

c- Şikayet sonucu soruşturma emri verilmiş ise şikayetçi davet edilerek, söz konusu şikayetin kendisi tarafından yapıp yapılmadığı, şikayet dilekçesindeki imzanın kendisine ait olup olmadığı incelenir ve tutanakla tespit edilir.

d- İhbar ya da şikayet edilen konu tespit edilerek , iddialar doğru olduğu takdirde Ceza hükümlü kanunlara göre söz konusu fiil ve eylemlerin suç olup olmadığı tespit edilir.

e- Soruşturma emrinin kapsamında olan kişiler tespit edilir.

f- Suç tarihi tespit edilir. Bu tarih itibarıyla af kapsamına girip girmediği, zaman aşımına girip girmediği incelenir.

g- İddialarla ilgili olarak mahallinde daha önce soruşturma yapıp yapılmadığı, bu konuda karar organlarının bir karar verilip verilmediği, halen bir soruşturma yapıp yapılmadığı incelenir.

h- İşlendiği iddia edilen suçun MMHK hükümlerine girip girmediği, başka özel soruşturma usulünün uygulanmasını gerektirecek bir suç olup olmadığı incelenir.

ı- İddialar arasında takibi şikayete, talebe, izin verilmesine, karar alınmasına tabi suçlar söz konusu ise ilgili makamlara müracaatta bulunup bulunulmadığı, müracaatın kanunen öngörülen süre içinde yapıp yapılmadığı incelenir.

i- Sanığın ölümünün söz konusu olduğu hallerde vukuatı,

k- Sanık ve tanıkların nerede oldukları, adresleri ve diğer bilgiler tespit edilir.

5 - Soruşturma Neticesi

Bütün bu incelemeler sonucunda suç işlenmemiş olduğu kanaatine varıldığı takdirde bir inceleme raporu düzenlenerek ilgili makama bilgi verilir.

Soruşturma neticesinde dosya İl veya İlçe İdare Kurullarına gider. İl veya İlçe İdare Kurullarınca yargılanmasına karar verilen memurların davalarına Sulh Ceza Mahkemesinin görevlerine girse de yönetim kurulunun bulunduğu Asliye Ceza Mahkemesine gönderilir. Yargılanmasının gerektiğine dair kararın bir sureti sanık memura tebliğ edilir. Görevine devam etmesinde sakınca olmadığı hallerde ise memurlar hakkında verilen mahkeme kararları, şahsi kusurundan dolayı idareye bildirilir. Memurların kişilere ve devlete verdiği zararlar kendilerine mevzuat dahilinde ödettirilir. Mahkeme kararı neticesinde ayrıca suç durumuna göre kendi kurumlarından disiplin yönetmeliğine göre işlem yapılır.

ARAMAYLA İLGİLİ MEVZUAT

Genel aramayı düzenleyen mevzuat aşağıda gösterilmiştir :

- T.C. Anayasası (Md. 20, 21),
- 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu (Md. 10, 11),
- CMUK (Md. 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 156),
- 2559 sayılı PVSK (Md. 9, Ek-1),
- 1918 sayılı Kaçakçılığın Men ve Takibi Hakkında Kanun (Md. 6, 7, 8, 9 ve 11),
- Askeri Mahkemeler Kanunu, Sıkıyönetim Kanunu,
- Olağanüstü Hal Kanunu (2935 S.K. Md. 11/c),
- Türk Ceza Kanunu (Md. 126, 239, 245, 250, 273, 281, 285, 311, 437, 478, 483, 502, 506),
- Orman Kanunu (6831 S.K. Md. 88),
- Köy Kanunu,
- D.D.Y. İşletmeleri Hakkında Kanun,
- Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu (M.İ.T.),
- Türk Ticaret Kanunu,
- 2261 sayılı Kanun (Md. 8, 9, 20 ve 22),
- 5680 sayılı Basın Kanunu ve Ek 2590 S.K. (Md. 1),
- Hayvan Hırsızlığı Kanunu (Md. 4, 7, ve 9),
- Dernekler Kanunu (2908 S.K. Md. 48),
- 6186 sayılı Kanun (Md. 8 ve 9),
- Jandarma Yönetmeliği (Md. 32, 114 ve 115),
- Hakim ve Savcılar Kanunu (Md. 88),

- Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun (Md. 27),
- Uyuşturucu Maddeler Yönetmeliği (Md. 21),
- Vergi Usul Kanunu (Md. 142 ve 147),
- 2911 sayılı Kanun (Md. 25),
- PVST (Md. 89),
- Avukatlar Kanunu,
- Suç Üstü Kanunu (3005 S.K. Md. 10 ve 11),
- 2677 sayılı Sivil Hava Meydanları, Limanlar ve Sınır Kapılarında Görev ve Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun (Md. 8),
- Gümrük Kanunu,
- 5682 sayılı Pasaport Kanunu,
- 6.5.1983 tarih ve 18039 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren "Teknik Büro Hizmetleri Yönetmeliği"nin belirtilen 12/a maddesi.

KISALTMALAR

Any. :	: Anayasa
CMUK	: Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu
DDY :	: Devlet Demir Yolları
KMDK	: Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun
Md.	: Madde
MMHK	: Memurun Muhakematı Hakkında Kanun
PVSK	: Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu
PVST	: Polis Vazife ve Salahiyet Tüzüğü
S. :	: Sayfa
Sy. :	: Sayı
SEY :	: Suç Eşyası Yönetmeliği
TCK :	: Türk Ceza Kanunu
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
v.s. :	: Vesaire

KAYNAKÇA

- APK Dairesi Başkanlığı, "**Olaylara Müdahale Formu Tekniği**", Ankara, 1994.
- BADEM Uğur, **Olay Yeri İnceleme ve Delil Toplama Yöntemleri**, Erzurum, 1988.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, **Ceza Muhakemeleri Usulü Hukuku Polis Okulları Ders Kitabı**, Ankara, 1993.
- DÜNDAR. A. Nihat, **Ceza ve Disiplin Soruşturmaları**, Yiğit Ofset, Ankara, 2. Baskı, 1987.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, **Emniyet İçin Emniyet**, Ankara, 1987.
- GÜLEN, Kadri, **Adli ve İdari Soruşturma Tekniği**.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, **Olay Yeri İncelemesi Polis Okulları Ders Kitabı**, Haz: MARABA, Fuat, Ankara, 1994.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, **Polisin El Kitabı**, Ankara, 1995.
- TEZSEVER, Serhat, **Polisin Yetkileri**, İstanbul, 1993.
- USA Maliye Bakanlığı Federal Yasaları Uygulama Eğitim Merkezi, Genel Eğitim Dairesi, Yasa Uygulama Teknikleri Bölümü, "Polis Eğitim Programı", **Olay Yeri Araştırması**, **Fiziksel Delillerin Toplanması ve Korunması**, s. 2004. a(7-79).
- YENİSEY, Feridun, **İnsan Hakları Açısından Arama El Koyma, Yakalama ve İfade Alma**, A.Ü.S.B.F. İnsan Hakları Merkezi Yayınları, No: 12, 1995.
- YENİSEY, Feridun, **İnsan Hakları Polis Okulları Ders Kitabı**, Emniyet Genel Müdürlüğü, Ankara, 1994.

TOPLUM POLİSLİĞİ

Çev.: Mehmet AKALIN**
Komiser

Her alanda meydana gelen değişim ve gelişmelerin manası bize "Avrupa'da belirgin olarak gördüğümüz gibi Dünya'nın daha da küçülmekte olduğunu anlatmakta olup "sınır" kelimesinin de artık bilinenden çok değişik boyutlar kazanmakta olduğunu ortaya koymaktadır. Ülkeler arasındaki sınırlar bir grup insanı diğerinden ayıran geçilmez bariyerler olarak kurulmuş bir engel olmaktan çıkmaya başlamıştır. Bununla birlikte günümüzün gelişmiş teknolojinin sunmuş olduğu olağanüstü seyahat kolaylıktan, ülkelerin nüfuslarındaki önemli artışlar, ülkeler arasındaki ekonomik, ticari ve turistik ilişkilerin artması, milletlerin birbirilerine daha çok yakınlaşmaları gibi faktörlere paralel olarak hem uluslararası hem de millî düzeydeki suçlarda gözle görülür oranda artışlar olmaktadır.

Polis teşkilat olarak tek başına artan suçlarla mücadelede çoğu zaman kullandığı teknikler personel açısından başarılı olamamaktadır. Suçluların kullandığı teknoloji ve kendi alanlarındaki profesyonellik polisi her zaman zorda bırakmaktadır. Artan suç faaliyetleri ülkeleri suç önleme konusunda birtakım önlemler almaya zorlamaktadır. Uluslararası bir suçlu hakkında yasal işlemlerin yapılabilmesi için şahıs hakkında polisin bir takım bilgilere sahip olması gerekmektedir. Yapılacak işlemleri hızlı, etkili ve herhangi bir gecikmeye sebebiyet vermeyecek şekilde yerine getirmenin yolu Uluslararası Polis Teşkilatı-İnterpol gibi kuruluşların oluşturularak millî polis kuvvetleri arasında işbirliğine bağlıdır. Devletler de organize suç grupları ile mücadelede başarılı olabilmenin yolunun kendi aralarındaki işbirliğinden geçtiğini anlamışlardır.

Bir yandan ülkeler uluslararası teşkilatlar oluştururken diğer yandan da kendi bünyelerinde bir takım arayışlar içerisine girmişlerdir. Çoğu konuda olduğu gibi suç ve suçlularla mücadelede başarılı olabilmek için toplum polisliği üzerinde yapmış olduğu çalışmalar ile ABD yine ilk sırayı almaktadır. Otoriteler de bundan böyle bazı toplumlardaki krizlerin, sorunların çözülebilmesi için ciddi yeniliklerin yapılması gerektiğini belirtmişlerdir.

* Bu makale "Community Policing" adlı yayının özet çevirisidir

** Emniyet Genel Müdürlüğü, İnterpol Daire Başkanlığında Görevli.

Polis, halkın içerisinde halkı temsil ve suç ve suçlularla mücadele etmek için oluşturulmuş bir devlet gücüdür. Bu yüzden halkın içerisinde çıkan bir birimin halkla olan ilişkileri çok iyi olması gerekmektedir. Fakat çeşitli sebeplerden dolayı polis - halk ilişkileri zayıflamaktan kurtulamamıştır. Yapılan çalışmalar bu konuda polisin üzerine düşen tarafı şu şekilde göstermektedir.

Teknolojinin ilerlemesi ile birlikte yaya devriyeden motorlu devriyeye geçilmesi polisin halkla olan ilişkilerini azaltmıştır. Telefon teknolojisinin gelişmesi çok sayıda ihbar alan polisin tüm olaylara zamanında cevap vermesi için az bir vakit bırakması ve halkın ilgili yerlere müracaat etmekten ziyade telefonla başvurması ve son zamanlarda gözle görülür bir gelişmenin yaşandığı bilgisayarlaşma da belli bir oranda bu yüzdeyi azaltan etmenlerden birini oluşturmaktadır.

Profesyonelleşme de polisin halktan uzaklaşmasına sebebiyet vermektedir. Halk bu işlerin profesyoneller tarafından daha iyi yapılacağını düşünmekte ve her şeyi polise bırakmakta olup kendilerinin yapabilecek birşeyleri olmadığını inanmaktadırlar.

Toplum polisliği, son yıllarda özellikle A.B.D'de gelişen çevre ve teknolojik gelişmelere paralel olarak suç ve suçlularla mücadelede azami başarı elde etmek amacıyla matuf olarak ortaya atılmış bir yönetim biçimidir. Bu sistemde suç önleme, polis ile halkın bütünleşerek olaylara cevap vermesi şeklinde yansımaktadır. Temelde yaşadığımız çevrede hem polis hem de vatandaş olarak karşılaştığımız sıkıntı ve problemler ile birlikte suç ve suçlularla mücadelede ortak hareket etme manalarına gelmektedir. Hükümetler ve halk liderleri suç ve suçlularla mücadelede başarılı olmak için polisle birlikte halkın da birtakım sorumluluklar alması gerektiğini anlamışlardır. Bu çerçevede hükümet, eyalet, polis ve halk temsilcilerinin katılımları ile yapılan görüşmeler neticesinde, halk ile polis arasındaki bağların güçlendirilmesine paralel olarak suç sebeplerinde azalma, suçların aydınlatılmasında bir hızlanmanın olacağı görüşüne varılmıştır.

Polis yetkilileri teşkilatlarında yapılması gerekli değişikliklerin zorunlu sebeplerinin zamanının geldiğine inanmaktadırlar. Çünkü değişen toplumun tabiatı ile suçların ve şiddetlerin değişen yönleri bu değişikliğin çıkmasında önemli rol oynamaktadır. Eskiden uygulanan sistemler artık günümüzde etkili olamamaktadır. Otoriteler bundan böyle bazı toplumlardaki krizlerin, sorunların çözülebilmesi için ciddi yeniliklerin yapılması gerektiğini belirtmektedirler.

Dış ülkelerde yapılan çalışmalarda halkın desteğini almadan olaylara müdahale eden polisin yeterli başarıyı gösteremediğini ortaya koymuştur.. Ağır sokak suçları, çocuklara karşı işlenen suçlarla mücadelede 1960'lı yılların Amerika'sı ve 1980'li yılların İngiltere'si son derece yetersiz kalmış ve istenen performansı gösterememiştir. Özellikle gençler polise karşı cephe almış ve toplum, polisin yabancı haline gelmiştir.

İstatistikler çoğu zaman polisin olay meydana gelmeden önce haberinin olmadığını göstermiştir. Halkla sıkı bir bağ kuramayan polis, suçun önlenmesi ve çözümü hakkında yeterli ve güvenilir bilgileri de alamayacaktır. Toplum polisliği, problemlerin ortaya çıkarılması ve çözümünde polis ile toplumun beraber çalışmasını teklif etmektedir. Polis olarak toplumun bizden neler beklediğini bilmek ve bu istekler paralelinde, halkla bütünleşmek ulaşılabilecek nihai neticelerden biri olacaktır. Toplum ne zaman kendi problemlerinin polis tarafından ciddi bir şekilde ilgilenildiğine inanırsa o zaman polisi toplumun bir parçası olarak kabul edeceklerdir.

Toplum polisliğinde halk daha fazla görev alacak ve ülke genelinde klasik polislik anlayışında bir değişiklik yaşanacaktır. Bu anlayışın daha iyi idrak edilebilmesi ve yaygın hale gelmesi için yarı askeri yapılanmadan uzaklaşılması da gerekmektedir. Memurlar verilen emirleri yerine getiren kimselerden ziyade düşünen, halkla sosyal ilişkiler kuran ve düşünüp problemlere çözüm üretecek birileri olarak kabul edilecektir. Böylece bir kişinin düşünmesi yerine yüzlerce beyin düşünmüş ve çözüm üretmiş olacaktır.

Toplum polisliğinin temelinde iki ana tema işlenmektedir. Bunlardan biri halk dostluğu diğeri de problem çözümüdür. Halk dostluğundan maksat polis imajını halkın gözünde yükseltmek halkı da asayişin sağlanması için (yaralıları yardım etme, acil tıbbi yardım tedarik etme, dahili ve komşuluk ihtilafları çözüme, komşuluk şartlarını geliştirmek için komşularla beraber çalışma vb.) yapılabilecek konularda polise yardım etme şeklinde olacaktır. Bu tür hizmetler polis-halk arasındaki güvenin artmasına sebebiyet verecektir. Böylece polis suçların önlenmesi ve çözülmesi için halktan çok değerli bilgiler alabilecektir. Polis hizmet ettiği halkla işbirliği yapma gerekliliğini daha önceden fark etmiş, bunun için çevredeki gruplarla irtibat kurmuş, sivil olaylara katılmış, sosyal birimlere danışmış ve okullarda eğitim programlarında yer almıştır.

Bir çok toplumda polis motorlu devriyeden yaya devriyeye geçmektedir. Bununla birlikte çevrede yaşayanların en önemli problemlerinin neler olduklarını öğrenmektedir. Polis birimleri sadece suç ve suçlularla mücadele etmek değil bunun yanında halkın yaşam kalitesini de arttırmak için çalışmaktadır. Devriye polisi, toplum polisliği çalışmalarında önceliği elinde bulundurmaktadır. Etkili bir toplum polisliği devriye memurları ile halk arasında müsbet manada kurulacak irtibata bağlıdır. Devriye polisinin toplum içerisinde devamlı göze çarpması halka büyük ölçüde cesaret verecektir. Fakat bu yeterli olmayabilir. Bu tüm polis teşkilatının ortak hareket etmesi ile olacaktır. Bu da karşılıklı olarak kazanılacak güvene bağlıdır. Tam bir güven polisin suçlara eğiliminde ve çözümünde faydalı olacaktır. Aynı zamanda mahalli düzeydeki problemlerin çözümünde de etkili olacaktır. Fakat böyle bir güveni elde etmek uzun zaman, gayret ve sabır gerektirmektedir. Etkili bir halk ortaklığında bu güveni kurabilmek için polisin halka

karşı saygılı ve hassas davranması gerekmektedir. Polis tarafından halka karşı gösterilecek gereksiz kuvvet, kabalık halkın polise cephe almasına sebebiyet verecektir. Bu sistemde, polis hem katalizör hem de kolaylaştırıcı bir yol izlemelidir.

Başta devriye polisleri olmak üzere görevli tüm polisler halkın arasında bulunurken onlarla ikili ve çok yönlü ilişkilerini geliştirmeye gayret göstermelidirler. Gerekirse şahısların evlerine gidip toplumun güvenliği konusunda daha neler yapabileceği gibi mütalâalarda bulunabileceklerdir. Bölgelerinde bulunan evleri ve iş yerlerini dolaşarak kendilerinin görevli memurlar olduklarını anlatıp çevrede yaşayan insanlardan görecekları değişiklikleri, dolaşan yabancı şahısları veya garip olan şeyleri kendilerine bildirmelerini isteyecektir. Şahısların kendi problemleri ile ilgilenme de onlarla kurulacak dostlukta önemli rol oynayacaktır.

İşlenen temalardan İkincisi ise problem çözümüdür. Problem çözümü görüşü "suç ve düzensizlik, bölgedeki problemin karakteristiği üzerinde dikkatli bir şekilde çalışarak ve uygun kaynakları yönlendirerek azaltılabilir" üzerine bina edilmektedir. Eğer bu en iyi şekilde gerçekleştirilirse suçlular suç işleme konusundaki eğilimlerini mecburi olarak azaltacaklardır.

İnsanların bir kısmının içerisinde bulunduğu zor şartlar ve problemleri şahıslara başka suçlar işletebilir. Eğer şahıs hakkında ayrıntılı bilgiler edinebilirsek işlemiş olduğu suçla şahsın karakterinin uygun olup olmadığı da anlaşılacaktır. Mesela, sosyal ve fiziksel olarak ilişkilerin iyi olmadığı bir apartman kompleksi hırsızlık, şiddet gösterimi gibi suçlara sebebiyet verebilir. Bu yüzden polisin halk ile kurabileceği yakın ilişkiler suçların çözümünde önemli rol oynayacaktır. Ortaklaşa problemleri çözme karşılıklı güveni güçlendirecek, bilgi alışverişini kolaylaştıracak ve ayrıca diğer bölgelerin de detaylı şekilde tespit edilmesine yol açacaktır.

Halk-polis işbirliği yapılacak çalışmalarda çevrede hangi suçlara öncelikle dikkat edilmesi gerektiği de açıklığa kavuşacaktır. Polis bazı bölgelerde hırsızlık, soygun gibi olayları 1. dereceden öneme haiz olaylar olarak görürken toplum kapı yollarında terk edilmiş insanları, yol kenarlarında şişe kıran insanları veya yoldan çöp tenekelerini toplayanları 1. problem olarak görebilmektedir. Böylece polis halkın istediği doğrultuda hangi olaylara daha fazla ehemmiyet vereceğini anlayacaktır.

Gelişen değişikliklere ayak uydurmak ve bu konuda gerekli önlemleri alıp uygulamak her dönemde ve her birimde farklılıklar gösterecektir. Belli bir bölgedeki polis birimi toplum polisliği konusunda çabuk intibah gösterebileceği gibi bazı bölgelerde çok uzun zaman alabilir. Birimlerin, bölgelerinin ve merkezlerinin durumuna göre öncelikle yapılması gereken ihtiyaçları tespit etmeleri kendileri için önemli bir kilometre taşını aşmış anlamına gelecektir. Başarılı bir uygulama yapmada önemli faktörlerden biri de haberleşmedir. Haberleşme zamanında,

kapsamlı ve direkt olmalıdır. Polis amirleri toplum polisliğinin önemiyetini zaman zaman teşkilata, mahalli liderlere ve halka anlatmalıdır. Tüm katılanlar toplum polisliği konusunda neler yapması gerektiğini anlamalıdır. Düzenli haberleşme aktif katılımı teşvik edeceği gibi muhalefeti de azaltacaktır.

Konu hakkında yapılan planlama da değişen ihtiyaçlara, şartlara ve öncelikle cevap verecek nitelikte olması gerekmektedir.

Polis biryandan halk ile olan ilişkilerini geliştirip onları toplum polisliği konusunda bilinçlendirirken diğer yandan da devlet ve hükümetin resmi birimlerinin de konu hakkında desteğini alıp onlardan da bu konuda halkı aydınlatmalarını sağlamalıdır.

Toplum polisliği konusunda karşılaşılabilecek muhalefete karşı içte ve dışta anlayışlı olmak gerekir. Halk temsilcileri ve seçimle işbaşına gelmiş kimseler toplum polisliğinin neticelerini beklemekte sabırsızlık gösterip işe yaramayacağı zannına kapılabilirler. Çevredeki bazı gruplar da genel fikre karşı şüpheyle yaklaşabilirler.

Teşkilat içerisinde meydana gelebilecek değişikliklere karşı memurlar tehdit edilme tehlikesiyle karşı çıkabilirler. Bunun yanında otoriter bir rol oynayan amirlerin halka karşı bu otoritesini gösteremeyecek olması onlar için de sıkıntı oluşturabilir. Bu yüzden bu konuda amirlik yapacak kimselere özel kurslar verilmesi gerekmektedir.

Planlanan çalışmaları gerçekleştirmede zamanlama önemli bir yer tutmaktadır. Toplum polisliği; faaliyet ve imkanların yerinden yönetime geçirilmesini, bir çok personelin yer değiştirmesini, yeni bir eğitimi, gözden geçirilmiş programlar ve değiştirilmiş çağrı sistemlerinde değişikliklerin olmasını gerektirecektir.

Toplum polisliği konusunda başarılı olabilmek için hem polis hem de halkın dikkat etmesi gerekli birtakım şartlar vardır.

Etkinlik: Etkili bir toplum polisliği stratejisi çevredeki suçların azalmasına vatandaşların suçlardan korkmalarının ortadan kalkmasına ve toplumun yaşam kalitesinin artmasına sebebiyet verecektir. Zaten toplum polisliğinden beklenen en önemli amaç da halka yüksek kalitede hizmet sunmaktır. Bunları gerçekleştirmenin birinci yolu ise polis-halk arasında etkin bir dostluğun kurulmasıdır.

Çözülen problemlerin sayısı, problemlere çözüm üretilmesi toplum polisliğinin etkinliğini gösterecektir. Problem çözümlerinde devlet ve halk teşkilatlarının etkin bir şekilde kullanılması toplum polisliğinin iyi bir şekilde işlediğini gösterecektir. Ayrıca problemleri çözmede halk kaynaklarını akıllı bir şekilde kullanmak da faydalı olacaktır.

Problem çözüm ve önlemlerine katılan şahıs sayısının artması da programın başarıya doğru gittiğini gösterecektir. Bazı bölgelerde geceleri evden dışarıya

çıkmaktan korkan insanların artık parklarda dolaşması dükkanlarda rahat alışveriş yapabilmesi, lokanta ve sinemaya gitmeye başlamaları toplum polisliğinin hedefine ulaşmaya başladığını gösterecektir.

Randıman: Randıman kelimesinden maksat, kullanılabilir kaynaklardan daha fazla sonuç almaktır. Toplum polisliğinde randıman ölçmek, polisin, mahalli ve özel teşkilatların, vatandaş gruplarının kaynakları ile komşuluk çok iyi tanımlanmalıdır. Bundan sonra bu kaynakların etkin bir şekilde problem çözümüne katkısının olup olmayacağı değerlendirilmelidir. Toplum polisliğinden randımanlı bir şekilde istifade edebilmek için sağlam bir dostluk ve işbirliğinin kurulması gerekmektedir. Daha sonra emir komuta zinciri merkeziyetçilikten ziyade yerinden idare şekline dönüştürülmelidir. Problem çözümü hakkında karar alma ve sorumluluk tüm fertlere yayılmalıdır. Bu durumda problemlere karşı tavır almada hem herkes kendini sorumlu hissedecek hem de kararlar kısa bir süre içerisinde ilk elden alınacağından müdahale gecikmeyecektir.

Eşitlik: Toplum polisliği konusunda en başta gelen doktrinlerden bir tanesi eşitliktir. Eşitliğin bu konuda üç boyutu vardır.

1- Polis hizmetlerine eşit derecede giriş: Irk, din, kişisel karakterine bakılmaksızın her vatandaş tam ve üretken bir şekilde polis hizmetlerine girebilmelidir. Ayrıca haberleşme hatları polis tarafından vatandaşlara karşı her zaman açık olmalıdır. Polis hiç kimseye karşı ayırım yapmamalıdır.

2» Herkese eşit davranış: Polis vatandaşlara karşı onlara Anayasa'da belirtilen şartlara uygun olarak davranmalıdır. Polis her vatandaşa saygılı ve tarafsız olarak davranmalıdır. Eşit davranış sergileme halk arasında güven ortamı oluşturacağı gibi kalımı da arttıracaktır.

3- Topluma polis hizmetlerinin eşit dağıtımını yapma: Polis hizmetleri fakirler ve azınlıklar arasında eşit olarak dağıtılmalıdır. Her memur toplum fertlerini dinlemeli problemlerini çözmede arzulu olmalıdır.

Bir çevre diğerlerine tercih edilmemelidir. Eşitlik her şekilde ve her zaman eşit polis hizmetlerinin ve kaynaklarının dağıtımı demek değildir. Zengin bölgeler az gelişmiş bölgelere nazaran problem çözmede kaynak fazlalığına sahip olabilir. Suç oranları bazı toplamlarda daha fazla olabilir. Buralar polisin daha fazla müdahale etmesini ve suçların azalmasında daha fazla kaynağın kullanılmasını gerektirebilir.

BİLGİ ÇAĞININ GETİRDİKLERİ VE KAMU YÖNETİM ANLAYIŞIMIZ

A.Ramazan ALTINOK
Posof Kaymakamı

GİRİŞ

Günümüz dünyasının gittikçe küçüldüğü ve bir köy haline dönüştüğü "global village" söylenmektedir. Çağdaşlık ve çağdaş olma, yüzyıllarla değil altı aylık ve bir senelik zaman dilimleriyle ölçülmektedir. Eğer, bilim adamları, hekimler ve araştırmacılar altı ay ve en geç bir senede kendi sahalarında, kendilerini yenilemiyorlarsa, korkulur ki, branşlarında çağın dışına itilmiş ve bilgileri, anlayışları geçersiz hale gelmiş olmaktadır. Bu yazıdan maksat tüm bu hızlı gelişmeler karşısında Türk yönetim sisteminin konumu nedir, bu sisteme yön verecek konumda olanların hazırlık ve birikimleri ile vizyonları konusunda bir eleştirel yaklaşım sergilemek ve bu eleştirilerden sonra ise bilgisayar teknolojisindeki ve özellikle de internet teknolojisindeki gelişmelerin bürokrasi hizmetinde nasıl kullanılacağı konusunda öneriler sunmaktır.

1. BİLGİ TEKNOLOJİSİ VE DÜNYAMIZ

Sanayi toplumuna geçişte buhar makinasının icadı ne gibi bir etki yarattı ise bilgi çağına geçiş aşamasında da bilgisayarın bu derece etkisi olmuştur. Ancak bilgiye ulaşım ve transferinin sağlanması açısından tarihimizde hiçbir olay "internet"in ortaya çıkması kadar etki yaratmamıştır. Bazı çevreler internetin ortaya çıkışını matbaanın icadı ile denk tutmaktadır¹... Gerçekten çek defterinden, okuduğumuz günlük gazetelere kadar, matbaanın günlük hayatımızdaki etkisi ne ise internet'in etkisi de o olacaktır..

En geniş anlamıyla Güç'ün kaynaklarını, şiddet, servet ve bilgi olarak üç ana bölümde inceleyecek olursak, kapitalizmin gelişimine kadar dönemde şiddetin en belirleyici güç kaynağı olduğu kabul edilirse, kapitalizmin doğuşundan günümüze kadar ise servetin göreceli ağırlığının daha etkin olduğunu görürüz²... Önümüzdeki yüzyıl ise güç dengesinde "bilgi"nin belirleyici rolü oynayacağına göreceğiz.

1 Byte International, Şark-ul Evsat, Temmuz 1995, p.8.

2 Dr. Selim Aydın, Bilgi Çağında İnsan, İzmir 1994, s. 254.

İktidarın kaba kuvvete dayalı olduğu yıllar birçok toplum için artık çok gerilerde kaldı. Kaba kuvvetin yerini alan ekonomik güç ise tahtını bilgi iktidarına devretme evrimini tamamlamak üzere. Henüz daha başlangıcında olduğumuz Bilgi çağında bilgi zenginliğine ulaşmanın en kestirme yolu ise İnternet'ten, bir başka deyişle Süper Bilgi Otoyolundan geçiyor. Dünya üzerindeki tüm büyük kütüphaneler, tüm büyük üniversiteler, tüm büyük müzeler şimdiden Uluslararası Bilgi Ağı internetin üzerindeki yerlerini aldılar bile³..

Washington D.C'de Ekonomik Trendler Vakfı Başkanı Jeremy Rifkins'in "The End of Work" isimli kitabında yaptığı bir değerlendirmede şöyle denmektedir:

1960'larda ABD'deki işgücünün % 33'ü mavi yakalı işçilerden oluşurken, günümüzde bu rakam % 17'ye düşmüştür. 2025 yılına gelindiğinde ise mavi yakalı fabrika işçilerinin toplam işgücü içindeki oranı %2'ye düşecektir...Bilgi teknolojisindeki devrim sayesinde şirketlerin yapısında değişiklikler olacak, toptan satıcılar aradan çıkacak doğrudan müşteriye ulaşma imkanı olacağı için, geniş kadrolu şirketler yerine birkaç kişilik beyin ekibinden oluşan sanal şirketler meydana gelecektir...Bilgi çağında asıl kritik pozisyonu işgal edecek meslekler: Sembolik analistler, tasarım mühendisleri, bilgisayar programcıları, muhasebeciler ve avukatlar gibi meslekler olacaktır⁴ .. Tüm bu gelişmelere bağlı olarak eğitim de teknolojik bir evrim geçirmektedir. Uyduların yaygınlaşması ve multimedya araçlarına sahip desktop bilgisayarların yaygınlaşmasıyla uzaktan eğitim, interaktif tele konferans metoduyla eğitim gündeme gelecektir .. Hatta şimdiden bazı Amerikan üniversiteleri internet üzerinden master eğitimi vermeye başlamışlardır ..⁵ Tüm bu gelişmeler eğitim kurumlarının mekan ve personel sorunlarına yeni çözümler getirecektir..

Cyberspace veya Information Highway olarak da adlandırılan internet dünyasını milli sınırlardan ve etnik ayrılıklardan ayrı bir ülke olarak düşünürsek sayısı şimdiden 110 ayrı ülkede 40 milyonu aşan ve her ay %10 hızla artan bu ülkenin vatandaşları dünyanın en liberal ve en insancıl ülkesinde yaşamaktadırlar. Çünkü bu dünyada enformasyon ücretsizdir ve sistem insanların birbirine yardımcı olmaları ve paylaşmaları üzerine kurulmuştur. Kapitalizmin en güçlü kalesi olan ABD'de doğan internet, serbest bilgi dolaşımı, yazılımların ücretsiz yüklenmesi, hizmetlerin karşılıksız sunulması gibi sebeplerden dolayı anti-kapitalist bir etniğe sahiptir.⁶

İnternetin genel anlamda meydana getireceği sosyal değişikliklere kısaca temas ettikten sonra şimdi de, bilgi toplumunun ve bu toplumun en önemli bir ens-

3 İnternet, "Bilgi Çağına Adım Atmak İçin El Kitabı", Aktüel Kitaplığı 10, 1995, s. 10.

4 Jeremy Rifkin, "We're running out of Jobs", Newsweek, April 24, 1995, p. 60.

5 Victor Riley, "High Tech and Higher Ed", Newsweek, Dec. 5, 1994.

6 Nicholas Negreponte, "Elektronic Bliss" Newsweek, Jan 8, 1996.

trümanı olan "internet", in siyasi ve idari yapımız üzerinde doğuracağı etkiler üzerinde projeksiyon yapmaya çalışacak, mevcut idari modelimiz ve bürokratik yapımızın gelişen bilgi teknolojisi karşısındaki durumunu tahlil etmeye çalışacağız.

II. SANAYİ TOPLUMUNDAN BİLGİ TOPLUMUNA GEÇİŞTE BÜROKRASI

Sanayi toplumu ve bilgi toplumunun kıyaslamasını yapan Masudo⁷ bilgi toplumundaki temsili demokrasi yerine, katılımcı demokrasiye geçileceğini, katılımın gönüllü kuruluşlar düzeyinden çok farklı boyutlara taşınacağını, sanayi toplumundaki bazı örgütlenmelerin, örneğin sendikaların içerik ve fonksiyonunun değişeceğini öngörmektedir.. Masudo, sanayi toplumu ile bilgi toplumunu kıyasladığı tablosunu da hükümet biçiminin parlamenter demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru kayacağını söylüyor. Emre KONGAR'a göre 21.yüzyıla girerken dünyamızı belirleyecek olan ana devrim, katılım devrimi olacaktır. Gerek bireysel, gerekse ulusal düzeyde, kültürel, toplumsal, ekonomik ve sosyal alanlarda yoğun bir katılım yaşanacaktır. Politik alandaki katılım demokratikleşmeyi yaygınlaştıracaktır...⁸

Bu dönemin politik model olarak en belirgin vasfı, temsili hükümet veya diktatörlük şeklindeki güçlü merkezi ulusal hükümetlerin yerini, yerel yönetimlerin birincil yönetim birimi olduğu ve katılımcı demokrasinin temel norm olduğu bir modele bırakmasıdır...

Alvin TOFFLER ise konuyla ilgili değerlendirmesinde şöyle demektedir: "İkinci dalga çağının şirketi ya da devleti "tek patron" prensibine göre düzenlenmişti...Bir memurun emrinde belki birçok kişi çalışırdı ama o bir tek amire hesap vermek zorunda kalırdı. Bu kural bütün komuta yollarının tek bir merkezde toplanması demekti. Bugün bu sistemin, ileri sanayilerde, hizmet sektöründe, çeşitli mesleklerde, birçok devlet kuruluşunda kendi ağırlığı altında ezilip çöktüğünü görmek çok ilginçtir.

İkinci dalga toplumlarında iktidar bürokratların elindedir. Bu iktidar teknisyenleri hiyerarşik bir düzen içinde teşkilatlanmışlardır. Her devlet mekanizması içinde kendine has ağalar, seçkinler ortaya çıkmıştır. Bilimde, sanayide, milli savunmada, kültür alanında yetkileri tartışılmayan ağalar ve seçkinler ortaya çıktı. İkinci dalga uygarlığında iktidar bu uzmanlaşmış seçkinler arasında parsellendi. Adlar, sloganlar, parti isimleri ve adaylar değişebilir, devrimler gelip geçebilir, ama temel iktidar yapısı değişmeden kalır.

7 Y.Masudo, Managing in the Information Society, Basil Blackwall, Cambridge-Mass, P. 10.

8 Prof. Dr. Hüsnü ERKAN, Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme, TİB Yayınları, 1993, s. 65.

İkinci dalganın bu siyasi teknolojisi sırasıyla her ülkede teklemeye, arıza yapmaya başlamıştır. İkinci dalga toplumlarında yasama organı da giderek teklemeye başlamıştır. İçinde çalıştıkları ortam o kadar çağdışı, o denli olayların gerisinde kalmaktadır ki bugün seçkinler kendi yaptıkları işlerin bile sonuçlarını kestiremeyecek durumdadır... Son on beş, yirmi yılda öğrenmemiz gereken bir gerçek varsa o da bütün toplum ve siyasi meselelerin birbirleriyle kaynaşmış olduğudur.

Güçlerin bir merkezde toplanması, artık işe yaramamaktadır. Gözümüz karardığı için başvurulacak bir başka yol da, alınan kararları gözden geçirip koordine etmek üzere bir sürü daireler veya bakanlıklar arası komisyonlar oluşturmaktır. Bunun açık bir sonucu ise bürokratik labirent'in biraz daha karmaşık bir şekil alması ve büsbütün içinden çıkılmaz bir hale gelmesidir.

Bugünkü devlet ve politika yapımız, dünyaya hâlâ ikinci dalga gözlükleriyle baktığı için çağdışıdır. Halbuki etrafımızı üçüncü dalga teknolojileri giderek kuşatmakta ve hayatımızı etkisi altına almaktadır. Unutmamalıyız ki, tarih artık gecikmelere yer vermeyecek kadar hızlı ilerliyor. Sık sık karşılaştığımız siyasi bunalımlar, taşıdığı yükün altında ezilmiş kurumlarla çalışmak zorunda kalındığı sürece, ne zayıf, ne de güçlü bir lider tarafından çözülebilir... Artık önümüzde bir "sağ" ya da "sol" meselesi "güçlü" ya da "güçsüz" lider problemi yoktur. Karar verme mekanizmasının kendisi bir tehlike haline gelmiştir.

Bugün bizim için en büyük tehlike, elinde silahlar bulunan kimselerin bunları kullanması değil, çağdışı kalmış karar alma mekanizmalarından çıkartılan kararların hiç hesaba katılmayana yan etkilidir. Şu halde önümüzdeki temel mesele, temel siyasal kurumlarımızın ve devlet kuruluşlarımızın çağdışı kalmasıdır..

Mantıklı bürokrasi kavramı ise bir hayalden ibarettir. İş dünyasına ve siyasi yapıya hükmeden şey mantık değil güçtür... Rekabet devamlı yenilenmeyi isterken, bürokratik güç yenilikçi ve orijinal düşüncüyü ezmektedir. Bilgi çağının iş ortamı hem kurumsallaşmayı, hem de dikkatli analizleri gerektirir, oysa bürokrasiler kurumsallaşmayı, yok edip onun yerine mekanik, budalaca kurallar koymak isterler. Bürokrasi bu haliyle bir tür emperyalizmdir. Şirketin veya devletin çeşitli gizil sömürgelerini yönetir. Günümüzde derebeylik kurumunun sağ kalmış en canlı örneklerini bizim idari yapımızda merkezde ve taşrada, (hatta yerel yönetimlerde !) görmek mümkündür. Ashında kitle demokrasilerinde seçimlere kaç parti katılırsa katılsın, en çok oyu hangisi alırsa alsın, her seferinde kazanan bir tek parti vardır; o da bürokrasinin görünmez partisidir.⁹

Bürokratik bir sistemde her şey, (maaş, mevki vb) neleri biliyorsun prensibine göre belirlendiği söylenir, ayrıca kimleri tanıyorsun kuralının hiçbir önemi ve

tesiri yokmuş gibi numara yapılır. Oysa aslında bürokraside "kimleri tanıyorsun" çok önemlidir ve insan yükseldikçe bunun önemi daha da artmaktadır. Kimleri tanıdığımız, bilgiye ulaşma imkanlarımızın seviyesini tayin eder. Yani kimlerin kimlere iyilik borcu olduğunu, kimlerin vereceği enformasyonun güvenilebilir olduğunu bilmek demektir..

Kanımızca bürokrasiyi ayakta tutan sebeplerden birisi de bilgi kaynaklarına tahakkümün tepedeki belli kişilerin tekelinde olmasıdır. Mevcut yapılanmada enformasyon bir ağaç gibi şekillendirilmiştir. Bir daldaki yapraktan diğer daldaki yaprağa gitmek için önce gövdeye dönmek şarttır...Dikey hiyerarşi diyebileceğimiz bu yapılanmada piramitin altında olanlar, ne yapacaklarını bir emir-komuta zinciri halinde üstlerinden almaya zorlanılır ..

Bürokrasiyle mücadelede kilit strateji ise bu bilgi kanalları üzerindeki tekelin kırılması olmalıdır...Bunun yolu da bir hipermedya (hem bilgi, hem ses, hem görüntü aktarımına imkan tanıyan) aracı olan bilgisayar ağlarının ve veri tabanlarının akıllıca kullanılmasından geçer...

Mevcut verilere bakılırsa, uyduların, faks makinalarının, taşınabilen TV kameralarının, bilgisayarların, cep telefonlarının ve küresel iletişim ağlarının artması ile güç değişiminin devletin elinden ferdin eline doğru kaydığını görmekteyiz.. Yani yukarıda bahsettiğimiz bilgi üzerindeki oligarşik yapının tekeli kırılmaya yüz tutmuştur. Bu durumda otoriter ve diktatör olmak gittikçe zorlaşmaktadır...Bu da sonuçta daha az bürokratik, daha az merkezi ve çabuk cevap verebilen bir hükümet oluşturulması sonucunu doğuracaktır. Böylece devletin elinden gücün kaymasıyla, devlet küçülerek insanlaşır...Halkın üzerinde kontrolü en az olan ve düşünme-ifade etme, inanma ve teşebbüs etme hürriyetine engel koymayan devlet ve ülkeler, en çok işi başarabiliyorlar ve zaman içinde güçlerini arttırabiliyorlar..

International Data Group'un direktörü yayıncı Patrick McGovern, Newsweek dergisinde yayınlanan bir makalesinde telekomünikasyon sahasındaki gelişmelerin yönetim yapısı üzerindeki etkisini değerlendirirken şöyle demektedir: "...Devasa bir merkezi hükümet çok verimsiz ve maliyetlidir. Artık küçük yönetim birimleri, kendi çevreleri, sağlık sorunları ve eğitimleriyle daha yakından ilgilenecek yönetim birimlerini arzu etmektedir. İnsanlar elektronik vasıtalarla artık doğrudan birbirleriyle diyalog kurabilmektedirler. Bunun sonucunda da nasıl ki büyük şirketlerde desentralizasyona gidiliyorsa devletlerde de desentralizasyona gitme zorunluluğu ortaya çıkacaktır. İnsanların elinde yeterli enformasyon varsa, ne yapacakları konusunda bir emirler zincirine ihtiyaç kalmayacaktır. Ara katmanların hepsini ortadan kaldırarak, bir takım disiplini içinde çalışabilirler..

Eskiden toplumlar coğrafi konumlarına göre tanımlanırdı. Şimdi ise ortak çıkar gruplarına göre tanımlanmaktadır. Sabahleyin bilgisayarımdan e-mail

dosyasını açtığımda Tayvan'dan, Pekin'den, Johannesburg'dan veya Berlin'den mesajlar bulabiliyorum...Benim toplumum (yanımdaki komşudan ziyade (ç)) benim ilgi duyduğum sahalarla ilgi duyan Dünya'nın değişik yerlerindeki insanlardır..Ben de belli bir konuda karar alırken bu toplumun çıkarlarını göz önüne alarak karar alıyorum. Bu toplumun ise ne coğrafi ne etnik bir sınırı var. Bu elektronik millet'in kendine göre politik lideri de çıkabilecektir. Dünya gittikçe küçülüyor, belli bir konudaki bilgi hacmi her iki yılda bir yüzde yüz artmaktadır. Ancak bizim bu kadar bilgiyi hazmetme kabiliyetimiz aynı oranda artmadığı için, dünyanın neresinde olursak olalım hepimize verilen mutlak bir zaman fırsatı var; o da bir günün her yerde 24 saat olmasıdır. Bu durumda, özel ilgi sahasında kendimi güncel olarak tutmak istiyorsam, özel ilgi sahası gittikçe daha dar olarak tanımlamam gerekmektedir..

Eskiden fakir ve zengin toplumlar arasındaki refah uçurumundan bahsedilirdi, şimdi ise ayırımı "bilgili ve bilgisiz" toplumlar arasındaki uçurum şeklindedir .. Eğer elektronik kanallarla aktarılması mümkün bir ürün üretiyorsanız ve bu ürün sizin kişisel Know-how'unuza dayanıyorsa, fiziki olarak Hindistan'da da olsanız, Endonezya'da da olsanız elektronik bir ticari teşebbüsü başarabilirsiniz. Çin'deki aynı kapasitedeki bir programcıya günlük 1 \$ ödemek varken, neden Poughkeepsie (New York)'deki bir programcıya 100\$ ödeyeyim?...Eşit derecedeki bir iş için en düşük ücret nereden talep ediliyorsa oraya giderim (bunu da internet sayesinde yaparım (ç)). Bu yönüde gelişmekte olan ülke insanlarına daha çok kaynak ve refah transferi mümkün olacaktır. Dünya piyasasında fiyatların eşitlenmesi 50-60 yıl gibi bir zaman alsa da bilgi iletişimindeki gelişmeler, az gelişmiş ülkelerdeki vasıflı beyin gücünün refah seviyesinin artmasına yol açacaktır..¹⁰

III. ÜLKEMİZDE BÜROKRATİK YAPI VE İLETİŞİM TEKNOLOJİSİ

İletişim teknolojisinden Türkiye bürokrasisinde faydalanılması konusunu ele almadan önce bürokratlarımızın çağrı yakalama konusunda ne konumda olduğunu analiz etmemiz gerekir.

Çağdaşlık ve çağdaş olma, yüzyıllarla değil altı aylık ve bir senelik zaman dilimleriyle ölçülmektedir. Eğer bilim adamı, hekimler ve araştırmacılar altı aylık ve en geç bir senede bir defa kendi sahalarında kendilerini yenilemiyorlarsa, korkulur ki, branşlarında çağın dışına itilmiş ve bilgileri, anlayışları geçersiz hale gelmiştir.¹¹

Mevcut 657 sayılı Kanunumuz ve diğer ilgili mevzuat, bir memurun teşebbüs kabiliyetini, girişimciliğini, heyecanını yok etmek için neler gerekiyorsa hepsini

10 Patrick McGovern, "Liberation E-Mail", Newsweek, September 18, 1993.

11 Dr. Selim AYDIN, a.g.e., s. 160.

ihtiva etmektedir...Terfi etmenin ve yükselmenin aracı olarak her ne kadar "liyakat" esasının benimsendiği ifade ediliyorsa da aslında pratikte ya kıdem ya da "sadakat" esasları uygulanmaktadır..Kime sadakat ? Sadakat mercii yer ve zamana göre değişiklik arz etse de en yaygın rastlanımı kendisini o makama getirenlere gösterilen sadakat yükselmede belirleyici rol oynamaktadır.. Bu unsurlar ise bazen bir parti, bazen bir hizip veya partici olmakta, bazen de ahbap-çavuş ilişkileri terfi etmenin yegane yolu olarak önümüzde durmaktadır .. Böyle bir ortamda bürokratin kendisini yenilemesinden, çağa ayak uydurmasından bahsetmek mümkün değildir...Okulda aldığı bilgiyi zamanla unutan ve kendini yenilemeyen bürokrat, bu eksikliğini görmekle vazifeli olduğu işlerde vatandaşla bin bir türlü zorluklar çıkararak ne kadar önemli bir insan olduğunu ihsas ettirmek suretiyle telafi yolunu seçer...

"...Kağıt, imza ve mühür esasına dayalı bürokrasi, yönetim biçiminden çok sosyal bir olgu haline gelmiştir. Yoğun ve gereksiz bürokrasi biraz da ülkenin sosyal yapısından kaynaklanmaktadır. Ülkemiz köylü toplumu ile sanayi toplumu arasında bocalayan bir konumdadır..Birey kavramı oluşmayan, iletişimi ancak yüzyüze yapabilen, gördüğüne ve tuttuğuna inanan bir toplum, bürokrasiden vazgeçemez.. Kağıda dayalı sistem kaldırılrsa sistem yürümez...Bürokrasiyi aşmak ve telekomünikasyonu kavramak, bilgi toplumu olmakla mümkündür..."¹²

IV. ÖNERİLER: İLETİŞİM TEKNOLOJİSİNİN YÖNETİMDE KULLANILMASI

A. ELEKTRONİK DEMOKRASİ VE KATILIMCILIK

Temsili demokrasi bir zaruretten doğmuştur. Doğrudan demokrasi mümkün olmadığı için, yani nüfusun çokluğu ve insanların zaman ayırması mümkün olmadığı için, insanlar yönetime birey olarak doğrudan katılmazlar -daha doğrusu katılamazlar- bunun yerine işlerini görmek üzere vekil tayin ederler. Ancak asıl olan halkın katılımı ve iradesinin mecliste tecelli etmesidir.. Bu proses ne kadar sağlıklı işlerse o derece demokratik bir toplumdaki bahsedilebilir..

Telekomünikasyon sahasındaki gelişmeler akıllıca kullanıldığı takdirde kanımızca hakiki demokrasinin tecellisi de sağlanmış olabilir.. Bugünkü yapıda halkın seçtiği vekilleri azletmesi mümkün olmadığı gibi zaten devleti de her zaman halkın çoğunluğuna dayalı partiler yönetmemektedir...Müvekkil, vekilinin hareketlerinden memnun olmasa, yani vekil müvekkiline ihanet etse bile, müvekkilin beş yılın bitimini beklemekten başka çaresi yoktur .. Yine ülkenin kaderini etkileyecek hayati konularda (ör:gümrük birliği gibi) referanduma gidilme imkanı kullanılmazken, halkın iradesi değil o anki Ankara kulislerinde hakim olan rüzgarların etkisine göre tercih ortaya çıkmaktadır. Öte yandan referandum konusu ya-

12 "Bürokrasi ve Telekomünikasyon", PC Magazine, Aralık 1994, s. 197.

pılması demokrasinin ruhuna aykırı olan hususlarda "Örneğin : siyasi yasakların kaldırılması gibi" referanduma gidilebilmektedir. Çünkü neyin referandum yapılacağı konusu dahil pek-çok hususta seçim mazbatası alındığı günden itibaren, seçmenle seçilen arasında bir sağırlar diyalogu başlamaktadır.

İşte bütün bunlar Anayasalarda çağın gereklerine uygun yapılacak değişikliklerle bertaraf edilip gerçek demokrasi yaşanabilir...Bugün bankalarda kullanılan on-line bankamatik sistemleriyle Türkiye'nin herhangi bir yerindeki müşteri isterse milyarlarca lirasını yatırıp çekebilmekte, ona bu yetkiyi veren ise sadece dört haneli bir şifre olmaktadır...Bir oy kaç kişi için birkaç milyar TL'sından daha değerlidir? O halde, bankamatik sistemine benzer bir makina (seçim-matik) ilçe seçim kurullarına tesis edilerek, hepsi on-line olarak Yüksek Seçim Kuruluna bağlanabilir .. Her vatandaşa verilecek vatandaş sicil numarası ile (geçiş döneminde nüfus cüzdanı seri numarası neden kullanılsın),vatandaş seçim günü seçim-matiğin başına gider.. Seçim-matiğin monitörü en son data input sistemi olan dokunmatik ekranla donatılmıştır. Yani ekranda renkli olarak bütün partilerin sembolü görülmektedir.. Vatandaş önce şifresini girer sonra, istediği partinin sembolü üzerine (veya bir referandumsa evet-hayır seçeneklerinden birisinin üzerine) parmağını dokundurur. Böylece oyunu kullanmış olur. Aynı şifreyle bir defa giriş yapılacağı önceden programlandığı için Türkiye'nin hiçbir yerinde aynı numara ile oy kullanılamaz. Yani mükerrer oy ihtimali % 0'dır.. Bütün seçim-matik'lerden printer çıktısı alınabileceği için.. Sandık seçim kurulu üyeleri, seçimin sona erdiği saatte hard-copy'i yani kağıdı, yani elle tutulur, gözle görülür maddeyi de bir kaç dakika içinde alıp inceleme imkanı bulurlar..

Peki bu işin maliyeti ne olur ? İddia edilebilir ki bu sistemin kuruluş maliyeti, herhangi bir KİT kuruluşunun bir fabrikasının bir yıllık zararı kadar tutmaz.. Zaten Türkiye'deki 849 civarında ilçe seçim kurulu vardır. Oysa sadece bir kamu bankasının şube sayısı bu rakamın üstündedir ve hepsi de on-line olarak birbirine bağlıdır... Ayrıca bu sistemin kurulması ile personel ve sair cari giderlerden yapılacak tasarrufla sistem birkaç yılda amorti edilecektir .. Ondan sonra yapılacak bir seçim veya referandumun maliyeti çok düşük olacaktır. Ayrıca çok kısa zamanda ve kesinlikle Türkiye genelinde on-line olarak sonuç almak mümkün olacaktır..

Bu elektronik alt yapıya uygun olarak, Anayasada yapılacak değişikliklerle referandum yapılacak konular maddeler halinde belirtilir .. Mesela şöyle bir hüküm getirilebilir; Belli bir seçim bölgesinden milletvekili belli bir süre geçtikten sonra belli sayıdaki bölge seçmenin il seçim kuruluna müracaat etmek suretiyle milletvekilinin geri çağırılma müessesesi konulabilir (İtalya'da benzeri bir müessese var).. Belli bir sayıyı aşan seçmen sayısının oylarıyla vekil vekaletten azledilebilir

Bu sistemde yerel yönetimlerin kararlarıyla ilgili yapacakları kamuoyu yoklamaları, proje demokrasisi veya doğrudan yerel yönetimin seçimle gelmiş üyelerinin geri çağırılması gibi müesseselerde daha rahatlıkla ve daha güvenilir bir şekilde uygulanabilir.

B. VERGİLERİN ÖDENMESİ

Vergi mükelleflerine verilecek bir şifre ve vergi numarası kullanarak, mükellefin vergisini telefonla vergi dairesinin bilgisayarına bağlanmak suretiyle, banka hesabından veya kredi kartı hesabından aktarılmasını sağlayabilir. Bu tip telefonlar 0800'li ücretsiz hat tahsis edilerek yapılabilir. Yine mükellef vergi dairesinin 24 saat devrede olan on-line sesli bilgisayarına bağlanarak ne kadar vergi borcu olduğunu, vadesini, vergi cezalarını, yasalardaki en son değişiklikleri vesaire öğrenebilir.

Elektrik-su-telefon parası içinde aynı sistem gönül rahatlığıyla uygulanabilir.

C. ADLİ SİSTEMİMİZ VE İLETİŞİM TEKNOLOJİSİ

"Geciken adalet adalet değildir." Adaletin gecikmesindeki en önemli sebeplerden birisi ise resmi dairelerden istenen kayıtların gecikmesidir.. Bunu önlemek için de bütün tapu, nüfus ve askerlik şubelerine, polis ve jandarma teşkilatlarına ilçe bazında PIN (Personal Identity Number) verilir..Bu numara ve ilgili müdürün şifresini taşıyan bir evrak resmi evraktan sayılır. Ayrıca bilgi isteyen mahkeme modem ile ilgili tapu dairesine bağlanıp, karşı bilgisayardan bir şahsın mal varlığı hakkında bilgi sorduğunda, talebi alan tapu dairesi gelen mesajdaki PIN'e bakar bu bir geçerli mahkeme PIN'i ise (bunu birkaç saniye içinde bilgisayarından öğrenebilir) gerekli cevabı hemen verir. Mesajın altına da kendi PIN numarasını ve şifresini kaydeder ..

V. SONUÇ

Bütün resmi dairelerin aynı şekilde bilgisayarla haberleştiğini farz edelim (Bankalar EFT sistemiyle bunu yıllardır yapıyor).. Bunun sağlayacağı kağıt tasarrufu ve ağaç tahribatının önlenmesi, harcanan zamandan ve paradan tasarruf, personelden tasarruf en önemlisi adaletin zamanında gerçekleşmesiyle mülkün temelini iyi işlemesi sağlanacak, devletin vatandaş nezdindeki itibarı artacaktır. Yani suçlu, mağdura "İstediyimi yapmazsan mahkeme, mahkeme sürdürürüm!" diyemeyecek, mağdur, suçluyu mahkeme ile tehdit edebilecektir. (Ülkemizde çoğu zaman, mahkemeye gitmekten suçlu değil mağdur korkmaktadır.)

Böyle bir sistemde devlet personel sayısı 5'te birine kadar düşürülebilir. Personelin maaşı da beş katna kadar çıkarılabilir .. (Yani asgari memur maaşı 200 milyon TL olur..)

Yine iddia edilebilir ki Türkiye'deki tüm adliyelerin bu sisteme geçirilmesinin maliyeti bir tek KİT'in bir yıllık zararından daha az tutacaktır.

MODERNLEŞME VE SİYASAL DEĞİŞİM*

Çev.: Hakan KUBALI
Çıldır Kaymakamı

Modernliğin temel özellikleri şu dört ana noktada incelenebilir: Toplumsal farklılaşma, laiklik, kültürel dönüşüm ve modern bireysel kişiliğin oluşması.

A. Toplumsal Farklılaşma

Modernleşme kuramı, siyasal bilimde İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya atılan, daha önce sömürge altında bulunan toplumların sadece bağımsızlıklarını kazanmakla kalmayıp, gelişmiş ülkelerin bulunduğu ekonomik, teknolojik, kültürel ve siyasal düzeye gelmelerini sağlayacak bir siyasal değişim programıdır.

Bu anlamda, modernleşme kuramı, ekonomik ve toplumsal sistemlerin hızla değişimiyle ilgili, toplumsal dönüşüm kuramıdır. Kısacası, modernleşmenin kökenini toplumsal değişim açıklamalarında aramak gerekir.

Toplumsal değişim, niteliksel ve niceliksel olarak ölçülebilir. Ancak, toplumsal değişim kuramlarını genellikle iki ayrı grupta incelemek mümkündür. Toplumsal değişimin sürekli olduğunu savunan kuramlar ve toplumsal değişimi ilerleme kavramıyla açıklayan kuramlar.

Toplumsal değişimi süreklilik ile açıklayan kuramlar doğal bilimlerdeki yasaları toplumsal bilimlere uygulama düşüncesine dayanmaktadır. Bunun anlamı, toplumların tarihsel gelişiminin yasaları olduğu ve bu değişimin yönünün belirli olduğu, kaçınılmaz olduğu ve öngörülebilir olduğu savıdır.

Toplumsal değişimin sürekliliğini savlayan kuramlar geleneksel ve sanayileşmemiş toplumlar aşamasından sonra toplumların modern ve sanayileşmiş toplumlar aşamasına geçtiklerinin evrimsel ve yansız olarak ortaya konulabileceğini savlamaktadırlar.

Toplumsal değişimin ilerleyici özellikli sürekliliği, toplumsal örgütlenmelerde artan bir karmaşıklık ve işlerde uzmanlaşmayla, ekonomik, toplumsal ve siyasal alanlarda artmış bir eylemsellikle ölçülebilir.

*Bu konu, Understanding Third World Politics-Theories of Political Change and Development, Smith B.C., 1996, s. 62-79'dan yararlanılarak tercüme edilmiştir.

Modernleşme, sanayileşmiş kapitalist batı toplumlarının ulaştığı düzeylere ulaşmak anlamına gelmektedir. Bu anlamda modernleşme, ekonomik, toplumsal ve siyasal kurumlarda sanayileşmiş batı toplumlarının ortak kurumlarına doğru bir değişimi gerektirmektedir. Modernleşmenin bu anlamda bir tanımı, doğallıkla, modernleşme sürecinin devlet müdahaleleriyle hızlandırılabilceğini de içermektedir. Bu bağlamda, eğitimin modernleşme açısından özel bir önemi vardır. Çünkü eğitim, modern sanayi üretiminin gereksinimi olan bilgi ve yetenekleri, teknolojik ilerlemeyi sağlayacak olan insan kaynağını kazandırır. Toplum psikolojisi açısından, modern insanın, özel eğitim programlarıyla, başarı gereksinmesine sahip olmasının sağlanmasıyla güdülenmesi de sağlanmış olmaktadır. Böylece, geleneksel insandan modern insan modeline geçilmiş olmaktadır. Kitle iletişim kanalları bu açıdan çok önemlidir. Böylelikle, modernleşmeyi hızlandırmak misyonuna sahip olan devlet görevlilerinin, kırsal alanlarda radyo, gazete ve çeşitli kültürel programları yürütmelerinin gerekliliği, özel bir öneme sahiptir.

Toplumsal farklılaşma düşüncesi, ilk olarak, işbölümünü toplumun geneline uygulayan Fransız düşünür Emile Durkheim tarafından geliştirilmiştir. Durkheim'a göre, toplumlar büyüdükçe ve karmaşıklıkça uzmanlaşma, uzmanlaşma arttıkça da rollerin ve kurumların birbirine karşılıklı bağımlılığı artar. Nüfus artışı, nüfus yoğunluğunun artışı, kentleşmenin yayılıp iletişimin ilerlemesi, toplumsal aktivitelerin çeşitli toplumsal kurumlar arasında dağılması ve işbölümünün genişlemesiyle sonuçlanmıştır. Durkheim, modernleşme sürecini organik dayanışmanın gelişmesi olarak tanımlamıştır. Toplumsal işbölümünün artması, ona göre toplumsal dayanışmanın doğasında bir dönüşüme yol açmıştır. Durkheim'a göre, geleneksel toplumlarda görülen mekanik dayanışma, bireysel kişiliğin toplumsal kişilik içinde eritildiği bir durumu yansıtmaktadır. Bir başka ifadeyle, geleneksel toplumlarda bireysellik, toplumun sahip olduğu bir şeydir. Buna karşılık, modern toplumların özelliği olan organik dayanışma, işbölümünün getirdiği bireyler arasında farklılaşmayla, her bireyin özel bir eylemsel ve kişisel alana sahip olduğu bir durumu ifade etmektedir. Modern toplumlarda mesleklerin farklılaşması, bireylere daha özgür ve yaratıcı olmaları için bir açılım getirmiştir. Toplumsal hareketliliğin artması, toplumu meydana getiren öğeler olan bireylere daha fazla özgürlük getirmiştir. Kısacası, işbölümünün artması, bir toplumun organik bir bütün oluşu kadar, aynı zamanda bir bütün olarak toplumun parçalarında da bireyselliğin artmasını ifade etmektedir.

Toplumsal farklılaşma, aynı zamanda, kurumsal uzmanlaşma derecesinde ve toplumun heterojenleşmesinde de artış anlamına gelmektedir. Örneğin, aile, geleneksel toplumlarda, birden çok rol (toplumsallaşmayı sağlaması, temel bir ekonomik ve eğitim birimi olması) oynayan bir toplumsal yapı olduğu halde, modern toplumlarda ekonomi, eğitim ve toplumsallaşmayı sağlamada, ailenin dışında, uzmanlaşmış kurumlar vardır. Bu toplumlarda ailenin rolü, modern toplumun is-

teklerinin getirdiği yeni kurumların aynı veya benzer rolleri üstlenmesiyle, daha özel ve daha sınırlı bir duruma gelmiştir.

Geleneksel toplumlar, toplumsal yaşamın farklı alanlarında, değişik toplumsal pozisyonlarda, aynı anda bulunan seçkinleri barındıran, katı ve hiyerarşik toplumsal yapılanmaları yansıtırken, modern toplumlar, farklı kurumsal alanlarda farklı önderlerin söz konusu olduğu, esnek ve düz yapılanmaları yansıtmaktadır.

B. Laiklik

Laiklik, kısaca, toplumların akılcılaşma sürecidir. Akılcılaşma, insanların, içinde bulundukları koşulların insanın müdahalesiyle değişebilir olduğunu fark etmeleri anlamına gelmektedir. Oysa dinsel inancın kadercilik yorumları toplumu, toplumun ve çevrenin değişmesi düşüncesinden engellediğinden, bu yorumlarla din, modernleşmede bir engel durumuna gelmektedir. Laikleşme, insanların kutsal ve kutsal olmayan, dinsel ve dinsel olmayan arasında ayrımlaşma yapabilmeleri demektir. Laik düşünce her şeyi dinsel inançlar ışığında yorumlamayı kabul etmez. Laik toplumda dinsel inançlar hâlâ kalabilir; ancak insanlar dinsel inançları ve akılcılığın geçerli olduğu yaşam alanlarından ayırmaktadırlar.

Modernleşme kuramının bu boyutunun öncüsü, toplumsal eylem kuramıyla Alman sosyolog Max Weber'dir. Weber, toplumsal eylem kuramında, aklın gerektirdiği eylemlerle, alışkanlık ve duyguların sonucu olan eylemleri birbirinden ayırmaktadır. Weber'e göre akılcılık, yaşamın her alanında önceden belirlenmiş, sonuçlara başarıyla ve etkililikle ulaşılabilirliğin artması, bir başka deyişle hesaplanabilirliğin artması anlamına gelmektedir. Weber, kapitalizmin ekonomide hesaplanabilirliği sağladığını, çünkü kapitalizmin toplumun maddi kaynaklarının en etkili dağıtımını sağlayan akılcı ekonomik düşünce olduğunu savunmaktadır.

Weber, ekonomi alanında en akılcı düşünce olarak kapitalizmi, siyaset alanında da en akılcı düşünce olarak bürokrasi kuramını ileri sürmektedir. O'na göre egemen devlet, önceden hesaplanabilir, nesnel ve etkin sonuçları sağlamasıyla bürokrasi kuramına dayanmaktadır. Kurallara, uzmanlığa, planlara ve hesaplamalara dayanmasıyla bürokrasi, siyasetin akılcılaştırılmasında otoritenin en ideal biçimidir. Modernliğin getirdiği akılcı hukuksal otorite, bundan böyle, geleneksel toplumların özellikleri olan geleneksel, mirasa veya karizmaya dayalı otoriteden ayrılmaktadır. Bir başka deyişle, kurallar, geleneklerden, alışkanlıklardan veya dinsel gereklerden kaynaklanması nedeniyle değil, akılcılığı sağlamada araçsal bir önem taşıdıkları için saygıya değerlidir ve uygulanmalıdır. Kısacası, laiklik, aynı zamanda hukuk alanında akılcılığın sağlanması anlamına da gelmektedir. Modern hukuk, akılcılığın önceden hesaplanabilirlik ölçütünü hukuk devleti ilkesiyle sağlamaktadır.

Modern toplumun dayandığı akılcılık, bilimsel alanda gelişmeler ve teknolojik yeniliklerle desteklenmektedir. Bu anlamda, Rustow, modernleşmeyi insanın

doğayı kontrol altına almasının hızla genişlemesi olarak tanımlamaktadır. Moore, modernleşmeyi toplumsal davranışın ve toplumsal örgütlenmenin akılcılaştırma süreci olarak tanımlamakta, akılcılaştırmayı ise herhangi bir yararcı amacı sağlamaya yönelik nesnel bilgi ve akılcı hesaplama yöntemleri konusunda değersel bir beklentinin oluşması olarak tanımlamaktadır. Black, modernleşmeyi, kurumların, insanın çevresini kontrol etmesini sağlayacak bilgisinin beklenmedik ölçüde hızlı artmasını sağlamaya yönelik uyum süreci olarak tanımlamaktadır. Levy ise modern bir toplumun, bireylerin güç kaynaklarının veya bireysel çabalarının etkilerinin artmasıyla ayırdedebileceğini yazmaktadır.

Görüldüğü gibi, modernleşme kuramı belirli bir ölçüde, modern olmayan veya geleneksel toplum kavramına dayanmaktadır. Yani, modernleşme, daha çok karşıt kavramıyla tanımlanma yoluna gidilmektedir. Bu anlamda düşünmek, ayrıca, doğallıkla, geleneksel toplumsal yapıların ve değerlerin modernleşmeye engel olan özelliklerinin de ortaya konulmasını gerektirmektedir. Bu anlamda, geleneksel toplumların değerleri ve kurumları az gelişmişliğe neden olan veya modernleşmeye engel olan nedenler olarak görülmektedir. Bir başka deyişle, az gelişmiş toplumların kurumları ve kuralları, yönetsel olarak ne ölçüde iyi düzenlenmiş olurlarsa olsunlar, toplumsal sorunları çözecek politikalar üretmemektedirler. Öyleyse, modernleşme, sadece teknik bir yönetsel gereklilikler bütünü olarak görülmemeli, insanların düşünüş biçimlerinin değişmesi olarak değerlendirilmelidir. Bu anlamda, modernleşme, her şeyin insan tarafından değiştirilebileceği düşüncesidir. Yeter ki insan, kendisine akılcı, gerçekçi ve somut hedefler belirlsin ve o hedeflere ulaşmak için çalışsın.

C. Kültürel Modernleşme

Laikleşme ve akılcılaştırma kültürel temellerde değişiklik gerektirir. Talcott Parsons bu değişiklikleri temel değişkenler olarak adlandırılmaktadır. Temel değişkenler insanların toplumun diğer üyeleri hakkında yaptığı yargılamalar ve toplumsal ilişkilerde kendilerini temellendirdikleri değerlerdir. Parsons'a göre toplumsal değişim, insanların toplumsal ilişki içerisinde bulundukları her toplumsal alan boyutunda önem taşıyan, temel bir değişkendir.

Alman sosyolog Tonnies, kültürel temeller açısından modern ve modernlik öncesi olarak iki temel toplumsal örgütlenme biçimi olduğunu ileri sürmektedir. Bu ayrıma göre modernlik öncesi cemaatle, modernlikse toplum kavramlarıyla denk düşmektedir.

Tonnies, cemaatlerde toplumsal ilişkilerin duygu ve inanca bağlı, bilinmeyen bir geçmişli olup, bu geçmiş tarafından daha önceden belirlenmiş biçimlerde oluşan ve güçlü kuralları niteliğinde belirlediklerini ortaya koymaktadır. Cemaatlerde kişiler arası ilişkiler kuşaklardan kuşaklara aktarılan biçimlerde oluşur. Buna karşılık, modern toplumsal ilişkiler kişisel değildir, sözleşmeye dayanırlar ve he-

saplanabilir nitelik taşırlar. Cemaatlerde insanlar birarada yaşamaktadırlar; çünkü belirli bir seçkin kişi veya grubun tanınması amaçlanmaktadır ve toplumsal düzen de bu kişi veya gruplarca belirlenmiştir. Oysa modern toplumlar bireylerin bir arada yaşaması, birlikte yaşamaktan karşılıklı yararlar sağlamalarından kaynaklanmaktadır.

Parsons modern toplumlar evrensellüğün, geleneksel toplumlar ise özellikliğin geçerli olduğunu belirtmektedir. Bunun anlamı, geleneksel toplumlar insanların toplumsal ilişkileri kendi ait oldukları özgül gruba göre değerlendirdikleridir. Buna karşılık modern toplumlar, bireyin, toplumsal ilişkilerini ait oldukları grubun normlarının dışında ve o gruptaki pozisyonundan bağımsız olarak değerlendirmesi, yani evrensellik söz konusudur. Bu bağlamda, modernliğin kültürel gelişiminin özetlenmesi gereği doğmaktadır.

Modernleşmenin Aşamaları

Modernleşmeye evrimci yaklaşım, geleneksellikten moderniteye geçişte çeşitli aşamalar belirlemektedirler.

Buna göre;

- a) Değişmeyen yöntemlerle yapılan tarım üretimi ve baskın bir tarımsal ekonomi,
- b) Geleneksel toplum; ancak belirli dış müdahalelerle ekonomik ilerleme beklentisinin oluşması,
- c) Yatırımlarda artış, üretim tekniklerinde değişim, kişi başına düşen ulusal gelirden artış, yatırımlarda artışı destekleyen siyasal, toplumsal ve kurumsal değişim ve ekonomik büyümenin otomatikleşmesi,
- d) Modern teknolojinin yaygınlaşması, hızlı nüfus artışının bitmesi, toplumun yeni, etkin üretim yöntemlerine destek olmayan, eski, geleneksel değerleri terk etmesi,
- e) Kitleli üretim, gelirlerde gerçek bir artışın sağlanması, işgücünün niteliğinde yapısal değişim, üretimin daha çok hizmetler sektörüne kayışı, kaynakların toplumsal refahı sağlamaya yeterli olması.

D. Kişiliğin Modernleşmesi

Modernleşmenin psikolojik boyutu, bireyin kişilik eğitiminin önemini vurgulamaktadır. Modern kişiliği araştıran yazarlardan Alex Inkeles, modern kişiliğin doğasında bulunan başarı gereksinmesinin ekonomik ilerlemenin gerekli koşulunu sağladığını belirtmektedir. Kısaca, modernite kişisel başarı gereksinimini karşılamaktadır. Bir başka deyişle, modern insan, kişisel başarı kavramıyla güdülenmektedir.

Bu anlamda ekonomik büyüme insanlardaki başarı gereksinmesinin bir boyutudur. Başarı gereksinmesi işletmeci ruhu üretmektedir. Bireylerdeki başarı gereksinmesi derecesi arttıkça işletmeci, enerjik girişimciler doğmakta, bu da ekonomik büyümeyi sağlamaktadır. Inkeles, psikolojik boyutun ekonomik ve toplumsal gelişmeyi sağladığını, bireyin sadece doğal ve toplumsal çevrenin bir türevi olmadığını kanıtlamak istemişti. Buna karşılık, modernleşmenin psikolojik boyutunu vurgulayan kuramcılarının, başarı gereksinim derecesinin modernleşmeyi otomatik olarak gerektirdiğini savladıklarını da söyleyemeyiz. Örneğin McClelland'a göre, bilinç, modernleşmenin içerisinde bulunan bir diğer veridir. Ancak McClelland bilinç kavramını, yüksek başarı gereksinimi duyan insanların sadece kendileri için iyi olanı değil, toplumun ortak iyileri için de istek duymaları olarak anlamlandırmaktadır. Bu anlamda, modern insan, toplumdaki tüm bireylerin refahı için sorumluluk duyan insandır. Çünkü, modern insan, örneğin toplumun eğitim ve sağlık sorunuyla, kendi eğitim, sağlık ve refahı arasında bağ kurabilmektedir.

Modernleşmenin psikolojik yaklaşımı benimseyen bir diğer kuramcısı, Hagen'dir. Hagen, geleneksel toplumun hiyerarşik ve statücü yapısının otoriter, hoşgörüsüz ve otoriter kişilikli insan yapısıyla, buna karşılık modern toplumun yaratıcı, başarı gereksinimine yüksek derecede gereksinim duyan, hoşgörülü, özerk insanla ayırdedilebileceğini belirtmektedir.

Lerner, geleneksel insanın yeniliği reddediciliğiyle, modern insanın yeniliğe açık oluşu, hareketli kişiliğiyle ayırdedilebileceğini savunmaktadır. O'na göre hareketli kişi, çevresindeki değişiklikleri kavrayabilen ve kendi kimliğini empati yoluyla zenginleştirebilen, katılımcı bir tarzda çevresiyle ilişki kuran insandır. Bu anlamda modern insan, çevresine artan bir ilgiyle yaklaşır, uyum sağlayıcı değişikliklere doğru kendisini ve çevresini değiştirmeyi amaçlayan, yeni rollerle işbirliğine hazır, kişisel değerleri, kamusal sorunları tanımlayabilen bir insandır.

Inkeles ve Smith, modern insanın yeniliğe açık oluşunun, değişimi etkileme yeteneğine olan inancından kaynaklandığını belirterek, geleneksel etkilere bağımsızlık, sorunlara karşı katılımcı bir ilgilenme ve bilgilenmesiyle belirlenebileceğini ileri sürmektedirler. Onlara göre geleneksel insan, pasifliği, geleneksel otoriteye bağlı olması, sınırlı hırslara sahip olması ve eğitime gereken değeri vermemesiyle ayırdedilebilir. Inkeles ve Smith sadece modern ilgi ve değerlerin davranışları değiştirdiğini ileri sürmekte kalmadılar; aynı zamanda bu tür davranışların da ekonomik büyüme ve etkili hükümet için gerekli olduğunu vurguladılar.

Bu saptamalar modernleşmenin tanımı olma özelliğinin yanı sıra, modernleşmenin reçetesi olma özelliğini de taşımaktadırlar: İnsanlar modern oldukça başarı gereksinmesi duymaktadırlar; ama, aynı zamanda, başarı gereksinmesinin doğması ve karşılanması için, bazı şeyler de yapılmalıdır. Bu kapsamda özellikle az-

gelişmiş ülkelerin karşılanması için bu toplumlarda bireylerde girişimci ruhun doğmasını sağlamak amacıyla eğitim programlarına ağırlık verilmelidir. Başarıya prim verecek bir ideolojinin baskın olması, ekonomik gelişmenin ön koşuludur. Bu ideoloji sadece iş ve hükümet çevrelerine değil, tüm ulusa yayılmalıdır. Bir başka deyişle, az gelişmiş ülkelerdeki hükümetler, insanlarda başarı odaklı performans standartları geliştirmeli ve uygulamalıdır. Başarı odaklı performans standartları, bireylerin aileleri, siyasal bağlantıları veya sermayeleri dolayısıyla değil, girişimcilikleri ve yönetsel liderlikleri konusunda gösterdikleri başarıya dayalı olacaktır.

Sonuç olarak, herhangi bir ekonomik, siyasal gelişme programının başarılı olabilmesi, öncelikle insanları, kendi ilgi ve yeteneklerini gerçekleştirmeleri konusunda bireysel olarak güdülenmelerini sağlamada gösterdiği başarıya dayalıdır, denebilir.

İZ BIRAKAN MÜLKÎ İDARE ÂMİRLERİ / 7

ATIF TÜZÜN

Mehmet ALDAN
Emekli Vali

Atıf Tüzün, Ulusal Kurtuluş Savaşı'nda değerli hizmetler görmüş, Atatürk'ün güvenini ve beğenisini kazanmış Mülki İdare Âmirlerimizdendir.

İdare mesleğinin bütün katlarında başarıyla görev yapan Atıf Tüzün, Cumhuriyetin ilk yıllarında Ankara Valiliği'nde bulunmuş, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde uzun süre Kayseri, Rize ve Artvin illerini temsil etmiştir.*

KISA ÖZGEÇMİŞİ

Mehmet Atıf (Tüzün), Arhavi İlçesi'nin Kemerköprü Köyü'nde 1885 yılında doğdu. Eski Kadılarından Temyiz Mahkemesi Şer'îye Dairesi üyesi ve I. Dönem Lazistan Milletvekili İbrahim Şevki Bey'in oğludur.

İlköğrenimini köyünde Sıbyan Mektebi'nde tamamladıktan sonra ailesiyle İstanbul'a giderek Beyazıt Rüşdiyesi ve Mercan İdadisi'nde okudu. 1907 yılında girdiği Mülkiye Mektebi'nden 1911 yılında mezun oldu.

Aynı yıl, Bağdat Vilâyeti Maiyet Memurluğu'na atandı. Bu görevde stajını tamamladıktan sonra bir süre Bağdat Sultanisi Müdürlüğü'nü yürüttü. Bu görevi Ane, Mendeli, Horasan ve Cezire Kaymakamlıkları izledi. Birinci Dünya Savaşı'na Yedek Subay olarak katıldı. Özverili hizmetleri nedeniyle Savaş Madalyası ile ödüllendirildi.

1918-1920 yıllarında Taffile, Bünyan, Hâmit, Boğazlıyan ve Develi Kaymakamı olarak görev yaptı. Son görevinde iken Develi Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti'ni kurdu. Oluşturduğu milis birliklerinin başında Kozan Cephesi'nde Fransızlara karşı uğraş verdi.

23 Nisan 1920 tarihinde açılan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Kayseri Milletvekili olarak katıldı. Çamlı bel ve Yenihan yöresinde çıkan ayaklanma üze-

*TRT'nin 2. Kanalında "Cumhuriyet'e Kanat Gerenler" programının 2 Haziran 1997 pazar günü, konusunu Atıf TÜZÜN oluşturmuştur.

rine, Milletvekilliği sıfatını koruyarak 15 Mayıs 1920 tarihinde Tokat Mutasarrıflığına atandı. Kısa süren bu görevde, başkaldırıların söndürülmesinde etkin oldu. Milletvekilliği ile Devlet Memurluğu'nun aynı kişide birleşmesini önleyen 5.9.1920 tarihli Nisâb-ı Müzakere Kanunu gereğince Milletvekilliğini yeğleyerek Meclis'e döndü. 4 Ağustos 1923'de Kırşehir Mutasarrıflığına atandı. Kırşehir'in il olmasından sonra da görevini Vali olarak sürdürdü.

II Ocak 1925 tarihinde Ankara Valiliği'ne getirildi. Bu görevde iken 14.6.1926 tarihli ve 854 Sayılı Yasa ile Millî Mücadeleye katılmayan memurların durumlarını incelemek üzere kurulan Heyet-i Mahsusa Başkanlığı'nı ek görev olarak yürüttü. Devlet Şurâsı'nın kurulmasından sonra 23 Haziran 1927'de yapılan seçimlerde Mülkiye Dairesi Başkanı oldu.

Atıf Bey, Üçüncü Dönem Rize Milletvekilliği'ne seçildiğinden Danıştay'daki görevinden 31 Ekim 1927 tarihinde ayrıldı. Dördüncü Dönemde de Rize Milletvekilliği'ne seçildi. Bundan sonraki dönemlerde Çoruh (Artvin) Milletvekili olarak görevini 1950 yılına kadar sürdürdü.

Bu tarihten sonra politikayla uğraşmadı. 3 Nisan 1970 tarihinde Ankara'da vefat etti. Dört çocuk babasıydı.

HİZMETLERİ

Ulusal Kurtuluş Savaşı ve Milletvekilliği sırasındaki hizmetleri dışında, Mülki İdare Âmiri olarak yaptığı çalışmalar ve ortaya koyduğu eserler hakkında yeterli bilgilerden yoksun bulunuyoruz.

Rahmetli Atıf Tüzün'ün "Millî Mücadeleye Ait Hatıralar-Çapanoğlu Celâl ve Kardeşi Halid'in İsyanları" başlığıyla yazdığı yayımlanmamış anılarına göre, Kurtuluş Savaşı'ndaki hizmetleri şöyle özetlenebilir:

Kurtuluş Savaşı'nın başında, Adana İli Kozan Sancağı'na kadar Fransızlar tarafından işgal edilmiştir. Ortada, işgalin Develi'ye ve Kayseri'ye kadar genişletileceği söylentileri dolaşmaktadır.

O sırada Atıf Bey Develi Kaymakamı'dır. Yurdun her yerinde Müdafaa-i Hukuk Cemiyetleri kurulmakta, bu arada Heyet-i Temsiliye (Temsil Kurulu) Sivas'a gelmiş bulunmaktadır. Kaymakam Develi'de Müdafaa-i Hukuk Cemiyeti'ni kurmak için memleketin ileri gelenlerini ve aydın kişilerini Belediye salonunda toplar. Uzun konuşmalardan sonra cemiyetin kurulmasına karar verilir. Alınan karara yalnız, Ceza Reisi Muharrem Bey karşı çıkar; böyle bir örgütün, Fransızları kızdıracağını, onların her türlü imkânâ sahip bulunduklarını, başarının imkânsız olduğunu söyler. Kaymakamın, bu işde maneviyatın önemli olduğunu belirterek her şeye karşın direnileceğini bildirmesi üzerine Ceza Reisi toplantıyı terkeder. Daha sonra Afyon'da, Yunanlılara katıldığı duyulur.

Kurulan Cemiyeti'in başkanlığına Kaymakam Atıf Bey getirilir. Dokuz arkadaşıyla birlikte köyleri dolaşmaya, silâh ve cephane saptamaya ve toplamaya başlarlar.

Bu sırada bir gece vakti, Kozan eşrafından Sehlek Zâde Hasan, Kurt Zâde Hulusi ve tüccardan Halil Efendilerin Develi'ye geldikleri ve Belediye Başkanının evinde toplandıkları duyulur. Durumu öğrenen Kaymakam da, yanlarına gider. Kozanlılar, Fransızların baskılarına dayanamadıklarını, kendilerinden külliyetli para istendiğini, bu yüzden kaçtıklarını söylerler. Kaymakam, onlara her türlü yardımda bulunabileceğini, ilçede istedikleri kadar kalabileceklerini bildirir.

Bu arada, cezaevinden kaçan Arap Ali, Kezik Turan, İngiliz Ali adlı ünlü eşkıyaların ilçe köylerine geldiklerini öğrenen Kaymakam, kendileriyle konuşur. Fransızların zulmünden kaçtıklarını, onlarla yapılacak bir çatışmada canla başla çalışacaklarını, ilçede kaldıkları sürece yasa dışı işlerle uğraşmayacakları güvencesini verirler. Fransızların Kozan'dan Hacin'e (Saimbeyli) ve Fek'e silâh ve cephane taşıdıklarını, uygun görülürse, geceleri Kozan dağlarına gidip düzenleyecekleri baskınlarla silâh ve cephanelere el koyacaklarını söylerler.

Kaymakamın öneriyi uygun bulması üzerine, düşündüklerini uygulamaya koyulurlar. Bir gece, Fransız ve Ermenilerden oluşan, Kozan'dan Hacin'e silâh ve cephane taşıyan 20 kadar atlının yollarını keser, kendilerini yok eder, silâh ve cephaneleri Develi'ye getirirler.

Bu baskının, Develi Kaymakamı Atıf Bey tarafından yaptırıldığına inanan Fransız işgal otoriteleri, olayı Hariciye Nezâreti aracılığıyla Dahiliye Nezâreti'ne duyururlar. Nezâretin, durumu Kayseri Mutasarrıfından sorması üzerine, Mutasarrıf Asaf Bey, Kaymakam Atıf Bey'e telefon ederek: "Ben kendi Livâmın dışındaki işlere karışmıyorum, sen neden böyle işlerle uğraşıyorsun"? diyerek uyarıda bulunur. Buna karşı Atıf Bey'in yanıtı şöyledir:

"Misak-ı Milli'ye göre memleket bir bütündür. Durum neyi gerektiriyorsa o yapılır. Hem bu işler Develi'de, Müdafaa-i Hukuku Milliye Cemiyeti tarafından yaptırılmaktadır..."

Durum gün geçtikçe ağırlaşmaktadır. Kaymakam, Yukarıda adları geçen Kozanlıları Sivas'a göndererek yapılması gereken hususların Temsil Kurulu'ndan sorulmasını ve Kuvâ-yı Milliye adı altında toplanmakta olan milis gücünün eğitimi ve yönetimi için rütbeli bir askere duyulan ihtiyacın belirtilmesini ister.

Temsil Kurulu Başkanı Mustafa Kemal Paşa, kendilerini sıcak karşılar. Kaymakam ileilmek üzere bir de mektup verir. "Sırdır" kelimesiyle başlayan 1.10.1919 tarihli mektup şöyledir:

"Everek (Develi) Kaymakamlığına,

Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuku Milliye Cemiyeti Heyet-i Temsiliyesi, Kilikya Kuvây-ı Milliye Kumandanlığı'na Binbaşı Kemal Beyi ve muavinliğine Binbaşı Osman Bey'i atamıştır. Ulusal görevlerinin devamı boyunca Kemal Bey "Kozanoğlu Doğan Bey", Osman Bey de "Aydınöğlu Tufan Bey" takma adlarını taşıyacaklardır. Görevlerinin yapılmasında tarafınızdan her türlü kolaylık ve desteğin gösterilmesini önemle rica ederim. 1.10.1919

Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk
Heyet-i Temsiliyesi Adına
Mustafa Kemal"

Mektupta adlan geçen komutanlar, birkaç gün sonra gelir, her gece Kaymakamın da katıldığı toplantılarda yapılacak işleri konuşup görüşmeye başlarlar; kararlar alınır. Bunları merkezde ve köylerde halka anlatma ve benimsetme görevi yine Kaymakamın üzerindedir. Komutanlar yalnız harita üzerinde çalışırlar, toplanan bilgilere göre plânlar yaparlar.

Bu arada, Kozan Fransız askerî Mutasarrıf Yardımcısı, Kozan J. Tabur Komutanı Ali Saip Bey ve 30-40 kadar atlı, Develi sınırlarına yakın Ayşepınar Köyü'ne gelirler. Kaymakam Atıf Bey, Belediye Başkanı Kanberli Osman Efendi'yi, Komutan Yardımcısı Osman Bey'i ve yukarıda adları geçen eşkiyaları yanına alarak Ayşepınar köyüne yakın Fırantın (Gümüşören) köyüne gider ve Kozan heyetinin ne amaçla geldiğini araştırmaya koyulur.

Bir gece geç vakit Ali Saip Bey, Fırantın Köyü'ne gelerek Kaymakama, Kozan Mutasarrıf Yardımcısının kendisiyle konuşmak istediğini söyler. Olumlu yanıt alması üzerine buluşma gerçekleşir. Kaymakamın ziyaret nedenini sorması üzerine Mutasarrıf Yardımcısı şöyle der:

"Biliniz ki, Kilikya denen bölgeye, şimdi bulunduğumuz noktaya kadar Fransız bayrağı astık; buralara kadar Fransız toprağıdır. Ben Trablus garp'ta bulundum, beni Müslümanlar çok severler, ben daima iyi muamele ederim. Sizin de sorun çıkarmayacağınızı umarım!"

Bu sözler üzerine Kaymakam Atıf Bey'in verdiği yanıt susturucudur:

"Kilikya dediğiniz bölgede yüzde doksandokuz Türk kökenli halk vardır. Burada hangi hakla Fransız toprağından söz ediyorsunuz? Astığımız bayrakları kendi ellerinizle indireceksiniz! Aksi takdirde bu işi biz yapacağız. Trablus garp Müslümanları sizi sevmiş olabilirler. Biz Türklerin, işgalci bir yabancıyı sevmeleri asla mümkün değildir.

Halka zulmeden, ondan topladığı silâh ve cephaneyi Ermeni askerlerine ve ahalisine veren, Türkleri savunmasız bırakan bir yabancı nasıl sevebilir? Uygur

bilinen Fransızlara yakışmayan, insanlık adına utanç veren eylemlerde bulunuyorsunuz! Daha üç gün önce, bir köy imamını sabahlara kadar bağırıp bacaklarından astınız! Bu marifetlerinizin duyulmadığını mı sanıyorsunuz?"

Bu sırada Ali Saip Bey, sert konuşmasından dolayı Kaymakamı uyarmaya çalışır; ancak, aldığı yanıt aynı sertliktedir:

"Paris'e kadar yolları var, derhâl cehennem olup gitsinler!..."¹

Mutasarrıf Yardımcısı Kozan'a döndüğü zaman, askeri Mutasarrıfa verdiği raporda şu öneride bulunur:

"Develi'de, milliyetçi bir Kaymakam var. Bu durumda bizim Kayseri'ye ve Sivas'a gitmemiz imkânsız. Genel Valiye yazılarak kendisinin işgal altındaki bir Liva'ya Mutasarrıf olarak tayini yaptırılsa, belki o zaman direncini kırabiliriz, başka çare yoktur!..."

Kaymakam Atıf Bey, bundan sonra örgütlenme çalışmalarını Kozan köylerine yaymak için çabasını yoğunlaştırır. Bu çalışmalarında, Feke'de oturan emekli Bucak Müdürtü Cezmi Bey'den geniş ölçüde yararlanır. Cezmi Bey, ticaret gerekçesiyle köyleri gezer, teşkilâtı genişletmeye çalışır. Ermeni ve Fransızların yapacakları olası bir işgale ve zulme karşı önlemler alınır.

Kaymakam Develi Askerlik Şubesi'nde bulunan iyi-kötü bütün silâh ve cephaneyi, Şube Reisi Nebih Bey'in direnmesine karşın, Kozan'dan gelen köylülere dağıtır. Fransızların Hacin üzerine yaptıkları saldırılar sırasında bu silâhlardan büyük ölçüde yararlanılır. Kaymakam, köylerden topladığı 100 kadar milisi Yedek Subay Can Bey'in emrine, bir o kadar milisi de Belediye Başkanı'nın emrine vererek Hacin üzerine yollar. Müdafaa-i Hukuku Millîye Reisi sıfatını da kullanarak Komutan Doğan Bey'i de çatışmaya sevkeder.

Bu sırada Ankara'dan, toplanacak Millet Meclisi'nin oluşturulmasına ilişkin bir emir gelmiştir. Buna göre, her livâ'dan seçilecek 5 kişinin Ankara'ya gönderilmesi istenmektedir. Temsilci seçimi uzayınca Mustafa Kemal Paşa'nın uyarısı üzerine, sorun çözümlenir. Livâ temsilcileri arasında Develi Kaymakamı Atıf Bey de vardır. Artık O'nun için yeni bir yaşam başlamaktadır. 17 Nisan 1920 tarihinde Ankara'ya ulaşır.

TBMM, 23 Nisan cuma günü 115 Milletvekilinin katılımı ile açılır. Aynı gün Bakanlar Kurulu oluşturularak Ankara Hükümeti kurulur. Genel kanı, Meclis'in 2 aylık olağanüstü bir çalışmadan sonra dağılacağı merkezindedir. Fakat Yunan işgali ve isyanlar Hükümet'i devamlı kılar.

¹ Ali Saip Bey, "Urfa'nın Kurtuluş Mücadelesi" adlı kitabında, Atıf Bey'in, Mutasarrıf Yardımcısının sözlerini, "şiddetle" red ettiğini kaydeder. (Sh. 36).

Atf Bey, Meclis'in ilk toplantısında Meclis İdare Âmirliği'ne seçilir. Aynı zamanda İçişleri Bakanlığı Memurin Müdürlüğü (Personel Müdürlüğü) görevi de kendisine verilir. Daha sonra İçişleri Bakanı Câmî Bey'in isteği üzerine İdare-i Mahalliye Umum Müdürlüğü (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü) görevini üstlenir. Bu görevi sürdürmekte iken Mustafa Kemal Paşa kendisini çağırarak şu emri verir:

"Atf Bey, Sivas'ın Çamlıbel ve Yenihan taraflarında isyanlar çıkmış; subaylarımızı şehit etmişler, toplarını tüfeklerini almışlar, isyanın Tokat'a bulaşması ihtimali vardır. Tokat Mutasarrıfı zayıf iradeli bir adamdır. Sizi O'nun yerine göndermeyi uygun buldum. Şimdi İçişleri Bakanı'nı görünüz. İsyana ait evrakı da okuduktan sonra hemen yarın hareket ediniz."

Atf Bey, Paşa'nın odasından çıkarken Sivas Milletvekili Emir Paşa² ile karşılaşır. Durumu öğrenen Emir Paşa, çok memnun olur. O tarihte Tokat Livâsı Sivas Valiliği'ne bağlı bulunmaktadır. Ertesi günü Emir Paşa ile birlikte bir araba ile hareket ederler. Yolda kötü bir handa konakladıktan sonra ertesi günü Yozgat'a varırlar. Mutasarrıf Vekili Muhasebeci Hikmet Beyle görüşürler. Ona, isyana hazırlandıklarını öğrendikleri Çapanoğlu Celâl Bey ile kardeşi Halit Bey'in nerede ve ne durumu olduklarını sorarlar. Hikmet Bey, bu konularda bir bilgisinin olmadığını söyler. Bu kez Mutasarrıf Necip Bey'i evinde görmek isterler. Karşılaştıklarında "Hasta mısınız, vekâleti niçin Muhasebeciye bırakarak evinize çekildiniz?" sorusuna aldıkları yanıt çok ilginçtir: "Olağanüstü zamanlarda idare âmirliği yapacak adamlardan değilim. Bu yüzden vekâleti Muhasebeciye bıraktım!..." Bir idare adamı için utanç verici olan bu yanıt üzerine Mutasarrıf Atf Bey: "İdare Âmirleri, asıl böyle zamanlarda memlekete hizmet etme durumundadırlar. Madem ki bunu yapamıyorsunuz, derhâl istifa etmeniz gerekmez miydi?" diye sorarsa da, bu soru yanıtsız kalır.

Ertesi sabah erkenden Emir Paşa ile birlikte yollarına devam ederler. Uzunca bir yolculuktan sonra Çayırözü denilen bir Çerkez köyüne varırlar. Karşılaştıkları köy imamı, kendi evinde "Çapanoğlu Celâl Paşa" ile 30 kadar atlısını konuk ettiğini söyleyerek kendilerini bekçinin odasına davet eder, kabul ederler.

Emir Paşa, Çapanoğlu Celâl Bey'i tanıdığını, kendisiyle konuşabileceğini söyler ve İmanın evine gider. Emir Paşa Atf Bey'in uyarısına da uyarak Celâl Bey'le yaptığı konuşma sırasında O'nun adını ve kimliğini saklar. Aralarında, 3 saat kadar süren hararetli bir konuşma geçer. Emir Paşa, bekçi odasına gece yarısına doğru döndüğü zaman ilk sözü: "Atf Bey, tuzağa düşmüşüz de haberimiz yokmuş!..." olur. Çünkü Celâl Bey, Ankara'da toplanan Meclis'ten söz ederek: "Ankara'da bir kongre yapmışsınız, Pâdişah ve Halife-i Müslümin Hazretleri'ne

2 H. Hüsnü Erkilet.

isyan etmişsiniz. Ben, Hilâfet Ordusu'nun kumandanıyım. Şimdi kuvvet topluyorum. Ankara'ya gelip Meclis'i başınıza yıkacağım!..." demiştir.

Emir Paşa'nın açıklamaları Çapanoğlu'nun duygu ve düşünceleri üzerinde en ufak olumlu bir etki yapmamıştır. Bunun üzerine, biraz dinledikten sonra konuşmaları, tekrar sürdürebileceklerini söyleyerek oradan ayrılır. Emir Paşa'nın ikinci konuşması da 3 saat kadar sürer. Aralarında şiddetli konuşmalar olur. Celâl Bey, elinde mavzer olduğu hâlde yüksekçe bir yere oturmuştur. Ünlü eşkıyalardan Aynacıoğulları sağında ve solunda ayakta durmaktadırlar. Kendi gücüne inanan Celâl Bey, herkese meydan okuyan bir hava içindedir. Sonunda "Benim uyku geldi, yarın konuşuruz." diyerek Emir Paşa'yı yolcu eder.

Atf Bey bu arada, Emir Paşa'nın bir çıkış yolu bulamadığını hesaba katarak kurtuluş plânları yapmıştır. Atf Bey'in, arabayı köyde bırakarak atla hemen yolculuğa devam etme önerisine Emir Paşa, yaşını ileri sürerek yanaşmaz. Sonunda, saat 4'e doğru bekçi yi yanlarına alarak arabayla köyden ayrılırlar. Altı saatlik yolu üç saatte aldıktan sonra Zile'ye yaklaşırken bekçi yi geri gönderirler. Durumu bekçiden öğrenen Çapanoğlu Celâl Bey, Emir Paşa'nın yanındaki kişinin Mustafa Kemal Paşa olabileceğini düşünerek yakalanmaları için adamlarını hemen seferber ederse de, bir sonuç alamaz.

Yirmidört saattir aç ve susuz olan Atf Bey ve Emir Paşa, Kaymakamlığa giderek bir süre dinlenir, çay ve peynir-ekmekle kahvaltılarını yaptıktan sonra Kaymakamı çağırır, ilçenin durumu hakkında bilgi alırlar. Kaymakam gerekli açıklamalarda bulunduktan sonra Müftü Ali Efendi'nin, çevresindekilere Şeriat'tan, Hilâfet'ten ve Pâdişah tan söz ettiğini, güvenilir bir kimse olmadığını anlatır.

Bu duyum üzerine Kaymakamı da yanına alarak doğruca Fetvahâne'ye (Müftülük) giderler. Atf Bey Tokat Mutasarrıflığına atandığını söyler ise de, Büyük Millet Meclisi üyesi olduğunu bildirmez. Yapılan nezaket konuşmalarından sonra Müftü Efendi sorar: "Ankara'da kongreciler toplanmışlar, Şeriât-ı Muhammediye'yi kaldırıyorlarmış, doğru mudur?" Mutasarrıf Atf Bey'in: "Şeriat'tan hangi hükmü kaldırıyorlarmış?" diye sorması üzerine Müftü: "Şeriat'ın, hırsızların ellerinin kesileceğine dair hükmünü kaldırmışlar!" diye yanıtlar.

Bu cevap üzerine Mutasarrıf uyarıcı konuşmalar yaptıktan sonra Müftülükten ayrılır. Kaymakam'a da Müftü hakkındaki tanışının yerinde olduğunu söyleyerek kendisinin dikkate izlenmesini ister.

Atf Bey ve Emir Paşa, ertesi günü erkenden yola çıkarlar. Yol üzerinde bulunan Turhal'a geldiklerinde bir kahvehanede dinlenmek üzere mola verirler. Orada oturanlardan biri, kendisini Tokat Mutasarrıfı Mehmet Ali diye tanıtır ve İstanbul'dan gelmekte olan ailesini beklediğini söyler! Atf Bey de kendisini Erzincanlı bir esnaf olarak takdim eder.

Bir süre sonra, Atf Bey'in karşısında oturan "cerbezeli" bir kişi de kendisini Tokat Mebusu olarak tanıtır. Ancak, Atf Bey'in yanında oturan Bucak Kadısı, bu zâtin kendisini daha önce, İstanbul Hükümeti tarafından atanmış Tokat Mutasarrıfı olarak tanıttığını fısıldar. Bu duruma göre, üç Tokat Mutasarrıfı vardır. Erken davranıp makama oturan Livâ'ya egemen olacaktır.

Atf Bey, bir ara kahvehaneden ayrılarak Jandarma telefonu ile Tokat'ta bulunan Kolordu Komutanı Albay Çolak Selâhattin Bey'le konuşur. O'na, durumu anlatarak hemen bir araç gönderilmesini rica eder, Tokat'a ulaşan Atf Bey'in ilk işi, azledilmiş olduğunu Mehmet Ali Bey'e tebliğ etmek olur. Kendisini Tokat Mebusu olarak tanıtan kişinin de sıkı bir şekilde takibini görevlilerden ister.

Mutasarrıf Atf Bey'in öncelikle ele aldığı bir öteki konu da, Çapanoğlu Celâl Bey'in isyan ettiğini, Çayırözü Köyü'nde kuvvet toplamakta olduğunu, İstanbul'dan gönderilen fetvaların köylere dağıtıldığını, gecikmeden önlem alınması gereğini Dahiliye Nezareti'ne duyurmak olur. Durumu Kolordu Komutanlığı'na da yazar. Ancak yazdıklarından hiçbirinin yanıtını alamaz.

Bunun nedenini Atf Bey ancak, Ankara'ya döndüğü zaman anlayacaktır. O tarihte Yozgat Livâsı Ankara Valiliği'ne bağlı olduğundan Tokat'tan çekilen telgraflar ve şifreler Vali Vekili Yahya Galip Bey'in bilgisine sunulmaktadır. Vali Vekili vaktiyle Tokat'ta Belediye Başkanlığı yaptığı için Tokat eski Mutasarrıfı Çapanoğlu Celâl Beyi tanıdığını söyleyerek "Benim bildiğim Celâl Bey isyan etmez, Mutasarrıf Atf Bey, Celâl Bey'i anlayamamış," demiş ve evrakı işleme koymamıştır. Mutasarrıf Atf Bey'in, bu konudaki kanısı şudur: "Hükümet zayıf, Vali âcizdi."³

Ankara'nın gevşek tutumu karşısında isyancılar giderek güçlenir, 400-500 kişiden oluşan bir kuvvetle Yozgat'ı işgal ederek yönetime el koyarlar. Kadı Efendi'yi Livâ Mutasarrıfılığı'na getirirler. Memurların bir çoğu görevlerine gitmeyerek evlerinde saklanırlar. İsyancılar 6 gün boyunca Yozgat'ı soyup soğana çevirirler. Ancak, isyanı bastırmak için Yozgat'a gönderilen Çerkez Etem de, isyancıları kaçma zorunda bıraktıktan sonra, kuvvetleri tarafından Yozgat'ın "talan" edilmesine göz yumar. Mutasarrıf Vekili Kadı Efendi'yi de astırır.

Çapanoğulları Yozgat'ın kaçtıktan sonra Tokat'ın Sulusaray ve Artova köylerine giderek daha önce Çamlıbel'de ve Yenihan'da askerlerimize saldırmış olan eşkıya Nâzım'la birleşirler. Eski Bucak Müdürlerinden olup görevini kötüye kullanmaktan işine son verilen ve bir süre posta sürücülüğü yaptığından "Postacı Nâzım" sanıyla tanınan eşkıya Nâzım, gücünü giderek artırır ve çevreye korku salar. Ortalıkta, isyancıların Tokat'ı ve Zile'yi basacakları haberleri dolaşmaya baş-

3 Çerkez Etem, Ankara Vali Vekili Yahya Galip Bey'in Çapanoğlu Celâl Bey hakkında takındığı tavrıdan dolayı kendisini yargılamak üzere Yozgat'a şevkini istemiş ise de Ankara Hükümeti buna izin vermemiş, Vali Vekili'nin görevden alındığını bildirmekle yetinmiştir.

lar. Postacı Nâzım, "Hilâfet Ordusu Kumandanı" sanını kullanarak birliklerinden ayrılan erata, yeniden askere alınmayacaklarına, halktan alınan vergilerin kaldırılacağına ilişkin belgeler vermektedir. Ancak isyancılar Kızıliriş Boğazı'nda, Mutasarrıf Atıf Bey'in gönderdiği kuvvetler karşısında çekilmek zorunda kalırlar. Fakat az sonra, Çapanoğlu Halit Bey'le birleşerek Zile'yi işgal ederler.

Atıf Bey, Amasya'da bulunan 5. Kafkas Fırkası Kumandanı Cemil Cahit (Toydemir) Bey'den acele yardım yapılması isteğinde bulunur. İstek hemen yerine getirilerek Zile isyancılarından temizlenir. Fakat isyancıların çıkardığı yangınlar sonunda ilçe merkezinde 1000 kadar ev, bir o kadar dükkân ve 3 cami kül olmuştur.

Zile Olayı'ndan sonra köylere dağılan isyancılar, halka olmadık kötülükleri yaparlar. Sonunda yakalanan Çapanoğlu Halit, Postacı Nâzım ve Zile Müftüsü İstiklâl Mahkemesi kararıyla idam edilirler.

Atıf Bey, olaylarla yüklü verimli bir hizmet döneminden sonra Nisâb-ı Müzakere Kanunu gereğince Milletvekilliği görevini tercih ederek 5 Ekim 1920 tarihinde Tokat'tan ayrılır.⁴

Atıf Bey, Ulusal Kurtuluş Savaşı'ndaki hizmetlerinden dolayı Kırmızı-Yeşil Şeritli İstiklâl Madalyası ile ödüllendirilmiştir. Buna ilişkin Karar aşağıya aktarılmıştır:

İstiklâl Madalyası Vesikası

Karar No. 1847

Türkiye Büyük Millet Meclisinin Birinci Devre-i İntihabiyesi âzasından olup davây-ı muhik ve meşrutunuzu ihzar ve bunu müdafaa etmekle beraber bilfiil kıta başında asâr-ı hamâset ve fedakârlık gösterdiğinden dolayı Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 17 Mart 1340 (1924) tarihinde vukubulan ikinci içtima senesi, 14. içtimainin birinci celsesinde, Birinci Devre Kayseri Mebusu Atıf Bey'e bir kıta Kırmızı ve Yeşil şeritli İstiklâl Madalyası verilmiştir.

**Gazi
Mustafa Kemal**

Atıf Bey'in Tokat Mutasarrıflığından sonraki görevleri, yukarıda "Kısa Özgeçmiş" bölümünde sıralanmış bulunmaktadır.

4 Rahmetli Atıf Bey'in torunu Sayın Sevda Derbil'den sağlanan yayımlanmamış anılarının sonunda "Hatıralarımın Birinci Kısmı burada bitti" ibaresi yer almaktadır. Anıların 2. kısmının yazılmadığı saptanmıştır.

ANILAR

Sanayi Bakanlığı eski Müsteşarlarından Necmettin Özkanan⁵ rahmetli Atıf Tüzün'den zaman zaman dinlediği anılarını şöyle aktarmıştır:

"Atıf Tüzün Kırşehir Valisi'dir. 17 Ekim 1924 tarihinde Gazi Hazretleri, eşi Lâtife Hanım ve maiyeti erkânıyla Kırşehir'e gitmişlerdir. Halk, kendilerini büyük bir coşkuyla karşılamıştır. Kalacakları ve ağırılanacakları yer, elbette Vali Konağı olacaktır. Zâten o zaman için başka bir olanak yoktur.

Akşam yemeğine Vilâyet Erkânı da davetlidir. İl Jandarma Alay Komutanı da oradadır. Gazi Paşa kendisine sorar:

'Kumandan Bey Kırşehir'de asâyiş durumu nasıldır?'

Komutanının yanıt vermesine vakit bırakmadan Vali Bey araya girer: 'Gazi Hazretleri, der, Jandarma Komutanı bana karşı sorumludur. Müsaade buyrulursa, bu soruya bendeniz yanıt vereyim!' Gazi Paşa'nın büyük bir anlayışla: 'Peki Vali Bey, o hâlde sizi dinleyelim.' demesi üzerine şunları söyler: 'Bir memlekette merkezî Hükümet güçlü olursa, o memleketin her yerinde asâyiş, dirlik ve düzenlik yerinde olur. Bizim ülkemizde durum böyle olduğuna göre, Kırşehir'de de, başka yerlerde de asâyiş yerindedir. Bundan şüpheniz olmasın Efendim.'

Akşam yemeğinde sofrâ zengindir. Vali Bey'in eşi yemekleri kendi eliyle hazırlamış, konak aşçısına iş düşürmemiştir. Atıf Beyin de yemek kültürü oldukça zengindir. Eşinden bir de soğan salatası yapmasını ister. Eşi: 'Kalabalıkta soğan salatası yenmez.' derse de, sonunda istek yerine getirilir.

Gazi Paşa, yemekleri beğenmiş, 'Bu güzel yemekleri aşçınız mı yaptı?' diye sormuştur. Vali Bey: 'Konakta yemekleri genellikle aşçı yapar, fakat bugünküleri eşim yapmıştır. O'nun bu konudaki becerisi söz götürmez.'

Gazi Hazretleri: 'Bu kadar güzel yemeklerin yanında bir soğan salatası olsaydı...' deyince, Latife Hanım hemen söze karışır: 'Toplulukta yenmez, diye yapılmamış olabilir. 'Buna karşılık Vali Bey: 'o da var efendim' diyerek salatayı hemen getirir ve ekler:' Merak buyurmayın Hanımefendi; ayrı ayrı iki yatak hazırladık...'

Ertesi günü Gazi Paşa ve beraberindekiler Ankara'ya uğurlandıktan sonra, konakta hazırlanan iki yataktan birinin bozulmadığı görülür...."

*

"Gazi Hazretlerinin Ankara'ya dönmesinden kısa bir süre sonra Atıf Bey Ankara Valiliği'ne atanır. Bu suretle hem yetkilerini titizlikle kullanan bir idare adamının ödüllendirilmesine, hem de Devlet Başkanının, kamu hizmetinde yete-

5 Sayın Necmettin Özkanan, Atıf Bey'in akrabası ve damadıdır.

neçe ve uygarca sergilenen bir cesarete ne derece değer verdiğinin yeni bir kanıtına tanık olunur.

O tarihte Ankara'da önemli olaylar yaşanmakta, Atıf Bey, Cumhurbaşkanının korunması önlemleriyle bizzat uğraşmaktadır. Bu yüzden Valilik makamına seyrek uğramakta, günlük işlerin yürütülmesini daha çok yardımcılarına bırakmış bulunmaktadır.

Vali, köşk dışında yenen yemeklerde, özellikle hazır bulunmakta, gerekli güvenlik önlemlerini aldırılmaktadır. Ancak içkili olan bu sofralarda, Vali Bey'in yalnız yemek yediğini, ağzına içki koymadığını gören konuklardan biri günün birinde Gazi Paşa'ya: 'Efendim, der, Sayın Valimiz akşam yemeklerinin devamlı konuklarındandır. Masada bol bol yiyor, fakat içki içmiyor. Bunun bir açıklamasını yapamıyorum.'

Cumhurbaşkanının yanıtı şöyle olur: 'Bu kadar içenin arasında, bir içmeyene, bir dikkati dağılmamış insana ihtiyaç vardır!...' "

*

Atıf Bey'in Ankara Valiliği döneminde ortaya çıkan önemli olaylardan biri de, İzmir'i ziyareti plânlanan Cumhurbaşkanına karşı düzenlenen suikast girişiminin ortaya çıkarılmasıdır. Olayın sanıkları İzmir İstiklâl Mahkemesi tarafından yargılanmaktadır. Sanıklar arasında Kâzım Karabekir Paşa da bulunmaktadır. Mahkeme, Ankara Valiliği'ne gönderdiği bir telgrafla kendisinin gözetim altında İzmir'e gönderilmesini istemektedir.

Vali Bey, bu telgraf üzerine Emniyet Müdürü Dilâver Bey'e, gereken duyurunun Kâzım Karabekir Paşa'ya yapılması talimatını verir. Bu arada mahkemenin kararını öğrenen Başbakan İsmet Paşa, İçişleri Bakanı'ndan Karabekir Paşa'nın İzmir'e şevki konusuyla ilgilenmesini ister. Bakan da Atıf Bey'e, Paşa'nın İzmir'e gözetim altında gönderilmemesini, kendisinin gidebileceğini söyler. Atıf Bey'i yanıtı kesindir: 'Devletin Valisi olarak İstiklâl Mahkemesinin kararını uygulamak durumundayım. Eğer siz veya Başvekil Hazretleri, aksine yazılı bir emir vererseniz, ben geri çekilirim!'

Yazılı bir emir verilemediğinden Vali, Kâzım*Karabekir Paşa'yı gözetim altında İzmir'e gönderir."

*

"Ankara Valisi Atıf Bey, makamında çalıştığı bir gün, kapısında görevli Jandarma eri içeri girerek bir grup din adamının geldiğini, ziyaret amacıyla olduklarını söyler. Valinin 'Buyursunlar' demesi üzerine, Hoca efendiler makama arka arkaya girer ve gösterilen koltuklara oturlar. Vali, 'Buyurun Hoca Efendiler, bir konu mu var?' dercesine teker teker yüzlerine bakar. Sessizliğin sürmesi üzerine: 'Bir isteğinizin olduğu anlaşılıyor, çekinmeyin, söyleyin.' der.

Bu sözler üzerine, Hoca Rifat (Börekçi) Efendi konuşmaya başlar 'Vali Beyefendi biz yağmur duasına çıkacağız, havalar çok kurak gidiyor...' Vali Bey, hemen onları rahatlatan bir yanıt verir: 'Çıkan, niye çıkmıyorsunuz, size engel olan mı var?' Buna karşılık Rifat Efendi, biraz da çekinerek: 'Nasıl çıkalım?..' derse de, sonunu getiremez. Çekingenlikleri, isteklerinin yeni yönetim tarafından nasıl karşılanacağını bilinmemesinden, dahası kınanacakları kuşkusundan kaynaklanmaktadır.

Valinin yanıtı açıktır: 'Burada Hükümet benim. Toplumun güvenliğini ve huzurunu bozmayacak her türlü eylemde bulunabilirsiniz. Gazi Hazretleri laik bir liderdir, kimsenin dinsel inancına karışmaz. İstedığınız zaman yağmur duası yapabilirsiniz. Çağırırsanız ben de gelir, katılırım...'

Hoca Efendiler, Valilikten memnun ve mutlu ayrılırlar.

Aradan birkaç gün geçer, arayan soran yoktur. Fakat bir öğle sonu, Gazi Paşa'nın yaverlerinden biri Vilâyete gelerek Vali Bey'e, Gazi Hazretlerinin kendisini Söğütözü'nde beklediğini söyler, başka da hiçbir açıklamada bulunmaz.

Vali, Benz Mercedes makam arabasıyla Söğütözüne hareket eder. Burada Gazi Paşa'nın küçük bir kulübesi vardır. Zaman zaman oraya giderek dinlenmekte, çayını-kahvesini içmektedir. Vali Bey, arabasından indiği zaman, Paşa'nın, kulübenin önünde bazı kimselerle oturduğunu görür. Biraz yaklaşıncı bu kalabalığın, bir süre önce kendisini ziyaret eden Hoca Efendilerden oluştuğunu fark eder. Bir soruyla, bir açıklama isteğiyle karşılaşacağını hesaba katarak kendi içinden söylenir: 'Atıf! Paşa Hazretleri şimdi sana Hocalarla daha önce neler konuştuğunuzu soracak. Sen Valilikte yapılan konuşmayı aynen, kelimesi kelimesine tekrar edeceksin...'

Gazi Hazretlerinin ilk sözü: 'Hoca Efendiler size geldiler, kendilerine neler söylediniz?' olur. Vali'nin, Hocalarla yapılan konuşmaları aynen tekrarlaması üzerine, konukların gözlerinin içine bakarak şöyle der: 'Gördünüz mü, benim Valimi?'

Vali, güven ve beğeni anlamı taşıyan bu sözler üzerine, geniş bir nefes alır..."

*

"Ankara çevresinde yeraltı suyu aranmaktadır. Çalışmalar Gazi Orman Çiftliğinde yoğunlaştırılmıştır. O tarihte bu tür çalışmalar; yabancılar, Ermeni ve Bulgar ustalar tarafından yapılmakta, Gazi Hazretleri çalışmaları adım adım izlemektedir.

Bir gün Ağustos'un sıcak günlerinden birinde, Gazi Paşa bir traktörün başında kan-ter içindedir. O sırada, beyaz şemsiyesiyle kendisine yaklaşan Lâtife Hanım'ın: 'Paşa, Paşa! Bu sıcakta niye uğraşıyorsunuz? Arkanda bırakacağın çoluk çocuğun mu var?' diye seslendiği duyulur.

Bu sözler Paşa'yı son derece üzmüş, kaşları çatılmıştır. Yanıt verir: Çocuğum yok ama, bütün Türk çocuklarının babasıyım...'

Lâtife Hanım o gün, unutulmaz bir ders daha almıştır..."

*

"Atıf Bey Ankara Valisi olduğu zaman, Dışkapı yönünde İsmet Paşa Mahallesi dışında yerleşim yok gibidir. Ankara'nın Hükümet merkezi olması, nüfus akınına ve bir mesken sıkıntısına yol açmıştır.

Bu durumda Vali, bugün 'Atıf Bey Mahallesi' denen yerde bir yerleşimi plânlamış ve ihtiyaçlı halka, belli ölçülerde bir yapıyı gerçekleştirmek üzere, ucuz bedellerle arsa dağıtımını sağlamıştır. Valinin adını ölmezleştiren mahalle böyle ortaya çıkmıştır.

Yenimahallenin oluşmasında, Ankara Belediye Başkanı Dr. Ragıp Tüzün'ün, ağabeyi Atıf Tüzün'ün 'Atıf Bey Mahallesi' uygulamasından esinlendiği söylenebilir. Bugün Yenimahalle ana caddelerinden biri 'Dr. Ragıp Tüzün' adını taşımaktadır."

KİŞİLİĞİ

Yapılan açıklamalardan anlaşılmış olacağı gibi Atıf Tüzün; çalışkan, başarılı, özverili, gösterişten hoşlanmayan, yasalara saygılı, ciddi ve güvenilir bir idare adamıdır.

Özel yaşamında ise, kişiye değer veren, haktanır, sevecen ve hoşgörülüdür. Kendisini, ölümünün 28. yılında saygıyla anıyoruz...

KAYNAKÇA

ALİ SAİP, **Urfa'nın Kurtuluş Mücadeleleri**, Ahmet İhsan Matbaası, İstanbul 1340 (1924).

ALİ ÇANKAYA, **Mehmet Atıf Tüzün**, Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler, C. 4, Sh. 1390, Ankara 1968.

FAHRİ ÇÖKER, **Mehmet Atıf Tüzün**, Türk Parlamento Tarihi-Millî Mücadele ve TBMM, I. Dönem, C. 3, Sh. 636, Ankara 1995.

MÜŞERREF HEKİMOĞLU, **Bir Bağkent Öyküsü**, Cumhuriyet: 18.1.1985.

1973 Kırşehir İl Yıllığı

Birinci Büyük Millet Meclisi Arşivi'nden: Hâl Tercümesi.

Necmettin Özkazanç'ın, Kayınpederi M. Atıf Tüzün hakkındaki Anıları.

Sevda Derbil'in, dedesi M. Atıf Tüzün hakkında 19.6.1997 ve 30.6.1997 tarihli mektuplariyle lütfettiği bilgiler ve belgeler.

HABERLER

Bu bölümde 1 Ekim-31 Aralık 1997 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 1998 Mali Yılı Bütçeleri

• 27 Aralık 1997 tarih ve 23213 sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Bütçeleri üzerinde hazırlık çalışmalarına 6 Haziran 1997 tarihli Başbakanlığın Bütçe Çağrısı ile fiilen başlanmış ve Yatırım Teklifleri olarak Devlet Planlama Teşkilatına, Cari ve Transfer Teklifleri olarak da Maliye Bakanlığına gönderilmiştir.

Uzmanlar düzeyinde ilgili Bakanlık ve Kuruluşlarla yapılan müzakereler tamamlandıktan sonra 12 Kasım 1997 tarihinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda, 21 Aralık 1997 tarihinde de TBMM Genel Kurulu’nda görüşülerek kabul edilmiştir.

Yürürlüğe girmiş bulunan bu bütçelerin bir önceki yıla göre (1997 yılı) gösterdikleri gelişmeler ise; İçişleri Bakanlığı Bütçesi 84.463.700.000.000.- TL. ile % 97, Emniyet Genel Müdürlüğü Bütçesi 338.693.250.000.000.- TL. ile % 101, Jandarma Genel Komutanlığı Bütçesi 226.239.800.000.000.- TL. ile % 93, Sahil Güvenlik Komutanlığı Bütçesi 8.901.500.000.000.TL. ile % 79, toplam bütçe rakamı olarak da 658.298.250.000.000. - TL. ile % 97’ lik bir artış şeklindedir.

Bilindiği gibi Cari, Yatırım ve Transfer Harcamaları şeklinde gruplandırılarak oluşan Bütçelerin, Cari Harcamaları içinde yer alan Personel Giderlerini çıkardıktan sonra geriye kalan ve Diğer Cariler olarak adlandırılan 200 (Yolluklar), 300 (Hizmet Alımları), 400 (Tüketim Malları ve Malzeme Alımları), 500 (Demirbaş Alımları), 800 (Diğer Ödemeler), Yatırım Harcaması olan 600 (Makina, Teçhizat ve Taşıt Alımları), 700 (Yapı, Tesis ve Büyük Onarım Giderleri), Kamulaştırma niteliğindeki 900 (Transferler) ile Hizmet Programlarına Dağıtılamayan Transfer harcaması olan 900 (Transferler) Harcama kalemlerindeki ödeneklerle planlanan hizmetler yürütülecektir.

Bütçeler itibariyle 1998 yılında yürütülmesi planlanan hizmetler ise şöyledir:

İçişleri Bakanlığının Cari Rakamı olan 57.066.000 milyon.- TL. bir önceki yıl bütçe rakamına göre % 95 lik bir artışa tekabül etmektedir. Bu rakam kapsamında; Bakanlar Kurulu Kararıyla gerek Mülki İdare Hizmetlerinden, gerekse de Genel İdare Hizmetlerinden personelin yetiştirilmek ve AT konularında araştırma

yapmak üzere yurtdışına gönderilmesi, Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin savunma malzemeleri alımları, merkez ve taşra Bakanlık Birimlerinin döşeme, demirbaş, kırtasiye ve temizlik ihtiyaçlarının karşılanması, temsil ve ağırlama giderleri, araçların akaryakıt ve yağ giderleri, personel temel eğitimlerinin yanı sıra mesleki eğitimlerini sağlamak üzere kurs ve seminerlerin düzenlenmesi yer almaktadır.

Bütçenin yatırım harcamalarındaki 5.106.000. milyon - TL. bir önceki yıla göre % 23 lük bir artış göstermektedir. Bu rakam sektörler itibarıyla Genel İdare Sektörü 300.000 milyon.- TL, Konut Sektörü 225.000 milyon.- TL, Güvenlik Sektörü 4.300.000 milyon .- TL, DKH (Kırsal Alan Planlaması) Sektörü 279.000 milyon.-TL. DKH (Belediye Hizmetleri) Sektörü 2.000 milyon.-TL lık bir ödeneği kapsamaktadır.

Genel İdare Sektöründe taşıt alımı için 10.000 milyon.- TL., Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğüne yürütülen MERNİS Projesi, Makine- Teçhizat Alımı için 255.000 milyon .- TL., Bakanlık Binası onarımı için 15.000 milyon .- TL., Telsiz Alımı için 10.000 milyon.- TL. ödenek konulmuştur.

İçişleri Bakanlığı Konut Sektörü rakamı olan 225.000 milyon TL.den kaymakamevi yapımları için 145.000 milyon.-TL, vali konağı yapımları için 80.000 milyon. - TL ödenek ayrılmış bulunmaktadır.

Güvenlik sektörü rakamı olan 4.300.000 milyon TL. ile Olağanüstü Hal Bölge Valiliği hizmetlerinde kullanılacak savunma amaçlı çeşitli malzeme, araç ve gereç alımı ile bina yapımları söz konusu olacaktır. Ayrıca, olağanüstü halin gerektirdiği kamulaştırma hizmetleri olarak satın alma ve geçici işgalin gerektirdiği giderler için 43.000 milyon TL. kamulaştırma ve bina satın alınan ödenegi ayrılmıştır.

Ayrıca İllerde Kırsal Altyapı Hizmetlerinin Uygulama ve İzlenmesinde Modernizasyon Projesi için de 279.000 milyon TL. konulmuştur.

Bakanlığın hizmet programlarına dağıtılamayan transferleri arasında 1953 yılından beri üye bulunduğumuz Uluslararası Kişi Halleri Komisyonuna üyelik aidatı için 3.700 milyon TL. Bakanlık merkez ve taşra teşkilatındaki personel toplamının % 60'ına verilecek yemek yardımı için 100.000 milyon.- TL, Personel Giderlerinden doğan borçlar için 15.000 milyon TL, Personel Giderleri dışındaki diğer harcamalarla ilgili geçmiş yıllar borçları için 40.000 milyon. - TL, yer almaktadır.

Ayrıca Hizmet Programlarına Dağıtılamayan Transferler Programı içerisinde 1993 yılından beri yer alan Bakanlığa ait Fonlardan İl Özel İdareleri için 6.800.000 milyon TL, Mahalli İdareler için 2.000.000 milyon TL, Muhtaç Asker Aileleri için 40.000 milyon TL ve Sivil Savunma için ise 350.000 milyon TL ödenek ayrılmış bulunmaktadır.

Emniyet Genel Müdürlüğü'nün carileri olan 312.955.000 milyon.- TL ile bir önceki yıla göre % 107'lik bir artış sağlanmıştır.

Diğer carileri meydana getiren 200 (Yolluklar), 300 (Hizmet Alımları), 400 (Tüketim Malları ve Malzeme Alımları), 500 (Demirbaş Alımları), 800 (Diğer Ödemeler) Harcama Kalemlerindeki ödeneklerle, yurtiçi ve yurtdışı görev yollukları, Bölge Trafik Ünitelerinde görevli personele yolluk karşılığı verilen tazminatlar, bilgisayar ağının kurulabilmesi için ödenecek danışmanlık ücreti, kırtasiye, PTT posta giderleri, taşıma giderleri, kiralara, makina-teçhizat ve taşıt onarımları, elektrik, su, havagazı giderleri ile yiyecek ve yem alımları, büro malzeme ve makina alımları, vergi, resim ve harçlar, gizli hizmet giderleri ve karantinaya alınma ve emniyet nezaretinde bulundurma giderlerini karşılamak söz konusu olacaktır.

Emniyet Genel Müdürlüğünün yatırımları 23.100.000 milyon.- TL olup, bir önceki yıla göre % 43'lük bir artış sağlanmıştır. Bu rakamın içinde Güvenlik Sektörü 17.800.000 milyon.- TL, Ulaştırma Sektörü 4.400.000 milyon.- TL, Eğitim Sektörü 200.000 milyon.- TL, Konut Sektörü 700.000 milyon TL'dir.

Genel Müdürlüğün Güvenlik Sektöründeki Hizmetleri Kriminal Polis Laboratuvarlarına çeşitli malzeme alımı, terörle mücadelede kullanılmak üzere çeşitli malzeme alımı, ana merkez bilgisayarı parmakizi bilgisayar sistemi yedek parça alımı ile; bakım ve onarımı, polis haberleşme hizmetlerinde kullanılacak röle, el ve araç telsizleri, muhtelif muhabere cihazları, radyo teçhizatları ve mevcut panzer-zırhlı araç yedek parça alımı, bakım ve onarımı, 20 adet deniz botu alımının 1998 dilimi, orta tip helikopter alımı, bölge hastaneleri ve diğer polikliniklerde kullanılmak üzere çeşitli malzeme alımı, yıl içinde hizmete girecek yeni binalarda kullanılacak malzeme alımı şeklindedir.

Ulaştırma sektöründeki hizmetler trafik hizmetlerinde kullanılacak telsiz, siren, reflektif kemer, tepe lambası, v.s cihazların alınması, yapımı süren trafik hizmet binalarının ikmali, trafik hizmetlerinde kullanılacak miktarı Bakanlar Kurulunca belirlenecek muhtelif araç alımları için ödenek ayrılmıştır.

Eğitim Sektöründe ise Polis Akademisi, Polis Eğitim Merkezi, Polis Kolejleri ve Polis okullarına muhtelif makina teçhizat alımları ve onarımlar için, ek derslik inşaatları ile 1998'de bitecek polis okulları inşaatları ile 1998'den sonraya kalan Polis Okulu inşaatları için ödenek ayrılmıştır.

Konut Sektöründe de devam eden lojman inşaatları ile 1998 yılında programa girecek projelerin ve mevcut lojmanların bakım ve onarımları için ödenek bulunmaktadır.

Emniyet Genel Müdürlüğü memurların öğle yemeğine yardım için 1.500.000 milyon TL, Kamu İşverenleri Sendikalarına Ödemeler için 1.250 Milyon TL,

Personel borçları için 25.000 milyon TL, diğer Cariler Borçları için 250.000 milyon TL ve Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu için de 250.000 milyon.- TL; ayrıca arsa alımı ve kamulaştırma için 50.000 milyon TL. lık ödenekleri kapsamaktadır.

Jandarma Genel Komutanlığı'nın Carileri 213.086.000 milyon.- TL. olup, bir önceki yıla göre % 97 lik bir artış göstermiştir. Yurt içinde emniyet ve asayişin temini ve idame ettirmek, kara sınırlarımızın emniyetiyle, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek, gerektiğinde Silahlı Kuvvetler yanında yer almak gibi görevlerin yerine getirilmesiyle görevli olan bu Komutanlığın yurtiçi ve yurtdışı yollukları, mutad tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları, teşkilatın ateş gücü, hareket kabiliyeti, komuta kontrol sistemleri ve eğitim harcamaları ile ani hareket harcamaları, lojman tahsis edilemeyen personele kiralanacak bina giderleri, PTT giderleri, elektrik, su ve havagazı giderleri, akaryakıt giderleri bu ödeneklerle karşılanacaktır.

Bütçenin yatırım harcamalarındaki 13.000.000 milyon.- TL, bir önceki yıla göre % 46 artış sağlamıştır. Bu rakam sektörler itibarıyla Güvenlik Sektörü olarak 11.400.000 milyon.- TL, Ulaştırma sektörü olarak 1.000.000 milyon.- TL, Konut Sektörü olarak 600.000 milyon.- TL dir.

Güvenlik Sektöründe birlik binaları inşaatı ve onarımları için 5.103.000 milyon TL, taşıt alımları için 600.000 milyon TL, Güvenlik Sistem Projesi için 3.000.000 milyon TL, Teknik Donatım Projesi için 1.486.000 milyon TL, Muhabere ve Gözetleme Sistemi Projesi için 1.211.000 milyon TL, ödenek yer almaktadır.

Konut Sektöründe de sadece devam eden 12 adet projenin inşaatlarına 600.000 milyon.- TL, ödenek ayrılmıştır.

Komutanlığın hizmet programlarına dağıtılamayan transferlerini de Personel Giderleri borçları olarak 25.000 milyon.- TL, diğer yıllar borçları olarak 50.000 milyon TL, Türk Cumhuriyetlerinden gelenlerin Beslenme, Barınma, Eğitim Giderleri için 10.800 milyon.- TL ve bu kişilerin Maaş ve Harçlıkları için 16.000 milyon.- TL, Kamu İşverenleri Sendikalarına yapılan ödeme için 2.000 milyon TL. ödenek meydana getirmektedir.

Bütün sahillerimiz, karasularımız ile iç sularımızın korunması, güvenliğin sağlanması, deniz yoluyla yapılan kaçakçılığın önlenmesi ile ilgili görevlere sahip bulunan Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın Carileri 4.700.000 milyon.- TL. olup, 1997 yılına göre % 107 lik bir artış göstermiştir. Bu ödenekle teşkilatta görevli personelin yurtiçi ve yurtdışı geçici görev yollukları, hizmet alımları; çeşitli mal ve malzeme alımları, demirbaş alımları, lojman kiralamaları ve gizli hizmet giderleri karşılanarak görevlerin en sağlıklı ve etkin biçimde yürütülebilmesi için ihtiyaç duyulacak çeşitli ikmal maddelerinin tedariki, depolanması, bakım ve onarımları gerçekleştirilecektir.

Komutanlık yatırım harcamalarındaki 4.200.000 milyon.- TL, bir önceki yıla göre % 57 lik bir artış göstermiş olup, Güvenlik Sektörü ödeneği 4.200.000 milyon TL dir. Bu ödenekten S.G. Bot Projesi için 600.000 milyon TL., S.G. Uçak Alımı için 50 milyon TL., Acil Bot Projesi için 1.500.000 milyon TL., Taşıt Alımları için 50.000 milyon TL., Malzeme ve Teçhizat alımı için 200.000 milyon TL., Çekem Yeri İnşaatı için 100.000 milyon TL., S.G. Grup Komutanlıkları Bina İnşaatı için 54.900 milyon TL., Birlik Binaları İnşaat ve Onarımı için 60.000 milyon TL., Parmak İskele Yapımı ve Tevzii için 75.000 milyon TL., S.G. Karargah Binası İnşaatı için 360.000 milyon TL., Yüksek Süratli Müdahale Alımı için 400.000 milyon TL., S.G. Helikopter Projesi için 50.000 milyon TL., S.G. Onarım Destek Komutanlığı Tesis Rehabilitasyonu ve Ek Ambar için 30.000 milyon TL., S.G. Karadeniz İkmal Destek Komutanlığı Ambar İnşaatı için 100.000 milyon TL. ve Deniz Hava Grup Komutanlığı İntikal Tesisi için 30.000 milyon TL. ayrılmıştır.

Hizmet Programlarına Dağıtılamayan Transferler arasında Personel Giderleri Borçlarına 500 milyon TL, Diğer Cari Borçlarına 600 milyon TL, Kamu işverenleri Sendikasına yapılacak ödemeler için 400 milyon TL ayrılmıştır.

Aşağıda İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 1998 Yılı Bütçe Tasarıları üzerinde 12 Kasım 1997 tarihinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda yapılan görüşmeler nedeniyle İçişleri Bakanı Murat BAŞESKİOĞLU'nun yapmış olduğu konuşmasının tam metni yer almaktadır.

Sayın Başkan,

Plan ve Bütçe Komisyonunun değerli üyeleri,

Sözlerime başlarken, sizleri şahsım ve İçişleri Bakanlığı camiası adına saygıyla selamlıyorum. Bakanlığım ve bağlı kuruluşlarının 1998 yılı bütçe teklifleri üzerindeki tenkit ve tavsiyeleriyle bundan sonraki çalışmalarımızda bizlere ışık tutacak olan siz değerli üyelere daha şimdiden en içten teşekkürlerimi sunmak istiyorum.

Gerçekten bu tenkit ve tavsiyeler, geçmişte olduğu gibi, bundan sonraki çalışmalarımızda da bizlere her zaman yol gösterecek, İçişleri Bakanlığının üstlendiği, devlet ve toplum hayatımız bakımından büyük önem arzeden görevlerimizin daha iyi bir surette yerine getirilmesine katkıda bulunacaktır.

Sayın Başkan,

Değerli üyeler,

Bilindiği gibi İçişleri Bakanlığı, yurdun iç güvenliği ve asayişinin sağlanması, kamu düzeninin korunması, genel yönetimle ilgili olarak verimli çalışan bir taşra yönetim mekanizmasının tesisi, mahalli idarelerimiz açısından yön verici düzenlemelerin yapılması, kaçakçılığın men ve takibi, yurt sathında sivil sa-

vunma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yerine getirilmesi gibi, devlet ve toplum hayatımız bakımından hayati önem arzeden görevleri yerine getirmekle mükellef bir Bakanlıktır.

Özellikle bu görevler arasında yer alan iç güvenlik ve asayişin sağlanması, huzur ve güven ortamının tesis ve sürdürülmesi; hizmetlerimizin gerek kamu yönetim mekanizmasının sağlıklı bir şekilde yürütülmesi ve gerekse hedeflerine ulaşmasında başarının gerçekleştirilmesi açısından temel şart olduğu malumunuzdur. Bunun idraki içinde bulunan Bakanlığım teşkilatı ve bu teşkilatın her kademesindeki mensupları, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, demokratik, laik ve sosyal hukuk devleti anlayışına, Atatürk İlke ve İlkelerine bağlılık, temel hak ve özgürlüklere saygı ilkelerini esas alarak hizmet yarışı içinde bulunmaktadır. Mülki idaremiz ve güvenlik güçleri mensuplarımız temel dayanakları olan hukuk kuralları çerçevesinde her türlü eylem ve işlemleri yerine getirmeye özen gösteren bir anlayışla ve hatta yeri geldiğinde hayatlarını feda etmekten bile çekinmeden hizmet vermektedir.

Değerli üyeler,

Bu kısa girişten sonra, şimdi, kısaca Bakanlığımın faaliyetlerine geçmek istiyorum. Bunları da müsaadelerinizle, iç güvenliğe ilişkin olanlarla, idari yapıya ve işleyişine ilişkin olanlar olmak üzere iki grupta özetleyeceğim.

Şunu içtenlikle ifade edeyim ki, güvenlik güçlerimiz, bugüne kadar verdikleri hizmetin daha iyisini yapmak, halkımızın beklentilerine daha iyi cevap verebilmek gibi içten duygularla kendi sahalarında dünyadaki gelişmelere ayak uydurarak, bütün yeniliklere, değişimlere adapte olabilmek, gayretleri içinde, yani durmadan iynin iyisini arayarak, bugün yurdun dört bir köşesinde büyük bir feragatin ve fedakarlıkla her türlü tehlikeyi seve seve göze alarak çalışmaktadır.

Rahatlıkla söyleyebilirim, bugün güvenlik güçlerimiz, bazı üstün nitelikli donanımlar hariç, ellerindeki teknik araç-gereçle, eğitimde, beceride, suça karşı mücadelede, önleme ve yakalama oranları bakımından gelişmiş ülkelerdeki emsalleriyle boy ölçüşecek konumdadır.

Sayın Başkan

Komisyonun değerli üyeleri,

Ülkemizin, bölgesinde güçlü, sürekli gelişen, iç dinamikleriyle her türlü değişime açık bir ülke konumunda olduğu malumlarıdır. Buna bağlı olarak olaylar da giderek yoğunluk kazanmakta, tür ve seyir değiştirmektedir. Aynı anda yurdun değişik noktalarında olaylar sergilenebilmektedir. Üstelik, devlet, nerede ise 14 yıldır, bölücü nitelikli terör belasıyla uğraşmaktadır. Bütün bunlar karşısında güvenlik güçlerimize düşen, mümkün olabilen kısa süre içinde huzurun sağlanması, kamu düzeninin tesis edilmesidir. Güvenlik güçlerimiz, bugüne kadar bunları yüz

akıyla yerine getirmiş olmanın mutluluğu içerisinde. Terörle mücadelede gelince, bu mücadelede de üstünlüklerini sergilemişler ve terör, biçimi ve teröre sağlanan destek ne olursa olsun sonuçta devletin sarsılmaz gücü karşısında yok olma sürecine girmiştir.

Sayın Başkan, değerli üyeler halka hizmet verirken güvenlik güçlerimizin asla taviz vermedikleri iki temel ilke vardır: 1-Vatanın bölünmez bütünlüğü, 2-Hukuk ve insan hak ve özgürlüklerine sadakat esasına dayalı demokrasi.

Güvenlik güçlerimiz, yurdumuzda terörle mücadeleyi de aynı şuur ve kararlılık içinde sürdürmektedirler. Bilindiği gibi, bu eylemler, PKK adındaki bölücü örgütçe düşlenen hayali, boş ve sonuçsuz amaçlar için başlatılmıştır. İnsan hak ve özgürlüklerine sadakat esasına dayalı demokrasimiz, ekonomik kalkınma hamlelerimizin istikrar ortamı içerisinde gerçekleştirilmesine en azından bölge düzeyinde, günümüze kadar geciktirici bir sebep teşkil etmiştir. Zira, silahların kullanıldığı, insanların öldürüldüğü, devletin vatandaşına hizmet götürürken engelle karşılaştığı bir ortamda, mes'elelere çözüm bulmanın güçlüğünü takdir edersiniz. Onun için, devletin bütün gücü, öncelikle Doğu ve Güneydoğu bölgelerimizde terör belasının alt edilmesi üzerine yoğunlaşmıştır ve yukarıda da arzettiğim gibi, bu bela günümüzde can çekişme noktasına gelmiştir. Her geçen gün deneyim kazanan ve modern silah ve teçhizatla donatılan güvenlik güçlerimiz, bunları gerektiğinde sınırötesi hareket gerçekleştirerek, terörle mücadelede saldırıları karşılayan, yani saldırıya karşı koyma durumundan, aktif duruma, teröristleri adım adım izleyebilen konuma gelmişlerdir.

Örgüt, doğu ve güneydoğu illerimizde güvenlik güçlerimizce giderek sıkıştırıldıkça, buralarda barınma güçlüğü içine sokuldukça, eylemlerini daha batıdaki illerimize, bazı büyükşehirlerimize hatta karadeniz bölgesine sıçratma gayreti içine girmiştir. Bakanlığımca bu konuya gerekli duyarlılık gösterilmiş ve gerekli tedbirler alınmıştır.

Örgütün, özellikle bir kaç yıldan beri süregelen militan ve lojistik yönden kayıplarını yerine koyabilme imkansızlıkları her geçen gün artmaktadır. Örgütten kaçarak devlete teslim olan militanların sayısında da giderek artışlar olmaktadır. Bunlar, örgütün erime süreci içerisine girdiğinin belirtileridir ve nihayette, sonu olacaktır.

Terör örgütünün konuyu uluslararası platformlarda eylemlerini bir çeşit insan hakları savunuculuğu, hak mücadelesi olarak göstermeye çalışarak, asıl amacı olan devletimizi bölme amacını perdeleme çabalarına rağmen, son zamanlarda, bu ülkelerde de gerçek yüzü görülmeye ve dünyada tehlikeli terör örgütü olarak kabul edilmeye başlandığını memnuniyetle müşahade etmekteyiz. Diğer devletlerin ve özellikle komşularımızın da aynı hassasiyeti göstermelerini beklemenin en tabi hakkımız olduğunu düşünmekteyiz. Terör gibi günümüzde uluslara-

rası nitelik kazanmış bir belanın, dış ilişkilerin bir aracı olarak kullanılmak istenilmesini şiddetle kınıyoruz. Ayrıca terör örgütlerini karşılarına almamak düşüncesiyle terörist eylemlere göz yuman dost ve komşu devletlerin bu tutumlarını da tasvip etmiyor, bu gibi tutumların teröristleri cesaretlendirdiğine inanıyoruz.

Sayın Başkan,

Değerli üyeler,

Güvenlik güçlerimizin gerek Güneydoğu ve Doğu bölgelerimizde ve gerekse yurdumuzun diğer yerlerinde canlarını feda edercesine, üstün bir işbirliği anlayışı içinde sürdürdükleri görevlerinin, tabiatıyla, bir de bedeli vardır. Bu bedel, maddi kaynaklardan da öteye, verilen şehitlerimizdir, yaralılarımızdır. 1997 yılı Ekim ayı sonu itibarıyla, yurt düzeyinde meydana gelen toplam 2377 terör nitelikli olayda, subay, astsubay, polis, erbaş, er ve geçici köy korucusu olmak üzere 390 şehit verdik. Yaralı sayımız ise 847 'dir.

Aynı dönem içinde 160 vatandaşımız hayatını kaybetmiş, 395 vatandaşımız da yaralanmıştır.

Bu dönem içinde 2.081 terörist ölü, 40 terörist yaralı, 6.975 militan ve sempatan da sağ olarak ele geçirilmiştir.

Daima kalplerimizde yaşattığımız şehitlerimizle, terörist saldırılarda hayatlarını kaybeden vatandaşlarımıza allahtan rahmet, yaralılarımıza da acil şifalar diliyorum.

Görevlerini feragat ve kararlılık içerisinde sürdürmüş ve halen sürdürmekte olan güvenlik güçleri mensuplarımızı da huzurlarınızda saygıyla anıyorum.

Bu arada, hükümetimizin yörenin kalkınması, işsizliğin azaltılması ve yöre halkının refah düzeyinin yükseltilmesi için başlatılmış olan kalkınma seferberliğini gerçekleştirme kararı alması neticesinde, güvenliğin sağlandığı yerlerde halkımızın köylerine dönüşü başlamış olup, bu dönüşlerin bir program dahilinde giderek arttığını görmek de memnuniyet vericidir. Bu vatandaşlarımız için devlet, mümkün olan tüm imkanlarını kullanmaktadır.

Şimdi de, müsaadelerinizle, terörle yakın bir ilgi içinde bulunması nedeniyle kaçakçılık olaylarına değinmek istiyorum. Bunlardan özellikle uyuşturucu madde kaçakçılığı örgütlü ve uluslararası bir boyut arz etmektedir.

Ülkemiz, tıbbi amaçlar için afyon ekiminin yapıldığı bir ülke olarak bu üretimin gerçekleştirildiği Güneybatı Asya ülkelerine yakın bir coğrafyada yer aldığı için doğu ile batı arasında tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkan ticaret yollarının önemli bir bölümünün güzergahı üzerindedir. Bu güzergah, aynı zamanda uyuşturucu madde kaçakçılığının da yapıldığı bir yoldur.

Bu konumu ile Türkiye, Güneybatı Asyadaki üretim bölgelerinden Avrupadaki tüketim bölgelerine yönelik uyuşturucu kaçakçılığında, zaman zaman bazmorfinin rafine edildiği, ama genelde transit olarak kullanılan bir ülkedir.

Bir kısım Batı Avrupa ülkelerinde uyuşturucu kullanımını ceza kapsamı dışında bırakmaya yönelik eğilimlerin de, artan pazar sebebiyle, ülkemiz üzerinden uyuşturucu trafiğinin artışında etkisi küçümsenemez.

Diğer taraftan Avrupa Birliği ülkelerinde iç sınırlardan geçişlerin kolaylaşması, dünya genelinde Özellikle 1997 yılında eroin üretimindeki büyük artışlar, bundan kaynaklanan uyuşturucu trafiğinin etkisini ülkemizde de hissettirecek şekilde uyuşturucu pazarının giderek gelişmesine yol açmıştır.

Ülkemiz üzerinden uyuşturucu trafiğini tahrik eden bu tabloya terörü de eklemek gerekir. Zira günümüzde uyuşturucu sadece insanları ve fizyolojik toplamları sosyal açıdan çökerten bir tahrip aracı olmakla kalmıyor, aynı zamanda gizli silah ticaretine kaynaklık ederek, terör nitelikli hareketleri besleyen yıkıcı bir unsur haline de dönüşebiliyor. Yıkıcı terör odakları silah için parasal kaynak temini amacıyla narkotik ticaretine girmekte, ya da narkotik trafiğini yöneten yeraltı teşkilatlarıyla yakın işbirliği yapabilmektedir.

Tüm dünya ülkelerince de kabul görmekte olan terör örgütlerinin mali kaynaklarının bir bölümünü oluşturan uyuşturucu ticaretinin, PKK terör örgütüne de organize edildiği, gerek yurtiçi gerekse yurtdışında yapılan operasyonlarda tespit edilerek, çeşitli milletlerarası toplantılarda dile getirilmekte ve PKK'nın beslenme damarlarından olan uyuşturucu madde kaçakçılığı bağlantılarının çöktürülme çalışmaları etkin bir biçimde devam ettirilmektedir.

Bu nedenle, ülkemizce, halen 28 ülke ile ikili anlaşmalar ve işbirliği protokolları imzalanarak mücadelede işbirliği, başta bu ülkeler olmak üzere, diğer ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla yakın bir biçimde sürdürülmektedir.

Güvenlik güçlerimizce, 1997 yılının geçen 10 ayı içinde, ülke düzeyinde, toplam 2.178 olayda, toplam 39.967 kg. esrar, eroin, bazmorfin, afyonsakızı, kokain, asit anhidrit ele geçirilmiş ve faili durumundaki sanıklar adli mercilere tevdi edilmiştir.

Rakamların büyüklüğü, konunun vahametini açıkça gözler önüne sermektedir. Güvenlik güçlerimiz, bu vahametini idraki içinde uyuşturucu ile mücadelelerini artan bir hızla devam ettirmektedirler.

Ayrıca, yine örgütlü suçlar kapsamında mütalaa edilen silah ve mühimmat kaçakçılığı, genelde sıcak savaş tehlikesi ve terör olaylarının tırmadığı dönemlerde artış gösteren bir kaçakçılık türüdür, güvenlik güçlerimiz, gerek bunlarla ve gerekse kalpazanlık, kültür ve tabiat varlıkları kaçakçılığı, işçi simsarlığı, oto kaçakçılığı gibi organize suçlarla mücadelelerini inanç ve kararlılıkla sürdürmektedirler.

Sayın Başkan,

Değerli üyeler,

Müsaadelerinizle, biraz da trafik konusuna değinmek istiyorum. 1997 yılının ilk 9 ayında meydana gelen 285.095 trafik kazasında toplam 4.002 vatandaşımız hayatını kaybetmiş, 87.625 vatandaşımız da yaralanmıştır. Bu, 1996 yılının aynı dönemine göre kaza sayısında % 16 ve yaralı sayısında da % 2,7 oranlarında artışlara karşılık, ölü sayısında % 3,6 oranında azalışa tekabül etmektedir. Bu kazalardaki maddi hasarlar ise, 1997 yılının ilk 9 ayında 31,3 trilyon olup, bir önceki yıl rakamı olan 21,9 trilyon tl. ye göre %43'lük artışı göstermektedir.

1997 yılında ölü sayısındaki azalışa rağmen, ortaya çıkan bu rakamlar karşısında üzölmek mümkün değildir. Ölkemizdeki 1997 yılının 9 aylık döneminde bir önceki yıla göre %6,04'lük artışla 7,5 milyon adede ulaşan motorlu araç sayısına rağmen karayollarımızın bu artışa göre geliştirilememesi, karayolları altyapı tesislerinin ve işaretlerinin yetersizliği ve diğer nedenlerden dolayı artan trafik kazalarının azaltılması için Bakanlığımızca mümkün olabilen, akla gelebilen bütün gayretler gösterildiği halde bu öölümlü ve yaralamalı ve maddi hasarlı trafik kazaları meydana gelmiştir. Bakanlığım, bu gidişi daha büyük oranlarda geriye döndürebilmek için sürekli olarak, konu üzerinde olabilecek gayretleri göstermiş; yeri geldiğinde, en son 17.10.1996 tarihinde yürürlüğe giren 4199 sayılı trafik kanununda olduğu gibi, yasal düzenlemeler getirmiş, trafik kontrollerinin artırılması, trafik polisimizin eğitimi, teknik açıdan donatılması ve sürücülerle temasların sıklaştırılması gibi mümkün olabilecek tedbirlere başvurmuştur. Ama, buna rağmen rakamlar hiç de küçümşenecek cinsten değildir.

Meydana gelen trafik kazalarının nedenleri araştırıldığında, genel olarak üç önemli unsur ortaya çıkmaktadır. 1)Altyapı, 2)İnsan faktörü 3)Trafik denetimi. Şehirlerarası karayollarında meydana gelen trafik kazalarına baktığımızda; insan faktörünün ön plana çıktığı, büyük kazaların genellikle sürücülerin uykusuz, yorgun, dalgın ve sürekli araç kullanmalarından, sürücülerin hızlarını hava ve yol durumuna göre ayarlayamamalarından kaynaklandığı görölmektedir. Bu tesbitten hareket ederek Bakanlığımızca 12.09.1997 tarihinde valiliklere bir genelge gönderilerek, sürücü hatalarından kaynaklanan trafik kazalarının önlenmesi amacıyla alınacak tedbirlerin, denetim ve kontrollerin usöl ve esasları belirtilmiştir. Burada genelgenin kapsamı hakkında uzun uzadıya konuşmak istemiyorum. Şu kadarını söyleyebilirim ki; bu genelge yayınlandığı tarihten bu tarafa titizlikle uygulanmakta olup, yapılan kontrol ve denetimler sonucunda pek çok sürücü, araç ve firma hakkında cezai işleme başvurulmuştur. 1997 yılında başlatılmış olan 8 yıllık ölköğretim programlarında zorunlu olarak okutulacak "trafik" dersleri ile de çocuklarımızın küçük yaşlarda trafik konusunda eğitilmiş bireyler olarak yetiştirilmeleri sağlanmış olacaktır.

Sayın Başkan,

Değerli üyeler,

Bakanlığımızın görev sahası içinde yer alan trafik hizmetlerine ilişkin eğitim ve denetimlerin altyapısının güçlendirilmesi yönünde, bütçemize tahsis edilen kaynak sınırları içinde, hiç bir fedakarlıktan kaçınılmamaktadır. Ancak, trafik sorunlarının vahameti karşısında, bu altyapıya daha kısa zamanda daha geniş kaynak sağlanabilmesi düşüncesiyle, trafik polisinin güçlendirilmesi ve trafik kazalarının önlenmesine yönelik faaliyetlerde kullanılmak üzere, 1996 yılında imzalanan dünya bankasından sağlanan, 13 milyon dolarlık kredi anlaşmasıyla "trafik güvenliği projesi" başlatılmış olup, bu proje ile karayollarımızın, özellikle ölümlü ve yaralamalı trafik kazalarının çokça vuku bulduğu 4200 km'lik bölümünde, trafik kontrol ekiplerinin her çeşit donanımı, bilgisayar donanımı, ekiplerin eğitimi ve diğer önleyici faaliyetlerin güçlendirilmesi gerçekleştirilecektir.

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununda değişiklik yapan 4199 sayılı Kanunun ek-6 ncı maddesi uyarınca Fahri Trafik Müfettişleri uygulaması başlatılmış olup, bu amaçla Türkiye çapında toplam 1147 kişiye görev verilmiştir. Fahri Trafik Müfettişleri; 40 yaşını bitirmiş ,10 yıllık sürücü belgesi olan ve yüksek tahsilli kişiler arasından seçilmektedir. Şu anda büyükşehir belediyesi bulunan iller içerisinde 9 pilot il seçilmiş ve uygulama başlamıştır..

Bu arada, otoyollarımızda sabit kontrolün yapılması yasaklanmış, dünya standartlarına uymak üzere araç cinsi gözetilmeksizin azami hız 120 km/saat olarak belirlenmiştir. 1995 yılında başlatılmış olan uygulama ile otoyol güzergahlarında "otoyol bölge amirliği", "otoyol kısım amirliği" birimleri gerekli araç ve oto ile donanımlı olarak; toplam 384 personel ile her 35 km'ye bir ekip düşecek şekilde denetim faaliyetlerini sürdürmektedir.

Ayrıca 1994 yılı içinde pilot olarak seçilen 10 ilde trafik olaylarını anında bildirmek üzere başlatılan "Alo Trafik 154" hizmeti de tüm illerimize yaygınlaştırılmıştır.

Samimi dileğim, bu gayretlerimizin bundan böyle trafik kazalarında azalmalara vesile olmasıdır. Yüce meclisimizce tasvip olunan Karayolları Trafik Kanununda yapılan son değişikliğin, öyle inanıyoruz ki, bu azalmalarda büyük payı olacaktır.

Sayın Başkan,

Değerli üyeler,

Bakanlığım, Emniyet, Jandarma ve Sahil Güvenlik teşkilatlarımızın eğitilmiş personelle, araç-gereç ve diğer teçhizatla güçlendirilmesi için tüm imkanları seferber etmesine rağmen huzuruza gelmiş bulunan ödenekler yeterli olmadığı

takdirde, yıl içinde tekrar harcama yetkisi isteyen yeni taleplerle de karşınıza gelebiliriz. Zira, ülke sahinında güvenlik hizmetlerini en iyi şekilde yerine getirmek ve sürdürmek vazgeçilmez ilkimizdir.

Güvenlik güçlerimizi her geçen gün bir önceki güne göre silah, araç-gereç vb. teçhizatla güçlendirmek, personelin hizmetçi eğitimlerini sürdürmek, teşkilatlanma, haberleşme ve bilgisayara dayalı hizmetlerini daha da genişleterek, bu kuruluşlarımıza daha fazla etkinlik ve dinamizm kazandırmak azmindeyiz.

Polis ve Jandarma Okullarında önceden programa alınmış olan insan hakları konularını kapsayan derslere devam edilmekte olup, bu konular insan haklarının savunucusu ve takipçisi olan güvenlik personelimize hizmetçi eğitimlerde de işlenmektedir. Bu sürece mülki idare amirleri de dahil edilerek, değişik tarihlerde düzenlenen insan hakları konulu 2'şer haftalık seminerlerden 1996 ve 1997 yıllarında 37 ilimizde görev yapan 383 mülki idare amiri; 149 üst düzey emniyet ve jandarma görevlisi olmak üzere, toplam 532 personel bu eğitimden geçirilmiştir. Tüm ülke genelinde, geriye kalan 43 ili'de kapsayacak şekilde bu seminerler sürdürülecek olup, diğer yandan da emniyet ve jandarma personeline yönelik bu kurumların bünyesinde düzenlenen kurs ve seminerlere de devam edilecektir. Ayrıca, Bakanlığımca, insan hakları konusunun tüm teşkilatımızca kavranması, bu alanda çeşitli uluslararası kuruluşlar bünyesinde hazırlanmış ve ülkemizin de taraf olduğu antlaşma ve sözleşmelerle üslenmiş olduğumuz yükümlülüklerin neler olduğu hakkında genelgeler -ki bu genelgeler 60'ın üzerindedir, hazırlanarak tüm teşkilatlarımız bilgilendirilmiştir.

Gerek iç ve gerekse dış basında son yıllarda ülkemizde genel anlamda "insan hakları ihlalleri" adı altında hiç de hake dilmeyen menfi bir durum yaratılmıştır. Bu konuda yanlış algılamaların ve yanlış uygulamaların ortadan kaldırılması, işkenceye ve insanlık dışı veya küçültücü ceza veya muamelelere meydan verilmemesi konusunda uygulayıcı birimler Bakanlığımca yayımlanan genelgelerle uyarılmıştır. 1997 yılında da 32 ilde emniyet müdürlüklerine bağlı birimler ile nezarethane, sorgu odaları ve karakollardaki uygulamaların "özel denetim"i yaptırılmış ve uygulamalarda sorumluluğu tesbit edilen personel hakkında cezai işlem yapılmıştır.

Uluslararası platformlarda insan hakları konularında ülkemize yöneltilen eleştirileri ortadan kaldırmak üzere yapılan çalışmalar kapsamında, CMUK'ta yapılan değişiklikler ve uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülüklerimiz doğrultusunda "Gözaltı, Sorgulama ve İfade Alma Talimatnamesi" ile buna dayalı yönerge yürürlüğe konulmuştur. 1995 yılında kurulmuş bulunan emniyet genel müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatı bünyesindeki "Gözaltı İzleme Birimleri" ile "Kayıp Kişileri Arama Büro Amirliği" eliyle insan hakları alanında Bakanlığımız görev alanına giren konulardaki çalışmalar layikiyle sürdürülmeye devam edilmiş olup, bundan böyle de devam edecektir.

Hükümetimizin programında da yer verilmiş bulunan ve Türkiye'de insan haklarının çağdaş, evrensel ölçülere uygun bir anlayışla korunması ve geliştirilmesi, insan haklarıyla bağdaşmayan uygulamalara meydan verilmemesi için gerekli önlemlerin alınması çerçevesinde Bakanlığımız emniyet ve jandarma teşkilatları bünyesindeki nezarethanelerin, uluslararası sözleşmelerle belirlenen standartlara ulaştırılması yönünde 1996 ve 1997 yılı bütçelerinde yer alan ödeneklerle sürdürülen çalışmalar, 1998 yılında da devam edecektir.

Sayın Başkan,

Değerli üyeler,

Malumlarınızdır ki, çağdaş dünyamızda bilim ve teknoloji alanındaki hızlı gelişmeler doğrultusunda devletlerin en önemli görevi, toplumun ihtiyaçlarını sürekli ve etkin bir şekilde sağlamak ve bu yolla bireylerinin yarar ve refahını artırmaktır.

Günümüzün Türkiye'si de, dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak eskiye oranla olabildiğince güçlü, halk katılımına daha fazla açık, saydam, demokratik ve hukuk kuralları çerçevesinde merkezi idarenin sadece ana meselelerde yol göstericiliğine, düzenleyiciliğine, eğiticiğine ve denetimine ihtiyaç duyabilecek çağdaş yönetim biçimine ulaşmak zorundadır.

Bakanlığımca, çağdaş yönetim biçimine kavuşmak için hizmetlerin hızlı üretimi, kaynakların verimli kullanımı ve demokratik kültürün gelişimine imkan vermeyen idari yapımızdaki engel olarak saptanan nedenlerin ortadan kaldırılması ve yerlerine vatandaşımız için rahatlık sağlayıcı, çağdaş çözümler getirici düzenlemeler yapılmasına yönelik çalışmalarından İl İdaresi Kanununda değişiklik yapılmasını öngören Kanun 1996 yılının Ağustos ayında yasalaşarak yürürlüğe girmiştir.

Bilindiği gibi, rasyonel hizmet üretimi, herşeyden önce idarenin buna göre teşkilatlanmasına bağlıdır. Ülkemizin idari yapısındaki aşırı merkezizetçilik, mahalli idareler tarafından daha verimli sağlanabilecek pek çok yerel hizmetin merkezi idare tarafından görülmesi, bir gerçektir. Halbuki, idari sistemimizin iki unsuru olan merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmetin niteliğine ve ülke gerçeklerine uygun bir görev bölüşümünü sağlayarak, bu idareleri yükledikleri görevlerin gerektirdiği, yetki, teşkilat ve mali imkanlara kavuşturarak, idari sistemimizi sağlıklı bir yapıya dönüştürmek ve bunun sonucunda toplumsal mutluluğu sağlamak mümkün olacaktır.

Aşırı merkezizetçi idari yapımız, hizmetlerin hızlı üretimine, kaynakların verimli kullanımına ve demokratik kültürün gelişimine imkan vermemektedir.

Anayasamızda Mahalli İdareler, "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek nitelikli hizmetlerini gören kamu tüzel kişileri" olarak tanımlanmıştır.

Bununla birlikte, mahalli hizmetler ağırlıklı olarak merkezi idare tarafından yürütülmektedir. Hizmet üretimi ve kaynak kullanımında mahalli idarelerin payı, gelişmiş hiç bir demokratik ülke ile kıyaslanamayacak kadar geridir.

Bu nedenle, bütün sorunları çözecek bir yapısal dönüşümü gerçekleştirmek hükümetimizin en öncelikli konularından birisi olmuştur. Ancak, böyle bir yapısal dönüşüm sadece mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesi ile yapılamaz. Merkezi idarenin rolü değiştirilip, kamu harcamalarındaki payı azaltılmadan, mahalli idarelerin hizmet kapasitelerinin büyük ölçüde artırılması mümkün değildir. Zira, vergi yükünün daha fazla artırılması söz konusu değildir.

Bu amaçla Bakanlığımızca hazırlanarak, bakanlıklar ve mahalli idareler olmak üzere, ilgili tüm kurum ve kuruluşların görüşüne sunulmuş bulunan mahalli idareler reform taslağında "merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev bölüşümü, hizmet ilişkilerinin esaslarının düzenlenmesi hakkında kanun taslağı" ve "çeşitli kanunlarda mahalli idarelerle ilgili değişiklikler yapılması hakkında kanun taslakları" hazırlanmıştır. Bu düzenlemelerle, idari reform yolunda geniş bir kapı açılacağına inanıyorum. Sürecin tamamlanması; yerel nitelikli hizmet gören bakanlık ve diğer merkezi idari kuruluşlarının birinci kanun taslağında öngörülen esaslara göre görev tanımlarının yeniden yapılarak, buna göre yeniden teşkilatlanması ve bu idarelerden mahalli idarelere hizmetin gerektirdiği devirlerin gerçekleştirilmesine bağlı olacaktır.

Bu taslaklarla güdülen hedefleri kabaca şöyle sıralamak mümkündür:

-Mahalli hizmetlerin "yerinden yönetim" ilkesine uygun olarak mahalli idarelerce yürütülmesini sağlamak,

-Mahalli idarelerin hizmet üretimindeki payını %15'lerden %35'lere çıkarmak, buna karşılık merkezi idarenin hizmet üretimindeki rolünü değiştirmek,

-Mahalli idareleri görev ve sorumlulukları ile orantılı mali imkan ve teşkilata kavuşturmak,

-Mahalli idarelerin üzerindeki gereksiz vesayet uygulamalarını kaldırmak ve hafifletmek, kendi organları vasıtasıyla karar verme ve uygulama yapma yeteneklerini artırmak,

-Mahalli idarelerin kendi aralarında ve merkezi idare ile işbirliği ve yardımlaşma imkanlarını artırmak,

-Mahalli idarelerde nitelikli personel istihdamını kolaylaştırmak,

-Mahalli hizmetlerin özelleştirilmesini kolaylaştırmak,

-Mahalli idarelerde daha şeffaf ve katılımcı bir yönetim oluşturmaktır.

Yine bu taslaklarla öngörülen yeniliklerin başında, merkezi idare ile mahalli idareler arasında hizmetlerin niteliğine ve ülke ve dünya gerçeklerine uygun bir görev bölüşümü yapılmaktadır. Bu bölümümdedir;

- Adalet, güvenlik, savunma, dış politika, eğitim,
- Bölgesel veya ulusal nitelikli olan ve bir bütünlük içinde yürütülmesi gereken hizmetler,
- Mahalli idarelerin güçlerini aşan hizmetler,
- Hizmetlere ilişkin politika, hedef ve standart belirleme ve bunların uygulanmasını sağlama görevi merkezi idareye,
- Yerel nitelikli tarım, imar, bayındırlık, eğitim altyapısı, gençlik, spor, sağlık, çevre, turizm, ormancılık, ağaçlandırma, hayvancılık vb. hizmetler ise ağırlıklı olarak mahalli idarelere verilmektedir.

Hedef, gerçekçi ve anlamlı bir görev bölüşümü ile, merkezi idare ve mahalli idarelere daha iyi yapabilecekleri görevler vermek ve bu görevleri yerine getirebilmelerini sağlayacak, mali kaynak, teşkilat ve yetkiye sahip kılmaktır.

Böylece, idaremiz bir bütün olarak, daha etkin işleyen, daha verimli kaynak kullanan, daha kolay ulaşılabilen hizmet üretir bir yapıya kavuşacaktır.

Öyle sanıyoruz ki, hemen hemen her kesimden talep ettiğimiz görüşler de göz önünde tutularak oluşturduğumuz tasarılar yüce meclisimizce de tasvip edildiği takdirde, bu güne kadar mahalli idarelerimizce sıkıntısı hissedilen ve eleştiri konusu yapılan pek çok soruna çare bulunmuş olacaktır.

Sayın Başkan,

Değerli üyeler,

Devletin altyapısını oluşturan nüfus hizmetlerinin batı standartlarına uygun, halkın istek ve ihtiyaçlarına cevap verecek gereksiz formalite ve işlemlerin kaldırılarak yeniden düzenlenmesi amacıyla, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Nüfus Kanununda değişiklik öngören çalışmalarımız da sürmektedir. Tasarı ile getirilen yenilikler arasında; ilçe merkezlerinden uzak ve nüfusu fazla yerleşim yerlerinde nüfus şeflikleri kurulmak suretiyle, nüfus hizmetlerinin vatandaşımızın ayağına götürülmesi öngörülmektedir.

Bilindiği gibi, özellikle doğu ve güneydoğu anadolu illerimizde yaşayan çok sayıda kişinin kendilerini nüfusa yazdırmamaları neticesinde, bu kimselerin vatandaşlık bağları şeklen ve hukuken kurulamamaktadır. Bu çalışmalarda, yurdumuza çeşitli yollarla sızan yabancıları bu kişilerden ayırt etmek gerekliliği de gözönünde tutularak, bunların nüfus kütüklerine tescillerini sağlayacak etkinlikte hükümler getirilmektedir.

Yine Vatandaşlık Kanunu'nun uygulamadaki boşluklarını doldurmak ve batı ülkelerindeki koşullara uygunluk sağlamak üzere Türk Vatandaşlığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı da hazırlanarak TBMM İçişleri Komisyonunda kabul edilmiş ve Genel Kurul gündemine alınmış bulunmaktadır.

Afetlerde, savaşta, önemli kaza ve yangınlarda kurtarma ve yardım faaliyetleri yapmak üzere, ülkemizin coğrafi konumu, afete uğraması muhtemel bölgeleri dikkate alınarak, Ankara, Adana, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir ve Samsun olmak üzere yedi ilde, 110'ar kadrolu personelden oluşan, çağdaş araç ve gereçle donatılmış sivil savunma birliklerinin kurulması için "Sivil Savunma Birlikleri Kanun Tasarısı" hazırlanmış olup, ilgili bakanlık ve kuruluşların görüşlerine sunulmuştur.

Ayrıca 1997 yılı içinde, bakanlığımca yürütülen hizmetleri daha iyi bir şekilde gerçekleştirmeye yönelik olarak hazırladığımız ve yürürlüğe koyduğumuz diğer bir çok mevzuat metnine ilişkin düzenlemelerimiz de mevcuttur. Zamanınızı daha fazla işgal etmemek için bunlara sadece bu kadar değinmekle yetinmek istiyorum.

Şimdi de Bakanlığımca yürütülen mevzuat hazırlıkları dışındaki diğer hizmetler hakkında kısaca bilgi vermek istiyorum.

Nüfus hizmetlerini çağdaş ve modern bir yapıya kavuşturmak amacıyla uygulamaya konulmuş olan MERNİS'e, yani Merkezi Nüfus İdaresi Sistemine yönelik çalışmalarımız, özellikle 1997 yılında dünya bankasından sağlanmış olan 5,5 milyon dolarlık yani yaklaşık 1 trilyon tl tutarındaki kredi ile hazırlanan proje takvimi doğrultusunda, 18 aylık bir süre içinde, yaklaşık 1998 yılının sonunda tamamlanarak nüfus kütüklerindeki sağ ve ölü 110 milyon nüfus bilgisinin bilgisayar ortamına aktarılması, toplanan bilgilerin kamu hizmetleri ve vatandaş için çok yönlü olarak değerlendirilmesi ve nüfus hizmetlerinin bu esaslara göre yeniden düzenlenip, ilçelere varan tam bir otomasyon ağının gerçekleştirilmesi sağlanacaktır.

Bakanlığımın denetim hizmetleri, 1997 yılında, mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörlerince mutad programları gereğince il, ilçe ve mahalli idarelerimizde sürdürülmüştür. Bu denetimler sırasında kişi borcuna alınan 554 milyar TL'nin yanı sıra, 188 milyon TL. zimmet ve 5 milyar 146 milyon TL. tazmini gereken usulsüz ödeme olayına rastlanmış ve ilgilileri hakkında yasal yollara başvurulmuştur.

Mülkiye Müfettişlerince 1997 yılında, 210 inceleme soruşturma raporu, 155 fezleke, 36 disiplin raporu, 4'ü 3628 sayılı Kanuna göre olmak üzere toplam 83 tevdi raporu, 13 tazmin raporu, 9 değerlendirme raporu düzenlenmiştir. Bu denetleme ve teftişler sonucunda, 8 kişi görevden uzaklaştırılmıştır.

1997 yılında günümüze kadar 81 köy kurulmuş, 188 köy bağlısı ve 40 belediye mahallesinin tescili yapılmış, 1 köyün tüzel kişiliği kaldırılmış, 1 köyün idari bağlılığı ve 9 köyün ve 1 belediye mahallesinin adları değiştirilmiştir. 2 sınır anlaşmazlığı çözümü kavuşturularak karara bağlanmış ve Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Mahalli idareler ile bağılı kuruluşların teftiş rapor ve layihalarını takip etme yetkisi - bakanlığın yetkisi saklı olmak üzere- ile,

belediyelerin her statüdeki seçilmiş ve atanmış personelinin görevli veya izinli olarak yurt dışına çıkmalarına izin verme yetkisi valiliklere verilmiştir.

İl özel idareleri fonundan yardım taleplerinde Bakanlığımıza gönderilmesi istenilen birçok belge yerine, valinin tasdik edeceği tek bir başvuru formu ile talep esası getirilmiştir.

Bakanlığımca merkezde ve illerde başta il yöneticileri olmak üzere, araştırmacı ve girişimcilerin isabetli karar almalarına yardımcı olması amacıyla, 1989 yılında çalışmalarına başlanan il envanterleri, İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri bünyesinde yapılan özverili çalışmalar sonucunda tablolar şeklinde doldurulmuş ve kullanıma hazır hale getirilmiştir. Ancak kütükler şeklinde tutulan bu bilgilerden bugünkü haliyle yararlanılmasındaki zorluklar, bilgilerin bilgisayar ortamına aktarılması, bilgisayar ortamında değerlendirilmesi ve iletişimlerinin de bilgisayar ortamında gerçekleştirilmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Ayrıca bu çalışmanın dışında, kırsal alana götürülen hizmetlerin kapsamı ve sınırının gereksiz şekilde genişlemesini önlemek, maliyetleri düşürmek, hizmetlerden azami sayıda nüfusun faydalanmasını sağlamak, sıklet merkezleri yaratmak, hizmet verimliliğini artırmak, yeni istihdam sahaları kazandırmak, köylerden göç açısından bir kademe ve cazibe merkezi oluşturmak, hayat seviyesini yükseltmek amacıyla, 1983 yılında belirlenen toplam 4319 yerleşim yeri, 1995 yılında Bakanlığımca yeniden değerlendirilerek revize edilmiş şekliyle, 4145 köy ve belediyelerden oluşan "Merkezi Yerleşim Yerleri" listesi hazırlanmış ve 25 Nisan 1997 tarihli (mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de 97/9236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı olarak yayınlanmıştır. İşte bu çalışmalar sonucunda belirlenen "Merkezi Yerleşim Yerleri" ne ilişkin bilgilerin güncel olarak izlenebilmesi, bilgisayar ortamına aktarılmasını zorunlu kılmıştır. Bu nedenle 1996 yılında yukarıdaki gerekçelerle "İllerde İl Envanterlerinin ve Kırsal Altyapı Hizmetlerinin Uygulama ve izlenmesinde Modernizasyon Projesi" yatırımı programına alınmıştır.

Bu proje kapsamında sistem belirleme ve belirlenen sistem doğrultusunda gerekli olan yazılım ve bilgisayar donanımının ne olacağına dair Tübitak-Bilten ile imzalanan protokol doğrultusunda sistem analiz raporu ve sistem tasarım raporları hazırlanmış ve sistem tasarım raporuna göre yazılım hariç, 54 ilin bilgisayar konfigürasyonu ve merkezin bazı bilgisayar donanımları gerçekleştirilmiştir. 1997 yılı sonuna kadar 80 ilin ve merkezin tüm donanım alınılan gerçekleştirilecektir.

1998 yılında da "İllerde İl Envanterlerinin ve Kırsal Altyapı Hizmetlerinin Uygulama ve İzlenmesinde Modernizasyon Projesi"nin yurt düzeyinde yaygınlaştırılması ve daha etkin bir yapıya kavuşturulması çalışmaları sürdürülecektir.

Ankara'da oluşturulan Sivil Savunma Birliğimizin, 1997 yılında Kırıkkale Silah Fabrikasında meydana gelen yangın ve patlama olayları ile Ankara, İstanbul ve yurdun muhtelif bölgelerinde meydana gelen sel yangın gibi tabii afetlerde önemli kurtarma görevleri yerine getirilmiş olduğu malumlardır. Bu olaylar ve ülkemizin jeolojik konumu, profesyonel acil yardım ve kurtarma ekiplerinin vakit geçirilmeden tüm ülke düzeyine yaygınlaştırılmış ve yeterli araç-gereçlerle donatılmış olarak oluşturulmalarını kaçınılmaz hale getirmiştir. Bu nedenle, Ankara'daki Sivil Savunma Birliğinin takviyesi, ayrıca ilk aşamada İstanbul, İzmir, Samsun, Adana, Erzurum ve Diyarbakır'da yeni Sivil Savunma Birlikleri kurulmasına yönelik çalışmalarımız mevcut olup, Sivil Savunma Fonuna 1998 yılı için konulmuş bulunan 350 milyar TL.'ye yıl içinde Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonundan eklenecek 200 milyar TL. ile ilk etapta 1 ilimizde bu birlikler için gerekli araç-gereçler temin edilmesini sağlayacaktır. Yine bu birlikler için gerekli olan kadrolar için de ilgili kuruluşlarla temaslarımız sürmektedir.

Sayın Başkan,

Değerli üyeler,

Sözlerime son vermeden, mülki idare amirlerinin ve Bakanlığım diğer personelinin formasyonu konusunda da bir kaç söz söylemek istiyorum.

Günümüzde, her sahada meydana gelen gelişmeler yanında, ortaya çıkan hızlı mevzuat değişiklikleri de, edinilmiş olan bilgilerin sık sık yenilenmesini zorunlu kılmaktadır. Takdir edileceği gibi bu zorunluluk, özellikle taşra düzeyinde mevzuatın uygulanmasından devlet adına, hükümet adına sorumlu olan mülki idare amirleri için çok daha büyük önem taşımaktadır.

Bu nedenle Bakanlığım Teşkilatında, mülki amirlerimiz başta olmak üzere her düzeyde personelin hizmetiçi eğitimine yönelik çalışmalar 1997 yılında gerçekleştirilmiş olup, bu amaçla, "Kaymakam Adayları Yönetmeliği"nde yapılan değişiklikle kaymakam adaylarına staj süresi içinde yüksek lisans eğitimi yapma imkanı getirilmiş ve ayrıca taşrada bulunan tez değerlendirme komisyonları merkezde oluşturulmaya başlanmıştır. 1997 yılı itibarıyla, 85 inci dönem 60 kaymakam adayı halen yüksek lisans programına devam etmektedir. 60 kaymakam adayı ile 5 kaymakam ve 5 vali yardımcısının bu yıl 8 ay süreyle İngiltere'ye gitmeleri planlanmıştır. 1998 yılında da bu eğitimler hızlandırılarak sürdürülecektir.

Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeli de belirlenmiş hedefler ve kendi programları çerçevesinde eğitimlerini sürdürmektedirler.

Sayın Başkan,

Değerli üyeler,

Şimdi de İçişleri Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarının bütçe tasarıları üzerinde çok kısa rakamsal bilgiler sunarak sözlerime son vereceğim,

İçişleri Bakanlığı 1998 yılı bütçe tasarısı 83 trilyon 434 milyar TL. olarak belirlenmiştir. Bu, 42 trilyon 314 milyar TL. olan 1997 yılı bütçesine göre % 97 lik bir artışa tekabül etmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğü bütçe tasarısı 338 trilyon 43 milyar TL. olarak belirlenmiş ve 168 trilyon 470 milyar TL. tutarında olan 1997 yılı bütçesine göre % 101 nisbetinde bir artış göstermektedir.

Jandarma Genel Komutanlığı bütçe tasarısı 226 trilyon 239 milyar TL. olarak belirlenmiş ve 117 trilyon 474 milyar TL. olan 1997 yılı bütçesine göre % 93 nisbetinde bir artış göstermektedir.

Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçe tasarısı ise 8 trilyon 901 milyar TL. olarak belirlenmiş olup, 4 trilyon 960 milyar TL. olan 1997 yılı bütçesine göre % 79 nisbetinde bir artışa tekabül etmektedir.

Sayın Başkan,

Plan ve Bütçe Komisyonunun değerli üyeleri,

Buraya kadar yapmaya gayret ettiğim açıklamalarla, yüksek Komisyonumuza içişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının icraatı hakkında, özet halinde bilgi arzına çalıştım.

Bütçelerimiz yüksek Komisyonumuzun tasviplerine mazhar olduğu takdirde, bizlere tahsis edilmiş olan kaynakların en tasarruflu, fakat hizmete en yararlı biçimde kullanılması yönünde her türlü gayret gösterilecektir.

Beni dinlemek zahmetine katlandığınızdan dolayı şahsım ve Bakanlığım mensupları adına teşekkür eder, saygılar sunarım.

Bakanımız, İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 1998 Yılı Bütçe Tasarıları üzerinde TBMM Genel Kurulunda 21 Aralık 1997 tarihinde yapılan görüşmelerde grupları adına konuşan Milletvekillerinin Bakanlık Bütçesi ile ilgili eleştirilerini cevaplamıştır. TBMM Genel Kurulunda yapılan bu görüşmeler sonunda İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 1998 Yılı Bütçesi kabul edilmiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 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 10 Ekim 1997 tarihinde sona ermiştir.

- 13-24 Ekim 1997 tarihleri arasında Sivil Savunma Kolejinde düzenlenen "NBC ve İlk Yardım Kursu"na Ankara Emniyet Müdürlüğünden 25 personel katılmıştır.
- 20 Ekim 1997 tarihinde Sivil Savunma Kolejinde açılan 383/77.dönem "Sivil Savunma Amirleri Temel Eğitim Kursu" 67 kursiyerin katılımıyla sürmekte olup, kurs 19 Aralık 1997 tarihinde kapanacaktır.
- Sivil Savunma Kolejinde 17-28 Kasım 1997 tarihleri arasında İstanbul ve İzmir Emniyet Müdürlüğü personeli için "NBC ve İlk Yardım Kursu" açılmış olup, kursa 20 personel katılmıştır.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- Bakanlığın çeşitli birimlerinden 1 MİA, 16 GİH sınıfından olmak üzere toplam 17 kişinin katıldığı "77. Dönem Bilgisayar Kursu", 6-24 Ekim 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- Kaymakam adaylarının yetiştirilmelerine yönelik olarak düzenlenen ve 60 Kaymakam Adayının katıldığı "20.Dönem Yabancı Dil Kursu"nın, 13 Ekim-19 Aralık 1997 tarihleri arasındaki kısmına ayrıca, 10 Vali Yardımcısı ve Kaymakam dahil edilmiştir.
- Bakanlığımız üst düzey yöneticilerinin verimlilik, iş basitleştirme ve iş dağıtım teknikleri konularında bilgi sahibi olmalarını sağlamak amacıyla 20-24 Ekim 1997 tarihleri arasında yapılan "19.Dönem Üst Düzey Yöneticileri Semineri"ne 10 MİA, 6 GİH sınıfından olmak üzere toplam 16 kişi katılmıştır.
- 10 Kasım 1997 tarihinde başlayan ve 19 Mülkiye Başmüfettişinin çalışmalarında daha verimli ve başarılı olmalarını sağlamak amacıyla düzenlenen "78.Dönem Bilgisayar Kursu" 28 Kasım 1997 tarihinde sona ermiştir.
- Büro Yönetimi Teknikleri konusunda düzenlenen ve Bakanlığın çeşitli birimlerinden 57 katıldığı "2.Dönem Orta Kademe Yöneticileri Semineri" 24-28 Kasım 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- 8-19 Aralık 1997 tarihleri arasında düzenlenen "79.Dönem Bilgisayar Kursu"na Bakanlığımız Üst Düzey Yöneticilerinden 2 Merkez Valisi, 11 Mülkiye Başmüfettişi ve 1 Hukuk Müşaviri olmak üzere toplam 14 kişi katılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 1-14 Ekim 1997 tarihleri arasında ülkemiz ile Filistin devleti arasında sürdürülen güvenlik işbirliği faaliyetleri çerçevesinde, Filistin Güvenlik Kuvvetleri mensubu 5 personel "Parmak İzi ve Teknik Fotoğraf Kursu"nda eğitimden geçirilmiştir

- KİHBİ Daire Başkanlığı bünyesinde 7 dönem halinde düzenlenen "Bilgi Toplama Kursu"nın 1-22 Ekim 1997 tarihleri arasındaki 4.dönemi Samsun, Erzurum, Gaziantep ve Antalya bölge merkezlerinde açılmıştır.

- 1-30 Ekim 1997 tarihleri arasında Filistin Güvenlik Kuvvetleri mensubu 3 personel için "Olay Yeri İnceleme Kursu" düzenlenmiştir.

- 6-10 Ekim 1997 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Psikolojik Harekat Semineri"ne 56 personelin katılması sağlanmıştır.

- 6-17 Ekim 1997 tarihleri arasında Güvenlik Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "1.Dönem Güvenlik Hizmetleri Kursu"na ve 20-31 Ekim 1997 tarihleri arasında "2. Dönem Güvenlik Hizmetleri Kursu"na katılan 75 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 8 Ekim-5 Aralık 1997 tarihleri arasında Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde 8 dönem halinde düzenlenen "Yönetici Semineri"nin 8-24 Ekim 1997 tarihleri arasındaki 3.dönemi Diyarbakır, Gaziantep ve Erzurum Bölge Merkezlerinde açılmıştır.

- 13-24 Ekim 1997 tarihleri arasında terör örgütlerinin biyolojik veya kimyasal silah kullanmaları durumunda alınacak önlemlerle ilgili olarak Ankara Emniyet Müdürlüğünde görevli 20 personel için "NBC ve İlk Yardım Kursu" düzenlenmiştir.

- 35 personel, 20-24 Ekim 1997 tarihleri arasında "Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu"na katılmıştır.

- 20-24 Ekim 1997 tarihleri arasında 2 personel "Santral Teknisyeni Kursu"nda eğitimden geçirilmiştir.

- 20-27 Ekim 1997 tarihleri arasında düzenlenen "Halkla İlişkiler, Yayın, Kütüphane ve Dokümantasyon Kursu" 24 personele verilmiştir.

- "Renkli Fotoğrafçılık, Amatör ve Profesyonel Video Kamera Kursu" 20 Ekim-14 Kasım 1997 tarihleri arasında 14 personele verilmiştir.

- 20 Ekim-22 Aralık 1997 tarihleri arasında, İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde hafta süreli ve 3 dönem halinde düzenlenen "Olay Yeri İnceleme Kursu"na 93 personelin katılması sağlanmıştır.

- Toplam 298 personele verilen "Temel Trafik ve Kaza İnceleme Kursu" 3-12 Kasım tarihleri arasında İzmir Bornova Polis Okulu Müdürlüğü bünyesinde yapılmıştır.

- Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde 3-14 Kasım 1997 tarihleri arasında "Motorlu Araç Sürücü Belgeleri ve Ceza Puanları Veri Giriş ve Sorgulama Kursu" düzenlenmiş olup, katılan 15 personel kursu başarı ile bitirmiştir.

- Personel Şube Müdürlüklerinde görevli personelin, personel uygulaması ve mevzuat konularında bilgi, beceri ve yeteneklerinin artırılması amacıyla, 3-14 Kasım 1997 tarihleri arasında Personel Dairesi Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Personel Kursu"na 85 kişi katılmıştır.

- 3-14 Kasım 1997 tarihleri arasında Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanlığı bünyesinde "2.Dönem Sorgulama Kursu" düzenlenmiş ve katılan 50 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- Çevik Kuvvet Şube Müdürlüklerinde görev yapan personelin daha verimli çalışmalarını sağlamak amacıyla, 3-14 Kasım 1997 tarihleri arasında Adana, Sakarya ve Kocaeli Emniyet Müdürlükleri bünyesinde, "Çevik Kuvvet Hizmetiçi Eğitim Kursu" düzenlenmiş olup, kursa 175 personelin katılması sağlanmıştır.

- 3-14 Kasım 1997 tarihleri arasında taşradan 15 personelin "Araç Sorgulama Kursu"nda eğitimleri sağlanmıştır.

- 3 Kasım-18 Aralık 1997 tarihleri arasında TODAİE tarafından, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon birimlerinde görevli uzmanlar ve yönetimin geliştirilmesiyle görevli personeli yetiştirmek üzere düzenlenen "Yönetimi Geliştirme Kursu"na APK Dairesi Başkanlığından 1 personel katılmıştır.

- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Dairesi Başkanlığı bünyesinde, Samsun, İzmir ve Antalya Bölge Merkezlerinde, 5-28 Kasım 1997 tarihleri arasında düzenlenen "Yönetici Semineri"nin 3'er gün süreli 4-5-6 ve 7.dönemleri gerçekleştirilmiştir.

- Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Eğitim Merkezince 6 Kasım-3 Aralık 1997 tarihleri arasında düzenlenen "İstatistik Eğitimi"ne Polis Akademisi ve Personel Daire Başkanlığında görevli 1 kişi katılmıştır.

- 12-26 Kasım 1997 tarihleri arasında KİHBİ Daire Başkanlığı bünyesinde İstanbul, İzmir ve Antalya Bölge Merkezlerinde "Bilgi Toplama Kursu"nun 3'er gün süreli 5-6 ve 7.dönemleri düzenlenmiştir.

- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığından 78 personele verilen "Power-Point Kursu" 12-26 Kasım 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

- 86 kişinin katıldığı "Power Kursu" 12 Kasım-3 Aralık 1997 tarihleri arasında Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde 3'er gün süreli 4 dönem halinde gerçekleştirilmiştir.

- 47 kişinin katıldığı ve APK Dairesi Başkanlığı bünyesinde Hizmetiçi Eğitim Ünitesinde düzenlenen "Organizasyon Metod Kursu" 17-21 Kasım 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

- Psikolojik Harekat uygulamalarının daha etkili ve verimli hale getirilmesi amacıyla Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanlığı bünyesinde 17-21 Kasım 1997 tarihleri arasında düzenlenen, "Psikolojik Harekat Semineri", merkez ve taşra teşkilatından katılan 63 personele verilmiştir.

- 17-21 Kasım 1997 tarihleri arasında açılan "Pasaport Yabancılar Kursu"na 43 personel katılmıştır.

- 17-26 Kasım 1997 tarihleri arasında 80 İl Emniyet Müdürlüğünden 80 personele "Tahdit Sorgulama Kursu" verilmiştir.

- 17-27 Kasım 19,97 tarihleri arasında Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı bünyesinde 2'şer gün süreli 4 dönem halinde verilen "Tahdit Kursu"na 80 kişi katılmıştır.

- ASELSAN A.Ş. Fabrika Tesisleri'nde 17-28 Kasım 1997 tarihleri arasında "Temel Elektronik Kursu" düzenlenmiş olup, katılan 20 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- Terör örgütlerinin biyolojik ve kimyasal silah kullanmaları durumunda alınacak önlemlerle ilgili olarak 17-28 Kasım 1997 tarihleri arasında, Sivil Savunma Koleji Müdürlüğü'nde düzenlenen 2.dönem "NBC ve İlk Yardım Kursu" İstanbul ve İzmir Emniyet Müdürlüklerinden katılan 20 personele verilmiştir.

- 57 personele verilen "Ruhsat İşlemler Kursu", 24-26 Kasım 1997 tarihleri arasında yapılmıştır.

- 24 Kasım-5 Aralık 1997 tarihleri arasında Terörle Mücadele ve Harekat Dairesi Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Terörle Mücadele ve Sorgulama Kursu"na 53 personel iştirak etmiştir.

- 28 Kasım-12 Aralık 1997 tarihleri arasında ASELSAN A.Ş. Fabrika Tesisleri'nde düzenlenen "4000 Serisi Telsiz Cihazları Kursu"na 14 personel katılmıştır.

- 1-3 Aralık 1997 tarihleri arasında Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığından 19 personel, düzenlenen "Power-Point Kursu"nu başarı ile tamamlamıştır.

- 1-8 / 8-15 Aralık 1997 tarihleri arasında düzenlenen "Hava Meydanı Kontrol Noktası Memurları Kursu"nda 51 personel eğitilmiştir.

- 1-10 Aralık 1997 tarihleri arasında 38 personel için "Yabancılar Projesi Veri Giriş ve Sorgulama Kursu" düzenlenmiştir.

- Sivil Savunma Koleji Müdürlüğü tarafından 1-12 Aralık 1997 tarihleri arasında verilen "NBC ve İlk Yardım Kursu"nda 23 personel eğitim görmüştür.

- 1-19 Aralık 1997 tarihleri arasında düzenlenen "Yabancılar Projesi Veri Giriş ve Sorgulama Kursu"nda 60 personel eğitim görmüştür.
- 2-22 Aralık 1997 tarihleri arasında İstanbul Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen "Olay Yeri İnceleme Kursu" 31 personele verilmiştir.
- 8-19 Aralık 1997 tarihleri arasında 87 personele "Personel Kursu" verilmiştir.
- 8-19 Aralık 1997 tarihleri arasında 40 personel "Çevik Kuvvet Hizmetiçi Eğitim Kursu"nda eğitimden geçirilmiştir.
- 21 personelin "Panzer Sürücü Kuleci Kursu"nda 8-21 Aralık 1997 tarihleri arasında eğitimleri sağlanmıştır.
- 51 personele verilen "Dos, Windows-95 ve Ofis 97 Kursu" 8-26 Aralık 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- 15-26 Aralık 1997 tarihleri arasında düzenlenen "Terörle Mücadele ve Sorgulama Kursu"nda 45 personel eğitilmiştir.
- 4 doktora verilen "İlk Yardım Eğitici Eğitimi Kursu" 15-26 Aralık 1997 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.
- 15-30 Aralık 1997 tarihleri arasında 20 personelin "Araç Projesi Veri Giriş ve Sorgulama Kursu"nda eğitimleri sağlanmıştır.
- 17-19 Aralık 1997 tarihleri arasında 13 personel "Havaalanı Güvenliği Temel Eğitim Kursu"nda eğitimden geçirilmiştir.
- 22-24 Aralık 1997 tarihleri arasında 88 personel için "Eğitim Hizmetleri Kursu" düzenlenmiştir.
- 22-26 Aralık 1997 tarihleri arasında düzenlenen "İletişim Kursu"na 10 personelin katılımı sağlanmıştır.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı İlker AYHAN motorlu araç hırsızlığı ile mücadelede uluslararası polis işbirliği 2.uzmanlar toplantısına katılmak üzere 6-9 Ekim 1997 tarihleri arasında Macaristan'da bulunmuştur.
- 6-10 Ekim 1997 tarihleri arasında ABD'de yapılan IMO/ICAO SAR El Kitabı Ortak Çalışma Grubu Toplantısı'na Sahil Güvenlik Komutanlığından Dz.Kur.Yzb.Sami UZUN katılmıştır.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkan Yardımcısı Mustafa İLHAN ile Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire

Başkanlığında görevli Komiser Yunus YAZAR, yasadışı göç ve işçi simsarlığı konulu toplantıya katılmak üzere 13-16 Ekim 1997 tarihleri arasında Çek Cumhuriyeti'ne gitmişlerdir.

- 13-17 Ekim 1997 tarihleri arasında Macaristan'da yapılan NBC Uyarı ve Keşif Sistemleri Uzmanlar Grubu Toplantısına Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Nato Şube Müdürü Hikmet GÜNDEN katılmıştır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkan Yardımcısı Mustafa İLHAN 15 Ekim 1997 tarihinde Avrupa ülkelerinde yasadışı göçün önlenmesi konulu toplantıya katılmak üzere Çek Cumhuriyeti'ne gitmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanı M.İhsan YILMAZTÜRK ile Koruma Daire Başkam Yusuf Vehbi DALDA 15-21 Ekim 1997 tarihleri arasında, 66.İnterpol Genel Kurul Toplantısı'na katılmak üzere Hindistan'a gitmişlerdir.

- 24 Ekim 1997 tarihinde Fransa'da yapılan Avrupa İnsan Hakları Komisyonu Toplantısı'na Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Şükrü YÜKSEL iştirak etmiştir.

- İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU beraberindeki bir heyetle Azerbaycan İçişleri Bakanı Ramil USUBOV'un davetine icabet etmek ve görüşmelerde bulunmak üzere, 3-5 Kasım 1997 tarihleri arasında Azerbaycan'ı ziyaret etmiştir.

- İstanbul Emniyet Müdürlüğünde görevli Şube Müdür Vekili Macit ÇINAR 3-7 Kasım 1997 tarihleri arasında Romanya'da yapılan eroin maddesi kaçakçılığı ile ilgili toplantıya iştirak etmiştir.

- 5-6 Kasım 1997 tarihleri arasında Fransa'da gerçekleştirilen 7.Organize Suç Sempozyumu'na İnterpol Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Kerim Aytekin AKSELİ katılmıştır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Trafik Uygulama ve Denetleme Daire Başkanı Mehmet NALDÖVEN ile Ankara Emniyet Müdürlüğünde görevli Şube Müdürü Akın KILAVUZ, 6-13 Kasım 1997 tarihleri arasında İspanya'nın trafik düzenini ve bunlarla ilgili diğer hususları mahallinde incelemek üzere anılan ülkeye gitmişlerdir.

- 13-14 Kasım 1997 tarihleri arasında Fransa'da yapılan 2.Uluslararası Çevre Suçları Toplantısı'na Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Komiser Mehmet AKALIN iştirak etmiştir.

- İngiltere'de yapılan IMO 20 nci Genel Kurul Toplantısı'na (SOLAS Konferansı) katılmak üzere Sahil Güvenlik Komutanlığından Dz.Kur.Alb.Harun EKİNCÜ 17-28 Kasım 1997 tarihleri arasında anılan ülkeye gitmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Nuri ULUAYAK ile İstanbul Emniyet Müdürlüğünde görevli Komiser Kıvanç DEMİR, bilgilendirme ve taktik geliştirme konulu toplantıya katılmak üzere 22-26 Kasım 1997 tarihleri arasında İtalya'ya gitmişlerdir.

- İsrail'de yapılan "21.Yüzyılda Karayolu Trafik Güvenliği ve Çevre" konulu toplantıya katılmak üzere Trafik Araştırma Merkezi Müdürlüğünde görevli Komiser Vedat DURGUT 23-27 Kasım 1997 tarihleri arasında anılan ülkede bulunmuştur.

- Türkiye ile İspanya arasında terörizm, örgütlü suçlar ve uyuşturucu ile mücadele konularında işbirliği imkanlarını araştırmak üzere, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkan Yardımcısı İsmail ÇALIŞKAN 24-26 Kasım 1997 tarihleri arasında bu ülkede bulunmuştur.

- Belçika'da 25 Kasım 1997 tarihinde yapılan yol emniyeti konulu toplantıya Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Şevket AYZAZ katılmıştır.

- Lüksemburg'da 26-27 Kasım 1997 tarihleri arasında yapılan trafik ve güvenliği önlemlerinde masraf-fayda ilişkileri konulu toplantıya Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Şevket AYZAZ iştirak etmiştir.

- Almanya'da 28 Kasım-7 Aralık 1997 tarihleri arasında yapılan "Asena Projesi" konulu toplantıya Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlar Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Tahsin FİDAN, Komiser Niyazi KOÇAK, Komiser İbrahim CİHANGİR ile Komiser Yardımcısı A.Murat YILMAZ katılmışlardır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Komiser Hakan KIRCABURUN İnterpol ASF (Otomatik Arama Kolaylığı) konulu toplantıya katılmak üzere 2-3 Aralık 1997 tarihleri arasında Fransa'ya gitmiştir.

- 3-4 Aralık 1997 tarihleri arasında Fransa'da yapılan 12.Uluslararası Terörizm Sempozyumu'na ülkemizi temsilen İnterpol Daire Başkanlığında görevli Başkomiser M.Okan AYSU katılmıştır.

- Türkiye ile Bulgaristan arasında imzalanmış olan Güvenlik İşbirliği Anlaşması çerçevesinde görüşmelerde bulunmak ve Bulgaristan İçişleri Bakanı Bogomil BONEV'in davetine icabet etmek üzere, İçişleri Bakanı Murat BAŞESGİOĞLU beraberindeki bir heyetle 3-5 Aralık 1997 tarihleri arasında Bulgaristan'ı ziyaret etmiştir.

- Hırvatistan'da yapılan 1.Uluslararası Uyuşturucu ve Psikotrop Madde Kaçakçılığı, Uluslararası Terörizm ve Organize Suçlarla Mücadelede İşbirliği konularında anlaşma yapmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut

İltica Daire Başkan Yardımcısı Mustafa İLHAN 4-7 Aralık 1997 tarihleri arasında anılan ülkeye gitmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Hakan CAN'ın iştirak ettiği "Rüşvet: Tehlikede Bulunan Demokrasi" konulu toplantı 8-10 Aralık 1997 tarihleri arasında Fransa'da yapılmıştır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkan Yardımcısı İsmail ÇALIŞKAN 8-16 Aralık 1997 tarihleri arasında, "Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ile Mücadele ve Suç Kontrolü" konulu toplantıya katılmak üzere Hollanda'ya gitmiştir.

- 10-12 Aralık 1997 tarihleri arasında Fransa'da yapılan "Güvenliğin Sağlanması ve İnsan Hakları, Doğru Uygulamalar" konulu konferansa Emniyet Genel Müdürlüğü Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanlığında görevli Komiser Ahmet KAYA iştirak etmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Komiser Aydoğan ASAR, mevcut eksikliklerin ve ihtiyaçların tespit edilmesi ve danışmanlık hizmeti sağlamak amacıyla 12-20 Aralık 1997 tarihleri arasında Kırgızistan'da bulunmuştur.

- Polis Akademisi Daire Başkam Hasan YÜCESAN, 15-22 Aralık 1997 tarihleri arasında Türkmenistan İçişleri Bakanlığının davetine icabet etmek üzere anılan ülkeye gitmiştir.

- "Balkan Yolu Çerçevesinde Arnavutluk Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı Toplantısına iştirak etmek üzere. Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanlığında görevli Şube Müdürü Kenan AL 16-17 Aralık 1997 tarihlerinde Fransa'ya gitmiştir.

- 23-26 Aralık 1997 tarihleri arasında Azerbaycan'da yapılan Adli Yardımlaşma ve Güvenlik İşbirliği Toplantısına Emniyet Genel Müdürlüğü İnterpol Daire Başkanı M.İhsan YILMAZTÜRK ile İnterpol Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Nail AYDIN katılmışlardır.

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 Ağustos 1997 tarihi itibarıyla 850 ilçede tamamlanmıştır.

c) Veri Girişi Yapılan İlçe Sayısı

Halen 900 ilçede kayıtlı 89.623.783 vatandaşımızın kayıtları bilgi işlem ortamına geçirilmiştir.

Resmi Gazete'de Yayımlanan Atama Kararları

• 8 Ekim 1997 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan ve 97/10018 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 ve 23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesine göre atanmaları uygun görülmüştür.

6/10/1997 Tarihli ve 97/10018 Sayılı Kararnamenin Eki

<u>ADI VE SOYADI</u>	<u>ESKİ GÖREVİ</u>	<u>YENİ GÖREVİ</u>
Ayhan NASUHBEYOĞLU	İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı	Ardahan Valisi
Necati DEVELİOĞLU	Merkez Valisi	Batman Valisi
Nihat CANPOLAT	İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanı	Hakkari Valisi
Ümit KARAHAN	Osmaniye Vali Yardımcısı	Osmaniye Valisi
Ali GÜNGÖR	Ardahan Valisi	Merkez Valisi
Salih ŞARMAN	Batman Valisi	Merkez Valisi

• 17 Ekim 1997 tarih ve 23143 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/48096 sayılı karar ile;

1.Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne, Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı H.İbrahim DAŞÖZ'ün, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B, 76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca atanması uygun görülmüştür.

• 17 Ekim 1997 tarih ve 23143 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/48097 sayılı karar ile;

- 1 .Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına
- Manisa Vali Yardımcısı Ahmet KAYIR'ın,
- 1.Derece kadrolu Sinop Vali Yardımcılığına
- Giresun Vali Yardımcısı Mestan KOÇBAŞ'ın,
- 1.Derece kadrolu Eskişehir Vali Yardımcılığına

Keşan Kaymakamı İhsan DÜNDAR'ın,

1. Derece kadrolu Amasya Vali Yardımcılığına

İmamoğlu Kaymakamı H.Kenan YOZGATLI'nın,

1. Derece kadrolu Keşan Kaymakamlığına

Adana Vali Yardımcısı R. Kemali AKAY'ın,

1. Derece kadrolu Karaisalı Kaymakamlığına

Iğdır Vali Yardımcısı S. Nevzat KORKMAZ'ın,

1. Derece kadrolu Beşikdüzü Kaymakamlığına

Ardeşen Kaymakamı Sadettin KALKAN'ın,

Sarıyahşi Kaymakamlığına

Saraydüzü Kaymakamı Tacettin ÖZEREN'in,

Çaybaşı Kaymakamlığına

Kelkit Kaymakamı Fatih KOCABAŞ'ın,

Reyhanlı Kaymakamı iken, 13.8.1997 gün ve 97/47570 sayılı Müşterek Kararla Beşikdüzü Kaymakamlığına atanan Ömer DOĞANAY'a ait bu hükmün iptali ile Hukuk Müşavirliğine,

Balıkesir-Edremit Kaymakamı iken, 13.8.1997 gün ve 97/47570 sayılı Müşterek Kararla Zonguldak Vali Yardımcılığına atanan A. Muhsin NAKİPOĞLU'na ait bu hükmün iptali ile Manisa Vali Yardımcılığına,

Nilüfer Kaymakamı iken, 13.8.1997 gün ve 97/47570 sayılı Müşterek Kararla Zonguldak Vali Yardımcılığına atanan Mustafa KAZAK'a ait bu hükmün iptali ile Kütahya Vali Yardımcılığına,

Beşiri Kaymakamı iken, 13.8.1997 gün ve 97/47570 sayılı Müşterek Kararla Doğubeyazıt Kaymakamlığına atanan Bekir YILMAZ'a ait bu hükmün iptali ile Zara Kaymakamlığına,

Atanmaları;

Adana Vali Yardımcısı iken, 13.8.1997 gün ve 97/475570 sayılı Müşterek Kararla Ordu Vali Yardımcılığına atanan Şerif AŞKAR'a ait bu hükmün iptali,

Araban Kaymakamı iken, 13.8.1997 gün ve 97/47570 sayılı Müşterek Kararla Malatya Vali Yardımcılığına atanan Aydın ERGÜN'e ait bu hükmün iptali,

Doğubeyazıt Kaymakamı iken, 13.8.1997 gün ve 97/47570 sayılı Müşterek Kararla Zara Kaymakamlığına atanan İrfan KENANOĞLU'na ait bu hükmün iptali,

Çatalpınar Kaymakamı iken, 13.8.1997 gün ve 97/47570 sayılı Müsterek Kararla Kastamonu-Bozkurt Kaymakamlığına atanan Murat SOYLU'ya ait bu hükmün iptali,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/A-B, 76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca atanması uygun görülmüştür.

• 30 Ekim 1997 tarih ve 23155 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/10131 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.

28/10/1997 Tarihli ve 97/10131 Sayılı Kararnamenin Eki

<u>ADI VE SOYADI</u>	<u>ESKİ GÖREVİ</u>	<u>YENİ GÖREVİ</u>
Keremettin KOKSAL Dr. Süleyman OĞUZ	Maltepe Kaymakamı Yalova Valisi	Bitlis Valisi Burdur Valisi
Nafiz KAYALI Atıl UZELGÜN	Yozgat Valisi Tunceli Valisi	Diyarbakır Valisi Çorum Valisi
Gökhan AYDINER Mustafa YILDIRIM	Sakarya Valisi Çorum Valisi	Hatay Valisi Kayseri Valisi
Utku ACUN Kemal YAZICIOĞLU	Hatay Valisi Emniyet Genel Müdürlüğü A.P.K. Uzmanı	Kütahya Valisi Ordu Valisi
Yener RAKICIOĞLU Osman ACAR	Merkez Valisi Mülkiye Başmüfettişi	Sakarya Valisi Siirt Valisi
Selahattin BAŞAR Fuat UĞUR	Kırşehir Valisi Ankara Vali Yardımcısı	Sinop Valisi Yozgat Valisi
Emir DURMAZ Nihat ÖZGÖL	Diyarbakır Valisi Ankara Vali Yardımcısı	Aksaray Valisi Yalova Valisi
Mehmet Ali TÜRKER Ali AKAN	Mülkiye Başmüfettişi Emniyet Genel Müdürlüğü A.P.K. Uzmanı	Tunceli Valisi Muş Valisi
Atilla VURAL Aslan YILDIRIM	Merkez Valisi Merkez Valisi	Malatya Valisi Sivas Valisi
M.İrfan KURUCU Aydın GÜÇLÜ	Sinop Valisi Sivas Valisi	Kırşehir Valisi Merkez Valisi
Şükrü KOCATEPE	Bitlis Valisi	Merkez Valisi

Erhan TANJU	Burdur Valisi	Merkez Valisi
Mevlüt ÇETİNKAYA	Kayseri Valisi	Merkez Valisi
Kaya UYAR	Kütahya Valisi	Merkez Valisi
Selahattin HATİPOĞLU	Muş Valisi	Merkez Valisi
Mustafa MALAY	Ordu Valisi	Merkez Valisi
Mehmet SÜER	Siirt Valisi	Merkez Valisi
M.Cahit KIRAÇ	Aksaray Valisi	Merkez Valisi
Atilla OSMANÇELEBİOĞLU	Malatya Valisi	Merkez Valisi

• 30 Ekim 1997 tarih ve 23155 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 97/48205 sayılı karar ile;

- 1- Artvin İl Emniyet Müdürü Tahsin DEMİR’in,
- Bartın İl Emniyet Müdürü Celil ATEŞ’in,
- Bilecik İl Emniyet Müdürü Selami AÇIRLAR’ın,
- Diyarbakır İl Emniyet Müdürü M.Yavuz ELBİRLER’in,
- Giresun İl Emniyet Müdürü İsmail İNCEKULAK’ın,
- Kırşehir İl Emniyet Müdürü İsmail KARAMAN’ın,
- Kocaeli İl Emniyet Müdürü Süleyman ŞAHİN’in,
- Kütahya İl Emniyet Müdürü Ahmet UZUNOĞLU’nun,
- Ordu İl Emniyet Müdürü Necdet YILMAZ’ın,
- Şırnak İl Emniyet Müdürü V. Yalçın GÖKALP’in,
- Tekirdağ İl Emniyet Müdürü Sadettin KIRTAŞ’ın,
- Yalova İl Emniyet Müdürü İsmail YALÇIN’ın,
- Yozgat İl Emniyet Müdürü Yalçın ÖZCAN’ın,

Başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları,

- 2 - Artvin İl Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Osman ÖZBEK’in,

Bilecik İl Emniyet Müdürlüğüne, Bursa İl Emniyet Müdür Yardımcısı Şevki DİNÇAL’ın,

Giresun İl Emniyet Müdürlüğüne, Terörle Mücadele Daire Başkan Vekili ve Daire Başkan Yardımcısı Ahmet DEMİRCİ’nin,

Kars İl Emniyet Müdürlüğüne, Adana İl Emniyet Müdür Yardımcısı Turgay PAMUK’un,

Kayseri İl Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Sebahattin ÖZBAY'ın,
 Kırşehir İl Emniyet Müdürlüğüne, Tokat İl Emniyet Müdürü Bahri BAYKAL'ın,
 Kocaeli İl Emniyet Müdürlüğüne, İstanbul İl Emniyet Müdür Yardımcısı Erdinç SARIALP'in,

Kütahya İl Emniyet Müdürlüğüne, Tunceli İl Emniyet Müdürü Süleyman GÜLEÇ'in,
 Niğde İl Emniyet Müdürlüğüne, Erzincan İl Emniyet Müdürü Atalay SÖNMEZ'in,
 Ordu İl Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Gemil DEMİR'in,
 Tekirdağ İl Emniyet Müdürlüğüne, Rize İl Emniyet Müdürü Osman ÇAPALI'nın,
 Tunceli İl Emniyet Müdürlüğüne, Polis Akademisi Bölüm Başkanı Habip ŞAHİN'in,
 Yozgat İl Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Oktay UYGUR'u,
 Bartın İl Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi M. Ali SELÇUK'un,
 Yalova İl Emniyet Müdürlüğüne, Antalya İl Emniyet Müdür Yardımcısı H. Nurdan CANCA'nın,

Erzincan İl Emniyet Müdürlüğüne, Diyarbakır Polis Okulu Müdürü Hüseyin DEMİR'in,

Diyarbakır İl Emniyet Müdürlüğüne, Kars İl Emniyet Müdürü A. Gaffar OKAN'ın,
 Şırnak İl Emniyet Müdürlüğüne, Diyarbakır Polis Okulu Müdür Yardımcısı Duran ÇANAKÇI'nın,

atanmaları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 3870 sayılı Kanunla değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

• 1 Kasım 1997 tarih ve 23157 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/48177 sayılı karar ile;

1 inci derece kadrolu Yozgat Vali Yardımcılığına Şebinkarahisar Kaymakamı Mahmut KILIÇDOĞAN'ın,

1 inci derece kadrolu Şebinkarahisar Kaymakamlığına Terme Kaymakamı Şenol BOZACIOĞLU'nun atanması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68/B, 76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca uygun görülmüştür.

- 1 Kasım 1997 tarih ve 23157 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/48178 sayılı karar ile;

1 inci derece kadrolu İller İdaresi Genel Müdürlüğüne Personel Genel Müdürü Osman GÜNEŞ'in, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesiyle bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca atanması uygun görülmüştür.

- 1 Kasım 1997 tarih ve 23157 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 97/48179 sayılı karar ile;

1 inci derece kadrolu Personel Genel Müdürlüğüne Mülkiye Başmüfettişi Mehmet YILMAZ'ın atanması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca uygun görülmüştür.

MEVZUAT BOLUMU

1 EKİM 1997-31 ARALIK 1997 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)

Seval ALANKAYA
İl Planlama Uzmanı

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
27.11.1997	4308	4219 Sayılı 1997 Mali Yılı Bütçe Kanununa Bağlı Bazı Cetvellerde Değişiklik Yapılması ve Bu Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun	28.11.1997	23184
25.12.1997	4316	1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu	27.12.1997	23213 (Mükerrer)

II. T.B.M.M. KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
26.11.1997	525	Olağanüstü Halin 6 İlde Uzatılmasına Dair TBMM Kararı	28.11.1997	23184

III. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
8.9.1997	97/9932	Türk Soyundan 63 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması ve 91/2224 Sayılı Karamamenin Eki Listede Yer Alan Bazı Kişiler Hakkındaki Hükümlerin İptaline Dair Bakanlar Kurulu Kararı	2.10.1997	23128
23.9.1997	97/9992	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	7.10.1997	23133

14.10.1997	97/10075	1998 Yılı Programı İle 1998 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	16.10.1997	23142
25.9.1997	97/10015	6192 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Çeşitli Kararnamelerle Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen Bazı Kişiler Hakkındaki Hükümlerin İptaline İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı (Düzeltilme)	16.10.1997	23142 (Mükerrer)
30.9.1997	97/10073	Bazı Kuruluşlara Ait Kadro Değişikliğine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	16.10.1997	23142 (Mükerrer)
27.10.1997	97/10183	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	1.11.1997	23167
24.10.1997	97/10160	Aydın İli Yenihisar Belediyesi'nin Adının "Didim" Olarak Değiştirilmesinin Tasdikine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	11.11.1997	23167 (Mükerrer)
10.11.1997	97/10242	5534 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve 97/9736 Sayılı Kararname İle Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilen Endravus Akkurt Hakkındaki Hükümün İptaline Dair Bakanlar Kurulu Kararı	3.12.1997	23189 (Mükerrer)
24.11.1997	97/10305	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	13.12.1997	23199
24.11.1997	97/10328	Arazi Toplulaştırması Yapılmasına İlişkin, Isparta-Gönen - Güneykent İle Isparta - Keçiborlu-Gümüşgün Köylerinin Arazi Toplulaştırma Sınır ve Alanlarının Değiştirilmesine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	17.12.1997	23203

IV. YÖNETMELİKLER

A - BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
7.10.1997	97/10019	Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	15.10.1997	23141

B - BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Fahri Trafik Müfettişliği Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	15.11.1997	23171
İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Döner Sermaye İşletmesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	15.12.1997	23201

V. MÜŞTEREK KARARLAR

		Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
Tarihi	Sayı	Konusu	Tarihi Sayısı
10.10.1997	97/48060	İstanbul İli Ümraniye İlçesi İle Maltepe İlçesi Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Belirlenmesine Dair Müsterek Karar	11.10.1997 23137
15.10.1997	97/48092	Zonguldak İli Çaycuma İlçesine Bağlı Gemiciler Köyünün Çaycuma Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması Hakkında Müsterek Karar	16.10.1997 23142
28.10.1997	97/48154	Çorum İli Uğurludağ İlçesine Bağlı Tutpınar Köyünün Uğurludağ Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müsterek Karar	30.10.1997 23155
28.10.1997	97/48155	Samsun İli Merkez İlçesine Bağlı Düvecik Köyünün 200 Evler Kısımının Samsun Büyükşehir Belediyesine Bağlı Canik Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müsterek Karar	30.10.1997 23155
21.11.1997	97/48289	Erzincan İli Merkez İlçesine Bağlı Erdene Köyünün Çağlayan Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması Hakkında Müsterek Karar	23.11.1997 23179
21.11.1997	97/48290	Adana İli Seyhan İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Büyükdikili Köyü Mekan Bağlısının Küçükdikili Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müsterek Karar	23.11.1997 23179
21.11.1997	97/48291	Van İli Merkez İlçesine Bağlı Beyüzümlü Köyünün Van Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müsterek Karar	23.11.1997 23179
21.11.1997	97/48292	Ordu İli Akkuş İlçesine Bağlı Taşoluk Köyünün Salman Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması Hakkında Müsterek Karar	23.11.1997 23179
21.11.1997	97/48293	Ardahan İli Çıldır İlçesi Doğruyol Bucak Merkezi İle Bu Bucağına Bağlı Aydıngün, Bozyiğit, Çanaksu, Göldalı, Kakaç ve Taşköprü Köyleri İle Merkez Bucağına Bağlı Gülyüzü Köyünün Buradan Ayrılarak Kars İli Arpaçay İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmalanna İlişkin Müsterek Karar	23.11.1997 23179
21.11.1997	97/48294	Şanlıurfa İli Hilvan İlçesi Merkez Bucağı Kırbaşı Köyüne Bağlı Güldibi Bağlısının Buradan Ayrılarak Aynı İlin Merkez İlçe Akziyaret Bucağı Yedikuyu Köyüne Bağlanmasına Dair Müsterek Karar	23.11.1997 23179
21.11.1997	97/48295	Konya İli Hüyük İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kuşluca Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Beyşehir İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	23.11.1997 23179
21.11.1997	97/48296	Erzincan İli Üzümlü İlçesine Bağlı Büyükkadağan Köyünün Altınbaşak Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müsterek Karar	23.11.1997 23179

21.11.1997 97/48297	Trabzon İli Sürmene İlçesine Bağlı Zeytinli Köyünün Sürmene Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	23.11.1997	23179
21.11.1997 97/48298	Trabzon İli Yomra İlçesine Bağlı Ortaköy Köyünün Oymaltepe Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması Hakkında Müşterek Karar	23.11.1997	23179
21.11.1997 97/48299	Trabzon İli Sürmene İlçesine Bağlı Üstündal Köyünün Sürmene Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müşterek Karar	23.11.1997	23179
21.11.1997 97/48300	Diyarbakır İli Lice İlçesine Bağlı Kumluca Köyünün Lice Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek	23.11.1997	23179
21.11.1997 97/48301	Trabzon İli Merkez İlçesine Bağlı Konaklı Köyünün Trabzon Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması Hakkında Müşterek Karar	23.11.1997	23179
21.11.1997 97/48302	Kırıkkale İli Çelebi İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Aşağışeyh ve Müsellim Köylerinin Buradan Ayrılarak Aynı İlin Keskin İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmalarına İlişkin Müşterek Karar	23.11.1997	23179
21.11.1997 97/48303	Tokat İli Zile İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Eliktekk Köyünün Buradan Ayrılarak Amasya İli Merkez İlçe Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	23.11.1997	23179
21.11.1997 97/48304	Ordu İli Kabadüz İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Bahariye Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Merkez İlçe Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar	23.11.1997	23179
21.11.1997 97/48305	Eskişehir İli Merkez İlçe Merkez Bucağına Bağlı Söğütçük Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Alpu İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına İlişkin Müşterek Karar	23.11.1997	23179
21.11.1997 97/48306	Erzurum İli Karayazı İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Akdağ Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Tekman İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	23.11.1997	23179
21.11.1997 97/48307	Erzurum İli Tekman İlçesi Gökoğlan Bucağına Bağlı Bayındır ve Hatunköy Köylerinin Buradan Ayrılarak Aynı İlin Çat İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müşterek Karar	23.11.1997	23179
21.11.1997 97/48308	Erzurum İli Karayazı İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Dilek Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Köprüköy İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına İlişkin Müşterek Karar	23.11.1997	23179
21.11.1997 97/48309	Çankırı İli Yapraklı İlçesi İkizören Bucağına Bağlı İncik Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Merkez İlçe Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müşterek Karar	23.11.1997	23179

21.11.1997	97/48310	Erzurum İli Karayazı İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Geyikli Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Köprüköy İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	23.11.1997	23179
21.11.1997	97/48311	Bilecik İli Söğüt İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Metristepe Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Bozüyük İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına İlişkin Müsterek Karar	23.11.1997	23179
21.11.1997	97/48312	Konya İli Güneysınır İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Avdul Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Çumra İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına Dair Müsterek Karar	23.11.1997	23179
21.11.1997	97/48313	Amasya İli Göynücek İlçesi Gediksaray Bucağına Bağlı Çivi Köyünün Buradan Ayrılarak Aynı İlin Merkez İlçe Merkez Bucağına Bağlanması Hakkında Müsterek Karar	23.11.1997	23179
21.11.1997	97/48314	Bolu İli Göynük İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Köşüre Köyünün Buradan Ayrılarak Bilecik İli Yenipazar İlçesi Merkez Bucağına Bağlanmasına İlişkin Müsterek Karar	23.11.1997	23179
21.11.1997	97/48315	Yozgat İli Boğazlıyan İlçesine Bağlı Karakoç Köyünün Boğazlıyan Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müsterek Karar	23.11.1997	23179
4.12.1997	97/48386	Kocaeli İli Merkez İlçesine Bağlı İbrikdere Köyünün Uzunlar Belediyesi Sınırları İçerisine Alınması Hakkında Müsterek Karar	6.12.1997	23192
		(23.11.1997 Tarih ve 23179 Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan Sayılı Sınır Tespit Kararı İle İlgili Düzeltme) 97/48301	10.12.1997	23196
		(23.11.1997 Tarih ve 23179 Sayılı Resmi Gaze-te'de Yayımlanan 97/48291 Sayılı Sınır Tespit Kararı İle İlgili Düzeltme)	11.12.1997	23197

VII. TEBLİĞLER

K o n u s u	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Mülki İdare Amirleri Atama Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinin İlçe Sınırlarını Düzenleyen (Ek II) Cetvelinde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (No: 1997/3)	3.12.1997	23189

MEVZUAT METİNLERİ

**İÇİŞLERİ BAKANLIĞI ARAŞTIRMA, PLANLAMA VE KOORDİNASYON
KURULU BAŞKANLIĞI KURULUŞ VE GÖREVLERİ HAKKINDA
YÖNETMELİĞİN İKİ MADDESİNDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASI HAKKINDA
YÖNETMELİK**

Madde 1 - İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmeliğin 5 inci maddesine (i) bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki bent eklenmiş ve (j) bendi (k) bendi olarak değiştirilmiştir.

"j) Bakanlığın Bilgi işlem politikasının belirlenmesine yardımcı olmak, diğer kurum ve kuruluşla ile bilgi iletişimini yönlendirmek; Bakanlık birimlerinde ve Valiliklerde oluşturulacak bilgisayar sistemleri, yazılımları ve veri tabanlarının kurulması ve işletilmesine yardımcı olmak, bu amaçla Birimler arasında koordinasyonu sağlamak.

Madde 2 - İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmeliğin 8 inci maddesinin (e) bendi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"e) Ekonomik, Sosyal Gelişme ve Bilgi İşlem Dairesi"

Madde 3 - İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmeliğin 13 üncü maddesinin başlığı ile 1 inci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Ekonomik, Sosyal Gelişme ve Bilgi İşlem Dairesi

Madde 13 - Ekonomik, Sosyal Gelişme ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığının görevleri şunlardır."

Madde 4 - İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmeliğin 13 üncü maddesinin (e) bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki üç bent eklenmiştir.

"f) Bakanlığın diğer Kurum ve Kuruluşlarla bilgi iletişimini yönlendirmek, Bakanlığın bilgi-işlem politikasının tespitine yardımcı olmak.

g) Kurul Başkanlığının ve Valiliklerde İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüklerinin görevlerinde etkinliği ve verimliliği artırmak amacıyla, bu Birimlerde çağdaş bir bilgi-işlem ve bilgi iletişim yapısına imkan veren bilgisayar sisteminin

oluşturulmasını ve geliştirilmesini sağlamak, Kurul Başkanlığı düzeyinde bu sistemin işletilmesine yardımcı olmak,

h) Bakanlık merkez Birimlerine birbiriyle uyumlu bilgisayar sistemleri, yazılımlarının ve veri tabanlarının kurulması ve işletilmesine yardımcı olmak, bu amaçla Bakanlık Merkez Birimlerinde oluşturulan Bilgi-İşlem Merkezleri arasında gerektiğinde koordinasyonu sağlamak,

Madde 5 - İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmeliğinin 13 üncü maddesinin (f) fıkrası (ı) fıkrası olarak değiştirilmiştir.

Madde 6 - İçişleri Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yönetmeliğinin 13 üncü maddesinin son fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Ekonomik, Sosyal Gelişme ve Bilgi İşlem Dairesi: Bilgi Toplama, Yönlendirme ile Bilgi-İşlem gruplarından oluşur."

Madde 7 - Bu Yönetmelik Bakanlık Makamınca onaylandığı tarihte yürürlüğe girer.

Madde 8 - Bu Yönetmelik hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

(Bu yönetmelik, **14 Kasım 1997** tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir).

**MDİŞ TEMSİLCİLİKLERİN GÜVENLİĞİNİ SAĞLAMAK AMACIYLA
DİŞİŞLERİ BAKANLIĞI KADROLARINDA GEÇİCİ SÜRELİ
GÖREVLENDİRİLECEK İÇİŞLERİ BAKANLIĞI EMNİYET GENEL**

**MÜDÜRLÜĞÜ MENSUPLARININ GÖREV, YETKİ, SORUMLULUKLARI VE
ÖZLÜK DURUMLARI İLE SEÇİLME EĞİTİM VE ATAMA ESAS VE
USULLERİ HAKKINDA YÖNETMELİK'İN 4 ÜNCÜ, 5 İNCİ VE 11 İNCİ
MADDELERİ İLE 'YETERLİLİK SEÇİM FORMU "NUN DEĞİŞTİRİLMESİ
HAKKINDA YÖNETMELİK**

Madde 1 - İçişleri ve Dışişleri Bakanlıklarınca 18 Kasım 1988 tarihinde imzalanarak yürürlüğe giren "Dış Temsilcilerin Güvenliğini Sağlamak Amacıyla Dışişleri Bakanlığı Kadrolarında Geçici Süreli Görevlendirilecek İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Mensuplarının Görev, Yetki, Sorumlulukları ve Usulleri Durumları ile Seçilme, Eğitim ve Atama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik"ın 4 üncü maddesinde belirtilen genel şartlardan f) ve ı) şıkları aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

"f) Sınava müracaat tarihi itibarıyla hakkında disiplin cezası gerektirebilecek bir fiilden dolayı idari veya herhangi bir nedenle adli soruşturma açılmamış olmak. (Sınavı kazandıktan sonra, hakkında adli veya idari soruşturma açılması nedeniyle dış göreve atanamayan personelin hakkı, ikinci bir sınav sonucunda hazırlanacak aday listesi belirleninceye kadar saklı tutulur. Ancak bu durumda olan komiser rütbesindeki adayların başkomiser rütbesini alması halinde hakları düşer. Atama, kovuşturma sonucunda adayların aklanması halinde yapılır.)"

"ı) Yurtdışında en az 6 süreli mesleki, teknik ve yabancı dil konularında eğitime tabi tutulmamış veya en az 6 ay süreli mesleki konuda geçici görevle yurtdışına gönderilmemiş olmak."

Madde 2 - Aynı Yönetmeliğin 5 inci maddesinin 4 üncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

"Temsil yeteneği bulunmayan koruma görevlisi adayları yurtdışı göreve atanmazlar; yurtdışında görevli iken temsil yeteneğini kaybettiğine Misyon Şefi tarafından kanaat getirilen veya yurtdışına atanacak koruma görevlilerinde aranılan genel şartlardan (f) bendi şartını kaybettiği anlaşılan Koruma Görevlileri, Protokol'ün 5. maddesi uyarınca Merkez'e alınırlar.

Madde 3 - Aynı yönetmeliğin 11 inci maddesinin 2 nci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

"Ancak, yazılı sınav sonucuna göre diğer sınav aşamaları gözönünde bulundurularak, ihtiyaç duyulan sayıda başarılı personel sağlanamadığının anlaşılması

halinde, yazılı için 70 olan baraj notunun, ihtiyaç duyulan aday sayısına ulaşana dek 60 ile 70 arasındaki bir nota düşürülmesi Sınav Komisyonunca kararlaştırılabilir. Sınav Komisyonunca belirlenen not ile daha yukarı not alan adaylar da başarılı sayılarak

uygulamalı sınava tabi tutulurlar."

Madde 4 - Aynı yönetmeliğin 11 inci maddesinin 3 üncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

"Yazılı sınavına, sonuçların ilanını takip eden 24 saat içinde yazılı olarak Emniyet Genel Müdürlüğü Dışilişkiler Daire Başkanlığına, silah kullanma yeteneği sınavı sonucuna, sınav günü komisyona itirazda bulunabilir. Fiziki ve ruhi kondisyon, çeviklik ve yakın boğuşma tekniği sınavı ve mülakata itiraz kabul edilmez. Sınav evrakları bir yıl süreyle saklanır."

Madde 5 - Bu yönetmelik Onay tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 6 - Bu yönetmelik hükümleri İçişleri ve Dışişleri Bakanlarınca müştereken yürütülür.

(Bu yönetmelik, **15 Aralık 1997** tarihli Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.)

DİLEKÇE VE YETERLİLİK SEÇİM FORMU

DİLEKÇE

.....**MAKAMINA**

Yurtdışı Misyon Koruma Sınavına katılmak istiyorum. Gereğini arz ederim. .././199

İMZA

Adı Soyadı

ADRES

Sicili:

Rütbesi:

Kadrosu:

Görevli Olduğu Şubesi/Birimi:

YETERLİLİK SEÇİM FORMU

A. ADAYLARDA ARANACAK GENEL ŞARTLAR:

(.././../...tarihine göre)

- a) Asgari lise mezunu olmak,
- b) Amirler için meslekte en az 3 yıl, Memurlar için en az 5 yıl çalışmış olmak,
- c) Askerliğini yapmış olmak,
- d) 35 yaşından gün almamış olmak,
- e) Amirler için son 3 yıl içinde, Memurlar için son 5 yıl içinde kıdeme müessir ceza veya yurtdışında görev verilmesini sakınca kılacak sicil almamış olmak,
- f) Sınava müracaat tarihi itibarıyla hakkında disiplin cezası gerektirebilecek bir fiilden dolayı idari veya herhangi bir nedenle adli soruşturma açılmamış olmak, (Sınavı kazandıktan sonra hakkında açılan adli veya idari soruşturma nedeniyle dış göreve atanamayan personelin hakkı, ikinci bir sınav sonucunda hazırlanacak aday listesi belirleninceye kadar saklı tutulur. Ancak bu durumda olan komiser rütbesindeki adayların başkomiser rütbesini alması halinde hakları düşer. Atama, kovuşturma sonucunda adayların aklanması halinde yapılır.)
- g) Son üç yılda olumlu siciller almış olmak,
- h) Sağlık bakımından yurtdışına, Koruma Görevlisi olarak atanmaya engel bir hali bulunmadığını ve her türlü iklim koşullarına dayanıklı olduğunu tam teşekküllü bir Devlet Hastanesinden alınacak sağlık raporu ile evli adayların eş

ve çocuklarının genel sağlık durumlarının da iyi olduğunu, kurum doktorunun raporuyla belgelemek. (Söz konusu raporlar sınavı kazanan personelden istenilecektir.)

1) Yurtdışında en az 6 süreli mesleki, teknik ve yabancı dil konularında eğitime tabi tutulmamış veya en az 6 ay süreli mesleki konuda geçici görevle yurtdışına gönderilmemiş olmak,

j) Amirler için Komiser Yardımcısı veya Komiser rütbesinde bulunmak.

B. ADAYLARDA ARANACAK ÖZEL ŞARTLAR:

- a) Mesleğin ve hizmetin gerektirdiği fiziki kabiliyet ve şahsi nitelikler bakımından uygunsuz herhangi bir hali bulunmamak,
- b) Şahsen veya yurtdışına beraberinde götüreceği ve bakmakla yükümlü olduğu aile fertleri bakımından temsil gereklerine uygun özellikler taşımak,
- c) Genel kültür seviyesi, milli şuur, görgü kuralları bilgisi, tutum ve davranış, fiziksel yapı, temizlik ve düzgün giyim, örf ve adetlere bağlılık, ahlaki durum ve muhite intibak bakımından yurtdışı göreve ehil olmak.

C. GENEL KANAAT:

Yukarıda belirtilen Genel ve Özel şartlar bakımından Yurtdışı koruma görevi için açılacak sınavlara(Katılabilir / Katılamaz)../.../199

BAŞKAN
Adı Soyadı
Görev ve Ünvanı

ÜYE
Adı Soyadı
Görev ve Ünvanı

ÜYE
Adı Soyadı
Görev ve Ünvanı

**TÜRK İDARE DERGİSİ NİN 414-417 NCİ SAYILARINDA YAYIMLANAN
YAZILARA İLİŞKİN FİHRİST**

**Muallâ ERKUL
Daire Başkanı**

I. KONU FİHRİSTİ
(KRONOLOJİK)
GENEL İDARE İLE İLGİLİ KONULARI İÇEREN YAZILAR

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Devlet-Bürokrasi ve Kırtasiyecilik	Fikri GÖKÇEER	414	1-22
Hiyerarşi ve Demokrasi İkilemi	Yrd. Doç. Dr. N. Kemal ÖZTÜRK	414	103-110
Vakıfların Tarihi Gelişimi ve Türk Hukuk Sisteminde Vakıf Statüsü	M Ulvi SARAN	414	125-136
Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Laiklik	Muammer KUTLU	414	137-140
Türkiye'deki Merkezi Yönetim İle Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal ve Ekonomik Analizi	Şerif ÖNER	414	211-225
Merkezi Yönetimin Eğitim Potansiyeli	Ali Rıza ERDEM	414	227-239
Yönetimde Yeniden Yapılanma ve AR-GE Faaliyetleri	Ö.Faruk GÜNAY	415	129-140
Türk Kamu Yönetiminde Eğitim-İstihdam Çelişkisi: İzmir Ölçeğinde Bir Anket Çalışması	Mustafa Lütfi ŞEN	415	163-182
1961 Anayasası Dönemi	Dr. Erol ALPAR	416	177-197
Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: "Administration"dan "Management"a	Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ	417	1-27
İdari Sözleşmeler Kurumu-Nitelikleri ve Ölçütleri Üzerine Bir Çalışma	Dr. Selami DEMİRKOL	417	77-109
Memurların Yargılanması Sistemine İlişkin Görüşler ve Öneriler	Hüsamettin KIRMIZIGÜL	417	111-124

Türk Çevre Hukukunda Sorumluluk- lar ve Yaptırımlar	İsmail GÖKDAYI- Metin TOPÇUOĞLU	417	147-171
Bilgi Çağının Getirdikleri ve Kamu Yönetim Anlayışımız	A. Ramazan ALTINOK	417	225-233

MAHALLİ İDARELER İLE İLGİLİ KONULARI İÇEREN YAZILAR

Konusu	Yazarı	Yayınlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
İl Özel İdarelerinde İhaleler İçin Toplantı Yeter Sayısı	Behiç ÇELİK	414	23-26
Urban Linear Infrastructure Provision in Ankara (Water, Sewerage, Underground, Transport)	Doç.Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ	414	49-101
Ankara'da Kentsel Doğrusal Altyapı Hizmetlerinin Yönetimi (İçmesuyu, Kanalizasyon, Metro ve Kitle Taşımacılığı)			
Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı	Dr. Cengiz AKIN	414	111-124
	Dr. Uğur YILDIRIM	414	179-202
Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Mali ve İdari Politikalarının Karşılaştırılması			
Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri	Ahmet ULUSOY- A.Kadir TOPAL	414	203-209
TÜSİAD Raporunda Yer Alan Yerel Yönetimler Yasa Tasarısının Temel Özellikleri	Ziya ÇÖKER	415	21-40
Belediyeler (Yerel Yönetim Sisteminin Mevcut Durumu ve Geleceği) Bir Model Önerisi	Dr. Mustafa TAMER	415	41-56
	Dr. Cengiz AKIN	415	103-112
4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ve Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları			
Yerel Yönetimler ve Eğitim Belediye Bankacılığı ve Fransa Örneği: Credit Local de France	A. Ramazan ALTINOK Yrd. Doç. Dr. N. Oğuzhan ALTAY	415 415	113-128 141-162

3194 Sayılı İmar Yasasının 32. Maddesi Uygulaması	Şerif ERAYMAN	415	183-187
Belediye Yönetimlerinde Kamuoyu Denetimi ve Katılım	Şerif ÖNER	415	189-201
Belediye Yönetimine İlişkin Bazı Kanunlarda Yapılan Düzenlemeler ve Anayasa Yargısının Yerel Demokrasiye Katkısı	Dr. Cengiz AKIN	416	29-51
Türk Devlet Yapısında Belediyelerin Hukuki Statüleri ve Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimlere Etkisi Işığında Değerlendirmeler	Enis YETER	417	29-43
Türk Yerel Yönetimlerinin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu	Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	417	45-60
Küreselleşme Süreci ve Yerel Yönetimler	Mustafa ÇİÇEK-Mustafa ÖKMEN	417	125-145

GÜVENLİKLE İLGİLİ YAZILAR

Konusu	Yazan	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
İnsan Hakları Açısından İdari ve Adli Soruşturmanın Hukuki Çerçevesi	Dr. A. Nihat DÜNDAR	414	27-47
Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesinin Ziyaret ve İncelemelerinde Tespit Edilen Hususlar	Dr. A. Nihat DÜNDAR	415	57-67
Kolluğun Cumhuriyet Savcısı Karşısında Konumuna İlişkin Düşünceler ve Öneriler	Dr.R.Cengiz DERDİMAN	415	69-98
Adli ve İdari Soruşturmalarda Soruşturmacıların Üzerinde Durulması Gereken Bazı Grafolojik Bilgiler	Kasım ESEN	415	99-102

İnsan Haklarına Genel Bir Bakış ve Bu Bağlamda İçişleri Bakanlığınca Sürdürülen Çalışma ve Uygulamalar	İsmail ÖZDEMİR	416	1-28
İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nun Kuruluş ve Çalışmaları	İsmail ÖZDEMİR	417	61-75
Kriminal Polis Laboratuvarlarının Tarihçesi, Çalışma Yöntemleri ve Alanları	Kasım ESEN	417	173-178
Polisin Arama Yetkisi	Belgin TURAN	417	179-217
Toplum Polisliği	Çev.: Mehmet AKALIN	417	219-224

YABANCI ÜLKELERLE İLGİLİ YAZILAR

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
İdarenin Modernleştirilmesinin Hedefleri	Yaz.: Prof.Dr. Hermann HILL Çev.: Kadir KOÇDEMİR	414	241-250
Amerika Birleşik Devletleri Kent Kuruluşlarında Maliye Yönetimi	Ahmet Sezai AYDIN	415	233-244
Fransa ve İtalya'da Bölge Meclisleri Üzerine Bir İnceleme	Hasan YÜKSEL	415	245-260
Kamu Planlamacılarının Stratejik Planlamaya Bakışları	Yaz.: Jerome L. KAUFMAN-Harvey M. JACOBS Çev.: Fahri OLUK	415	261-270
İngiltere'de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği	Mehmet Akif ÖZER	416	53-64
Urban Linear Infrastructures: Barcelona	Doç. Dr. Firuz Demir YAŞAMIŞ	416	65-116
Doğrudan Halk Katılımının Dört Yolu	Yaz.:Karlheinz NICLAUSS Çev.: Kadir KOÇDEMİR	416	159-175
Gelecekte Amerika Kentleri	Ahmet Sezai AYDIN	416	199-209
Özelleştirmenin Gerçekleri, Zorlukları ve Bilinmeyen Yönleri	Yaz.: William F. HUNTER Çev.: Bekir KAYA	416	211-221

Modernleşme ve Siyasal Değişim

Yaz.: B.C. SMITH 417

235-241

Çev.: Hakan KUBALI

DiĞER KONULAR

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Uluslararası Kişisel Hal Komisyonu Sözleşmelerine Toplu Bir Bakış	Mustafa DÖNMEZ	414	141-178
Ali PITIRLI Ayrılırken	Muallâ ERKUL	415	1-19
İşletmeleri Sürekliliğe Götüren Yol: Kurumsallaşma ve Önemi	Selen DOĞAN	415	203-232
Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar	Murat ÖNDER	416	117-136
Kamu Örgütlerinde Yöneticilerin Kişisel Zaman Yönetimleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma	Abdullah YILMAZ	416	137-157
Türk İdare Dergisi'nin 414-417 nci Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist	Muallâ ERKUL	417	303-312

İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Satı Bey	Mehmet ALDAN	415	271-282
Atıf Tüzün	Mehmet ALDAN	417	243-255

HABERLER

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
1 Ocak 1997-31 Mart 1997 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	414	251-265

1 Nisan 1997-30 Haziran 1997 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	415	283-302
1 Temmuz 1997-30 Eylül 1997 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	416	223-269
1 Ekim 1997-31 Aralık 1997 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	417	257-289

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ YAYIMLANAN MEVZUAT FİHRİSTLERİ

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
1 Ocak 1997-31 Mart 1997 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Seval ALANKAYA	414	267-271
1 Nisan 1997-30 Haziran 1997 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Seval ALANKAYA	415	303-306
1 Temmuz 1997-30 Eylül 1997 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Seval ALANKAYA	416	271-284
1 Ekim 1997-31 Aralık 1997 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Seval ALANKAYA	417	291-301

II. YAZAR ADLARI FİHRİSTİ

(ALFABETİK)

- AKALIN, Mehmet; "Toplum Polisliği", (Çeviri), Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 219-224.
- AKIN, Dr. Cengiz; "Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı", Yıl 69, Sayı 414, Mart 1997, s. 111-124.
- AKIN, Dr. Cengiz; "4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun ve Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 103-112.
- AKIN, Dr. Cengiz; "Belediye Yönetimine İlişkin Bazı Kanunlarda Yapılan Düzenlemeler ve Anayasa Yargısının Yerel Demokrasiye Katkısı", Yıl 69, Sayı 416, Eylül 1997, s. 29- 51.
- ALANKAYA, Seval; "1 Ocak 1997-31 Mart 1997 Tarihleri Arasında Resmi Gazetede Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat", Yıl 69, Sayı 414, Mart 1997, s. 267-271.
- ALANKAYA, Seval; "1 Nisan 1997-30 Haziran 1997 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 303-306.
- ALANKAYA, Seval; "1 Temmuz 1997-30 Eylül 1997 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat", Yıl 69, Sayı 416, Eylül 1997, s. 271-284.
- ALANKAYA, Seval; "1 Ekim 1997-31 Aralık 1997 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat", Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 291-301.
- ALDAN, Mehmet; "Satı Bey", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 271-282.
- ALDAN, Mehmet. "Atıf TÜZÜN", Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 243-255.
- ALPAR, Dr. Erol; "1961 Anayasası Dönemi", Yıl 69, Sayı 416, Eylül 1997, s. 177-197.
- ALTAY, Yrd. Doç. Dr. N. Oğuzhan; "Belediye Bankacılığı ve Fransa Örneği: Credit Local de France", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 141-162.
- ALTINOK, A. Ramazan; "Yerel Yönetimler ve Eğitim", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 113-128.
- ALTINOK, A. Ramazan; "Bilgi Çağının Getirdikleri ve Kamu Yönetim Anlayışımız", Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 225-233.
- AYDIN, Ahmet Sezai; "Amerika Birleşik Devletleri Kent Kuruluşlarında Maliye Yönetimi", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 233-244.
- AYDIN, Ahmet Sezai; "Gelecekte Amerika Kentleri", Yıl 69, Sayı 416, Eylül 1997, s. 199-209.
- ÇELİK, Behiç; "İl Özel İdarelerinde İhaleler İçin Toplantı Yeter Sayısı", Yıl 69, Sayı 414, Mart 1997, s. 23-26.

- ÇİÇEK, Mustafa-Mustafa ÖKMEN; "Küreselleşme Süreci ve Yerel Yönetimler", Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 125-145.
- ÇOKER, Ziya; "TÜSİAD Raporunda Yer Alan Yerel Yönetimler Yasa Tasarısının Temel Özellikleri", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 21-40.
- DEMİRKOL, Dr. Selami; "İdari Sözleşmeler Kurumu-Nitelikleri ve Ölçütleri Üzerine Bir Çalışma", Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 77-109.
- DERDİMAN, Dr. R. Cengiz; "Kolluğun Cumhuriyet Savcısı Karşısında Konumuna İlişkin Düşünceler ve Öneriler", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s.69-98.
- DOĞAN, Selen; "İşletmeleri Sürekliliğe Götüren Yol: Kurumsallaşma ve Önemi", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 203-232.
- DÖNMEZ, Mustafa; "Uluslararası Kişisel Hal Komisyonu Sözleşmelerine Toplu Bir Bakış", Yıl 69, Sayı 414, Mart 1997, s. 141-178.
- DÜNDAR, Dr. A. Nihat; "İnsan Hakları Açısından İdari ve Adli Soruşturmanın Hukuki Çerçevesi", Yıl 69, Sayı 414, Mart 1997, s. 27-47.
- DÜNDAR, Dr. A. Nihat; "Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesinin Ziyaret ve İncelemelerinde Tespit Edilen Hususlar", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 57-67.
- ERAYMAN, Şerif; "3194 Sayılı İmar Yasasının 32. Maddesi Uygulaması", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 183-187.
- ERDEM, Ali Rıza; "Merkezi Yönetimin Eğitim Potansiyeli", Yıl 69, Sayı 414, Mart 1997, s. 227-239.
- ERKUL, Mualla; "Ali PITIRLI Ayrılırken", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 1-19.
- ERKUL, Mualla; "Türk İdare Dergisi'nin 414-417 nci Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist", Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 303-312.
- ESEN, Kasım; "Adli ve İdari Soruşturmalarda Soruşturmacıların Üzerinde Durması Gereken Bazı Grafolojik Bilgiler", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 99-102.
- ESEN, Kasım; "Kriminal Polis Laboratuvarlarının Tarihçesi, Çalışma Yöntemleri ve Alanları", Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 173-178.
- GÖKÇEER, Fikri; "Devlet-Bürokrasi ve Kırtasiyecilik", Yıl 69, Sayı 414, Mart 1997, s. 1-22.
- GÖKDAYI, İsmail-Metin TOPÇUOĞLU; "Türk Çevre Hukukunda Sorumluluklar ve Yaptırımlar", Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 147-171.
- GÜNAY, Ö. Faruk; "Yönetimde Yeniden Yapılanma ve AR-GE Faaliyetleri", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 129-140.
- KARAMAN, Prof. Dr. Zerrin TOPRAK; "Türk Yerel Yönetimlerinin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu", Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 45-60.
- KAYA, Bekir; "Özelleştirmenin Gerçekleri, Zorlukları ve Bilinmeyen Yönleri", (Çeviri, Yazan:William F. WINTER), Yıl 69, Sayı 416, Eylül 1997, s. 211-221.

- KIRMIZIGÜL, Hüsamettin, "Memurların Yargılanması Sistemine İlişkin Görüşler ve Öneriler", Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 111-124.
- KOÇDEMİR, Kadir; "İdarenin Modernleştirilmesinin Hedefleri", (Çeviri, Yazan: Prof. Dr. Hermann HILL), Yıl 69, Sayı 414, Mart 1997, s. 241-250.
- KOÇDEMİR, Kadir; "Doğrudan Halk Katılımının Dört Yolu", (Çeviri, Yazan: Karlheinz NICLAUSS), Yıl 69, Sayı 416, Eylül 1997, s. 159-175.
- KUBALI, Hakan; "Modernleşme ve Siyasal Değişim", (Çeviri, Yazan: B.C. SMITH), Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 235-241.
- KUTLU, Muammer; "Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Laiklik", Yıl 69, Sayı 414, Mart 1997, s. 137-140.
- OLUK, Fahri; "Kamu Planlamacılarının Stratejik Planlamaya Bakışları", (Çeviri, Yazanlar: Jerome L. KAUFMAN-Harvey M. JACOBS), Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 261-270.
- ÖNDER, Murat; "Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar", Yıl 69, Sayı 416, Eylül 1997, s. 117-136.
- ÖNER, Şerif; "Türkiye'de Merkezi Yönetim İle Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal- Siyasal ve Ekonomik Analizi", Yıl 69, Sayı 414, Mart 1997, s. 211-225.
- ÖNER, Şerif; "Belediye Yönetimlerinde Kamuoyu Denetimi ve Katılım", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 189-201.
- ÖZDEMİR, İsmail; "İnsan Haklarına Genel Bir Bakış ve Bu Bağlamda İşçileri Bakanlığı'nca Sürdürülen Çalışma ve Uygulamalar", Yıl 69, Sayı 416, Eylül 1997, s. 1-28.
- ÖZDEMİR, İsmail; "İnan Hakları Koordinatör Üst Kurulu'nun Kuruluş ve Çalışmaları", Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 61-75.
- ÖZER, Mehmet Akif; "İngiltere'de Yönetimin Denetiminde Özgün Bir Kurum: Parlamento Komiserliği", Yıl 69, Sayı 416, Eylül 1997, s. 53-64.
- ÖZTÜRK, Yrd. Doç. Dr. N. Kemal; "Hiyerarşi ve Demokrasi İkilemi", Yıl 69, Sayı 414, Mart 1997, s. 103-110.
- SARAN, M. Ulvi; "Vakıfların Tarihi Gelişimi ve Türk Hukuk Sisteminde Vakıf Statüsü", Yıl 69, Sayı 414, Mart 1997, s. 125-136.
- ŞEN, Mustafa Lütfi; "Türk Kamu Yönetiminde Eğitim-İstihdam Çelişkisi: İzmir Ölçeğinde Bir Anket Çalışması", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 163-182.
- TAMER, Dr. Mustafa; "Belediyeler (Yerel Yönetim Sisteminin Mevcut Durumu ve Geleceği) Bir Model Önerisi", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 41-56.
- TURAN, Belgin; "Polisin Arama Yetkisi", Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 179-217.
- ULUSOY, Ahmet-A.Kadir TOPAL; "Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri", Yıl 69, Sayı 414, Mart 1997, s. 203-209.
- YAŞAMIŞ, Doç. Dr. Firuz Demir; "Urban Linear Infrastructure Provision in Ankara (Water, Sewerage, Underground, Transport)-Ankara'da Kentsel Doğrusal Altyapı

- Hizmetlerinin Yönetimi (İlçemesuyu, Kanalizasyon, Metro ve Kitle Taşımacılığı)", Yıl 69, Sayı 414, Mart 1997, s. 49-101.
- YAŞAMIŞ, Doç. Dr. Firuz Demir; "Urban Linear Infrastructures: Barcelona", Yıl 69, Sayı 416, Eylül 1997, s. 65-116.
- YAŞAMIŞ, Doç. Dr. Firuz Demir; "Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yem Gelişmeler: Administration'dan Management'a.", Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 1-27.
- Yayın ve Dokümantasyon Dairesi; "1 Ocak 1997-31 Mart 1997 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığınca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler", Yıl 69, Sayı 414, Mart 1997, s. 251-265.
- Yayın ve Dokümantasyon Dairesi; "1 Nisan 1997-30 Haziran 1997 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığınca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 283-302.
- Yayın ve Dokümantasyon Dairesi; "1 Temmuz 1997-30 Eylül 1997 Tarihleri Arasındaki İçişleri Bakanlığınca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler", Yıl 69, Sayı 416, Eylül 1997, s. 223-269.
- Yayın ve Dokümantasyon Dairesi; "1 Ekim 1997-31 Aralık 1997 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığınca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler", Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 291-301.
- YETER, Enis; "Türk Devlet Yapısında Belediyelerin Hukuki Statüleri ve Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimlere Etkisi Işığında Değerlendirmeler", Yıl 69, Sayı 417, Aralık 1997, s. 29-43.
- YILDIRIM, Dr. Uğur; "Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Mali ve İdari Politikalarının Karşılaştırılması", Yıl 69, Sayı 414, Mart 1997, s. 179-202.
- YILMAZ, Abdullah; "Kamu Örgütlerinde Yöneticilerin Kişisel Zaman Yönetimleri Üzerine Ampirik Bir Çalışma", Yıl 69, Sayı 416, Eylül 1997, s. 137-157.
- YÜKSEL Hasan; "Fransa ve İtalya'da Bölge Meclisleri Üzerine Bir İnceleme", Yıl 69, Sayı 415, Haziran 1997, s. 245-260.