

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 71

ARALIK 1999

SAYI:425

İÇİNDEKİLER

Prof. Dr. Coşkun Can AKTAN	: Yeni Yönetim Tekniklerinin Kamu Sektöründe Uygulanması.....	1
Dr. Cengiz AKIN	: Türkiye’de Yerel Yönetim Geleneğinin Oluşmasında Muhassıllık Meclislerinin Önemi.....	15
Dr. İlhan AKBULUT	: İnsan Hakları.....	27
Çağatay ÖZCAN	: Memurların Yargılanmasına İlişkin Sistemde Yapılması Gereken Değişiklikler	47
Yrd. Doç. Dr. Halil KALABALIK	: Türkiye’de Alan (Taşra) Yönetimi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri	61
M. Akif ÖZER	: Batıda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci.....	105
Dr. Eyüp ZENGİN	: Özelleştirmenin Kentsel Yaşam Kalitesi Üzerindeki Etkileri.....	121
Abdullah YILMAZ	: Belediyelerde Halkla İlişkiler Uygulamaları Sivas Belediyesi Örneği	135
İsmail YALÇIN	: Belediye Para Cezalarının Yargısal Denetimi	155
A. Vahap COŞKUN	: Osmanlı Devletinde Yargı Felsefesi	167
Yrd. Doç. Dr. İdris BAL	: Turkish Republic During Atatürk	183
İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ		
Mehmet ALDAN	: Sinasi ÖZDENOĞLU	197
HABERLER	: İçişleri Bakanlığından Haberler	225
MEVZUAT	: 1 Ekim 1999-31 Aralık 1999 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat.....	251
Aygül GÖLBAŞI	: Mevzuat Metinleri.....	261
FİHRİST	: Türk İdare Dergisi’nin 422-425 inci Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist	277

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

ISSN 1300-3216

• İDARECİLER,

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

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

YENİ YÖNETİM TEKNİKLERİNİN KAMU SEKTÖRÜNDE UYGULANMASI

Prof. Dr. Coşkun Can AKTAN*

GİRİŞ

Bu araştırmamızda özellikle 1990'lı yılların başından itibaren tüm dünyada giderek benimsenen ve başta özel sektör olmak üzere kamu ve üçüncü sektördeki tüm organizasyonlarda yararlanılan ve uygulanan yeni yönetim tekniklerini incelemeye çalışacağız. Yeni yönetim teknikleri başlıca beş ana kategoride ele alınacaktır.

1. Toplam Kalite Yönetimi,
2. Stratejik Yönetim,
3. Sinerjik Yönetim,
4. İnsan Kaynakları Yönetimi,
5. Bilgi ve Teknoloji Yönetimi.

Önemle belirtelim ki, kamu sektöründe yüksek performansa ulaşılması için bu belirtilen yönetim tekniklerinin uygulanması son derece önem taşımaktadır.

1. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ

Toplam kalite yönetimi, organizasyonda liderlik, yönetim, insan, sistem ve ürün kalitesinin bir arada sürekli olarak geliştirilmesini; kalite geliştirme, kalite planlama ve kalite kontrol çalışmalarının yapılmasını ve aynı zamanda kalite güvence sistem standartlarının oluşturulmasını amaçlayan yönelim anlayışıdır. Toplam kalite yönetiminin amacı organizasyonda çalışanların, yöneticilerin, faaliyetlerin, süreçlerin, mal ve hizmetlerin kalitesinin sürekli olarak iyileştirilmesini sağlayarak “müşteri memnuniyeti”ni gerçekleştirmektir.

Yukarıda belirtilen “müşteri memnuniyeti” amacını gerçekleştirmeye yönelik toplam kalite yönetimi alanında kullanılan çok sayıda teknik bulunmaktadır. Bu tekniklerin bir kısmı literatürde “Yedi İstatistiksel Araç” olarak adlandırılmaktadır. Ayrıca bu yedi araç dışında daha sonra geliştirilen ve kullanılan “yedi yeni araç” daha

* Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi

bulunmaktadır. Bu araçlar ve kısa tanımlar aşağıda gösterilmiştir. (Bkz: Imai, 1997;239-243; Kavrakoglu, 1996;) Önemle belirtelim ki, bu araçlar, organizasyonda kalite planlama, kalite geliştirme ve kalite kontrol çalışmalarında ve aynı zamanda organizasyondaki problemlerin ortadan kaldırılması çalışmalarında kullanılması gerekli tekniklerdir.

Yedi İstatistiksel Araç olarak adlandırılan teknikler şunlardır:

1. Pareto Analizi: İtalyan iktisatçı Wilfredo Pareto tarafından geliştirilen bu teknik özellikle toplam kalite yönetiminin kurucularından Joseph M. Juran'ın çalışmaları neticesinde yönetim alanında yaygın olarak kullanılmaya başlandı. Pareto analizi, bir problemde en fazla önem taşıyan hususun ne olduğunu tespit etmek için kullanılmaktadır. Pareto diyagramları, problemleri sebep ve olaya göre sınıflandırır. Kalite geliştirme çalışmalarında ve problem çözmede yaygın olarak yararlanılan bir tekniktir.

2. Neden-Sonuç Diyagramı: Bir problemin çözülebilmesi için problemin nedenlerinin ve kaynaklarının ayrıntılı olarak analiz edildiği bir diyagramdır. Toplam kalite yönetimine önemli katkılarda bulunan Kaoru Ishikawa tarafından geliştirilen bu diyagram aynı zamanda Ishikawa Diyagramı olarak da bilinir. Bu diyagram balık iskeleti şeklinde olması dolayısıyla yaygın olarak "Balık İskeleti Diyagramı" (Fishbone Diyagram) olarak da bilinmektedir.

3. Histogramlar: Histogramlar verilerin görsel olarak incelenmesine ve değerlendirilmesine yarayan grafiklerdir. Çok basit olarak ifade etmek gerekirse histogramlar ile veriler belirli aralıklarla gruplandırılır ve çubuk diyagram (histogram) şeklinde gösterilir.

4. Kontrol Tabloları: İşlemlerde kabul edilebilir veya kabul edilemez kalite veya varyans sınırlarını gösterir. Bir başka ifadeyle, kontrol tabloları ya da çizelgeleri mevcut bir sürecin hangi sınırlar içerisinde kontrol edilebileceğini gösteren grafiklerdir. Kontrol tablolarını ilk geliştiren İstatistiksel Süreç Kontrolü alanındaki çalışmaları ile tanınan Walter Shewhart'dır. Kontrol tabloları aynı zamanda "Shewhart Çizelgeleri" olarak da bilinmektedir.

5. Dağılma Diyagramı: İki değişken arasındaki ilişkiyi gösterir. Birbiri ile ilişkili iki ayrı veri, dağılma diyagramları ile analiz edilir. Bir verinin karşısı olan veri diyagramda çizilerek, iki ayrı veri arasındaki ilişki incelenir.

6. Grafikler: Çok çeşitli türde grafikler (çizgi grafikleri, çubuk grafikler, daire grafikleri vs.) toplam kalite yönetiminde çok çeşitli amaçlara hizmet etmek üzere kullanılır.

7. Kontrol Çizelgeleri: Kalite ile ilgili çeşitli verilerdeki gelişmeleri izlemek amacıyla hazırlanan çizelgelerdir.

Yedi istatistiksel araç, herhangi bir konuda veri mevcut olduğunda bu verilerin analiz edilmesine imkân sağlar. Ancak bazen analiz edilmek istenilen konu veya olay hakkında yeterli sayısal veri mevcut olmayabilir. İşte bu durumda veri analizi yerine ekip çalışması ile problemlerin çözülmesine çalışılır. Bu konuda literatürde Yedi Yeni İstatistiksel Araç olarak adlandırılan teknikler kullanılır. Bu teknikleri kısaca açıklayalım:

1. İlişki Diyagramı (Affinity Diagram): Birçok iç içe bağlantılı faktörlerin varlığı durumunda ara ilişkilere ve faktörlerarası neden-sonuç bağlantılarına açıklık getirmek için kullanılır.

2. Yakınlık Diyagramı: Bir beyin fırtınası tekniğidir. Her katılımcının kendi düşüncesini yazdığı ve sonra bu düşüncelerin konu ile ilişkili olarak gruplandırıldığı ve yeniden sıraya konulduğu ekip çalışmasıdır.

3. Ağaç Diyagramı: Hedefler ve alınacak önlemleri göstermek için kullanılır.

4. Matris Diyagramı: İki değişik faktör arasındaki ilişkiyi açıklamakta kullanılır. Matris diyagramı genellikle kalite taleplerini birbirini tamamlayan karakteristiklerin içine ve sonra da üretim tanımlarına yerleştirmek için kullanılır.

5. Matris ve Veri Analiz Diyagramı: Bu diyagram, matris tablosu yeterli detay bilgi veremediği zaman kullanılır.

6. Proses Karar Program Tablosu: (Process Decision Program Chart): Daha önce belirlenmiş hedeflere ulaşmak için hazırlanan planların istenilen şekilde uygulanamaması söz konusu olabilir. İşte sürpriz bir takım sonuçlardan kaçınmak için bu teknik geliştirilmiştir.

7. Ok Diyagramı: Bir programı tamamlamak için gerekli basamakları göstermek amacıyla hazırlanan iş akış planlarıdır.

Tüm bu yukarıda saydığımız “7 + 7 Yeni” istatistik ve analitik teknikler özellikle kalite çemberleri ve benzeri kalite geliştirme ve problem çözme çalışma grupları tarafından kullanılması gerekli araçlardır.

2. STRATEJİK YÖNETİM

Stratejik yönetim, bir organizasyonun amaçlarına ulaşabilmesi için etkili stratejiler geliştirmesini, bunların planlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü ifade eder. Bir başka ifadeyle, stratejik yönetim, yoğun bir rekabetle yüz yüze bulunan şirketlerin rakipleri ile yarışabilmeleri için ne yapmaları, ne tür stratejiler izlemeleri gerektiğini inceleyen bir araştırma alanıdır.

Stratejik yönetim konusunu daha iyi anlamak için stratejik yönetimin temel özelliklerini ortaya koymakta yarar bulunuyor. Stratejik yönetimin temel özelliklerini maddeler halinde şu şekilde sıralayabiliriz:

- Stratejik yönetimin amacı organizasyonun gelecekteki performansının artırılması, kârlılık ve verimliliğinin yükseltilmesidir. Stratejik yönetim geleceğe yönelik vizyon oluşturulmasını amaçlar. Organizasyonda vizyonun belirlenmesinden sonra, bu vizyona ulaşılabilmesi için misyon belirlenir. Organizasyonda vizyon ve misyonun tüm çalışanlar tarafından benimsenmesi ve ortak değerler olarak kabul edilmesi büyük önem taşımaktadır. Vizyon ve misyon belirlenmesi organizasyonel başarı için yeterli değildir. Ayrıca, amaca ulaşmak için stratejiler ve aksiyon planları oluşturulmalıdır.

- Stratejik yönetim esasen üst yönetimi ilgilendiren bir konudur. Üst yönetim tarafından oluşturulan stratejik planlama daha alt kademelerde görev alacak stratejisiler tarafından uygulanır ve izlenir. Stratejik yönetimin başarısı için stratejik yönetim sürecinde görev alacak yönetici, uzman ve danışmanların belirlenmesi önem taşımaktadır.

- Stratejik yönetim, organizasyonun dış ve iç çevresini değerlendirmeye imkân veren bir yönetim tekniğidir. Stratejik yönetim, organizasyonun kendi iç yapısındaki güçlü ve zayıf yönlerin analiz edilmesine imkân sağlar. Stratejik yönetim, ayrıca organizasyonun diğer organizasyonlar karşısındaki durumunu tespit etmeye imkân sağlar. Organizasyon dışındaki fırsatlar ve tehditler/tehlikeler tespit edilmeye çalışılarak, organizasyonun daha başarılı olması için stratejiler oluşturulmasına çalışılır. Özetle, stratejik yönetim ile organizasyonun sahip olduğu kaynaklar, güçlü ve zayıf yönler, dış çevredeki fırsatlar ve tehlikeler tespit ve analiz edilir.

- Stratejik yönetim, organizasyonun gelecekle ilgili faaliyetlerinin planlanması, örgütlenmesi, koordinasyonu, uygulanması ve kontrol edilmesine imkân sağlar.

- Stratejik yönetim, stratejilerin oluşturulması ve seçiminde rekabet ve portföy analizlerinden yararlanır. Portföy analizleri, strateji seçiminde kullanılan tekniklerdir. Portföy analizleri yapılarak, organizasyonun pazarda kalma ya da pazardan çekilme, başka şirketlerle birleşme ve sair konularda daha rasyonel karar vermesi amaçlanır.

- Stratejik yönetim "stratejik düşünme"ye yardımcı olur. Bu çerçevede en doğru strateji ve taktikler belirlenmeye çalışılır ve bunlar uygulanır.

- Stratejik yönetim ekip çalışmasına dayalı olarak organizasyonun hedeflere ulaşabileceğinin önemi üzerinde durur. Stratejilerin tespiti üst yönetimde geniş bir katılım ile yürütülür ve karar verme tekniklerinden şirket için en optimal olanı seçilir.

- Stratejik yönetim, organizasyondaki problemlerin en etkin bir şekilde belirlenmesi ve çözümüne yardımcı olur. Bu çerçevede toplam kalite yönetimi tekniklerinden geniş ölçüde yararlanır.

Stratejik yönetim alanında yararlanılan başlıca teknikleri iki grupta toplamak mümkündür:

1. Durum ve Strateji Analizleri
2. Uzlaşma ve Karar Verme Analizleri

Durum ve strateji analizi tekniklerinden organizasyonun iç ve dış durum değerlendirmesinin yapılması, strateji oluşturma ve alternatif stratejiler arasında en uygun olanının seçilmesi amacıyla yararlanılır. Uzlaşma ve karar verme teknikleri ise strateji seçiminde ve karar alma sürecinde kullanılmaktadır. Başlıca stratejik yönetim tekniklerini şu şekilde özetleyebiliriz: (Bkz: Aktan,1999b; Aaker,1995; Dyson,1990;Fogg,1994)

SWOT Analizi: SWOT İngilizce “Strength” (güçlü yönler), “Weakness” (zayıf yönler), “Opportunity” (fırsatlar), “Threat” (Tehdit ve tehlikeler) kelimelerinin baş harflerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuştur. SWOT Analizi, kısaca organizasyonda iç ve dış durum değerlendirilmesi yapılması demektir. Organizasyonda önce “iç durum analizi” yapılarak organizasyonun güçlü ve zayıf yönleri ortaya konulur. Daha sonra da “dış durum analizi” yapılarak organizasyonun rakip firmalar karşısındaki durumu, pazardaki fırsatlar ve tehditler tespit edilmeye çalışılır.

Portföy Analizleri: Organizasyonda strateji tespitinde kullanılan analizlerdir. Portföy analizleri genellikle matrisler ile yapılır. Stratejik yönetimde en yaygın olarak bilinen matris analizleri şunlardır: McKinsey matrisi, pazar rekabet matrisi, Boston Danışmanlık Şirketinin geliştirdiği büyüme/pazar payı matrisi, ürün yaşam analizi (Hofer analizi), Ansoff büyüme matrisi, Porter rekabet analizi ve sair.

Q-Sort Analizi: Strateji seçiminde alternatifler arasındaki öncelikleri belirlemek için kullanılan bir tekniktir. Q-Sort analizinde en fazla ve en az önem taşıyan konuların bir sıralaması yapılarak öncelik sıralaması tespit edilmeye çalışılır.

Senaryo Analizi: Senaryolar, gelecekte ne olacağına ilişkin yazılı ifadelerdir. Senaryo analizi, 1950’li yıllarda Rand Corporation’da araştırmacı olarak çalışan Herman Kahn tarafından geliştirilmiştir. Stratejik yönetimde senaryo yazımı, gelecekte neler olacağını tahmin etmek için yararlanılan tekniktir.

Vizyon/Misyon Bildirisi: Vizyon bildirisi (vision statement) organizasyonda amaçların ve ilkelerin yer aldığı bir yazılı bildirgedir.. Misyon Bildirisi (Mission statement) ise organizasyonun varlık nedenini ve vizyona ulaşılması için gerekli ilkeleri ve ortak değerleri içeren bir yazılı belgedir. Bazı organizasyonlarda vizyon ve misyona yönelik ilkeler ve değerler tek bir belge içerisinde toplanmıştır.

Arama Konferansı: Organizasyonda “ortak akıl” yaratmaya yönelik bir katılım tekniğidir. Arama konferansı çok çeşitli gerekçelerle yapılabilir. Organizasyonda vizyon ve misyonun belirlenmesi için arama konferansı yapılabileceği gibi, stra-

tejrik planlamanın hazırlanması için, organizasyondaki problemlerin tespiti ve buna ilişkin çözümlerin bulunması için de arama konferansları yapılabilir. Arama konferanslarında “beyin fırtınası” adı verilen teknikten geniş ölçüde yararlanılarak ortak akıl yordamıyla “ortak görüş”ler üzerinde konsensus’a ulaşılmaya çalışılır. Arama konferansında belirli sayıda organizasyon çalışanı bir araya gelir. Konferans genellikle organizasyon dışında rahat bir ortamda, genellikle bir dinlenme tesisinde yapılır. Önce katılımcılar küçük gruplar halinde ortak akıl yordamıyla problemleri belirlemeye ve çözüm önerileri geliştirmeye çalışır. Daha sonra grupların çalışmaları bir araya getirilerek tekrar tartışmalar yapılır ve nihai bir konferans sözleşmesi üzerinde uzlaşmaya çalışılır.

Delphi Tekniği: Geleceğe ilişkin tahminler yapmada yararlanılan bir yöntemdir. Delphi tekniği de senaryo analizlerini geliştiren Rand Corporation tarafından geliştirilmiş bir karar verme ve uzlaşma tekniğidir. Delphi tekniği, organizasyonda bir sorunun çözümü için uzman kişilerin yüz yüze görüşmeler ve birarada tartışmalar yapmadan bir konu hakkında karar vermelerine ve uzlaşmalarına imkân sağlayan bir yöntemdir. Bu karar verme tekniğinde önce konunun uzmanı kişilere sorunlara bakış açıları ve çözüm önerileri hakkında yazılı bir form gönderilir. Formlar uzman kişiler tarafından doldurulduktan sonra iade edilir. Tüm grup üyelerinin veya uzmanların görüş ve önerileri sınıflandırılır ve tekrar yazılı olarak kendilerine geri gönderilir. Bu işlem karar alınmaya ve uzlaşma gerçekleşinceye kadar devam eder.

Nominal Grup Tekniği: Grup üyelerinin bir konu hakkındaki fikirleri önce yazılı olarak istenir. Bu teknikte fikirler üzerinde tartışma yapılmadan oylamaya gidilir. Nominal grup tekniğinin Delphi tekniğinden farkı şudur: Nominal grup tekniğinde grup üyeleri biraraya gelerek ve oylama yaparak çözümler arar. Delphi tekniğinde ise uzmanlar (grup üyeleri) yüzyüze görüşmeler yapmazlar.

Multivoting: Grup üyeleri çok sayıda konuyu, görüş ve önerileri birçok kez oylama yaparak daha az sayıya indirmeye çalışırlar. Bu yöntemle nihai olarak en sona kalan öneriler arasından seçim yapılır. “Multivoting” kısaca birden çok oylama yaparak karar alınması için kullanılan bir tekniktir. Delphi tekniğinde “çoklu oylama” (multivoting) yönteminden genellikle istifade edilir.

Açık Grup Tartışmaları: Organizasyonda belirli günlerde gayri resmi olarak bir araya gelerek grup tartışmalarının yapılmasına olanak sağlayan bir toplantı yöntemidir. Organizasyonda yoğun iş temposu içinde olan çalışanlar genellikle haftanın belirli günlerinde küçük gruplar halinde bir araya gelerek organizasyon sorunlarını ve çözüm yollarını tartışır.

Kalite Çemberleri: Kalite Çemberleri (Quality Circles) toplam kalite yönetiminde çok yaygın olarak kullanılan bir toplantı yöntemidir. Burada organizasyonda kalite planlaması, kalite geliştirilmesi, uygulama ve denetinden sorumlu kişiler bir araya gelerek tartışır ve “ortak akıl” yaratmaya çalışırlar. Kalite çemberleri, açık

grup tartışmalarına benzer bir toplantı tekniğidir.

Fayda-Maliyet Analizi: Fayda-Maliyet analizi özellikle yatırım projelerinin değerlendirilmesinde kullanılan bir karar alma tekniğidir. Yatırım projelerinin fayda ve maliyetleri tespit edilmeye çalışılarak daha rasyonel karar alınmasına çalışılır.

Risk Analizi: Yapılacak yatırımın ne ölçüde riskli olduğunu tespit için yapılan analizlerdir. Risk analizleri, ‘ekonomik-mali risk’, ‘siyasi risk’, ‘ülke riski’ ve saire analizlerden oluşur. Son yıllarda özellikle yabancı sermaye yatırımlarında risk analizleri yaygın olarak kullanılmaktadır. Dış borç ihtiyacı içinde olan ülkeler için kredi değerlemesi ve risk analizi yapan rating kuruluşlarının sayısı son yıllarda hızla artmıştır.

Stratejik yönetim alanında son yıllarda çok yaygın olarak kullanılan tekniklerden birisi de “benchmarking”dir. Yeni yönetim tekniklerinden “benchmarking” bir organizasyondaki yapı, sistem ve süreçlerin başka organizasyonlarla karşılaştırmasının yapılması ve diğer organizasyonlardaki başarılı uygulamaların öğrenilmesi ve uygulanması demektir. Benchmarking, kanaatimizce stratejik yönetim teknikleri arasında düşünülmesi gerekli tekniklerden birisidir.

3. SİNERJİK YÖNETİM

Sinerji, bütünün parçalarının toplamından daha fazla olması anlamında kullanılan bir kavramdır. Basit matematik formülasyonla ifade edecek olursak;

$1 + 1 + 1 = 4$ ya da $1 + 1 = 3$ olarak yazılabilir.

Sinerji kavramını çok daha iyi açıklayan bir sözü de yazmakta yarar bulunmaktadır:

“Bir zincirin gücü, o zincirin en zayıf halkasının gücüne eşittir.”

Burada da bütünün (zincirin tamamının) etkisi zincir halkalarının birarada kullanılmasına bağlıdır. Zincirin tek tek parçalarının taşımayacağı veya kaldıramayacağı yükü zincir bütün olarak yapabilmektedir. İşte bu güç “sinerji” dir. Sinerji bir grubu hareket ettiren enerjidir.

Özetle, sinerji, bütünün parçalarının toplamından daha fazla olması anlamında kullanılmakta ve organizasyondaki tüm kaynakların ortak bir amaca yönltilmesini ifade etmektedir. Sinerjik Yönetim ise genel olarak organizasyondaki lider, insan, sistem ve donanım kaynaklarının birarada düşünülmesinin önemi üzerinde durmaktadır.

Sinerjik yönetim esasen iki farklı anlamda kullanılabilir. İlk olarak, sinerjik yönetim; organizasyonda tüm kaynakların (insan, bilgi, sistem, donanım vs.) etkin bir liderlik ile bir araya getirilmesi ve böylece daha yüksek bir enerjinin yaratılması anlamına gelmektedir.

Sinerjik yönetim, dar anlamda ise yönetime tüm çalışanların daha geniş ve etkin bir katılımının sağlanmasıdır. Sinerjik yönetim bu çerçevede “Toplam Katılım Yönetimi” olarak da adlandırılabilir.

Sinerjik yönetimin başlıca özelliklerini de satır başlarıyla kısaca özetlemekte yarar görüyoruz. (Bkz:Aktan,1999d.)

- Sinerjik yönetim, organizasyonda yüksek performans için tüm üretim faktörlerinin bir arada kullanılması ve ortak bir enerjiye dönüştürülmesi demektir. Daha açık bir ifadeyle, organizasyonda başta liderlik olmak üzere sistem, donanım, insan vs. tüm kaynakların organizasyon amaçlarına yönlendirilmesi sinerji etkisi için gereklidir.

- Organizasyonda ekip çalışması ve çalışanların yönetime aktif olarak katılımını sağlayan faktörler “sinerji etkisi” nin bir başka kaynağıdır.

Sinerjik yönetim aynı zamanda organizasyonda fonksiyonlararası iletişim ve etkileşimin önemi üzerinde durmaktadır. Herhangi bir organizasyonda tasarım, üretim, satış ve araştırma fonksiyonlarının birbiri ile yakın iletişim içerisinde sürdürülmesi yine “sinerji etkisi” ortaya çıkarır. Bunun sonucu ise organizasyonda kalite, etkinlik, verimlilik, kârlılık, hızlı ürün geliştirme vs. şekillerde ortaya çıkar. Örneğin, bir organizasyonda Ar-Ge bölümünde çalışan mühendis ile üretim, satış ve pazarlama süreçlerinde görevli kimselerin aynı takım çalışması içerisinde yer alması organizasyonun başarısını etkileyecek yeni fikirler ve uygulamaları gündeme getirebilir.

Dar anlamda başlıca sinerjik yönetim teknikleri (yönetime katılım teknikleri) şunlardır: (Bkz: Aktan, 1999d; Scholtes,1988.)

- Yerinden yönetim,
- Ekip çalışması,
- Yetki ve sorumluluk devri,
- Kazanç paylaşımı,
- Bilgi paylaşımı,
- İletişim,
- Geri bildirim.

Yerinden yönetim (adem-i merkeziyetçi yönetim), çalışanların yönetimde daha aktif olarak söz sahibi oldukları bir yönetim yapısını ifade eder. Tüm güç ve yetkilerin merkezde toplandığı bir organizasyondan farklı olarak adem-i merkeziyetçi bir organizasyonda çalışanlar sorunları çok daha kolay çözümler.

Ekip çalışması, bir diğer toplam katılım yönetimi tekniğidir. Organizasyonda çeşitli çalışma grupları oluşturularak çalışanların yönetime katılmaları sağlanabilir.

Yetki ve sorumluluk devri de toplam katılım yönetiminin temel unsurlarından

birisidir. Esasen, adem-i merkeziyetçi bir organizasyon yapısı ile belirli ölçüde yetki ve sorumluluklar alt kademelere devredilmiş olur. Bunun dışında organizasyona bağlı birimler ya da bölümler arasında mutlaka görev ve hizmet paylaşımının yapılması son derece önem taşımaktadır.

Bir organizasyonda sadece görev ve yetki paylaşımının değil, aynı zamanda kazanç paylaşımının da yapılması önem taşır. Organizasyon çalışanlarının emeklerinin karşılığında ücret, maaş ödenmesi dışında işletmenin elde ettiği kazançla belirli ölçüler ve kriterler çerçevesinde iştirak ettirilmesi son derece önemli bir motivasyon aracı olmaktadır. Kazanç paylaşımı neticesinde, çalışanlar organizasyonu daha fazla sahiplenirler.

Toplam katılım yönetimi tekniklerinden bir diğeri de iletişimdir. İletişimin güçlü olduğu şirketlerde yönetici ve çalışanların problemleri birlikte teşhis etmeleri ve problemlere birlikte çözüm aramaları sözkonusu olur. Organizasyonda yöneticilerin çalışanlarla yüzyüze görüşmeler yapmaları, ayın belirli günlerinde toplantılar düzenlemeleri ve ekip çalışmasına daha fazla önem vermeleri sayesinde organizasyonda iletişim güçlenir.

Bilgi paylaşımı da toplam katılım yönetimi tekniklerinden birisidir. Organizasyonda mevcut bilgilerin mutlaka tüm organizasyon çalışanları tarafından paylaşılması önem taşımaktadır. Bilgi paylaşımı, organizasyonda katılımı ve iletişimi güçlendiren uygulamalardan birisidir.

Geribildirim adı verilen teknik de organizasyonda katılımcı yönetim felsefesinin uygulandığını gösteren tekniklerden bir diğeridir.

Buraya kadar yaptığımız açıklamalarımızda toplam katılım yönetiminin temel unsurlarını özetlemiş bulunuyoruz. Şimdi, geleneksel yönetime katılım teknikleri ile yeni yönetim anlayışındaki katılım tekniklerinden birisi olan çalışma gruplarını bir arada değerlendirmeye çalışalım.

Önemle belirtelim ki, geleneksel organizasyonlarda başlıca yönetime katılım teknikleri arasında bilgi paylaşımı, anketler, geri bildirim, öneri sistemleri ve benzeri uygulamalar yapılarak çalışanların yönetime katılımları sağlanmaya çalışılır. Örneğin, organizasyonda toplantılar, seminerler düzenleyerek; duyuruları ilan panolarına asarak, bülten yayınlayarak, yüz yüze görüşmeler yaparak vb. yöntemlerle “bilgi paylaşımı” sağlanabilir. Bunun yanısıra, çalışanların yönetim ve yöneticiler hakkındaki görüşlerini belirlemek için anketler düzenlenebilir. Bunun dışında çeşitli öneri sistemleri ile organizasyon çalışanlarının yönetimle ilgili dilek ve şikâyetleri tespit edilebilir.

Yukarıdaki uygulamalara ilaveten çağdaş organizasyonlarda “çalışma grupları” oluşturulması ve organizasyon üyelerinin bu çalışma gruplarında aktif olarak görev almaları çok büyük önem taşımaktadır. Organizasyonda başlıca aşağıdaki türde ça-

İşma grupları oluşturularak çalışanların yönetime aktif olarak katılımı sağlanabilir.

- Görev grupları (task groups): İşletmede belirli görevleri yürütmek üzere oluşturulmuş resmi olmayan gönüllü küçük çalışma gruplarıdır. Örneğin; Organizasyonda Öneri Geliştirme Grupları, Sıfır Hata Çalışma Grubu, İş Güvenliği Grupları, Verimlilik Geliştirme Çalışma Grubu vs. ekipler oluşturulabilir.

- İş zenginleştirme: İşde monotonluğu azaltmak ve çalışanları daha aktif olarak yönetime dahil etmek için çalışanlara bilgi ve beceri kazandırma faaliyetleri sunulabilir.

- Kalite çemberleri,
- Kendi-kendini yöneten takımlar,
- Fonksiyonel çalışma grupları,
- Fonksiyonlar arası çalışma grupları,
- Firma/sendika işbirliği.

4. İNSAN KAYNAKLARININ YÖNETİMİ

İnsan kaynaklarının yönetimi organizasyonun amaçlarına (karlılık, verimlilik, kalite vs.) ulaşabilmesi için tüm çalışanların en etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasıdır. İnsan kaynaklarının yönetimi, organizasyonda “insan” kaynaklarının en etkin şekilde kullanılmasını amaçlar. Daha başka bir ifadeyle, insan kaynaklarının yönetimi; insan kaynaklarının planlanması, geliştirilmesi, eğitimi, motivasyonu, performans değerlendirilmesinin yapılması, yönetime katılımı ve sair konuları içeren bir alandır. Yeni yönetim felsefesinin önemli boyutlarından birisi olan “insan kaynaklarının yönetimi” alanında kullanılan ve yararlanılan başlıca yeni teknikleri şu şekilde sıralayabiliriz : (Aktan, 1999c.)

Yalın Organizasyon: Organizasyon yapısının sadeleştirilmesi ve basitleştirilmesi, dikey organizasyon yapısı yerine yatay organizasyon yapısının oluşturulması, gereksiz ve katma değer yaratmayan kademeler, fonksiyonlar ve süreçlerin kaldırılması yalın organizasyonu ifade etmektedir. Yalın organizasyon, sadece insan kaynakları yönetimi alanında değil, genel olarak organizasyon ve yönetim alanında yaygın olarak kullanılan bir yeni tekniktir.

Çalışanları Güçlendirme (Empowerment): Çalışanlara yetki ve sorumluluk devredilmesi, çalışanların karar alma sürecine katılması, ekip çalışmasına önem verilmesi, çalışanların motivasyonu ve ödüllendirilmesi, çalışanların organizasyonda pay sahibi olması (ESOP) ve sair konuların tümü “çalışanların güçlendirilmesi” kavramı içerisinde düşünülebilir. Çalışanların güçlendirilmesi, aynı zamanda bir sinerjik yönetim tekniği olarak da düşünülebilir.

Kademe Azaltma (Delaying) : Kademe azaltma, organizasyondaki yönetim kademelerinin azaltılması; işe karar veren ile uygulayan arasındaki kademelerin

mümkün olduğu ölçüde ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir.

Sıfır Hiyerarşi: Yönetici ve çalışanlar arasındaki emir-komuta zinciri ya da altüst ilişkisinin kaldırılması ve bunun yerine organizasyonda yakın iletişim ve işbirliğinin kurumsallaştırılması “sıfır hiyerarşi” olarak adlandırılmaktadır.

Ekip Çalışması: Organizasyonda çeşitli alanlarda çalışma gruplarının oluşturulması ve ekip çalışması anlayışının kurumsallaştırılması insan kaynaklarından azami ölçüde yararlanılması için son derece önem taşımaktadır. Ekip çalışmasına yönelik teknikler yukarıda sinerjik yönetim başlığı altında sayılmıştır.

Multi-Fonksiyonel Katılım: Organizasyonda çalışma gruplarının oluşturulmasında değişik departmanlarda görev yapan kişilerin aynı takım içerisinde yerelmasının problemlerin çözümü için daha yararlı olacağı savunulmaktadır.

İş Köprüleme (Job Bridging): İş köprüleme, organizasyonda fazla işgücünün başka birimlere aktarılması demektir. Başka bir ifadeyle, bu kavram insan kaynağına ihtiyacı olan birimler ile fazla işgücünün istihdam edildiği birimler arasında iş eşleştirmesinin yapılması anlamında kullanılmaktadır. İş köprüleme, “iş eşleştirme” (job matching) olarak da bilinmektedir.

Küçülme (Downsizing): Son yıllarda yeni yönetim alanında çok sık olarak kullanılan kavramlardan birisi “downsizing” kavramıdır. Downsizing, genel olarak “organizasyonel küçülme” yi ifade etmektedir. Organizasyonda kademe sayısını ve aynı zamanda istihdam sayısını azaltarak küçülme de aynı zamanda bir “downsizing” yöntemidir.

Rightsizing: Bu yeni konsept “optimal büyüklükte faaliyette bulunma” anlamına gelmektedir. İnsan kaynaklarının yönetimi açısından ise “rightsizing” “adama göre iş” yerine “işe uygun eleman” bulunması ve istihdam edilmesi anlamına gelmektedir. Rightsizing, aynı zamanda çalışanların kendilerine en uygun alanda görevlendirilmeleri anlamında kullanılmaktadır.

Dış Kaynaklardan Yararlanma (Outsourcing): Yeni yönetim felsefesinde popüler kavramlardan birisi de “outsourcing” dir. Outsourcing’un asıl anlamı organizasyonun her işi kendisinin yapmasının yerine asıl faaliyet alanı dışındaki işleri dış firmalara yaptırmasıdır. İnsan kaynakları yönetimi açısından “outsourcing”, organizasyon dışındaki danışmanların bilgi ve deneyimlerinden istifade edilmesi anlamında kullanılabilir.

Sürekli Eğitim: Sürekli eğitim felsefesi, işe uygun eğitilmiş ve bilgili eleman alınmakla yetinilmemesi; işbaşında ve organizasyon dışında eğitime; bilgi ve beceri kazandırmaya önem verilmesinin önemi üzerinde durmaktadır.

Kaizen (Sürekli Gelişme): Japonca “sürekli gelişme” anlamına gelen “Kaizen” son yıllarda, özellikle 1990’lı yılların başlarından itibaren tüm dünyada yöne

tim alanında çok yaygın olarak kullanılan ve benimsenen kavramların başında gelmektedir. Kaizen, insan kaynaklarının yönetimi açısından sürekli eğitim, sürekli bilgi ve beceri kazandırma, sürekli araştırma ve geliştirme çalışmaları yapılması demektir. Kaizen, yeni yönetim felsefesinin temel konseptlerinin başında gelmektedir.

Otokontrol: Organizasyonda multi-fonksiyonel ekip çalışmasına önem verilerek denetim ve kontrollerin ekip içinde çalışanların birbirlerini kontrol etmeleri şekline dönüşmesi, denetim kadrolarının fazla şişirilmemesi “otokontrol” olarak adlandırılmaktadır.

Toplam Verimli Bakım: Organizasyonda malzeme, enerji, ekipman ve personel ile ilgili kayıpların ortadan kaldırılması için bakım ve onarım çalışmalarının planlı ve düzenli bir şekilde yapılması “Toplam Verimli Bakım” (Total Productive Maintenance) olarak adlandırılmaktadır. Toplam verimli bakım için Japonların 5-S adını verdikleri ilkelerin benimsenmesi gerekir. 5-S olarak adlandırılan ilkeler şunlardır: Setri (sınıflandırma), seiton (düzen), seiso (temizlik) seitketsu (standardizasyon), shitsuke (disiplin).

Kendi Kendini Yöneten Takımlar (Self-Managed Teams): Organizasyonda yapı, sistem ve süreçlerin geliştirilebilmesi için çalışanların kendi aralarında gruplar oluşturarak, problemleri kendilerinin teşhis ve tedavi etmeleri “kendi kendini yöneten takımlar” olarak adlandırılmaktadır.

Tam Zamanında Hizmet: “Just In Time” yeni yönetim felsefesinde çok önem taşıyan tekniklerden birisidir. Tam Zamanında Üretim (Just In Time), organizasyonda üretimin gerekli olduğu zamanda, gerekli miktarda ve kalitede gerçekleştirilmesi demektir. Just In Time felsefesi insan kaynaklarının yönetimi açısından ise hizmetin tam zamanında ve süratle yapılması demektir.

5. BİLGİ VE TEKNOLOJİ YÖNETİMİ

Dünyadaki başlıca yeni temel teknolojiler “bilgi teknolojisi” ve “jenerik teknoloji” alanındaki yenilikleri kapsamaktadır. Bilgi teknolojisi, elektronik bilgi işlem sistemleri (bilgisayar) ve iletişim (telekomünikasyon) teknolojilerini kapsamaktadır. Bilgi teknolojisinin başlıca bileşenleri şunlardır:

- Bilgi işlem teknolojisi (bilişim teknolojisi); bilgi işlemden yazılım ve donanım teknolojilerinin kullanımı,
- Uydu teknolojisi; uydular aracılığı ile bilgi aktarımı.
- Mikro-elektronik teknolojisi; daha hızlı ve hassas işlem birimlerinin geliştirilmesine yönelik bilim ve teknolojiler.
- Telekomünikasyon teknolojisi; iletişim alanında geliştirilmiş yeni teknolojiler (dijital teknoloji, fiber optik teknoloji, lazer teknoloji, akıllı terminal, internet, tele işlem, videotex, telekonferans, fax, CD-Rom ve video-disk.)

- Esnek otomasyon teknolojileri.

Jenerik teknolojilerinin başlıca bileşenleri ise şunlardır:

- Yeni gelişmiş malzeme teknolojileri; yüksek moleküllü polimerler, süper iletkenler ve seramik gibi yeni malzemelerin işlevsel özellikleri ve üretim konusunda bilgi birikimi.

- Biyoteknoloji ve gen mühendisliği; yeni ürünlerin geliştirilmesi ve verimin artırılması için fermentasyon ve genetik mühendisliği teknikleri gibi biyolojik yöntemlerin kullanılması.

- Enerji teknolojileri; doğal kaynakları enerjiye dönüştürebilen bilim ve teknolojiler. (Örneğin, güneş pilleri.)

- Nükleer enerji.

- Uzay ve havacılık teknolojisi.

Bilim ve teknoloji alanındaki bu gelişmeler organizasyonların gelişmesinde ve rekabet gücünün artmasında çok önemli etken olmuştur. Yeni temel teknolojilerden yararlanan organizasyonlar performanslarını önemli ölçüde artırmaktadırlar.

SONUÇ

Bu çalışmada özetlediğimiz yeni yönetim teknikleri son yıllarda organizasyonel değişim yönetimi alanında çok yaygın olarak kullanılmaktadır. Etkin hizmet, yüksek kalite, düşük maliyet ve hız, organizasyonel başarının ve yüksek performansın temel göstergeleridir. Bu amaçlara ulaşabilmek için yeni yönetim tekniklerinin kullanılması son derece önem taşımaktadır. Yeni yönetim tekniklerini başarıyla uygulamak ve organizasyonel performansı artırmak için Değişim Mühendisliği (reengineering) adı verilen tekniği de mutlaka öğrenmek gereklidir.

Değişim Mühendisliği, herhangi bir organizasyonda yapı, sistem, süreç ve uygulanan politikalarda hızlı ve radikal yeniden tasarım ve değişiklikler yapılarak organizasyonun daha yüksek bir performansa ulaşmasını ve bir atılımı gerçekleştirmesini amaçlayan yeni bir organizasyonel değişim tekniğidir. (Aktan, 1999 a; Cross, 1994; Champy, 1995; Hammer, 1994, 1995.) Bir başka ifadeyle, değişim mühendisliği bir atılım (breakthrough) stratejisi ile organizasyonda performans düzeyini yükseltmek ve daha sonra bu performansın sürekliliğini sağlamak için geliştirilmiş bir tekniktir.

Kamu sektöründe yukarıda belirtilen başarı göstergelerine (etkin hizmet, yüksek kalite, düşük maliyet ve hız) ulaşmak için yapılması gereken, değişim mühendisliğinden yararlanarak yeni yönetim tekniklerini organizasyonda uygulamak ve Sürekli Gelişme (Kaizen) felsefesini tüm kamu sektöründe kurumsallaştırmaktır.

KAYNAKLAR

- AAKER, David A. **Developing Business Strategies**, 4th.ed. New York: John Willey , 1995.
- AKTAN, Coşkun Can, **Değişim ve Yeni Global Yönetim**, İstanbul: MESS Yayını, 1997. (Yeni yönetim teknikleri hakkında geniş bir okuma listesi bu çalışmamızda yer almaktadır.)
- AKTAN, Coşkun Can, **2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri (1): Değişim Mühendisliği**, İstanbul: Simge Ofis, 1999a.
- AKTAN, Coşkun Can, **2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri (2):Stratejik Yönetim**, İstanbul: Simge Ofis, 1999b.
- AKTAN, Coşkun Can, **2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri (3): Sinerjik Yönetim**, İstanbul: Simge Ofis, 1999c.
- AKTAN, Coşkun Can, **2000’li Yıllarda Yeni Yönetim Teknikleri (4):İnsan Mühendisliği**, İstanbul: Simge Ofis, 1999d.
- CHAMPY, James, **Reengineering Management: The Mandate for New Leadership**, New York: Harper Business, 1995.
- CROSS, Kelvin F., John J. Feather and Richard L. Lynch, **Corporate Renaissance: The Art of Reengineering**, Cambridge: Mass, Blackwell, 1994.
- DYSON, Robert G. **Strategic Planning: Models and Analytical Techniques**, London: John Wiley and Sons, 1990.
- FOGG, Davis C. **Team-Based Strategic Planning**, New York: AMACOM, 1994.
- HAMMER, Michael and Steven A. Stanton, **The Reengineering Revolution: A Handbook**, New York: Harper Business, 1995. (Türkçesi İçin Bkz: M.Hammer ve S .A. Stanton, Değişim Mühendisliği Devrimi , İstanbul: Sabah Kitapları, 1995.)
- HAMMER, Michael ve James Champy, **Değişim Mühendisliği, İş İdaresinde Devrim İçin Bir Manifesto**, İstanbul: Sabah Kitapları, 1994.
- IMAİ, Masaaki., **Kaizen - Japonya’nın Rekabetteki Başarısının Anahtarı**, İstanbul: BRİSA Yayını, 1997.
- KAVRAKOĞLU, İbrahim, **Toplam Kalite Yönetimi**, 3. B. İstanbul: KalDer Yayınları, 1996.
- SCHOLTES, Peter R., **The Team Handbook: How to Use Teams to Improve Quality**, Madison: WI,Yhe Joiner Associates, 1988.

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM GELENEĞİNİN OLUŞMASINDA MUHASSILLIK MECLİSLERİNİN ÖNEMİ

**Dr. Cengiz
AKIN Mülkiye
Başmüfettişi**

GİRİŞ

3 Kasım 1839'da, Avrupa'da uzun elçilik yılları esnasında Batı devlet anlayışını ve yönetimini tanımış olan hariciye nazırı Mustafa Reşit Paşa tarafından Padişah Abdülmecid adına kaleme alınıp, Gülhane Bahçesi'nde, yüksek bir kürsüden nazırlar, ulema, diğer devlet büyükleri, lonca ve esnaf temsilcileri, yabancı devlet elçileri ve büyük bir halk topluluğu önünde okunan Hatt-ı Hümayun Osmanlı İmparatorluğunun devlet ve toplum hayatında yeni bir dönemin başladığını ilan etti.

Topların atıldığı, kurbanların kesildiği gösterişli törenlerden sonra, başta Padişah olmak üzere devlet büyükleri, Hatt-ı Hümayunun hükümlerine bağlı kalacaklarına yemin ettiler. Sonraki günlerde vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde de yöneticiler, meydanlarda, halk önünde aynı yemini ettiler. Böylece Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat Dönemi başlamış oluyordu.

Gülhane Fermanı gelenekçi devlet anlayışına saygı göstermekle beraber getirdiği yeni ilke ve kavramlarla devlet yönetim anlayışında esaslı değişikliğe yol açmış, modern kimliği ile de yönetimin yeniden düzenlenmesini (usul-i tanzimiyye) amacını gütmüştür.¹ Hattı hazırlayan tanzimatçı bürokratlar bu amacın da ancak taşradaki başıboş nüfuz gruplarının denetim altına alınarak merkeziyetçi devlet yönetiminin güçlendirilmesi ile başarılabilceğine inanmışlardır.²

¹ Halil İnalcık, 'Sened-i İttifak ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu, TTK. **Belleten**, C.XXVIII, Sayı: 112, Ankara, 1964, s. 622.

² İlhan Tekeli-İlber Ortaylı, **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, Ankara: Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi-2, 1978, s. 2.

İlanı ile birlikte İmparatorluğun her tarafında, halk arasında geniş yankılar uyandıran Hatt-ı Hümayun yaygın hareketlerin, tartışmaların konusu olmuş, İmparatorluğun sosyal yapısında derin sarsıntılar yaratmıştır. Getirdiği temel ilke - bütün tebanın eşitliği başta olmak üzere-ve kavramlarla ülkemizde Anayasa Hukukunun gelişmesine ve laikleşme akımına kaynaklık eden Gül hane Fermanı, yönetsel sistemimizde de önemli değişikliklere yol açmıştır. Mülki, adli ve mali alt sistemlerde yapılması düşünülen reformlar, merkezi yönetimle birlikte, eyalet yönetiminde de yeni düzenlemelere gidilmesini gerektirmiştir. Bu gelişmelerin bir tanesi de Türkiye Mahalli İdarelerinin nüvesini teşkil eden mahalli idare meclislerinin (Muhassıllık Meclisleri) kuruluşu olmuştur.

I. YEREL MECLİSLERİN KURULMASI ÖNCESİNDE YÖNETİM YAPISININ GENEL DURUMU

Tanzimat Fermanının ilanı öncesinde merkezi ve taşra yönetim sisteminde ciddi bir çözümlere süreci yaşanırken, tarımsal ve endüstriyel reformlar yapılmamış, bozulan toprak rejimi merkeze başkaldıran derebeylerin her yerde süren nüfuz mücadelesine ve otorite bunalımına sebep olmuştu. İmparatorluğun çevresinde yaşayan kavimlerin isyanı, merkezi yönetime yüz çevirmeleri devlet yönetimini ciddi biçimde etkiler hale gelmişti.³

Devletin askeri ve mülki alanda giriştiği reform girişimleri de beklenen sonuçları vermemişti.⁴

Öte yandan Osmanlı Devleti bir dizi ticaret anlaşmasıyla - Başta 1838 İngiltere-Osmanlı Devleti Baltalimanı Ticaret Anlaşması olmak üzere- Avrupa ekonomisi ve siyasetiyle bütünleşme yolundaydı. 1838 Baltalimanı Ticaret Anlaşması ile Osmanlı Devlet adamları ve aydınları sistematik bütünlüğü olan ilk iktisadi fikirler manzumesi (Liberalizm) ile karşılaşmışlar, Osmanlı ekonomisinde yapısal bir değişikliğe gidişin tescili yapılmış, Tanzimat Fermanı'nın üzerine kurulacağı ekonomik felsefenin iskeleti tespit edilmiştir.⁵ Osmanlı Devleti için liberal bir düzen isteyen

³ İlber Ortaylı, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler**, (1840-1878), Ankara TODAİE Yayını, 1974, ss. 2-4.

⁴ XVII. Yüzyılın ilk yarısında Koçi Bey, Sultan IV. Murad'a sunduğu bir risalesinde İmparatorluk kuramlarının bozulma ve çökme nedenlerini açıklamıştır. XVII. yüzyılın ilk yarısında Defterdar Sarı Mehmet Paşa da Sultan III. Ahmet'e sunduğu, "Nasayihül-vüzera ve'l-ümara" (Devlet Adamına Öğütler.) adlı layihasında İmparatorluk kuramlarında aksayan yönleri tespit etmiş ve alınması gerekli önlemleri açıklamıştır. Bakınız, Enver Ziya Karal, "Gülhane Hatt-ı Hümayununda Batının Etkisi", TTK, **Belleten**, XXVI- II, Sayı 112, Ankara, Ekim 1964, s. 585.

⁵ Ahmet Güner Sayar, **Osmanlı İktisat Düşüncesinin Çağdaşlaşması**, İstanbul: Der Yayınları 1986, ss. 202-215.

Avrupa, devletlerarası ilişkilerde Osmanlı Devleti yanında tavır koyarken⁶ gerçekte hristiyan tebanın eşitlik ve güvenliğini sağlama peşindeydi. Tanzimatçı bürokratlar ise bir taraftan içerde yeni bir örgütlenme ile merkeziyetçiliği güçlendirmeyi amaçlarken diğer taraftan Avrupa'yı işe karıştırmamak için her din ve gruptan tebasına kendiliğinden eşitliğe yönelik haklar vermeyi ve vaad etmeyi düşünüyordu. O nedenle denilebilir ki Gülhane Fermanı iktisadi bünyeyi ve toplumsal kurumları ile endüstri çağına ayak uyduramayan bir İmparatorluğun aydın bürokratlarının iç ve dış baskılar sonucunda zorunlu olarak ilan ettirdikleri bir belgedir.⁷

Yüzyıllar boyu kurumlaşarak geniş ve karmaşık bir İmparatorluğun gereksinimlerini karşılamış olan Osmanlı Yönetim Sistemi yapısal değişmelere paralel olarak uzun bir bozulma sürecine girmiştir. 16. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak Osmanlı toplumunda toplumsal-ekonomik koşulların değişmesinin somut sonuçları merkezi yönetimde derhal görülmeye başlanmıştır.

Ticaret yollarının değişmesi-Doğu-Batı ticaret yolunun Akdeniz ve Anadolu'dan Okyanuslara kayması sonucunda ekonominin önemli bir gelir kaynağından yoksun kalması,

Gelişen teknolojiyi kullanan Avrupa ülkelerinin ordu ve donanmaları ile karşılaşan Osmanlı ordularının yenilgiler almaya başlamaları, fetihlerin sona ermesi ile de Hâzinenin önemli bir gelir kaynağından mahrum kalması, buna bağlı olarak da Batının düzenli orduları ile başedebilmek için yapılan harcamalarla ordunun donanım maliyetinin artması, çözüm yolu olarak düşünülen paranın değerinin düşürülmesi (tağşiş) ve devalüasyondan olumlu sonuç alınamaması,

Vergi düzeni ve toprak rejiminde köklü değişiklikler yapma amacına dönük olarak yürürlüğe konulan ve vergi gelirlerinden önemli bir kesimin çeşitli hizmetler karşılığında (görevlilere bırakılması yerine) peşin para karşılığında merkezde mültezimlere (iltizam usulü) verilmesi,

Kamu görevlerine yapılan atamalarda bilgi ve yetenek (liyakat) yerine en yüksek ücret ödeme veya araçlara rüşvet vermenin gerekli olması, özellikle vali, vezir, kadı, sipahi, müftü, naip, imam atamalarında rüşvet, kayırma ve benzeri yöntemlerin geçerli olması,

Osmanlı toplum yapısını ciddi biçimde sarsmış ve merkezi yönetimi çöktürmüştür.

⁶ 8 Temmuz 1933 tarihinde Osmanlı Devleti'nin Rusya ile imzaladığı Hünkâr İskelesi Antlaşmasından rahatsız olan İngiltere (dolayısıyla Fransa, Avusturya, Prusya) Mısır'da yaşanan Mehmet Ali Paşa sorununda Osmanlı Devleti yanında yer aldı. Bu tavır Osmanlı Devleti ile İngiltere arasında imzalanan 1838 Baltalimanı Ticaret Anlaşmasının yapılmasında etkili oldu.

⁷ İlber Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihi**, Ankara: TODAİE Yayını, 1979, ss. 264-267.

Yüzyıllarca amacına uygun bir biçimde işleyen Osmanlı taşra yönetimi ile İmparatorluğun duraklama ve gerileme dönemlerinde merkezi yönetim gibi temelinden sarsılarak uzun süreli bir çözülme sürecine girmiştir. Merkezi otorite eyaletlerdeki geleneksel etkinliğini zaten yitirmiştir.

Taşra yönetim sisteminin temelini oluşturan Tımar Rejiminin bozulması sonucunda küçük dirlik sahibi tımarlı sipahilerin dağılarak anarşi ögesine dönüşmeleri,

Vezir rütbesini almış, beylerbeyi ya da vali olmaya hak kazanmış olanların sayılarındaki artışa karşılık eyalet sayısının sınırlı olması nedeniyle bazı sancakların eyaletlerden ayrılarak, buraların yönetim ve gelirlerinin “ arpalık” olarak bu kişilere verilmesi, bu kişilerin de bu bölgeleri yerlerine atadıkları önceleri müsellim, kaymakam daha sonraları da mütesellim diye adlandırılan vekiller eliyle yönetmeleri,

Enflasyon baskısını azaltmak ve hazine gelirlerini artırmak amacıyla başvurulmuş iltizam sisteminde, mültezimlerin ödemekle yükümlü oldukları vergi gelirlerini fazlasıyla sağlamak amacıyla vergi yükümlüsü köylü üzerinde baskı yöntemlerine başvurmaları,

Kolluk güçleri, kadılar ve diğer resmi görevlilerin bu haksız uygulamalar karşısında görevlerini yerine getirmemeleri,

Kamu işlerinin belli bir çıkar karşılığında (rüşvet) yerine getirilmesinin bir gelenek haline gelmesi,

Vakıfların da amaçlarından saparak mütevellilerin çıkar aracı haline gelmesi,

Nedenleriyle taşrada da devlet işleyişi ve kamu hizmetleri tam bir çöküş sürecine girmiştir.⁸

II- MUHASSILLIK MECLİSLERİ

A- KURULUŞ BİÇİMLERİ

Tanzimat yöneticileri taşra yönetiminin yeniden düzenlenmesiyle gelirlerin artması ve istikrarlı bir yönetimin yerleşmesini sağlamak istiyorlardı.⁹ Yerel özerkliği ve yerel demokrasiyi yerleştirmek gibi bir niyetleri yoktu. Çünkü tanzimatçı devlet adamı için gerekli olan şey hürriyet değil, kazanç, mal ve can güvenliğinin sağlanmasıdır.¹⁰

⁸ Muzaffer Sencer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, İstanbul: Alan Yayıncılık, 1986, ss. 57-62
Musa Çadırcı, “Tanzimat’ın İlanı Sıralarında Türkiye’de Yönetim (1826-1839)”, TTK, Belleten, Cilt LI, Sayı 201, Ankara, Aralık 1987, s. 1216.

⁹ Oya Çitçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil*, Ankara: TODAİE Yayını, 1989, s. 51.

¹⁰ İlber Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, (1840-1870), Ankara: TODAİE Yayını, 1974, s. 4.

Bu nedenle maliye reformu Tanzimat'ın temelidir. Taşra yönetim yapısında yapılacak yeniden düzenleme çalışmaları ise merkezi yönetimin kontrolünde mali merkeziyetçiliği uygulamak için bir araç olarak düşünülmüştür.

Nitekim maliye yönetimi Tanzimat'ın ilanından sonra merkezi denetim ilkelerine göre yeni baştan düzenlendi ve her türlü gelirin doğrudan doğruya hazine adına toplanması ve her türlü giderin yine buradan ödenmesi ilkesi kabul edildi.¹¹

Bu ilke doğrultusunda, Gülhane Fermanında da yer aldığı üzere hiç bir faydası görülmeyen yıkıcı “İltizam Usulü” ve memurların türlü adlar altında halktan kendileri için aldıkları her türlü resim ve aidat kaldırılmıştır. Yapılan bu değişikliklerin yerine güdülen amacı doğrultusunda alınacak önlemler bir fermanla eyaletlere bildirilmiştir.¹² Tanzimatçı bürokratlar mülki ve mali reformları gerçekleştirebilecek altyapıya (araç, gereç, personel) sahip olmadıklarından yerel nüfuz gruplarının yardımlarını almayı, onlar aracılığı ile halkı yönlendirmeyi tercih ettiler.

Meclis-i Ahkam-ı Adliye tarafından hazırlanan Nizamnameye göre, Eyaletlerdeki sancak merkezlerine doğrudan Padişah tarafından vali yetkisinde ve validen bağımsız maliye memurları (muhasıll-ı emval) atanmıştır. Muhasılların yanına bir mal katibi, bir emlak ve nukud katibi verilmiştir. Vergi toplama işlerinde yardımcı olmak üzere eyalet ve sancaklarda görevli askerlerin bir kısmı da muhasıl emrine tahsis edilmiştir.¹³

Muhasıl gönderilen sancak merkezi ve kazalarda birer “büyük meclis” teşekkül ettirilmiştir. Bu meclis üyeleri muhasıl ve iki kâtibi ile o yerin kadısı, müftüsü, umur-u zabtiye amiri (askeri inzibat), müslüman vucuh-ı memlekette (memleket ileri gelenlerinden) dirayeti tecrübe edilmiş dört üye ve gayri müslim ahalî varsa, bunların metropolidi ve iki kocabaşı olarak on üç kişiden oluşmaktadır.¹⁴ Bu mec-

¹¹ Halil İnalçık, “Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkiler” TTK. **Belleten**. C.XXVIII, Sayı 112, Ankara, ss. 627, 628.

¹² Önlemleri içeren Ferman 1255 Aralık ayı sonlarında eyaletlere gönderilmiştir. Fermanda öngörülen önlemler başlangıçta Başkent’e yakın yerlerde uygulanmıştır.

¹³ İnalçık, **Tanzimatın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri**, s. 625.

Tanzimatın ilanından önce az da olsa var olan muhasıllar ile Tanzimatla birlikte getirilen muhasıllar arasında sadece isim benzerliği bulunmaktadır. Tanzimat öncesi muhasılları, geliri doğrudan doğruya. Padişaha ait hasırların yönetiminde görevli kimse iken Tanzimat sonrasında, tıpkı mutasarrıflar gibi bir eyalet veya sancağın hem valiliğini yapan hem de hasılatını toplayan kimse olarak bilinmektedir. Tanzimat ile birlikte yapılan bu düzenleme ile o zamana kadar vergi toplama işlerini yürüten Mutesellimler de tarihe karışmıştır. Bakınız, Musa Çadircı, **Tanzimatın İlanı Sıralarında Türkiye’de Yönetim**, (1826-1839), s. 1226.

¹⁴ Halil İnalçık, **Tanzimat ve Bulgar Meselesi**, İstanbul; Eren Yayıncılık ve Kitapçılık Ltd. Şti.1992, s. 6.

lisler için yapılacak seçimlerin esasları sonradan düzenlenen bir Nizamname ile belirlenmiştir. Bu nizamname hükümlerine göre, Müşirin (mareşal) bulunduğu sancak merkezinde meclisin doğal reisi müşirdir.¹⁵ Başında ferik (tümgeneral, korgeneral) olan sancak (liva) merkezlerinde Meclis Başkanlığına ferikler Padişah tayini ile Meclis Başkanı olabilirler. Ferik bu işi yapabilecek yetenekte değil ise meclis başkanlığı muhassıl, kadı ve zabtiye amiri arasında kura ile belirlenecektir.

Muhassıl olmayan kaza, kasaba ve köylerde beş kişiden oluşan “küçük meclisler” teşkil olunacaktır. Padişah fermanında küçük meclislerin kimlerden oluşacağı açıklanmamış, sadece “icabına göre tertibi” tavsiye olunmuştur. Sonradan düzenlenen Nizamname hükümlerine göre o yerin kadısı, mahalli jandarma amiri, muhassıl vekili ve mahallin ileri gelenlerinden (vücu) iki kişi meclisin üyesi olacaklardı. Hristiyan var ise, bu vücuttan biri hristiyan kocabaşı olacaktı.¹⁶

Muhassıllık Meclislerine (Memleket Meclisleri) memleket ileri gelenlerinden seçileceklerde aranan şartların neler olduğu ve nasıl seçilecekleri Meclis-i Ahkam-ı Adliyenin seçim için çıkardığı Nizamnamede açıklanmıştır. Nizamname hükümlerine göre, üyeliğe seçilecek kişiler, bulunduğu memleket ahalisinin en akıllı ve en muteber adamlarından olmalıdır. Devlet işlerinden anlamaları ve memleketin durumunu da iyi bilmeleri gerekir. Bu niteliklere sahip olanlar mahkemeye gidip önce isimlerini kaydetdireceklerdir. Bu işlemin yapılması ile adaylıklarını koymuş olurlar. Öte yandan seçmenlerin tespiti de ayrı bir prosedüre tabidir. Buna göre, kazalara bağlı köylerde ahalî biraraya toplanıp kur’a ile içlerinden beş kişi seçerdi. Kaza ahalisinin akıllı, söz anlar, emlak sahibi sakinlerinden, büyük şehirler için 50, orta büyüklükteki yerler için 30 ve küçük yerler için 20 seçmen kura ile tespit edilirdi. Kura ile tespit edilen bu seçmenler biraraya toplanır ve meclis üyeliğine adaylığını koyanları seçme işlemine başlarlar. Seçimden önce veya sonra herhangi bir kişiye baskı ve propaganda yapılması yasaktır. Mahkemeye gidip kayıt yaptıran adayların oylamasında isteyen seçmenler bir tarafa, istemeyenler öbür tarafa geçerlerdi. Eğer isteyenler çok ise o aday seçilmiş olurdu. Oyların eşitliği halinde “kura-i şer’iyye”ye başvurulurdu.¹⁷

¹⁵ 2 Eylül 1836 da Valilik unvanı “Müşir” olarak değiştirildi. Bakmız, Musa Çadircı, **Tanzimatın İlanı Sıralarında Türkiye’de Yönetim** (1826-1839), s. 1221.

¹⁶ İlber Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Ankara Hil Yayını 1985, ss. 20-23.

Ortaylı, **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler**, ss. 15,16

Çitçi, **Yerel Yönetimlerde Temsil**, ss. 51-56

İnalçık, **Tanzimat’ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri**, ss. 625-627

¹⁷ İlber Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Ankara; Hil Yayını, 1985, ss. 20-23

Tanzimat ilkeleri her yerde uygulanmadığı için meclisler de memleketin tamamında kurulmadı, ancak günden güne yaygınlaştı. Uygulamada Nizamname hükümlerine tam uyulmadığı gibi meclislerin kuruluşunda zorlamalar da görülmüş, özellikle üye sayısı konusunda, Nizamname hükümleri aynen yerine getirilmemiştir.

B- ÇALIŞMA USUL VE ESASLARI

Meclis üyelerinin, vergi salınması ve toplanması gibi konularda kimseye merhametsizlik etmeden veya adam kayırmadan, devlet yararına ve iyi yönetim için çalışacaklarına dair kadı ve müftü önünde yemin etmeleri gerekir. Belde müftüsünün dahi hakim önünde yemin etmesi gerekir. Gayrimüslim üyeler de kendi dinlerine göre yemin ederlerdi. Yolsuzluğu görülen üyeler Ceza Kanunnamesine göre cezalandırılacaktır. Meclis çalışmaya başlamadan önce, seçimle gelen üyelerden biri sandık emini olarak atanıyordu.¹⁸

Meclis toplantıları umuma açık değildir. Meclis görüşmeleri esnasında dışardan işi olmayan bir kişinin meclise girmesi yasaktır. Meclis toplantılarının gündemi görüşmelerin cereyan tarzı hakkında halka bilgi verilemez. Alınan ve alınacak kararlarla ilgili olarak ta meclis dışında eleştiri ve önerilerde bulunulamaz. Bu tutum, şüphesiz ki, Tanzimat hareketine karşı doğacak tepkiler ve çeşitli etnik başkaldırıların yaratacağı karışıklıkları önleme endişesinden ileri geliyordu.

Meclis görüşmeleri esnasında söz kesilmez ve çoğunlukla karar verilirdi. Görüşmeler sonunda alınan kararlar kâtipler tarafından okunurdu. Alınan karar memleketin kolluk hizmetleri ile ilgili ise sancağın müşirine, mali hizmetlerle ilgili ise merkezi hükümete takdim edilirdi.¹⁹

Nizamnamenin 18. Bendi, Hükümet memurları dışında, seçilmiş meclis üyelerine maaş bağlanmasını öngörmüştür. Bu bend hükmüne göre, “meclislere seçilen üyelere verilecek aylık, önceden tespit ve ilan olunmayıp, seçilenlerin durumuna göre; muhassıl, hakim ve zabtiye memuru arasında kararlaştırılacaktır.” Tespit edilen aylıklar onay için Hükümet merkezine gönderilirdi. Aylıklar giderek mâliyeye büyük külfet olmaya başladı. Bu nedenle daha sonra bu usul kaldırıldı ve Osmanlı taşra yönetiminde bu gibi kurullara üye olanların fahri görevli oldukları hususu nizamname ve kanunlarda (1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1877 Belediye Kanunu) açıkça belirtildi.²⁰

¹⁸ Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 21.

¹⁹ Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, s. 21.

²⁰ İnalçık, *Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri*, s. 627. Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, s. 23.

Meclislerin çalışmasının bazen merkezi hükümet memurlarının baskısı, bazen üyelerin kendi aralarında ve memurlarla çatışması yüzünden aksadığı olmuştur. Toplantıların da düzenli olarak yapıldığı söylenemez. Ancak, meclis üyeleri aralarında anlaşmış ve faal önderler bulunursa etkili olmuşlardır.

C- GÖREV VE YETKİLERİ

Meclis-i Ahkâm-ı Vala tarafından eyaletlere atanan, vali yetkisinde ancak, validen bağımsız görev yapan Muhassıllar ellerine verilen talimatı gittikleri yerlerde bütün memleket ileri gelenleri önünde okuyup, anlamını açıklamak ve bundan sonra da her yerde kurulan meclislerin (Muhassıl Meclisleri) üyeleri ile birlikte memleketin durumuna göre verginin tespit, tevzi ve peşin tahsilini yapmak, gerekli masrafları (ödemeler ve maaşlar) bu meblağdan düştükten sonra artanını hâzineye göndermekle görevliydi.

Bu görevin yerine getirilmesinde muhassıllara yardımcı olan meclislerden küçük kaza meclisleri, her üç ayda bir toplanıyor, gelir ve giderleri inceleyip, aşar ve rüsumatı üzerine alan kimselerin borcu olup olmadığını, tahsis olunan vergilerin miktarını ve toplanıp toplanmadığını saptayıp, zabıt ve borç defterini sancakta mutasarrıfa, kazada kaymakama veriyorlardı. Bu küçük meclislerin görüş ve kararları, onaylanmak üzere bağlı oldukları liva merkezlerinde bulunan Büyük Muhassıllık Meclisine gönderiliyordu. Kesin karar bu mecliste yapılan görüşme sonucunda veriliyor, gerektiğinde hükümetin görüşü ve izni isteniyordu.

Büyük Muhassıllık Meclisleri haftada 2-3 gün toplanarak mülki, adli, mali işleri ile memleketin diğer Özel ve genel sorunlarını görüşüp karar almaya yetkilidirler. Keza, Tanzimat esaslarına aykırı olan vergi ve sair suçları takip etmeye ve şer'i kanunlara göre suçluları yargılayıp karar vermeye yetkileri vardır. Ancak, hırsızlık, yaralama ve öldürme gibi suçlar merkezi hükümete bildirilecektir. Meclislerin bu yargılama yetkileri Nizami Mahkemeler kuruluncaya kadar devam etmiştir.²¹

Bu bağlamda meclisler, askere alma, vergilerin dağıtılması ve toplanması ile iç güvenliği sağlayan kolluk kuvvetlerinin yasalara uygun çalışıp çalışmadığının denetimi olmak üzere toplumsal yaşamın üç temel alanında önemli yetkilerle donatılmıştı. Ayrıca meclisler, bayındırlık harcamalarında belli tutara kadar doğrudan harcama yetkisine sahip kılınmışlardı. Bina ve yollara ilişkin imar işleri, halk sağlığı, eğitim ve öğretim alanlarında konulan kuralların izlenmesi, ölçü ve tartı aletlerinde ayarın denetimi, yönetimle ilgili şikâyetlerin karara bağlanması meclislerin görevleri arasında idi.²²

²¹ İnalçık, *Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri*, s. 627.

Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, ss. 13-20.

²² Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler, Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, Ankara: TODAİE Yayını, 1992, s. 80

D- SORUNLAR

Hiç kuşkusuz yerel meclislerin çalışmaları esnasında bazı sorunlar ortaya çıkmıştı. Müslüman meclis üyeleri genellikle servet ve emlak sahibi eski voyvoda ve ayan gibi kimselerdi.²³ Diğer taraftan gayrimüslim uyruklar adına bunların dini temsilcileri de Tanzimatın hükümleri gereği aynı yetkilere sahip olarak meclislerde görev yapıyorlardı. Bazı yerlerde müslüman üyeler yeni ortaklarına hakaret ve küçümseme duygularını saklamamışlarsa da yapılan şikayet üzerine Meclis-i Ahkâm-ı Adliyye çıkarttığı bir İrade-i Seniyye ile bütün eyaletlerde müslümanların gayrimüslim üyelere saygılı davranmasını şiddetle ihtar etmiştir.²⁴ Bu ihtardan sonra karşılıklı görüşme adabı yerleşmiştir.

Meclislerin seçim esasını düzenleyen Nizamname hükümlerine göre seçimlerde “açık oy açık sayım”a dayanan bir ilke benimsenmiş ve geniş bir tabanın katılımı sağlanmıştır. Kimi yerlerde de seçimler yapılamamış, atama usulü ile görevlendirmeler gerçekleştirilmişti. Sonuçta meclislerce seçilenler ya mülki amirin tayin ettikleri, ya da benzer şekilde gayrimüslim ileri gelenlerin saptadıkları, ya da yüksek rütbeli memurlarla anlaşılan yerel ileri gelenlerdi. Yerel ileri gelenler de genellikle servet ve emlak sahibi eski ayandı ve ayan gibi kişilerdi. Bu yapı içerisinde görev alan meclis üyeleri bir taraftan birbirleriyle çelişip, birbirlerini merkezin gözünde küçük düşürme veya azlettirme gayreti içersine girerken, diğer taraftan da merkezi hükümet görevlileriyle de çatışma içine girmişlerdir.²⁵ Bu durum hiç kuşkusuz başta mali konular olmak üzere diğer alanlarda da istenen başarının yakalanmasını en-

²³ Osmanlı taşra yönetim sisteminde, eyalet ve sancaktan sonra en küçük yönetim birimi voyvodalık idi. Başlangıçta has denilen gelir bölgelerinin yönetimini, sahibi adına yüklenen kimseye voyvoda deniliyordu. Daha sonra “serbest Umarların” vali veya mutasarrıflara verilen bazı gelirlerinin de voyvodalar tarafından yönetildiğini görüyoruz. Tımar sisteminin bozulması, iltizam usulünün yaygınlaşması, voyvodalığın gelişmesine neden olmuştur. Her yıl Mart ayı başında atanan, görev süreleri bir yıl olmakla birlikte daha uzun süre görev yapabilen voyvodalar, bölgelerinin vergilerini bizzat toplayarak hazineye veya ilgilie (vali veya mutasarrıfa) ödemekle yükümlüydüler. Bunun yanısıra yönetimlerine verilen yerin güvenliğini sağlamak ve istendiğinde halktan asker toplayıp seferlere katılmak görevleri idi.

Şehir ve kasabalarda hükümet görevlileriyle halk arsında, özellikle vergi ödenmesinde ve askere almada aracılık yapan ayanlar, vali, mütesellim ya da voyvoda gibi merkezde atanmıyordu. Kural olarak kadı, müftü, müderrisler, nakibül-eşraf kaymakamı, esnaf derneği yöneticileri ve iş bilir, sözden anlar birkaç kişi tarafından seçilirdi. Görevleri şehir, kasaba ve köylerden sefer sıralarında istenilen asker, yiyecek, malzeme ve benzeri gereksinimlerin karşılanmasında yönetici ve görevlilere yardımcı olmak, vergilerin dağıtım ve toplanmasında halkı temsilen hazır bulunmak idi. Bakınız, Musa Çadircı, Tanzimatın İlanı Sıralarında Türkiye’de Yönetim, (1826-1839), TTK, Belleten, Cilt LI, Sayı 201, Aralık 1987, s. 1222-1240

²⁴ Ortaylı, Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, s. 40

²⁵ Çiççi, Yerel Yönetimlerde Temsil, s. 52

gellemiştir.²⁶ Bu nedenledir ki 1839-1840 yılı gelirlerinin önemli bir kısmı toplanamadı.

Meclislerin çalışma ve başarısını gölgeleyen nedenlerden biri de kimi meclis üyelerinin vergi salmak gibi işlerde taraf tutmaları ve halkı kışkırtma gibi faaliyetleri gösterilebilir. Bu nedenle cezalandırılıp başka yerlere sürülen meclis üyeleri de olmuştur.²⁷

SONUÇ

16. yüzyıldan Tanzimat'a kadarki dönemde, Osmanlı İmparatorluğu'nun toplumsal yapısındaki değişme ve çözümlere bağlı olarak kamu yönetimi de bozulmuş, işlevini yerine getiremez olmuştur. Kamu yönetimini iyileştirmek, ona işlerlik kazandırmak amacıyla III. Selim döneminden başlayarak kimi yeniden düzenleme girişimlerinde bulunulmuşsa da reform hareketlerinin hız kazandığı dönem Tanzimat Dönemi olmuştur.²⁸ Bu bakımdan yenilikçi kimliği ile Tanzimat hareketi, tarihi oluş bakımından bağlı olduğu Sened-i İttifak (Ekim 1808) hareketinin geleneksel çizgisine zıt bir çizgide gelişmiştir.²⁹ Gelenekçi Osmanlı devlet anlayışından padişahın nefsinde toplanan devlet otoritesi, Tanzimat Fermanı'nın getirdiği belli ilke, kurum ve kuralları ile sınırlandırılmak istenmiştir. En önemlisi de tüm memleket halkına can, ırz, mal garantisi verilerek yasal güvence sağlanmış, vergilendirme ve askerlik hizmetinin adalet ilkelerine ve yasalara uygun olması öngörülmüştür. Tanzimat devlet adamları Ferman' da yer alan ilke ve kurumların gerçekleştirilmesi yolunda karşılıklı dikilen engelleri yenmek için herşeyden önce oldukça merkezîyetçi bir yönetim ve ona hizmet eden bir bürokrasi yaratmaya çalışmışlardır. Yerel meclisler ve halkın katılımı yoluyla yerel demokrasiyi gerçekleştirmek, yerel özerkliğin benimsenmesine katkı yapmak gibi bir amaçları yoktu. Mahalli halkın yönetime katılmalarını istemelerinin nedeni ise eyalet yönetimini reforma tabi tutmak içindi.³⁰

Gülhane Fermanı'nın ilanından sonra, eyalet ve sancak merkezlerine valilerin nüfuz ve yetkilerinin azaltılmasına yönelik muhassıl-ı emvallerin (bir tür vali) atanması ve onlara yardımcı olmak üzere, muhassıllık meclislerinin kurulması, kadılık teşkilatı mensuplarının daha sıkı merkeze bağlanması, bu arada bu teşkilat içerisinde yer alan naiblerin görevleriyle ilgili aldıkları (resm-i kısmet, resm-i tereke, ilan,

²⁶ Tekeli- Ortaylı, *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, s. 9.

²⁷ Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 42.

²⁸ Sencer, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 70.

²⁹ Halil İnalçık, *Sened-i İttifak ve Gülhane Hattı-ı Hümayunu*, TTK, *Bellekten*, C.XXVIII, sayı 112, Ankara, Ekim 1964, s. 603.

³⁰ Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, ss. 4,5.

hüccet, izinname, mürasele, seferiyye) resimleri kendi adlarına toplamalarının yasaklanması ve diğer memurlar gibi maaşa bağlanmaları vergi ve resimlerin benimsenen mali merkeziyetçilik ilkesi gereği muhassılı-ı emval ve muhassıllık meclisleri aracılığı ile toplatılmaya çalışılması hep bu amacın gerçekleştirilmesine yönelik girişimlerdi.³¹

Tanzimatçı grup daha başlangıçta, işleri yönetecek yetişkin kadroların olmamasının sıkıntısı içersindeydi. Merkez ve taşra (Eyalet) yönetiminde yapılması düşünülen mali, mülki ve adli reformlar için yeterli eleman yoktu. Tanzimatın ilanından çok sonraları bile valiler normal işleri yürütecek personele sahip olamadılar. Bu nedenle tüm sistemi merkeziyetçi bir yaklaşıma göre radikal değişikliklerle yenileyemediler, klasik kurum ve yöntemlere başvurmak zorunda kaldılar.³²

Yönetimde yeniliklerin ne biçimde ve ne ölçüde yerine getirildiğini denetlemek ve karşılaşılan güçlükleri saptamak üzere, 1840 yılında oluşturulan denetleme kurullarından olumlu sonuç alınamadı. 1842 yılında yapılan ikinci denetim (teftiş) girişimi de (anadolu ve Rumeli'ye teftişe yetkili iki kişinin görevlendirilmesi şeklinde) girişimi de başarılı olmadı. 12 Kasım 1850'de Meclis-i Vala, müfettişlerin vali, kaymakam, kaza müdürlerini nasıl denetleyeceğini, başarılı olanların taltif usulünü öngören bir talimatname hazırladı. Bir yıl kadar kaza kaza dolaşan müfettişlerin bu çalışmaları, 1851 yılında Sadrazam emriyle sancak merkezlerinde yapılacak araştırmaya dönüştü. Sonuçta, bu çabalar daha sonra denenecek "İmar Meclisleri" uygulamasında olduğu gibi arzu edilen amaca ulaşamadı.³³

Bu dönemde de yöneticilerin atanmasında kayırma, rüşvet, sürgün yöntemlerinin etkili olması, valilerin yetkilerinin kısıtlanması nedeniyle emniyet ve asayiş hizmetlerinde önemli sorunların doğması, iltizam usulünün kaldırılmasından sonra servete göre vergi ödeme prensibinin uygulanması nedeniyle eskisine göre daha çok vergi ödemek durumunda kalan veya muafiyeti kalkan kişilerin yarattıkları huzursuzluklar, mali ve yönetsel reformların gerçekleştirilmesinde başarıya ulaşılmasını engelledi. Bu nedenlerle 1841 yılından itibaren iltizam usulüne geri dönmüş, Ocak 1849 da Padişah Abdülmecid'in onayı ile çıkarılan bir nizamname ile meclislerde hükümet görevlilerinin statüsü ve ağırlığı artırılmış, 1852 yılında yayımlanan bir fermanla da muhassıl, defterdar (ya da malmüdürleri) ve kolluk amirleri valinin yönetimine verilmiş, valilerin genel düzenin sağlanması konusunda yetkileri genişletilmiştir.³⁴

³¹ İnalıcı, **Tanzimat'ın Uygulanması ve Sosyal Tepkileri**, ss. 625-627.

³² Tekeli - **Ortaylı, Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, s. 8.

³³ Musa Çadırcı, **Tanzimat Döneminde Türkiye'de Yönetim (1839- 1856)**,TTK, **Belleten**, Cilt LU, Sayı 203, Ağustos 1988, ss. 606-626.

³⁴ Sencer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, s. 78.

Muhassıllık meclislerinin özellikle vergi toplama konusunda başarılı olamamaları mali karışıklığı artırdı. 1839-1840 yılı gelirlerinin önemli bir kısmı toplanamadı, Padişah Abdülmecid'in Reşit Paşa'yı 31 Mart 1841 de azletmesinden sonra göreve gelen Rıza Paşa muhassıllıkları kaldırdı. Valilere güvenlik görevlerine ek olarak mali görevler de verildi. Muhassılların başkanlığında görev yapan bu meclisler, Memleket Meclisleri adı altında görevlerine devam etmişlerdir.³⁵ Bu durum 1864 tarihli İdare-i Vilayet Nizamnamesi ile yöneticilere (Vali, Mutasarrıf, Kaymakam) bağlı olarak çalışan İdare Meclislerinin oluşturulmasına kadar devam etmiştir.³⁶

Tanzimatın ilanından sonra İmparatorluğun taşra yönetiminde görev yapan "Muhassıllık Meclislerinin" oluşturulmasında, uygulanan seçim ve temsil yöntemini bugün ilkel bir yöntem olarak nitelendirmek mümkündür. Ayrıca İmparatorluğun her tarafında uygulanmadığı da açıktır.³⁷ Ancak "seçim" ilk kez bu deneyimle doğdu ve yasallaştı. Müslüman olanlar ve olmayanlar ilk kez bu meclislerde eşit bir biçimde, aynı koşullarda görev aldılar. Sağlık, imar, vergi, asayiş gibi yerel sorunların çözümünde ilk kez söz sahibi oldular, yönetime sınırlı da olsa katıldılar. Onun içindir ki bu girişimler Türkiye'de yerel yönetim geleneğinin çekirdeği sayılmıştır.³⁸

³⁵ Ortaylı, *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, s. 43.

³⁶ Sencer, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 79.

³⁷ Çitçi, *Yerel Yönetimlerde Temsil*, ss. 5132.

³⁸ Ortaylı, *Türkiye İdare Tarihi*, s. 270.

İNSAN HAKLARI

Dr. İlhan AKBULUT
Hakim Albay

GİRİŞ

İnsan Hakları konusunun Türkiye'nin uzun vadeli çıkarları bakımından giderek önem kazandığı bilinmektedir. Avrupa İnsan Hakları Komisyonunun ülkemiz aleyhine yapılan başvuruların, yargısal ağırlıklı sonuçlarının yanında siyasal sonuçları da olmaktadır. Bu sonuçların aleyhimize olması halinde bundan en çok Türkiye karşıtı çevreler yararlanmakta ve bu yüzden önemli sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu nedenle, AIHK'nun aleyhimizdeki kararının şekli ne olursa olsun neticede Türkiye'yi hedef alan insan hakları ihlalleri iddialarını kuvvetlendirici bir sonuç doğurmaktadır.

İnsan Hakları Hukuku, devletin gücünün ve ulusal egemenliğin sınırını oluşturmaktadır. İnsan hakları, demokrasinin çatışı olarak anlaşılmaktadır. Devletler; insan haklarının standartları, bağlayıcılığı ve uygulanması konularında uzlaşarak, anlaşma sağlarlar. Birleşmiş Milletler Örgütü, Avrupa Konseyi, Amerikan Devletleri Örgütü gibi bölgesel ve uluslararası örgütler tarafından hazırlanan, bölgesel ve uluslararası nitelikteki İnsan Hakları antlaşmaları ve sözleşmeleri; İnsan Hakları Hukuku'nun içeriğini, kaynağını oluşturmaktadır.

I- TARİHİ GELİŞİM

İnsanların toplumsallık özelliği birbirleriyle barış içinde, birbirlerinin hak ve hukukuna el atmadan yaşamasını zorunlu kılmaktadır. İnsanlar toplu halde yaşamaya başlamalarıyla birlikte haksızlıklara karşı tepkilerini de göstermişlerdir. Böylece adalet ve eşitlik kavramları ortaya çıkmıştır. Adalet duygusu, başkalarının haklarına saygı ve ihtimam göstermeyi gerektirir. Başkalarının haklarına tecavüz edenlerin yarattıkları zararları gidermeleri, adaletin tabii icabıdır. Karşılıklı zıt menfaatlerin çatışması halinde adaletin görevi, birbirine aykırı hak ve dilekler arasında denge yaratmak ve uğranılan zararları gidermektir.

Genel olarak "hak", hukuk nizamı tarafından himaye edilmiş ve bu himayeden istifade hak sahibinin iradesine bırakılmış olan menfaatlerdir. Hukuk nizamı tarafından sağlanmış olan haklar üzerinde yapılan hukuki muameleler veya meydana gelen

hukuki hadiselerle kazanılır veya kaybedilirler.

İnsanın kişiliği doğumuyla başlar ve ölümüyle sona erer. Hak yeteneği ise, sağ doğmak kaydıyla, ana karnına düştüğü an başlar (TKM.m.27). Her şahsın hak yeteneği vardır ve bu nedenle insanlar, yasa sınırları içinde, edinimlere ve yükümlere yetenekli olmada eşittir (TMK.m.8). Genel toplumsal etik değerleri ve hukuk kültürleri, insanların hak yeteneği itibarıyla ana karnına düştüğü andan başlayarak, insan olma özelliğinden dolayı, bir takım temel haklara ve özgürlüklere sahip olduğunu, zamansal veya toplumsal-mekânsal, kültürel derece farklılıklarına rağmen genel veya özel anlamda hep benimsenmiş ve savunulmuştur.¹

Her insanın, insan olarak doğumuyla birlikte bazı dokunulmaz, devredilmez ve vazgeçilmez temel haklara sahip olduğu düşüncesi 17. yüzyıldan itibaren zihinlerde yerleşmeye başlamıştır. İnsanın, insan olma vasfına atfen doğuştan bazı dokunulamaz, devredilemez ve vazgeçilemez haklara sahip olduğu ve bu hakların güvence altına alınması düşüncesi daha İngiltere’de 1215 tarihinde kabul edilen, Magna Charta (Büyük Berat) bildirgesinde belirtilmiştir.

Bu temel Bildirge’nin, 1,20-21,23,28,30,38-42 ve 45. maddeleri doğrudan veya dolaylı nitelikte insan hak ve temel özgürlüklerini düzenlemektedir. Bildirge’nin 40. maddesi yasalar önünde eşitlik ilkesini benimsemektedir.

Yine İngiltere’de 1679’da yürürlüğe giren “Habeas-Corpus-Akte” (Vücuda Sahip Ol) ile, keyfi tutuklama engellenmiş, yargıç kararı olmadan kimsenin tutuklanamayacağını, suçüstü olayları dışında, yargıç kararı olmaksızın tutuklamanın ancak, suçluluğu hakkında kuvvetli emare bulunan kişilerin, kaçması ihtimalini güçlendiren olaylar varsa veya delillerin bertaraf edilmesi, değiştirilmesi, gizlenmesi, tanıkların yalan tanıklığa veya tanıklıktan kaçınmaya yöneltilmesi gibi güçlü olasılıkların zorunlu kıldığı nedenler gereği yapılması halinde ise, tutuklananın en geç 48 saat içinde yargıç önüne çıkarılması ve tutuklamanın en kısa sürede tutuklananın yakınlarına bildirilmesi esasları hükümleştirilmiş ve bir ceza tertibi olarak deniz aşırı bölgelere sürgüne gönderilme ağır kanuni şartlara bağlanarak, bu konuda her türlü idari eylem ve işlem yasa maddeleriyle zorunlu yargı denetimine alınarak, sanık hakları ve tutuklu güvence altına alınmıştır.

1689 tarihinde kabul edilen “Bill of Rights” (Haklar Yasası), Başlangıç bölümü ve onu izleyen ilk 13 madde ile getirilen düzenlemeler, Krallık-Parlamento ilişkisinde hukuken üstünlüğünü güvence altına almıştır.

İnsan hakları ve buna bağlı olan temel özgürlükleri konusunda en kapsamlı düzenleme, 12 Haziran 1776’da kabul edilen “Temel Haklar Virginia Bildirgesidir. Bu bildirge, insanların doğuştan eşit ve özgür olduklarına ve insanın kişiliğine bağlı, do-

¹ GENÇ, Mehmet, **İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri, Ulusal ve Uluslararası Temel Mevzuatlar**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakti Yayın No: 16, Bursa 1997, s. 9.

kunulmaz, vazgeçilmez, devredilmez haklarının olduğunu hükümleştirmiştir.²

İnsan Haklarının uluslararası alanda bir değer ifade edebilmesinde ilk adım 1789 Fransız “İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirgesi”dir. Bu bildirge ile o tarihlere kadar hiçbir değer ifade etmeyen insana, büyük çapta haklar ve özgürlükler tanınarak yasalarda yer alması sağlanmıştır. Nitekim, 24 Haziran 1793 tarihli Fransız Anayasasının 35 ayrı maddesi ile insana insanca yaşayabilmesi, özgürce davranabilmesi için çeşitli haklar tanınmıştır.

Birinci Dünya Savaşı’nı takip eden yıllarda Dünya Barışını sağlamak amacıyla 1920’de oluşturulan Uluslar Topluluğu, dünyayı ikinci bir toplu savaşa sürüklemekten alıkoymamıştır. Bir insanlık suçu niteliğinde olan İkinci Dünya Savaşı, insanlık toplumunu, varlığını tehdit eden ve birey olarak insanı hiçe sayan savaşlara karşı etkin önlemler almaya zorlamıştır. Dünya barışı ve insan kişiliğinin ancak ulusların ortak ilgi ve gözetimiyle korunabileceği bilinciyle denetleyici ve gözetici bir uluslararası örgüte ve düzenleyici belgelere duyulan gereksinme yoğunlaşmıştır.

Bu tür uluslararası örgütün ilk habercisi olan belge, 14 Ağustos 1941 tarihli Atlantik Bildirgesi’dir. F.D. Roosevelt ve W. Churchill tarafından yayınlanan ve sonradan 47 devlet tarafından imzalanan Atlantik Bildirgesinde “Ulusların kendi sınırları içinde özgürce hareket edebilmelerini sağlayacak, endişe ve yokluktan uzak bir hayat sürmelerini güvence altına alacak bir barış” için “geniş ve sürekli bir güvenlik sisteminin kurulması” öngörülmüştür.³ Bu belgeyi, 1 Ocak 1942’de imzalanan “Birleşmiş Milletler Bildirgesi” izlemiştir.

İnsan Haklarının tüm dünyada sürekli korunabilmesi yolunda bir çalışma da, 1944’deki “Dumbarton Oaks Önerileri”dir. Burada Birleşmiş Milletler adıyla “Uluslararası ekonomik, toplumsal ve insancıl sorunların çözümünü kolaylaştırmak, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı duyurmak görevini yüklenecek” bir uluslararası örgütün kurulması öngörülmüştür.⁴

Sözügeçen öneriler, Birleşmiş Milletler Antlaşması’nı hazırlayıp imzaya açan San Francisco Konferansı’nın temel ilkelerini oluşturmuştur. Bu Antlaşma, aralarında Türkiye’nin de bulunduğu 50 devlet tarafından 26 Haziran 1945’de imzalanarak yeterli sayıda onay aldıktan sonra aynı yılın 24 Ekim’inde yürürlüğe girmiştir. Antlaşmayla oluşturulan Uluslararası Adalet Divanı’nın Antlaşma metnine ekli Statüsü bu metinden sayılmıştır.

Birleşmiş Milletler Antlaşması, özellikle Önsözü ve 1. maddesinde dünya barışı ve insan hakları ülküsünden yola çıkarak bunların gerçekleşip korunmasının ge-

² GENÇ, Mehmet, a.g.e., s. 11.

³ SENCER, Muzaffer, **Belgelerle İnsan Hakları**, İstanbul 1988, s. 1.

⁴ SENCER, Muzaffer, a.g.e., s. 1.; MERAY, Seha L., **Devletler Hukukuna Giriş**, 2. Cilt, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 1975, s. 194.

reğini ve önemini vurgulamıştır. Bildiri, kendi deyişleyle "“bir insan yaşamı içinde iki kez insanlığa anlatılmaz acılar getiren savaş felaketinden gelecek kuşakları korumaya, temel insan haklarına, kişinin onur ve değerine, erkeklerle kadınların ve büyük uluslarla küçük ulusların hak eşitliğine olan inancını” belirtmiştir. Bu amaçlara ulaşabilmek için barış ve güvenliği korumak üzere uluslararası güçbirliğini ve tüm halkların ekonomik ve toplumsal gelişmesini sağlamak üzere ulusların işbirliğini öngörmüştür.

Birleşmiş Milletler’in amaçlarını sayan 1. Maddesine göre bunlar; a) Uluslararası barış ve güvenliği korumak, b) Uluslararası hak eşitliği ve ulusların kendi yazgılarını belirleme hakkına dayalı ilişkiler geliştirmek, c) Uluslararası sorunların çözümü ve ırk, cinsiyet, dil ya da din ayrımı gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygının geliştirilip güçlendirilmesi yolunda uluslararası işbirliğini sağlamaktır.

Birleşmiş Milletler Örgütü’nün bu amaçlarına varması için uyması gerekecek ilkeler, Andlaşma’nın 2. maddesinde yedi fıkra altında toplanmıştır.⁵ Bu ilkeler, özellikle, Örgüt’ün başta gelen amacı olan, “Uluslararası barış ve güvenliğin korunmasıyla” ilgili görünmektedir.

İlk ilke (Madde 2, fıkra I), Örgüt’ün, “bütün üyelerin egemen eşitliği” üzerine kurulduğunu belirtmektedir.⁶ İkinci ilke fıkra 2), Örgüt üyelerinin, Andlaşma gereğince üzerlerine aldıkları bütün yükümleri “iyi niyetle” yerine getireceklerini öngörmektedir. Bu ilke, kendiliğinden anlaşılan bir niteliği olsa da ve her hukuk düzeninin kurulmasında gerekli bulunsu da, Andlaşma’nın temel ilkelerinden biri olarak belirtilmesinde fayda görülmüştür. Örgüt’ün üçüncü ilkesi (fıkra 3), Örgüt üyelerinin uluslararası nitelikteki uyumsuzluklarını, uluslararası barış ve güvenliği ve adaleti tehlikeye koymayacak biçimde, barışçı yollarla çözmelerini öngörmektedir. Dördüncü ilke (fıkra 4) şöyledir: “Örgüt’ün üyeleri, uluslararası ilişkilerinde gerek herhangi bir başka Devletin toprak bütünlüğüne ya da siyasal bağımsızlığına karşı, gerekse Birleşmiş Milletlerin amaçlarıyla bağdaşmayacak herhangi bir biçimde, kuvvet kullanılması tehdidine ya da kuvvet kullanılmasına başvurmadan kaçınırlar”. Beşinci ilke (fıkra 5), Örgüt Üyelerinin, Örgüt’çe, Andlaşma gereğince kalkışılacak herhangi bir girişime yardımda bulunacaklarını ve Örgüt’çe kendisine karşı önleyici ve zorlayıcı önlemler alınan Devlete yardım etmekten kaçınacaklarını belirtmektedir. Birleşmiş Milletlerin altıncı ilkesi (fıkra 6), Örgüt’e üye olmayan Devletlerle ilgilidir. Bu fıkraya göre, Örgüt, Birleşmiş Milletler üyesi olmayan Devletlerin, uluslararası barış ve güvenliğin korunmasının gerektirdiği ölçüde, bu ilkelere uygun davranmasını sağlar. Son olarak, Birleşmiş Milletlerin yedinci ilkesi (fıkra 7), ulusal

⁵ Goodrich ve Hambro, **Birleşmiş Milletler Andlaşması: Şerh ve Vesikalar** (Çev. İlhan LÜTEM), İstanbul, 1954, s. 104-129.

⁶ Geniş bilgi için Bknz. A. ÖZMAN, “Devletlerin egemenliği ve milletlerarası teşekküller”, **Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XXI, 1964, s. 53-121.

yetki konusunu düzenlemektedir. Her devletin iç işlerine karışılması yasaklanmıştır.

Birleşmiş Milletler, kesinlikle bir Üst-Devlet değildir. Yani üyeleri olan Devletlerin kararlar çerçevesi dışında işlem ve eylemde bulunmaz. Örgüt tüm üyelerin egemen eşitliği ilkesine dayanmakla birlikte, her üyenin Andlaşmayla üstlendiği yükümlülükleri vardır. Bunların başında, uluslararası anlaşmazlıkların barışçı yollardan çözülmesi gelir.

İnsan hak ve özgürlüklerine saygıyı temel amaçlarından biri sayan Birleşmiş Milletler Örgütünün her organı bu amacın gerçekleştirilmesi görevini üstlenmekle birlikte, bu organlar arasında doğrudan insan haklarıyla ilgili olanlar; Genel Kurul, Ekonomik ve Toplumsal Konsey ve İnsan Hakları Komisyonu’dur.

Antlaşmanın 13. maddesinde Genel Kurul’a “herkes için insan hakları ve temel özgürlüklerin gerçekleştirilmesine yardımcı olmak” amacıyla “incelemeler yapmak ve tavsiyelerde bulunmak” görevi verilmiştir.

Örgütün insan haklarıyla ilgili organı Ekonomik ve Toplumsal Konsey’dir. Antlaşmaya göre Konsey, “herkes için insan haklarının ve temel özgürlüklerin saygı gözetilmesini sağlamak” amacıyla önerilerde ve çeşitli girişimlerde bulunabilen bir organdır.⁷

Birleşmiş Milletler’in insan haklarıyla birinci elden ilgili alt organıysa, Ekonomik ve Toplumsal Konsey tarafından 1946’da oluşturulan “İnsan Hakları Komisyonu”dur.⁸ Kendi girişimiyle olduğu gibi, Genel Kurul ya da Ekonomik ve Toplumsal Konsey’in istemi üzerine çalışan bu komisyon’un işlevi, insan haklarıyla ilgili her konuda inceleme ve tavsiyelerde bulunmaktır.

İnsan Hakları alanında ilk önemli adım, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nda 10 Aralık 1948 tarihinde kabul ve ilan edilen “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi” ile olmuştur. Bir uluslararası sözleşme mahiyetinde olan bu bildiri Türkiye tarafından 27 Mayıs 1949 tarihinde onaylanarak kabul edilmiştir. Bu bildiri ile teminat altına alınan bazı önemli temel hak ve özgürlükler şunlardır:

- Bütün insanlar hürdür. Haysiyet ve haklar bakımından eşit doğarlar.
- Herkes ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi ve diğer herhangi bir neden gözetilmeksizin bütün temel hürriyetlerden eşit istifade eder.
- Yaşamak, hürriyet ve kişi emniyeti her ferdin hakkıdır.

⁷ DELBEZ, L., “Les pouvoirs du Conseil Economique et Social”, La Technique et les Principes du Droit Public-Etudes en l’Honneur de Georges Scelle, Paris 1950, C. I, s. 218-240 (Türkçe çevirisi: İ. Lüttem, “Ekonomik ve Sosyal Meclisin Yetkileri”. **Ankara Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. VIII, Sayı: 3-4, 1961, s. 149-169.

⁸ MERAY, Seha, L., a.g.e., s. 222.

- Hiçkimse köle yapılamaz ve kimseye işkence ya da haysiyet kırıcı davranışta bulunulamaz.
- Herkes kanun önünde eşittir. Kimse keyfi olarak tutuklanamaz.
- Herkesin bağımsız ve adil bir mahkemede yargılanma hakkı vardır.
- Her şahsın fikir, vicdan ve din hürriyeti vardır.

Beyanname somut bir takım hak ve özgürlükleri bu şekilde saydıktan sonra 30. maddesinde; “Bu beyannamenin hiçbir hükmü, herhangi bir devlete, zümreye ya da ferde, bu beyannamede ilan olunan hak ve hürriyetleri yok etmeye yönelik bir faaliyete girişme ya da eylemde bulunma hakkını verir şekilde yorumlanamaz” şeklinde bir ana kural tesis etmiştir.

Günümüzde giderek genişleyen gösterişçi ve kalabalık örgütlenmesi ve 50 yılı aşkın geçmişiyile Birleşmiş Milletler, kimi bölgesel ve yerel sorunların çözümünde başarılı olmuşsa da, kuruluş ve işleyişinden kaynaklanan yapısal özelliklerinden ötürü kendisinden beklenen etkinliği gösterememiştir.

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra Avrupa ülkelerinde birlikte hareket etme fikri olmuş, 1948 yılında La Haye’de Avrupa Kongresi toplantıya çağırılmıştır. Çağrını yapanlar “Avrupa Hareketleri Milletlerarası Koordinasyon Komitesi” adı altında ortaya çıkmıştır. Avrupa Kongresi, İnsan Hakları Anayasasının hazırlanmasına ve bu Anayasa hükümlerine uyulmasını sağlamak amacıyla gerekli yaptırımları uygulamakla görevli bir yüce divan kurulmasına karar vermiştir. Bu kongrede oluşturulan “Avrupa Hareketi Milletlerarası Konseyi” 1949 yılı Şubat ayında düzenlediği konferans sonunda oluşturduğu hukuk komisyonuna “İnsan Haklarını Koruma Sözleşme Tasarısı”nı hazırlamak görevini vermiştir. Bu sözleşme kurulacak Avrupa Konseyi’ne katılacak devletlerin onayına sunulacaktır.⁹ 5 Mayıs 1949 tarihinde Londra’da Avrupa Konseyi kurulmuştur. Avrupa Konseyi Statüsünün bazı maddeleri insan haklarını amaç olarak belirtiyordu.¹⁰ Türkiye, bu Anlaşmayı 12 Aralık 1949 tarih ve 5456 sayılı Yasa ile onaylayarak Avrupa Konseyi üyesi olmuştur.

İnsan Haklarının yerine getirilmesi, ihlallerin önlenmesi, Avrupa Konseyinin amaçlarından biri olduğu kadar, aynı zamanda konsey üyeliğinin de bir koşulu olarak öngörülüyordu. Konsey Statüsünün 3. maddesinde üye devletlerin: hukukun üstünlüğü ilkesini ve egemenlik alanında bulunan insanların, insan haklarından ve temel özgürlüklerden yararlanma ilkesini kabul ettiği açıklanmıştır. Yine Konsey

⁹ ARIK, Fikret, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Çerçevesinde İnsan Haklarının Milletlerarası Korunması, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XV, No: 4, Ankara 1960, s. 116.

¹⁰ JACOBS, Francis G., The European Convention on Human Rights, Clarendon Press Oxford 1975, p. 1.; AZİZ, Aysel, “İnsan Hak ve Ana Özgürlüklerinin Avrupa Konseyi Çerçevesinde Korunması”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XXVI, Mart 1971, Sayı: 1, s. 246.

Statüsünün 8. maddesinde, 3. maddede anılan ilkeleri çiğneyen üye devletlerin Avrupa Konseyi'nden ihraç edilmesi sonucuna kadar varan yaptırımlar düzenlenmiştir. Avrupa Konseyi Bakanları Komitesine bağlı Danışma Asamblesi tarafından bütün hak ve özgürlüklerin nasıl güvence altına alınabileceği konusu açıklanmıştır. Buna göre; ilk olarak bütün taraf devletler, demokrasinin temel ilkelerine, zaman zaman tekrarlanacak özgür ve gizli oy esasına dayalı seçimlere uyacaklarına dair kendi kendilerini bağlamalıdır. İkinci olarak, insan haklarının tam bir güvencesinin sağlanması gayesiyle yine Danışma Asamblesi tarafından önerilen, Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi birimleri oluşturulmalıdır. Avrupa Konseyi kurulduktan hemen sonra insan hakları konusunda belirlenen ilkeler doğrultusunda insan haklarına saygıyı sağlama amaçlı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 4.11.1950 tarihinde 12 devlet tarafından imzalanmış ve 3 Eylül 1953 tarihinde de yürürlüğe girmiştir.¹¹

Sözleşme muhtelif tarihlerde imzalanan protokollerle de tamamlanmıştır. AİHS'de yer alan haklarda: Evrensel İnsan Hakları Bildirisinde sayılan haklardan çok değişik olmamakla birlikte, devletlerce doğrudan uygulanması olanaklı haklarla sınırlı tutulmuştur.¹² Sözleşmenin getirdiği güvence sistemi: sistemin yürütücüsü olan organların 18 Mayıs 1954 tarihinde Avrupa İnsan Hakları Komisyonu'nun 21 Ocak 1959'da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin seçilmesi ile işlemeye başlamıştır.¹³

4 Kasım 1950 tarihli AİHS'ni Türkiye, 10 Mart 1954 tarihinde onaylamıştır (6366 sayılı "İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesi ve Buna Ek Protokolün Tasdiki Hakkında Kanun", R.G. 19.3.1954, S. 8662). Türkiye'nin onaylama belgesi, Avrupa Konseyi Genel Sekreterliğine 18.5.1954 tarihinde depo edilmiştir. Sözleşme, Türkiye bakımından bu tarihte yürürlük kazanmıştır. AİHS ile düzenlenen haklar; Türkiye'de daha sonraki tarihlerde yapılmış olan 1961 ve 1983 Anayasalarında güvence altına alınarak, AİHS'de düzenlenen haklarla Anayasa'da güvence altına alınan haklar arasında eşitlik sağlanmıştır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Anayasamızın 90. maddesine göre yasa hükmündedir. Türkiye, AİHK'na kişisel başvuru hakkını 28 Ocak 1987 tarihinde, İnsan Hakları Divanı'nın zorunlu yargı yetkisini ise 22 Ocak 1990 tarihinde tanımıştır. Bu tanımanın sonucu olarak, Türkiye'nin yetki alanı içinde bulunan kişilerin insan hakları ihlali iddiası ile Türkiye'yi AİHK'na şikâyet edebilme yolu açılmıştır.

¹¹ YOKUŞ, Sevtap, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimine Etkisi**, İstanbul 1996, s. 8.

¹² ÇELİK, Edip, **Milletlerarası Hukuk**, Birinci Kitap. İstanbul 1987, s. 303.

¹³ GÖZBÜYÜK, Şeref, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Bireysel Başvuru Hakkı" **İnsan Hakları Yılı**, C. 9, 1987, s. 4.5.

Bu sözleşme ile getirilen ilkelerin başlıcaları şunlardır:

- Yaşam hakkı,
- İşkence yasağı,
- Kölelik ve zorla çalıştırma yasağı,
- Makul süre içinde adil ve tarafsız bir mahkemede yargılanabilme hakkı,
- Özel hayatına, meskenine ve haberleşme hürriyetine saygı gösterilmesini isteme hakkı,
- Düşünce, vicdan, din ve ifade özgürlüğü,
- Barışçı toplantı ve gösteri yapma hakkı ile dernek kurmak hakkı.

Sözleşme değişik zamanlarda kabul edilen ek protokollerle geliştirilmektedir. Türkiye bu protokollerden sadece, ölüm cezalarının kaldırılmasına ilişkin 6 numaralı protokolü imzalamamış olup, diğer tüm protokollere taraf olmuştur.

Sözleşme yasa gibi aynen uygulanabilir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de sözleşmenin, sadece sözleşmeye taraf devletlerin organlarını, hak ve özgürlüklere saygı göstermeye zorlamakla yetinmediğini, aynı zamanda organların, yönetim makamlarının ve diğer kuruluşların, kişilerin hak ve özgürlüklerini ihlal etmelerini önlemelerini istediğini açıklamaktadır. Türk Anayasa Mahkemesi de verdiği bazı kararlarla bu görüşe katılmaktadır.¹⁴

Anayasa Mahkemesinde ve Danıştay'da AİHS'ne dayanılarak talepte bulunulması da olanaklıdır. Sözleşme, yasa hükmünde olduğuna göre, O'na talep anlamında da dayanılması doğaldır. Bu konuda Sözleşme'ye taraf diğer bazı ülkelerdeki Yüksek Mahkemelerin, ezcümle Belçika Yüksek Mahkemesi ve Alman Mahkemesi gibi, yaklaşımı da sözleşme hükümlerine dayanılarak talepte bulunulabileceğini göstermektedir.

Anayasa Mahkemesi, 1962 yılından beri birçok kararında AİHS'ne atıfta bulunmuştur. Bazı kararlarında da Sözleşme kurallarını referans norm olarak kullanmıştır. Sözleşme kuralları, Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'ya uygunluk denetiminde esas aldığı normlar bloku içinde yer almıştır.¹⁵

Anayasa Mahkemesi, bazı kararlarında da Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni tek başına bağımsız bir ölçü olarak değil, Anayasa hükümlerine “destek ölçü norm” olarak kullanmıştır. Anayasa Mahkemesi Sözleşme'ye, denetlediği kuralın Anaya-

¹⁴ BİLGE, Suat, “İnsan Hakları Sözleşmesinin Türk Hukukundaki Yeri”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 1989/6, Yıl: 46, s. 987.

¹⁵ ALİFENDİOĞLU, Yılmaz, “Anayasa Mahkemesi'nin İnsan Hakları Konusundaki Genel Tavrı”, **Mülkiyeliler Birliği Dergisi**, Mayıs 1993, C. XVII, S. 155, s. 24.

sa'ya aykırı olduğunu saptarken dayandığı gibi, Anayasa'ya uygun bulurken de dayanmıştır.¹⁶

Anayasa Mahkemesi'nin ve Danıştay'ın son yıllarda vermiş olduğu kararlar, Türk hukukunda, iç hukukun tartışılmaz üstünlüğünün aşılması ve uluslararası normların doğrudan uygulama alanı bulması şeklinde değerlendirilebilir.¹⁷

Görüldüğü gibi, uluslararası insan hakları ve temel özgürlüklerine ilişkin değer sistemi ve özellikle uluslararası hukuk mevzuatı, bu konuda doğrudan uygulanabilirlik kabiliyetine sâhip olmaması nedeniyle biçimsel de olsa, ulusal devletlerin, bir hukuk devletinin temel ilkelerini ve kurumsallaşmasını benimsemesini, dolayısıyla demokratik bir toplum yapısı yaratma yükümünü ilkesel ve programsal nitelikte öngörmektedir.

İnsan hak ve temel özgürlüklerinin doğal sonucu olarak, bir hukuk devletinde idarenin yasaya bağlılığı şarttır. Yani idare edenle-idare edilenlerin ilişkisindeki idari eylemlerde ve işlemlerde yasanın hakim olması gereklidir. İdare hukukunun temel prensiplerinden biri olan “Kanunilik ilkesi”, yani idari faaliyetlerin keyfiyet içerecek eylem ve davranışlardan kaçınma yükümlülüğüyle, hiyerarşik olan idare hukuku kurallarına uyma mecburiyeti uyarınca, devletle-kişiler arası münasebeti düzenleyen yasaların genel olması ve insan onurunun gerektirdiği niteliklere sahip olması şarttır.

II- AVRUPA İNSAN HAKLARI SÖZLEŞMESİ ÇERÇEVESİNDE OLUŞTURULAN ORGANLAR

Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra, Avrupa'da siyasal örgütlenme alanına, geniş ya da yerel kapsamlı örgütlenme akımının somut sonuçlar verdiği görülmektedir. Avrupa Birliği düşüncesinin gelişmesi özellikle 20. yüzyılın ilk yarısında güç kazanmıştır. Birinci Dünya Savaşının sona ermesinden bu yana, Avrupa'nın birleştirilmesi doğrultusunda çeşitli akımlar doğmuş, çeşitli tasarılar ortaya atılmıştır.¹⁸

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile kurulan üç önemli mekanizma bulunmaktadır. Bunlar: Avrupa İnsan Hakları Komisyonu (European Commission of Human Rights); Avrupa İnsan Hakları Divanı (European Court of Human Rights); Bakanlar Komitesi (Committee of Ministers).

¹⁶ YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, “Avrupa İnsan Hakları Hukukunun Niteliği ve Türk Hukuk Düzenindeki Yeri Üzerine”, **İnsan Hakları Merkezi Dergisi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, C. II, S. 1, Mayıs 1994, s. 31.

¹⁷ KABAOĞLU, İbrahim Ö., **Özgürlükler Hukuku, İnsan Haklarının Hukuksal Yargısı Üzerine Bir Deneme**, Afa Yay. İstanbul 1993, s. 134.

¹⁸ Avrupa Örgütlerine toplu bakış için bkz: A. H.ROBERTSON, **European Institutions**, London, 1959.; E.B. HAAS, **The Uniting of Europe (Political, Social and Economic Forces, 1950-1957)**, London 1958.; M. BELOFF.

1. Avrupa İnsan Hakları Komisyonu

İnsan haklarıyla temel özgürlüklerini güvence altına alan ana belge olan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin yanısıra, gözetimiyle doğrudan ilgili organ ve kuruluşlar oluşturan ikinci ana belge de İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'dir. Bu sözleşme, Avrupa'nın ilk siyasal kuruluşu olan Avrupa Konseyi'nin ürünüdür. Avrupa Konseyi, "üyeleri arasında ortak varlıkları olan ülke ve ilkeleri korumak ve yaymak, üyelerin ekonomik ve toplumsal gelişmelerini sağlamak" amacıyla kurulmuştur. Avrupa Konseyi'nin amaçları arasında yer alan ve önemli ilkelerden biri, "İnsan haklarının ve temel özgürlüklerin geliştirilmesi ve korunması"dır. Avrupa Konseyi Statüsünün Başlangıç'ında, bağıtlı devletlerin, adalet ve uluslararası işbirliğine dayanan barışın güçlendirilmesinin, insan topluluğunun ve uygarlığın korunması için çok büyük önemine olan inanç belirtilmektedir; bu inançla, halkların ortak varlığı olan ve her gerçek demokrasinin dayandığı şahsi özgürlük, siyasal özgürlük ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin kaynağı bulunan düşünsel ve moral değerlere üyeler sarsılmaz biçimde bağlıdırlar. Bu duyguları besleyen Avrupa ülkeleri arasında daha sıkı bir ilişkinin kurulmasının faydalı olduğuna inanarak, statüye taraf Devletler, Avrupa Konseyi'ni kurduklarını açıklamaktadırlar.¹⁹ Görüldüğü gibi, Konsey'e üye olmak için aranan önemli koşul, Batı uygarlığının ve demokrasinin ilkelerini benimsemiş olmaktır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, esinlendiği İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nden daha dar kapsamlı olmakla birlikte, daha ileri düzeyde bir hukuksal belge niteliğindedir. Bu sözleşmeyle, insan haklarının etkin biçimde korunabilmesi için bölgesel bir düzen kurularak üye devletler kimi yükümlülükler altına sokulduğu gibi, bireyin uluslararası hukuktan doğan kimi haklarının bulunduğu kabul edilmiştir. Öz olarak söylemek gerekirse; adigeçen sözleşme, temel hak ve özgürlüklerin Avrupa düzeyindeki toplu güvencesidir. Bu güvence sözleşmecî devletlerin saygı göstermek zorunda olduğu uluslararası bir yargı mekanizmasıyla desteklenmiştir.²⁰

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 2. bölümünü Sözleşmenin 19. maddesi oluşturmaktadır. Madde ile; Yüksek sözleşmecî tarafların, yine bu sözleşme ile üstlenmiş oldukları yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, Avrupa İnsan Hakları Komisyonu'nun ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kurulması öngörülmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Komisyonu, yasalarla ve diğer temel düzenlemelerle garanti altına alınmış olan insan haklarını uygulamada etkili bir biçimde korunmasına yönelik bir kuruluştur. Komisyonun kuruluş amacı Avrupa Konseyine üye ülkeler arasında insan haklarını ve özgürlüklerini korumada başarısızlık gösteren ülkelere meydana gelen olaylarla ilgili olarak şikâyetlerin çözülmesini sağlayacak ko-

¹⁹ MERAY, Seha L., **a.g.e.**, s. 267.

²⁰ SENCER, Muzaffer, **a.g.e.**, s. 395.

misyon içi bir teşekkül oluşturmaktır. Avrupa İnsan Hakları Komisyonu, Sözleşmeye imza atan ülke sayısı kadar üyeden oluşmaktadır. Komisyon üyeleri altı yıl için seçilirler. Avrupa İnsan Hakları Komisyonunun temel amacı insan hakları bildirgesinde yazılı bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasını sağlamaktır.²¹

Sözleşmenin 20. maddesine göre, “Komisyon, Yüksek Sözleşmeci tarafların sayısına eşit sayıda üyeden oluşur. Komisyonunda aynı devletin uyruğu olan birden çok üye bulunamaz”.

Komisyon üyelerinin seçiminde, Avrupa Konseyi Statüsü’nde belirlenen Danışma Meclisi ve Bakanlar Komitesi etkilidir. Sözleşmeci tarafların, Danışma Meclisindeki temsilciler grubundan her biri, en az iki tanesi kendi uyruğunda olmak şartıyla üç aday gösterir. Danışma Meclisi bürosu tarafından hazırlanan listeden Bakanlar Komitesi, komisyon üyelerini salt çoğunlukla seçer. Adayların, ahlâk niteliği yüksek olan ve yüksek yargı görevine atanmak için gerekli nitelikleri taşıyanlar ve ulusal ya da uluslararası hukuk alanında yetkin olan kişiler arasından gösterileceği hükme bağlanmıştır.

Komisyon’un işleyişini ve yetkilerini düzenleyen bütün hükümler, AİHS’nin 24-37. maddeleri arasında ve Avrupa İnsan Hakları Komisyonu İçtüzüğünde yer almaktadır. Komisyon’un kişiler bakımından yetkisi, AİHS’nin birinci maddesi gereğince, Sözleşme’yi imzalayan devletlerin, ülkelerindeki vatandaşları ile sınırlı olmayıp, Sözleşme’ye taraf devletlerin geçici de olsa yargı yetki alanı içinde bulunan tüm kişiler için geçerlidir. Sözleşmeye taraf olan devlet, sözleşmeye taraf olduğu tarihten itibaren tüm eylem ve işlemlerinden dolayı sorumluluğu kabul etmiş demektir. Tabii ki bu sorumluluk “hak ve özgürlüklerin” korunması ile sınırlıdır.

Komisyon Strasbourg’da toplanır. Komisyon, ön koşullar açısından, başvurunun kabul edilebilir olup olmadığı hakkında bir karar verir. Eğer başvuruyu “Kabul Edilemez” bulursa, bu karar kesindir ve başvuruyu sonuçlandırır. Başvurunun kabul edilmesine karar vermesi durumunda:

- a. Başvuru ile ilgili olayları saptar ve önce dostça çözüm olasılığını araştırır. Uzlaşma sağlanırsa dostça çözüme gidilir. Dostça çözüm başvuruyu sonuçlandıran bir işlemdir.
- b. Dostça çözümlenen, kabul kararı kaldırılan veya kayıttan düşme kararı verilen başvurular için komisyon tarafından esas hakkında bir rapor hazırlanmaz.
- c. Dostça çözüme gidilmemesi halinde, komisyon sözleşmenin çiğnenip çiğnenmediğine ilişkin görüşünü belirten esas hakkındaki raporunu Bakanlar Komitesine gönderir. Bu raporda tekliflerini de belirtebilir.

²¹ ROBERTSON, A H. - MERRILLS, J.G. **Human Rights In Europe, A Study of The European Convention on Human Rights**, Third Edition, Manchester University Press 1996, p. 250.

d. Komisyonun esasa ilişkin olarak devletleri bağlayıcı bir karar verme yetkisi yoktur.

e. Komisyon esas hakkındaki raporu, Bakanlar Komitesine geldiği tarihten itibaren 3 ay içinde Komisyon ya da ilgili devlet tarafından Divana götürülmezse, Rapor Bakanlar Komitesinde görüşülür ve karara bağlanır.

2. İnsan Hakları Divanı

Komisyon tarafından dostça karara bağlanamayan bir konunun, yine komisyon tarafından mahkeme önüne götürülmesi olanaklıdır. Mahkemeye başvuru hakkı olan bir devletin de Mahkeme'ye başvurusu komisyon aracılığı ile olabilir. Komisyon dışında Mahkemeye doğrudan doğruya başvuru olanağı bulunmamaktadır. Bir başvurunun komisyon tarafından kabul edilebilir bulunması, esastan incelenerek hakkında şikâyet bulunan taraf devletlerin, sözleşme hükümlerine aykırı davrandığının saptanması, dostça çözüm girişimlerinin sonuçsuz kalması ve dostça çözüm girişimlerinin sonuçsuz kaldığının Komisyon'ca kabul edilmesi aşamalarından sonra ancak Mahkeme'ye başvuru yolu açılmaktadır.²²

Merkezi Strasbourg'da (İçtüzük Madde:15) olan İnsan Hakları Divanı, Avrupa Konseyi üyesi devletlerin sayısı kadar üye yargıçtan oluşur. Divan'ın aynı devlet uyruklüğünü taşıyan birden fazla üyesi olamaz. Divan yargıçları, Avrupa Konseyi Danışma Meclisi tarafından oy çokluğu ile seçilir. Divan önüne getirilen her davayı incelemek üzere yedi yargıçtan oluşan daire halinde çalışır. Divan Yargılama Usulü Tüzüğü 16. Madde uyarınca, Divan Başkanı'nın sözleşmeye veya Yargılama Usulü Tüzüğü'ne göre gerekli addetmesi halinde veya yargıçların üçte bir kararıyla istenmesi halinde heyet olarak toplanır.

Bir işin Divana götürülmesini, ya Komisyon, ya durumu Komisyon'a ileten devlet, ya Komisyona başvuran kişinin uyruğunda bulunduğu devlet ya da aleyhine şikâyetle bulunulan devlet isteyebilir.

Divan, önüne getirilen davalarda Sözleşme'nin yorum ve uygulanması konusunda tam yetkiye sahiptir. Komisyonun saptadığı ve değerlendirdiği olaylar ile bağlı değildir.

Divan yalnız sözleşmenin çiğnenip çiğnenmediğini saptamakla kalmaz, gereken durumlarda davalı devleti tazminata da mahkûm eder. Divan'ın kararları kesindir, davalı devletçe uyulması zorunludur. Divan kararlarına karşı hiçbir yere başvurulamaz. Komisyon'dan farklı olarak, Divan önündeki yargılama yöntemi kamuya açık ve sözlüdür. Bireylere Divan'a doğrudan başvurma hakkı tanınmamıştır.

²² YOKUŞ, Sevtap, **a.g.e.**, s. 26.

3. Bakanlar Komitesi

Bakanlar Komitesi, aynı zamanda Avrupa Konseyi'nin siyasi organlarından birisidir. Avrupa Konseyi Devletlerinin Dışişleri bakanlarından oluşur. Divan önüne getirilmeyen Komisyon kararları, Bakanlar Komitesi'ne getirilir. Komite, Komisyon kararını inceleyerek üçte iki çoğunlukla insan haklarına aykırı bir durumun olup olmadığına karar verir. İlgili devletin insan haklarını çiğnediği yolunda karar alınması durumunda, gerekli önlemleri alması için ilgili devlete bir süre tanınır. Bu süre içinde gerekli önlemlerin alınmaması durumunda ne yapılması gerektiği Bakanlar Komitesince saptanır.

Bakanlar Komitesi'ne Avrupa Konseyi'ne üye devletlerin temsilcilerinin tamamı, Sözleşme'ye taraf olup olmadıklarına bakılmadan katılmaktadırlar. Bakanlar Komitesi'nde Sözleşme'ye aykırılığın olup olmadığı kararı alınırken, Avrupa Konseyi üyesi devlet temsilcilerinin her biri tam yetkili olarak, komite içinde her türlü açıklamada bulunabilecek, her türlü belgeyi sunabilecek, incelenmesini isteyebilecek, Komisyon önünde daha önce öne sürülmeyen konuları bile Komite'ye sunabilecektir.²³

III- AVRUPA İNSAN HAKLARI KOMİSYONUNA YAPILAN BAŞVURULARA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Komisyon, esasa ilişkin devletleri bağlayıcı karar verme yetkisine sahip olmasa da, görev ve yetkilerinin özelliği gereği sanki yargılama yapan bir organ gibidir. Soruşturma yapan ve bunu yaparken yargısal yöntemler kullanan Komisyon, başvurular için kabul edilebilirlik kararı verirken yargılama mekanizması gibi çalışmaktadır.²⁴

Komisyon'a iki tür başvuru yapılabilir. Sözleşme'nin 24. maddesi uyarınca, Sözleşme'ye taraf devlet, diğer bir taraf devlet aleyhine sözleşme hükümlerini ihlâl ettiği iddiası ile Avrupa Konseyi Genel Sekreteri aracılığıyla Komisyon'a başvurabilir. İkinci başvuru yolu ise, Sözleşme'de tanınan hakların taraf devletlerden biri tarafından ihlalinden zarar gördüğü iddiasında bulunan her birey, resmi olmayan bir örgüt ya da bireyler grubu; hakkında şikâyetle bulunulacak taraf devletin, başvuru konusunda Komisyon'un yetkisini tanıdığını bildirmiş olması koşuluyla, Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne sunulacak bir dilekçeyle Komisyon'a başvurabilir.

1. Taraf Devletlerin Komisyon'a Başvurusu

Sözleşmeyi imzalamış bir devletin, başka bir taraf devlet aleyhine, Sözleşme'den doğan vecibelerini yerine getirmediği iddiasıyla Komisyon'a başvurulabilmesi için bu devletlerin Komisyon'un yetkisini tanımış olmaları şartı aranmamakta-

²³ BATUM, Süheyl, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Anayasal Sistemine Etkileri*, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul 1993, s. 8.

²⁴ GÖZÜBÜYÜK, Şeref, “*Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Bireysel Başvuru Hakkı*”

dır. Ancak AİHS'ni onaylamayan bir devletin, sözleşme'ye dayanarak, Sözleşme'ye taraf bir devlet aleyhine Komisyon'a müracaatı söz konusu olamaz.²⁵

Sözleşme'nin 26. maddesi gereğince devletler de bireyler gibi ancak, tüm iç hukuk yolları tüketildikten sonra ve kesin kararın alındığı tarihten başlayarak altı aylık bir süre için Komisyon'a müracaat imkânına sahiptirler.²⁶

AİHK'na taraf devletlerce yapılan başvurular çok azdır. Bu başvuruların az olmasının nedeni, bir devletin diğer bir devlet aleyhine başvurusunun aynı zamanda siyasal bir hareket olarak anlaşıldığı konusu akla gelmektedir.²⁷

Devletlerin başvurularından ilki, Yunanistan'ın İngiltere aleyhine; başvurunun yapıldığı tarihte, İngiltere idaresi altında bulunan Kıbrıs'ta, saldırı hareketlerine karşı alınan olağanüstü tedbirler nedeniyle yaptığı başvurudur (7 Mayıs 1956). İngiltere Hükümeti'nin aldığı olağanüstü önlemler, AİHS'nin 15. maddesine dayanıyordu. Yunan Hükümeti'nin İngiltere aleyhine yaptığı bu başvuru üzerine Komisyon, kabul kararı vermiştir. Aynı konuda Yunanistan'ın İngiltere aleyhine ikinci başvurusunda (17 Temmuz 1957), olağanüstü önlemlerin uygulanması sırasında eziyet ve işkence yapıldığı, bunun da, Sözleşme'nin 15. maddesinde belirtilen dokunulmaz hakların ihlâli anlamına geldiği ileri sürülmüştür. Komisyon işkence gördüğü ileri sürülen kişilerden bir kısmı için, iç hukuk yollarının tüketilmediği gerekçesiyle reddetmiş, bir kısmı için ise esaslı incelemek üzere kabul kararı vermiştir. Ancak 1959 tarihinde Kıbrıs sorunu Zürih ve Londra antlaşmaları ile çözüme bağlandığundan Yunan Hükümeti'nin başvuruları Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nce başka bir işleme gerek olmadığı şeklinde neticelendirilmiştir.²⁸

2. Bireysel Başvuru Hakkı

AİHS'nin 25. maddesi kişilere, birey gruplarına ya da resmi olmayan örgütlere yargı yetkisi altında bulunduğu devlete karşı Sözleşme'de tanınan hak ve özgürlüklerinden birinin çiğnendiği gerekçesiyle şikâyetle bulunma izni vermiştir. Ancak bireysel başvuru hakkının kullanılabilmesi, bu hakkı tanıyan özel hükmün ilgili devlet tarafından kabul edilmiş olmasına bağlıdır. Başka bir anlatımla bir devlete karşı bireylerin şikâyetle bulunabilmeleri, o devletin insan hakları Komisyonu'nun böyle dilekçeler alma yetkisini tanıdığına ilişkin bir bildirimde bulunmasıyla olanaklıdır.

Türkiye taraf olduğu Avrupa İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesi'nin 25. maddesi uyarınca Avrupa İnsan Hakları Komisyonuna kişisel başvuru-

²⁵ YOKUŞ, Sevtap, **a.g.e.**, s. 20.

²⁶ BATUM, Süheyl, **a.g.e.**, s. 99.

²⁷ ARIK, Fikret, **a.g.e.**, s. 144.

²⁸ Tahsin Bekir BALTA, "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türkiye", Türkiye'de İnsan Hakları Semineri (9-11 Aralık 1968) Tebliğler Tartışmalar, Ankara 1970, s. 272. Zikreden YOKUŞ, Sevtap, **a.g.e.**, s. 21.

ru hakkını, 22 Ocak 1987 tarih ve 87/11439 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca tanımış, Türk hükümetinin bu kararına dair beyanı Türk Dış İşleri Bakanlığı tarafından bir tebligat ile 28 Ocak 1987 tarihinde Avrupa Konseyi Genel Sekreterine tevdi edilmiştir.

Bireysel başvuru hakkının kullanılabilmesi için, herşeyden önce tüm iç yargı yollarının tüketilmiş olması ve kesin kararın alındığı tarihten başlayarak altı aylık bir sürenin geçmemiş olması gereklidir. Öte yandan, yine bir bireysel başvuru imzasızsa, özü bakımından daha önce incelenmiş bir konudaysa, Sözleşme hükümleriyle ilgili değilse, açıkça temelden yoksunsa ve dilekçe hakkının kötüye kullanılması niteliğindeyse komisyonca geri çevrilir.

Komisyon bir başvuru ile karşı karşıya kalınca ilk önce bu başvurunun kabul edilebilir olup olmadığını bir karara bağlar. Buna göre komisyon meseleyi çözmekle ya da cevaplamakla görevli olup olmadığını irdeledikten sonra başvuruyu inceleyip incelememe konusunu bir karara bağlar. Bu yönüyle komisyon eleştirilere maruz kalabilmektedir. Zira kuruluş yıllarında yapılan başvuruların sadece %2'sini "incelemeye değer" görerek kabul etmiştir. "Kabul edilebilirliği" konusunda şüphe duyulan başvurular hakkında başvuruyu yapan ülkenin hükümeti ile yapılan görüşmeler neticesinde bir karar verilir.²⁹

Komisyon bir başvuruyu kabul ettiğinde, durumu inceleyip gerektiğinde soruşturduktan sonra konunun taraflar arasında dostça bir çözüme bağlanmasına çalışır. Dostça bir çözüm bulmayı başardığında yayınladığı bir raporla konu kapanmış olur. Ancak dostça çözüme ulaşamazsa, konuya ilişkin görüşlerini, yine bir raporla ilgili devletlere ve Bakanlar Komitesi'ne bildirir.

Konunun komisyon tarafından dostça çözüme bağlanamadığı durumlarda, izlenebilecek iki yol vardır: Sorun İnsan Hakları Divanı'na sunulabileceği gibi, Bakanlar Komitesi'nin kararına da bırakılabilir.

IV-İŞKENCENİN ÖNLENMESİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

İşkence denilince geniş anlamda, eziyet yapma, ızdırap verme anlaşılmaktadır. İşkence, insan varlığına ve onuruna karşı girişilen bir saldırı sayılmaktadır.³⁰ Halbuki Anayasamıza göre; "İnsan haysiyetiyle bağdaşmayan muamele yasaktır" denilmektedir.

Kişî özgürlüğü ve güvenliği, ikisi birlikte, insanın yasayla belirli ve sınırlı durumlar dışında hareket serbestliği ve özgürlüğünden yoksun bırakılmaması demektir. Bu yoksun bırakma işlemi; gözaltına alma ve tutuklamadır.

AIHS'nin 3. maddesi, "Hiç kimse işkenceye, insanlık dışı, ya da onur kırıcı ce-

²⁹ ROBERTSON, A.H. -MERRILLS, J.G., a.g.e., s. 264.

³⁰ TANÖR, Bülent, **Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu**, BDS Yayınları, 3. Baskı, 1994, 26.

za ve işlemlere tabi tutulamaz” hükmünü içermektedir. Bu madde Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 5. maddesinin benzeridir. Ancak “zalimce” kelimesi çıkarılmıştır.

AİHS’de işkence kavramı tanımlanmamıştır. Ancak işkence kavramı alt bazı belgelerde tanımlanmıştır. 1975 yılında bir bildiride Birleşmiş Milletler Genel Konseyi, “İşkence, gaddar, zalim ve alçaltıcı davranışın ileri götürülmüş halidir” şeklinde tanımlama yaparken, Komisyon, “işkence” kavramını zalim davranışı tasvir etmekte kullandığını söylemiştir.³¹

İşkencenin önlenmesi ve suçluların etkili bir şekilde cezalandırılabilmesi konusundaki iki sözleşmeyi ülkemiz onaylamıştır. Bunlar: “İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi” ile “İşkencenin, Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza ve Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi”dir.

Yürürlüğe girmiş bulunan bu sözleşmeler Türk hukukunun bir parçası haline gelmişlerdir. Bunlar, “Kanun hükmündedir,” hatta Anayasaya aykırılıklarının ileri sürülemeyeceği (AY m.90/son) hesaba katılırsa, yasalardan bile daha korunaklı ve üstün durumdadır.

Ülkemizde Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda 1992 yılında 3842 sayılı Yasayla değişiklikler yapılarak çok önemli yenilikler getirilmiştir. Herşeyden evvel tutuklama sebepleri daraltılmıştır. Bir kimse bir suç işlediği iddiası ile yakalandığında, polis yakalanan kişiye, önce neyle suçlandığını açıklayacak, sonra avukat tayin hakkı olduğunu, parası yoksa ve isterse baro tarafından avukat tayin edileceğini, avukatın vekâletname aranmaksızın ifade ve sorguda hazır bulunabileceğini, isterse susma hakkını kullanabileceğini hatırlatacaktır. 18 yaşından küçükler, sağır ve dilsizlerle malûller için, karakolda savcılıkta ve mahkemede avukat bulundurma zorunluluğu uygulanacaktır. Avukat yakalanan kişinin yanında durmakla kalmayacak, hukuki yardımda bulunacaktır. Yani gerekiyorsa konuşacak, soru sorduracaktır. Avukat, poliste ve savcılıkta dosyayı inceleyebilecektir. Yine bu değişikliklerle 254. maddeye şu fıkra eklenmiştir: “Soruşturma ve kovuşturma organlarının hukuka aykırı şekilde elde ettikleri deliller hükmüne esas alınamaz”. Bütün bu değişiklikler insan hak ve özgürlükleri açısından çok önemli gelişmelerdir.³²

“İşkencenin, Gayriinsani ya da Küçültücü Ceza ve Muamelenin Önlenmesine Dair Avrupa Sözleşmesi” çerçevesinde amaçlanan hususların denetiminin sağlanması amacıyla bir komite teşkil edilmiştir. Kısaca, Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi 31

³¹ ROBERTSON, A.H. -MERRILLS, J.G., a.g.e., s. 36.

³² YURTCAN, Erdener, CMUK, Ceza Yargılaması Hukuku 1992 Değişiklikleri, İstanbul 1993.; DÜNDAR, A. Nihat, Polis Gözüyle CMUK Değişikliği, Türk İdare Dergisi, Yıl: 65, Mart 1993, Sayı: 398.; ERMAN, Sahir, “CMUK ne Getirecek Sabah Gazetesi, 16.12.1992.

olarak (AİÖK) bilinen bu komitenin kullanabileceği başlıca haklar şunlardır:

- Ülkeye serbestçe giriş ve kısıtlama olmaksızın seyahat edebilme,
- Hürriyetinden yoksun bırakılan kişilerin bulunduğu her türlü yere, buralarda kısıtlama olmadan dolaşma hakkı dahil olmak üzere, sınırsız şekilde girebilme,
- Hürriyetinden yoksun bırakılan kişilerin bulunduğu yerler hakkındaki tüm bilgilerin sağlanmasını isteyebilme,
- İlgili tarafların elinde olup da Komite'nin görevini yapması için gerekli olan diğer bilgilerin sağlanmasını isteyebilme,
- Hürriyetinden yoksun bırakılan kişilere özel olarak görüşebilme ve haberleşme haklarıdır.

V - İNSAN HAKLARI İHLALİ İDDİALARINA KARŞI ALINMASI GEREKEN TEDBİRLER

Kişinin, hak ve özgürlüklerinden yararlanabilmesi, fizik varlığını sürdürebilmesine bağlıdır. Bu güvenceyi sağlayan da kişinin “yaşama hakkı” diğer bir deyişle “öldürülmeme hakkı”dır.³³ Bu itibarla “Ölüm Cezası” konusu önemli bir yer işgal etmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Altıncı Protokolü, Avrupa Konseyi çerçevesinde ölüm cezasının kaldırılmasını öngörmektedir. 28 Nisan 1983'te imzaya açılan Altıncı Protokol 5 üye devletin onaylamasıyla 1 Mart 1985'te yürürlüğe girmiştir. Türkiye bu protokolü imzalayıp fakat onaylamayan 6 ülkeden biridir. Türkiye bu protokolü onaylamadığı için idam kararı verilebilmektedir. Altıncı Protokolün 1. maddesi şu şekildedir: “Ölüm Cezası Kaldırılmıştır. Hiç kimse bu cezaya çarptırılamaz ve idam edilemez”. Birinci maddenin kesin ve yalın ifadesine 2. madde bir istisna getirmektedir: “Bir devlet, yasalarında savaş veya yakın savaş tehlikesi zamanında işlenmiş olan fiiller için ölüm cezasını öngörebilir; bu ceza ancak yasanın belirlediği hallerde ve o nun hükümlerine uygun biçimde uygulanabilir.”

Cezanın amacı suçluyu ıslah edip topluma kazandırmakken, ölüm cezasında bu niteliğin olmadığı üstelik insan onuruna saldırı ve şiddet eylemi olduğu belirtilmektedir.

³³ SAVCI, Bahri, **Yaşam Hakkı ve Boyutları**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara 1980, s. 14.; İnsan Hakları konusunda geniş bilgi için şu eserlere bakılmalıdır: M. KAPANI, **İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları**, Bilgi Yayınevi, Ankara 1987.; G. DİNÇ, **İnsan Haklarına Uzanmak**, Say Yay. İstanbul 1986.; E. TUŞALP, **İnsan Hakları Dosyası**, Tekin yay İstanbul 1985.; H. HATEMİ, **İnsan Hakları Öğretisi**, İşaret yay. İstanbul 1988.; A. ÇEÇEN, **İnsan Hakları**, Selvi yay. Ankara 1990.; A. MUMCU, **İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri**, Savaş yay. Ankara 1994.; B. SAVCI, **İnsan Hakları**, Ankara 19-53.; S. GEMALMAZ, **Yaşam Hakkı ve İşkence Yasası**, Kavram yay. İstanbul 1993.

Türkiye’de idam cezasının kendisi değilse bile infazı, sivil parlamenter düzen çerçevesinde oldukça uzun zamandan beri fiilen ortadan kalkmıştır. 1984 yılından sonra idam cezası ülkemizde fiilen uygulanmamıştır.

1991’de BM İnsan Hakları Komisyonu’nda eleştiriler alan Türkiye, “İnsan Hakları Raporu’nda 88 ülke arasında 40 puanla 66. sırada ve “enaz özgür ülkeler” arasında yer almaktaydı. Yabancı kaynaklı insan hakları ihlâl iddiaları arasında şu noktalar üzerinde durulmaktadır: İşkence iddiaları, işkence ve kötü muamele yapan görevlilerin Memurin Muhakematı Kanunu ile Terörle Mücadele Kanunu çerçevesinde korunmaları, CMUK değişikliklerinin olağanüstü hal bölgesinde uygulanmaması, düşünce ve basın özgürlüğüne yönelik kısıtlama ve saldırılar, şüpheli kaybolmalar, faili meçhul cinayetler, özellikle Güneydoğu Anadolu’dan Avrupa İnsan Hakları Komisyonu’na yapılan kişisel başvurular.³⁴

1990 yılında İnsan Hakları alanında siyasal denetim konusunda, TBMM bünyesinde “İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu” kurulmuştur. Komisyona, insan hakları konusundaki geliştirmeleri araştırmak, yasal düzenlemeler önermek, uygulamanın uluslararası antlaşmalara, yasal düzenlemeler önermek, uygulamanın uluslararası antlaşmalara, Anayasa ve yasalara uygunluğunu incelemek ve bu konularda çözümler önermek, ihlallerle ilgili başvuruları incelemek ve ilgili mercilere iletme, kamu ve özel kumruların bilgi istemek, ilgilileri çağırıp bilgi almak, başkent dışında da çalışabilmek, TBMM’ne raporlar sunmak, Başbakanlık ve bakanlıkları ilgilendiren hususlardaki raporlarının bu makamlara iletilmesini istemek, sorumluluklar hakkında kovuşturma ve işlem yapılabilmesi için TBMM başkanlığını harekete geçirebilmek gibi önemli görev ve yetkiler verilmiştir.³⁵ Ancak bu komisyon hükümlerin sık sık değişmesi nedeniyle sıhhatli bir çalışma yapamamıştır.

İnsan hakları ihlallerinin önlenmesinde gerek ferdi olarak ve gerekse de kuruluşlar olarak herkese sorumluluklar düştüğünü belirten ROBERTSON ve MER-RILLS, bu konuda şu görüşlere yer vermektedirler: “....İnsan haklarıyla ilgilenen ve gelişmesi için çaba gösteren insanların sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Bugün Avrupa İnsan Hakları Komisyonu sayesinde birçok insan ve sivil toplum kurumları, uluslararası kurum ve kuruluşlar, ulusal ve uluslararası parlamentolar ve sivil toplum kurumları insanlardan temel hak ve özgürlüklerle ilgilenmesini istemektedir. Kamuoyunun artan baskısı, insan haklarını zedeleyen kararlar alan hükümetleri caydırmak konusundaki etkisini sürdürecektir. Bu anlamda uluslararası organizasyonlar ve hukukçulara büyük bir rol ya da özel bir sorumluluk düşmektedir. Birleşmiş mil-

³⁴ TANOR, Bülent, **a.g.e.**, s. 159.

³⁵ İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu, No: 3686, Kabul Tarihi: 5.12.1990 (R.G. 8.12.1990, 20719). Bu konuda bkz. M.KAZANCI, “The Human Rights Commission of the Turkish Grand National Assembly and the Human Rights in Turkey”, Turkish Yearbook of Human Rights, vol. 14, 1992, p. .39-58.

letler, bütün organlarını eğitim ve öğretim yoluyla insan hak ve özgürlüklerine gereken saygıyı sağlama konusunda çaba göstermeye devam etmektedir.³⁶

Ülkemizde insan hakları ihlâli iddialarına karşı şu tedbirleri almak gereklidir:

- İnsan hakları ihlali iddialarına karşı en önemli hukuksal vasıtalar, bu konularda vaktinde tutulmuş belge ve dokümanlardır. Bu belge ve dokümanların usulüne uygun tutulması ve muhafazası büyük önem arz etmektedir.
- Gözaltına alma ve sorgulama işlemlerinde tüm kayıtlar sıhhatli bir şekilde tutulmalıdır.
- Şahıslarla ilgili işkence iddialarını önlemek için, gözaltında tutulan şahıslarla ilgili olarak bu şahısların nezarete giriş ve çıkışlarında durumları doktor raporu ile belgelenmeli, ayrıca bu şahısların imkân varsa giriş ve çıkışta fotoğraf ve video filimleri çekilmelidir.
- İstenmeden de olsa şahıs mallarında meydana gelen zararlar, belgelenmeli ve yasal olarak tazmin edilmelidir.
- İhlal iddialarının 1-2 sene sonra gündeme getirileceği düşünülerek, belgelerin düzenli bir şekilde arşivlenmesi ve muhafazası sağlanmalıdır.
- Bir olay meydana geldiğinde mutlaka mahalli adli mercilere derhal haber verilmelidir.

SONUÇ

Türkiye, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesini 1954 yılında onaylayarak iç hukukun bir parçası haline getirmiştir. Buna göre Türkiye, Sözleşmeye taraf olan diğer ülkeler gibi, Anayasa ve yasalara dahil bütün mevzuatını, ayrıca yargısal ve idari uygulamalarını Sözleşmenin öngördüğü özgürlükler düzenine uyumlu hale getirmeyi yükümlenmiştir.

Sözleşme ile kurulan İnsan Hakları Avrupa Komisyonu ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi verdikleri kararlarda, Sözleşmeyi etkili kılacak bir biçimde yorumlamışlardır. Sözleşme, kişi hak ve özgürlüklerinin Anayasası konumuna ulaşmıştır. Sözleşme organları verdikleri kararlarla, İnsan Hakları Avrupa Hukukunu oluşturmuşlardır.

Ulusal mevzuat ve uygulamalar sadece Sözleşme metnine değil, Sözleşmeyi yorumlayıp uygulayan Komisyon ve Mahkeme Kararlarına da uygun olmak zorundadır. Aksi halde, Sözleşme organları, mahkemeler dahil, kamu makamlarının yaptığı tasarrufların sözleşmeye aykırılığını tespit ederek, Devleti tazminat ödemeye mahkûm edebilir. Çünkü Sözleşmedeki hakları ihlal eden tasarruflar hakkında son sözü Sözleşme organları söylemektedir.

³⁶ ROBERTSON, A.H. - MERRILLS, J.G., Human Rights In The World, Third Edition, Manchester University Press, New York 1992, p. 303-304.

KAYNAKÇA

- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, “Anayasa Mahkemesi’nin İnsan Hakları Konusundaki Genel Tavrı” **Mülkiyetler Birliği Dergisi**, Mayıs 1993, C. XVII, S. 155.
- ARIK, Fikret, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Çerçevesinde İnsan Haklarının Milletlerarası Korunması, Ankara Üniversitesi **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XV, No: 14, Ankara 1960.
- AZİZ, Aysel, “İnsan Hak ve Ana Özgürlüklerinin Avrupa Konseyi Çerçevesinde Korunması” Ankara Üniversitesi **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C.XXVI, Mart 1971, Sayı: 1.
- BALTA, Tahsin Bekir, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türkiye”, Türkiye’de İnsan Hakları Semineri (9-11 Aralık 1968), **Tebliğler Tartışmalar**, Ankara 1970.
- BATUM, Süheyl, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Anayasal Sistemine Etkileri**, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul 1992.
- BİLGE, Suat, “İnsan Hakları Sözleşmesi’nin Türk Hukukundaki Yeri”, **Ankara Barosu Dergisi**, Sayı: 1989/6, Yıl: 46.
- ÇELİK, Edip, **Milletlerarası Hukuk**, Birinci Kitap, İstanbul 1987.
- DELBEZ, L., “Les Pouvoirs du Conseil Economique et Social”, La Technique et les Principes du Droit Public -Etudes en l ’Honneur de Georges Scelle, Paris 1950.
- GENÇ, Mehmet, **İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri, Ulusal ve Uluslararası Temel Mevzuatlar**, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayın No: 16, Bursa 1997.
- GOODRICH ve HAMBRO, **Birleşmiş Milletler Andlaşması: Şerh ve Vesikalar** ‘Çev. İlhan LÜTEM), İstanbul 1954.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Bireysel Başvuru Hakkı”, **İnsan Hakları Yılı**, C. 9, 1987.
- JACOBS, Francis G. **The European Convention on Human Rights**, Clarendon Press Oxford 1975.
- KABAOĞLU, İbrahim Ö., **Özgürlükler Hukuku, İnsan Haklarının Hukuksal Yargısı Üzerine Bir Deneme**, Afa Yay. İstanbul 1993.
- MERAY, Seha L., **Devletler Hukukuna Giriş**, 2. Cilt, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 1975.
- ROBERTSON, A.H. - MERRILLS, J.G., **Human Rights In Europe**, A. Study of the European Convention on Human Rights, third Edition, Manchester University Press, 1996.
- ROBERTSON, A.H. -MERRILLS, J.G., **Human Rights In The World**, THIRD Edition, Manchester University Press, New York, 1992.
- SAVCI, Bahri, **Yaşam Hakkı ve Boyutları**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını. Ankara 1980.
- SENCER, Muzaffer, **Belgelerle İnsan Hakları**, İstanbul 1988.
- TANÖR, Bülent, **Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu**, 3. Baskı, BDS Yayınları, 1994.
- ÖZMAN, A., “Devletlerarası Egemenliği ve Milletlerarası Teşekküller” **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XXI, 1964.
- YOKUŞ, Sevtap, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin Türkiye’de Olağanüstü Hal Rejimine Etkisi**, İstanbul 1996.
- YURTCAN, Erdener, **CMUK, Ceza Yargılaması Hukuku 1992 Değişiklikleri**, İstanbul 1993.
- YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, “Avrupa İnsan Hakları Hukukunun Niteliği ve Türk Hukuk Düzenindeki Yeri Üzerine”, **İnsan Hakları Merkezi Dergisi**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, C. II, S.1, Mayıs 1994.

MEMURLARIN YARGILANMASINA İLİŞKİN SİSTEMDE YAPILMASI GEREKEN DEĞİŞİKLİKLER*

Çağatay ÖZCAN**

A - GENEL BAKIŞ

Bilindiği gibi 4 Şubat 1913 tarihinde kabul edilen Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muhavakkat memurların görevle ilgili olarak işlemiş oldukları suçlardan dolayı yapılacak ceza soruşturmalarının yöntemini düzenlemektedir. Kanunun 1 inci maddesinde; “memurların görevi nedeniyle veya görevi sırasında bir suç işlemleri durumunda haklarında bu Kanun hükümleri uygulanır.” denilmektedir.

Kanunun getirmiş olduğu sistem iki aşamalıdır. Suç işlemesi nedeniyle bir memur hakkında düzenlenecek fezleke memurun statüsüne göre önce birinci aşamadaki il ve ilçe idare kurullarına, merkez memurların yargılama kurullarına, üniversite yetkili kurullarına ve Danıştay İkinci Dairesine giderek karara bağlanmaktadır. Bu kurulların vermiş oldukları kararlar; lüzumu muhakeme ise itiraz üzerine. Meni muhakemesine karar verilmesine yer olmadığına, kovuşturmaya yer olmadığına ilişkin olarak verilen kararlar ise yasa gereği kendiliğinden üst kurul olan Bölge idare Mahkemesine, Danıştay İkinci Dairesine ve Danıştay İdari İşler Kuruluna gitmektedir. Üst kurulun lüzumu muhakeme kararını onaylaması durumunda, hakkında soruşturma açılan memurun adli yargıda yargılması başlamaktadır. Lüzumu muhakeme kararının, karar verilmesine yer olmadığına, kovuşturmaya yer olmadığına ilişkin olması ya da aynen onanması halinde ilgili soruşturma bitirilmektedir.

Bir daha, aynı kişi hakkında ve aynı konuda yeniden soruşturma açılması önlenmektedir. Bu durum çeşitli zamanlarda eleştiri konusu olmaktadır. Hatta bazı aydınlar tarafından yasanın bu haliyle tamamen ortadan kaldırılmasının daha yararlı olacağı ileri sürülmektedir.

* Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat, 4 Aralık 1999 tarih ve 23896 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’la yürürlükten kaldırılmıştır. Bu makale yeni yasadan önce hazırlanmıştır. TİD.

** Danıştay İkinci Daire Kıdemli Tetkik Hakimi ve Kamu Yönetimi Uzmanı.

1-Memurin Muhakematı Hakkında Kanuna Karşı İleri Sürülen Eleştiriler

Bugüne dek ortaya atılan eleştirileri teker teker ele alarak inceleyelim:

a) Bu sistem suç işleyen memurun idare organlarında yargılanarak kayırılmasına yol açmaktadır. Bir başka deyişle, “kol kırılır yen içinde kalır” mantığı ile hareket edilmek suretiyle bazı suçların ortaya çıkması önlenmektedir. Bazı suçların niteliği değiştirilerek kapatılmaktadır. Böylece suç işleyen memurun ceza görmesi önlenerek adaletsizliğe yol açılmaktadır.

b) Yapılan soruşturmalar uzun süre bitirilmeyerek sürüncemede bırakılmaktadır. Soruşturmayı yapan kişi kamu görevlisi olduğundan ve asıl işini yürütmek zorunda kaldığından soruşturmacılık işine gereği gibi zaman ayıramamaktadır. Bu durum, soruşturmaların uzamasına ve suçun zamanaşımına uğramasına yol açmaktadır. Ayrıca, yetkili kurulların üyelerinin asıl görevleri idari olduğundan gerektiği zaman toplanmamakta, ellerindeki dosyaları kısa sürede bitirememektedirler. Böylece adaletin gerçekleşmesi geciktirilmiş olmaktadır.

c) Karar veren kurullar ceza hukukundan anlamaları nedeniyle çoğu kez el yardımıyla karar vermek durumunda kalmaktadırlar. Çünkü karar verecek kişilerin çoğunun hukuk bilgisinden uzak olmaları ve gördükleri eğitimin gereği hukuk dersleriyle uzaktan ve yakından hiçbir ilgilerin bulunmaması sakıncalıdır. Örneğin defterdar, sağlık müdürü, milli eğitim müdürü, bayındırlık müdürü, tarım müdürü gibi kamu görevlilerinin meslekleri gereği hiçbir zaman hukuk eğitimi ile ilgileri olmamıştır. Ancak, yapılan soruşturmalarda karar vermektedirler.

Bu durum adaletin gerçekleşmesine yardımcı olmak yerine köstek olmaktadır.

d) Memurin Muhakematı Hakkında Kanun uyarınca yapılan soruşturmalarda birinci aşamada karar veren kurulların (ilçe ve il yönetim kurulları, merkez memurlarını yargılama kurulları ile üniversite yetkili kurullarının) oluşumu Anayasanın 9 uncu maddesinde ön görülen “yargı yetkisi, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır.”, 140 inci maddesinde “Hakimler ve savcılar adli ve idari yargı hakim ve savcılar olarak görev yaparlar. Bu görevler meslekte hakimler ve savcılar eli ile yürütülür.

Hakimler, mahkemelerin bağımsızlığı ve hakimlik teminatı esaslarına göre görev ifa ederler.” denilmektedir. Görülüyor ki ilk aşamada karar veren kurullar ve bu kurulları oluşturan görevliler, hakimlik teminatına sahip olmadıkları gibi bağımsız değildirler. Zaten yaptıkları asıl görev idaridir. Dolayısıyla yapılan soruşturmalar ve verilen kararlar anayasa hükümlerine uymamaktadır.

e) Yapılan soruşturmaların yargısal olması nedeniyle yönetim makamlarınca yürütülmesi gerekmektedir. Bu yüzden, yapılan soruşturmalara ve alınan kararlara

vatandaşlar güven duymamaktadır. Bu nedenle, memurlar için öngörülen özel soruşturma sistemi, Anayasada öngörülen eşitlik ilkesine aykırı olmaktadır.

f) Ayrıca, karar veren görevliler hakimlik güvencesine sahip olmadıklarından siyasal veya kişisel düşüncelerinden ayrılarak tarafsız karar vermeleri mümkün olmamaktadır. Bu yüzden, yanlı karar vermektedirler.

Bu eleştiriler esas alınarak birçok kez itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesinde dava açılmıştır. Yasanın tümünün Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

II- Anayasa Mahkemesinin 27.2.1992 gün ve 1991/26. K.1992/11 Sayılı Kararı

Anayasa Mahkemesi kararında “....İl Yönetim Kurulları’nın İlçe Yönetim Kurulları kararı üzerine yargılanmaya gerek olmadığı yolunda verilen kararların kesin olması yargıçların sanığın suçsuzluğu yönünden verdiği kararlarla eşdeğer sonuçlar doğurması yönünden özel bir önem taşımaktadır.”

Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat sistemi içinde yer alan İl ve İlçe Yönetim kurulları ve bu kurulların üyeleri, mahkemeler ve yargıçlarda bulunması gereken anayasal niteliklerden hiçbirine sahip değildiler. Bu nedenle İl ve İlçe Yönetim Kurulları, yargısal nitelikte karar veremezler. Anayasa’ da açık ve dolaylı bir biçimde yer alan "kanunla kurulma", "tarafsızlık ve bağımsızlık", “açık ve adli yargılama” ilkelerinin mevcut memurların yargılanması sistemi içinde uygulanma olanağı yoktur.

Yargısal nitelikte sonuçlar doğurabilecek bir kararın sanık, müşteki veya kamu hizmetinin sahibi devlet tarafından merciiine itiraz veya başka yollarla getirilmemesi kesin sonuçlu karar veren İl Yönetim Kurullarına yargı yetkisini kullandırma anlamına gelmektedir.

Bu yönüyle Yasa’nın 6.maddesindeki İl Yönetim Kurulu kararlarına karşı yargı yerine ya da sistemin kendi içinde bulunan Danıştay’a başvuru yolunu kapayan kural, Anayasa’nın yargı yetkisinin ancak bağımsız mahkemelerce kullanılabilceği yolundaki 9.maddesi ile herkese geçerli araç ve yollardan yargı mercileri önünde savda bulunma ve savunma yapmak hakkını veren 36.maddesine ve yönetimini her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunu açık tutan 125.maddesine aykırıdır. Bu nedenle Yasa’nın 6.maddesindeki İl Yönetim Kurulu kararlarına karşı yargı yerlerine başvuru yolunu kapayan “Bir meclisin kararları aleyhindeki itiraz mafevki mecliste....tetkik edilir” biçimindeki hükmün il yönetim kurulu kararları yönünden iptali gerekir.

Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat’ın 1 .,2.,3.,4.,5.,7.,13 ve 18 maddelerinin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve bu maddelerin iptaline yönelik itirazın reddine 6.maddesinde yer alan “Bir meclisin kararı aleyhindeki itiraz mafev-

ki mecliste...tetkik edilir.” biçimindeki ikinci tümcenin yalnız İlçe Yönetim Kurulu kararlarına yapılan itirazları sonuçlandıran İl Yönetim Kurulu kararlarına karşı yargı yolunu kapatması nedeniyle Anayasa’ya aykırı olduğuna ve iptaline 6. maddesinin yukarıda iptal edilen hükmü dışındaki hükümlerin Anayasa’ya aykırı olmadığına ve iptaline yönelik itirazın reddine...” denilerek yargı yolunu kapatan cümle iptal edilmek suretiyle İlçe Yönetim Kurulunda incelenmesi olanağı kaldırılmıştır.

Anayasa Mahkemesince verilen kararın gerekçesi ile ileri sürülen eleştiriler birlikte değerlendirildiğinde, bunların yersiz olduğu söylenemez. Aksine haklı olan ve doğruluk payı bulunan eleştirilerin dikkate alınması gerekmektedir.

Bu çerçevede, olaya bakınca; bazı düzenlemelerin yapılmasının kaçınılmaz olduğunu görüyoruz. Bu yasanın amacı, Memurların haksız iddia, isnat veya yakınmalardan koruyarak, o kamu görevlisinin görmekte olduğu hizmetin, daha iyi ve kesintisiz yürütülmesini sağlamak olduğuna göre; bugünkü sistem ana esasları yönünden değiştirilmeden günün koşullarına uygun hale getirilmesi zorunlu bulunmaktadır.

B - MEMURLARIN YARGILANMASININ HIZLANDIRILMASI İÇİN ALINMASI GEREKEN ÖNLEMLER

I - Soruşturmacılar Yönünden Yapılacak Değişiklikler

MMHK’nun 2 nci maddesinde; memurun suç işlemesi durumunda ilçelerde kaymakam, illerde valiler, disiplin amirleri, idari şube başkanları, merkezde Bakanlar, bağımsız genel müdürlüklerde genel müdürler, bağımsız müsteşarlıklarda müsteşarlar ya kendisi, ya da görevlendireceği bir soruşturmacı eliyle soruşturma yaptırmaktadırlar. Asıl mesleği kontrolörlük veya müfettişlik olanlar hariç olmak üzere soruşturmacı olarak görevlendirilen kamu görevlilerinin, çoğu bu işi yürütecek bilgiden yoksun olmaktadır. Yapılan soruşturmanın çoğu usul eksikliğinden geri çevrilerek işin uzamasına yol açılmaktadır. Ayrıca, ortaya çıkan bazı suçların soruşturulması il düzeyinde mümkün olmadığından, ilin valisi tarafından konu bakanlık merkezine yazılarak müfettiş istenilmektedir. Bu durum işin uzamasına, gereksiz zaman kaybına yol açmaktadır. Bu sorunun giderilebilmesi il düzeyinde bazı düzenlemelerin yapılmasını gerektirmektedir.

Şimdiki sistemde vali, ildeki tüm memurların amiri olmaları nedeniyle görevlendirecekleri soruşturmacıları il memurları arasından seçmektedirler. Bu seçimi yaparken bir hayli sıkıntı çektiklerini bilmekteyiz. Bu yüzden konu bakanlığa havale edilerek çözümlenmesi istenilmektedir. Bakanlık ise çoğu kez politik açıdan olaya bakarak soruşturma emri vermemektedir. Soruşturma emri verilse bile de bir hayli zaman geçtikten sonra müfettiş görevlendirilmektedir. Bu durumun işin uzamasına yol açtığı bilinmektedir.

a) İl Düzeyinde Soruşturmacı Kurulunun Kurulması

İl düzeyinde her bakanlığın idari birimleri bulunmaktadır. Bu birimlerde, çeşitli görevliler çalışmaktadır. Ancak, bu birimler sadece amirin denetlemelerine tabi olup, İl düzeyince cezai soruşturma yapacak birimler yoktur. Bunun yerine, ilin valisi ya da ilde görev yapan birimin amiri olan kişi, ya bir kamu görevlisini görevlendirmekte ya da ilgili bakanlığa durumu bildirmektedirler. Bu durum aksaklıklara yol açmaktadır. Bunun önlenmesi için ilde kurulu bulunan bütün devlet dairelerinin görev alanlarına tekabül eden yüksek eğitim görmüş, sınavla seçilmiş elemanlardan meydana gelen ve il düzeyinde örgütlenmiş bir kurul oluşturulmalıdır. Bu kurula “İl Soruşturma Kurulu” denilmelidir. Bu kurul, her bakanlığın görev alanına tekabül eden alanlarda yükseköğrenim görmüş yeterli sayıda elemandan oluşturulmalıdır. Örneğin, bayındırlık konusunda 5, milli eğitim konusunda 10, sağlık konusunda 5, maliye konusunda 5, tarım konusunda 5, turizm, çevre, ormancılık, güvenlik v.b. konularda 5 eş elemandan oluşan bir kurul kurulmalıdır.

Bu kurul, yasa ile il düzeyinde örgütlenmelidir. Valiye karşı sorumlu olmalıdır. Görevlendirmeyi vali yapmalıdır. Böylece, il düzeyinde kısa sürede, işi sırf soruşturma yapmak olan kişilerce düzenlenecek fezlekelerin ilgili merciye gönderilmesi mümkün olur. Ayrıca, bir takım siyasi etkilerden uzak tutulabilmesi için, soruşturma kurulu üyeleri yeterli güvenceye sahip olmalıdır. Mali haklar bakımından da yeterli bir düzeyde imkân sağlanmalıdır. Aynı bir mekân olmalıdır.

b) Merkezi İdarede Yapılacak Değişiklikler

ba) Birlikte İşlenecek Suçlarda Soruşturma Yapılması

Merkezde görevli olan denetim elemanları arasında bir eşgüdüm yoktur. Bu yüzden, bazı soruşturmalarda işin bir yönü aksamaktadır. Bazı kurumlar, birlikte yapılması gereken soruşturmalarda bile kendi elemanını koruyucu bir tavır takınarak ne icazet vermekte, ne de ayrı bir soruşturma yaptırmaktadır. Böylece, soruşturmanın bir tarafı aksamaktadır. Bazı kamu görevlileri yargılanırken, bazılarına yargı yolu kapatılmaktadır. Bu durum haksızlıklara yol açmaktadır. Bunun önlenmesi için yapılacak bir yasal değişiklikle birlikte işlenen suçlardan dolayı, suça katılan tüm görevliler hakkında birlikte soruşturma yapılması yolu açılmalıdır. İlgili kamu kurumlarının isteğine bağlı kalmadan soruşturma emri verilmesi zorunluluğu getirilmelidir. Yani olay ilgili bakanlığa ya da kamu kurumuna duyurulduktan sonra emir verilmesi zorunlu olmalıdır. Böylece birlikte soruşturma yapılması mümkün olur. İlgili kamu kurumu yönetici soruşturma emri vermediği zaman ve bu hususta belli bir sürenin geçmesi halinde (Örneğin 15 gün kadar) teklif getiren kurumun denetim elemanının, otomatik olarak emri vermeyen kurumun personeli için de soruşturma yapmak görevi verilmiş sayılmalıdır. Getirilecek bu kurul ile haksız korumalar veya kayırmalar önlenecektir.

bb) Merkezdeki Denetim Elemanlarının Eğitimi

Merkezde görev yapan denetim elemanlarının tamamı yarışma sınavıyla göreve alınmaktadır. Bazı kurumlar nakil yoluyla eleman temin etmektedir. Fakat asıl sorun, elemanların bilgi ve eğitim konusunda çok farklı olmalarıdır. Bazı elemanlar, doğru dürüst bir fezleke düzenlemesini bilmezken, bazıları bu konuda oldukça iyi yetişmiş olmaktadır. Bazan, yapılan soruşturmalara ait fezlekeler eksiklikleri nedeniyle geri çevrilmektedir. Bu durum, soruşturmaların gereksiz yere uzamasına yol açmaktadır. Bunu önlemek için yapılacak yasal değişiklikle en azından iki yılda bir tüm denetim elemanlarının hizmet içi eğitimden geçirilmesi uygun olur. Tüm kamu kurumları denetim elemanları için her iki yılda bir hizmetiçi eğitim programı uygulanmalıdır. Hizmetiçi eğitim özellikle MMHK'na göre yapılan soruşturmalar ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre yürütülen disiplin soruşturmalarına yönelik olmalıdır. Bu amaçla, bu tür bir eğitim programı düzenlenirken Danıştay İkinci Dairesi ile Danıştay 8 inci Dairesinin yöneticileri ile işbirliği yapılarak yürütülmesi durumunda daha yararlı olacaktır.

Soruşturma yapılırken karşılaştıkları sorunlar karşısında ne yapacaklarını bilememektedirler. Örneğin: yazılı veya istinabe yoluyla savunma alınması, soruşturma yapılırken zabıt kâtibi bulundurulması, istiktap yaptırılması gibi konularda belirsizlikler vardır. İyi bir fezlekenin nasıl hazırlanacağı ve benzeri konularda denetim elemanlarının akıllarına takılan sorunları çözebilmesi hizmetiçi eğitimle mümkün olur. Böylece, denetim kurulları arasındaki farklar asgariye indirilmiş olur. Hizmetiçi eğitimle verilen eğitim en ucuz eğitim olması bakımından tercih edilmelidir. Bir dosyanın gereksiz yere geri çevrilmesinin, sürüncemede bırakılmasının, Devlete mal olan maliyeti daha çoktur. Bu eksikliklerin giderilmesiyle soruşturmaların uzaması önlenmiş olacaktır.

II - Karar Mercilerinde Yapılacak Değişiklikler

Bilindiği gibi, MMHK'na göre karar mercileri, ilçe idare kurulları, il idare kurulları, merkez memurlarını yargılama kurulları, üniversite yetkili kurulları, bölge idare mahkemeleri, Danıştay İkinci Dairesi ile Danıştay İdari İşler Kuruludur.

Bu kurullardan bölge idare mahkemelerinin, Danıştay İkinci Dairesinin ve Danıştay İdari İşler Kurulunun hakimleri, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa tabi olan ve 1982 Anayasasının 138, 139, 140 inci maddelerinde öngörülen “hakimlik teminatına” sahip yargıçlardan oluştuğu halde, ilçe ve il idare kurullarının, merkez memurlarını yargılama kurullarının ve üniversite yetkili kurullarının elemanları hakim statüsünde ve hakimlik teminatına sahip değildir. Bu memurlar, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabi olup “memur” statüsünde bulunduklarından ve memurluk görevi yaptıklarından eleştiri konusu olmaktadır. Bu görevlilerin, asıl gö-

revi, işgal etmiş bulundukları kadroların görev ve yetkilerini kullanmak olduğu halde, Memurun Muhakematı Hakkında Kanuna göre zaman zaman toplanarak yargı görevi yapmaları istisnai bir durumdur. Bu nedenle, adı geçen kurullar eleştiri konusu edilmektedir. Nitekim bu bakış açısından hareket edilerek, itiraz yoluyla yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi'nce verilen 27.2.1992 gün ve E: 1991/26, K: 1992/11 sayılı kararında "...6. maddesinde yer alan 'Bir meclisin kararı aleyhindeki itiraz mafevki mecliste...ettkik edilir.' biçimindeki ikinci tümcesinin yalnız İlçe Yönetim Kurulu kararlarına yapılan itirazları sonuçlandıran İl Yönetim Kurulu Kararlarına karşı yargı yolunu kapatması nedeniyle Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline, 6 ncı maddenin yukarıda iptal edilen hüküm dışındaki hükümlerinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptaline yönelik itirazın reddine..." karar vermiştir.

a) İdare ve Bölge İdare Mahkemelerinin Yetkili ve Görevli Kılınması

aa) İl ve İlçe İdare Kurullarının Yetki ve Görevleri

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 28 ve 57 nci maddeleri gereğince kurulan İl ve İlçe İdare Kurulları MMHK'na göre ilçelerin tüm memurları, ilde ise (ilin yönelim kurulu üyeleri, il idare şube başkanları ve ilin kararname ile atanan öteki görevlileri hariç olmak üzere) 2477 sayılı yasaya tabi memurları hakkında birinci aşamada karar vermektedirler.

bb) Merkez Memurlarını Yargılama Kurullarının Yetki ve Görevleri

Bu kurullar, MMHK'nun 10 uncu maddesine dayanılarak kurulurlar. Cumhurbaşkanlığı personeli, Bakanlıkların, bağımsız genel müdürlüklerin ve bağımsız müsteşarlıkların 2477 sayılı Yasaya tabi olan ve merkez örgütünde çalışan tüm görevliler hakkında karar vermektedirler.

cc) Üniversite Yetkili Kurullarının Yetki ve Görevleri

Bu kurullar, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 53-2-C fıkrasındaki hükme dayanılarak kurulur. Üniversitede 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi olarak çalışan ve personel hakkında birinci aşamada karar vermektedirler.

b) İdare Mahkemelerinin Yetkili ve Görevli Kılınması

Yukarıda açıklanan il ve ilçe idare kurullarının, merkez memurlarını yargılama kurullarının ve üniversite yetkili kurullarının kendi yetki alanına giren kamu görevlileri hakkında birinci aşamada vermiş oldukları menî muhakeme, karar verilmesine yer olmadığına, kovuşturmayaya yer olmadığına ilişkin kararlar kendiliğinden, lüzumu muhakeme kararları ise itiraz üzerine üst kurulda ikinci aşamada incelenerek kesinleştirilmektedir.

Yukarıda sözü edilen kurullar MMHK'nun 4 ve 5 inci maddeleri uyarınca karar vermektedirler. Gerek bu kurulların oluşumları, gerekse üyelerinin konumu ve statüleri hep eleştiri konusu olmuştur.

Çünkü bu kurulların üyeleri, tamamen 657 sayılı DMK'na tabi olup, hakim güvencesinden yoksundurlar.

Bu nedenle, çıkarılacak bir yasa ile bu kurulların MMHK'na göre kendilerine verilen görev ve yetkileri kaldırılmalıdır. Bunlara tanınan görev ve yetkiler idare mahkemelerine verilmelidir. Buna göre, her idare mahkemesinin yetki alanına giren (il idare şube başkanları, il yönetim kurulu üyeleri ile ilin kararname ile atanan öteki memurları hariç olmak üzere) ilçenin yönetim kurulu üyeleri, idari şube başkanları ile diğer tüm görevlileri ile ilin çalışanları hakkında, Cumhurbaşkanlığının, bakanlıkların, bağımsız genel müdürlüklerin, bağımsız müsteşarlıkların merkezinde çalışan (2451 sayılı Yasaya tabi olanlar hariç olmak üzere) tüm personel hakkında birinci aşamada ilgili idare mahkemeleri karar vermelidir. Memurun Muhakematı Hakkında Kanunun 6 ncı maddesinde “üst mercide incelenir” cümlesinin 1993 yılında Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi üzerine kabul edilen 4005 sayılı Yasa ile ilçe idare kurullarının vermiş oldukları kararları ikinci, aşamada inceleme görevi Bölge İdare Mahkemelerine verilmiştir. Böylece bu alanda önemli bir adım atılmış olmaktadır. Yapılacak değişiklikler sırasında bu örneğin dikkate alınması uygun olur.

c) Bölge İdare Mahkemelerinin Yetkili ve Görevli Kılınması

Yapılacak yasal değişiklikle idare mahkemelerince birinci aşamada verilen kararlar menî muhakeme kararı ile karar verilmesine yer olmadığına, kovuşturmayaya yer olmadığına ilişkin kararlar kendiliğinden, lüzumu muhakeme kararları ise itiraz üzerine ikinci aşamada “Bölge İdare Mahkemelerince” incelenerek karara bağlanmalıdır. Böylece işin hızlandırılması mümkün olacağı gibi, işin gereksiz yere birikmesi de önlenmiş olacaktır.

Buna göre, ilçenin yönetim kurulu üyeleri, ilçe idari şube başkanları, ilçenin belediye başkanı, Jandarma komutanı, emniyet müdürü de dahil olmak üzere tüm memurları ile ilin (il yönetim kurulu üyeleri, il idari şube başkanları ve ilin kararname ile atanan memurları hariç olmak üzere) tüm memurları hakkında, merkezi idarede 2451 sayılı Yasaya göre kararname ile atanan memurları hariç olma üzere tüm merkez memurları ile üniversite çalışanları hakkında idare mahkemesince birinci aşamada, Bölge İdare Mahkemelerince de ikinci aşamada karar verilmelidir. Böylece, eleştiri konuları ortadan kalkacaktır. Ayrıca mahkemeler karar vereceğinden doğal hakim kuralına da uygun düşecektir.

III- Danıştay İkinci Dairesi'nin Görev ve Yetkilerinde Yapılacak Değişiklikler

Memurin Muhakematı Hakkında Kanunda yapılacak değişiklikle il yönetim kurulu üyeleri, idari şube başkanları, il emniyet müdürleri, bölge müdürleri ile ilin ve merkezdeki kuruluşların 2451 sayılı Yasaya tabi öteki memurları hakkında Danıştay İkinci Dairesince birinci aşamada karar verilmelidir. Şimdiye dek, il ve ilçelerin, 2477 sayılı Yasaya tabi olan tüm memurları hakkında Danıştay 2 nci Dairesine gelen soruşturma dosyaları idare mahkemelerine gideceğinden Danıştay'a gelecek dosya sayısında önemli ölçüde azalma olacaktır.

Bu değişiklik yapıldıktan sonra Danıştay İkinci Dairesine gelen dosyaların daha kısa sürede ve daha sağlıklı olarak sonuçlanacağını söyleyebiliriz. Danıştayda gereksiz yere oluşan iş yığılması önlenecektir.

Danıştay İkinci Dairesince verilen kararlar, eskiden olduğu gibi meni muhakeme, karar verilmesine yer olmadığına, kovuşturmayaya yer olmadığına ilişkin kararlar, kendiliğinden, lüzumu muhakeme kararları ise itiraz üzerine Danıştay İdari İşler Kurulunda ikinci aşamada incelenmeye devam etmelidir.

IV - Memurları Yargılama Usulünde Yapılacak Değişiklikler

Bilindiği gibi MMHK memurların görev nedeniyle ve görev sırasında işlemiş oldukları suçlardan dolayı haklarında yapılacak soruşturmanın usulünü düzenlemektedir. Ancak, getirmiş olduğu usul kuralları yeterli olmadığından yasanın 6 ncı maddesi ile Ceza Mahkemeleri Usulü Kanununa gönderme yapılmaktadır. Madde hükmü şöyledir: "İlk soruşturma yapılmasında ve yargılamaya ya da yargılanmamaya ilişkin işlemlerde bu yasada açıklık bulunmayan konularda Ceza Mahkemeleri Usulü Kanunu kurallarına göre uygulama yapılır." denilerek soruşturma usulünün kurallarını düzenlemeye çalışmıştır.

Getirilmiş olan usul hükümleri yetersiz olduğundan ve günün koşullarına uymadığından çeşitli aksaklıkların doğmasına yol açılmaktadır. Uygulamada görülen eksiklikler ise Danıştay İkinci Dairesince verilen kararlarla giderilmeye çalışılmıştır. Verilen kararlarla, yargılama usulüne ilişkin kurallar oluşturulmuştur. Bu kurallar, tüm idari kurum ve kuruluşlar tarafından bilinmediğinden dosyalar bir kaç kez geldiği yere gidip gelmektedir. Bu durum soruşturmanın gecikmelerine, sürüncemede kalmasına neden olmaktadır. Ayrıca, ortada belli kurallar olmayınca, değişik karar mercilerinde farklı uygulamalara yol açılmaktadır. Aynı gerekçeyi, soruşturma elemanları için de söylemek mümkündür. Bir kesimi, bir fezlekenin doğru dürüst hazırlanmasını beceremezken, bir kesimi savunmanın nasıl alınacağını dahi bilememektedir.

Bu aksaklıklardan dolayı sürüncemede kalan dosyalarda suçların zamanaşımına uğraması kaçınılmaz olmaktadır. Özellikle üniversitelerden gelen dosyalar en çok sürüncemede kalan dosyalar olmaktadır. Örneğin, bir üniversite dosyasının geri çevrilmesine ilişkin Danıştay İkinci Daire kararında getirilen kurallar gözetilmediğinde, her seferinde aynı yanlışlıkların yapıldığını görmekteyiz.

Bu aksaklıklar da gösteriyor ki, memur yargılanmasına ilişkin kurallar yeterli değildir.

Bu konuda düzenlemeler yapılırken özellikle Danıştay İkinci Dairesi ile sıkı ilişki kurulmalıdır. Çünkü, 1913 yılından beri bu yasanın uygulamasını yapan en üst yargı kuruluşu olmasından dolayı ortaya çıkan sorunları ve çözüm yollarını bilmesi doğaldır.

a) Soruşturma Emri Yönünden Düzenleme Yapılması

MMHK'na göre yapılacak soruşturmaların temel dayanağı soruşturma emridir. Ancak, soruşturma emri verilmeden önce, olay incelenerek, disiplin soruşturmasını gerektirip gerektirmediği, idari veya adli dava konusu olup olmayacağı, tazmin edilemeyeceği, herhangi bir suçu oluşturup oluşturmayacağı saptanmalıdır. Ancak, bu aşamadan sonra, söz konusu eylemin, ceza soruşturmasını gerektirmesi durumunda MMHK'na göre soruşturma emrinin verilmesi veya ilgili makamdan alınması gerekir. Verilecek soruşturma emrinde, sanığın ismi, ünvanı, eylemin ne olduğu, eylemin işleniş tarihi açıkça belirtilmelidir. Hangi memurun hakkında hangi makamın soruşturma emri vereceği açık kurallara bağlanmalıdır.

Ayrıca soruşturma emri net olmalıdır. “İncelensin gerekiyorsa soruşturulsun” biçimindeki bir emir bazı sakıncalar yaratmaktadır. Çünkü, soruşturmacıya takdir hakkı tanınmaktadır. Bu nedenle ne istendiği emirde açık olmalıdır.

Öte yandan; “soruşturma emri verme yetkisi”nin devredilip devredilmeyeceği, devredilecekse hangi astlara devredileceği hususlarının hükme bağlanması gerekir.

b) Savunma Alınması Yönünden Düzenleme Yapılması

Haklarında soruşturma yapılan memurun, üstüne atılan suçun ne olduğu, hangi suçlardan dolayı sorumlu tutulduğu açıkça kendisine bildirilmelidir. Savunmanın nasıl alınacağı hususunda açıklık olmalıdır. Savunmanın yazılı ya da istinabe yoluyla alınması veya yüz yüze alınması hükme bağlanmalıdır. Bize göre, MMHK uyarınca yürütülen soruşturmalarda yazıldık esası olduğundan yüz yüze savunma alınması esas olmalıdır. Bu türün mümkün olmaması halinde yazılı savunma veya istinabe yoluyla savunma alınması imkânı getirilmelidir.

c) Zabıt Kâtibi Bulundurulması Yönünden Düzenleme Yapılması

MMHK'a göre yapılan soruşturmalarda, savunma alınması tanık dinlenmesi sırasında zabıt kâtibi bulundurulması zorunlu olmamalıdır. Ancak, bazı soruşturma konularının özelliğinden dolayı zabıt kâtibinin bulunması gerek soruşturmacıya, gerekse sanık olan memura güvence sağlayacağını düşünmekteyiz. Bu açıklamalar ışığında, olayın niteliğine göre zabıt kâtibi bulundurulması hususunda, soruşturmacıya takdir hakkı tanınmalıdır. Soruşturmacının gerek görmesi halinde, zabıt kâtibi bulundurulması imkânı getirilmelidir.

c) Soruşturma Dosyasının Sanık veya Vekili Tarafından İncelenmesi Bakımından Düzenleme Yapılması

MMHK'un 6 ncı maddesi uyarınca, hüküm bulunmayan hallerde CMUK hükümlerinden yararlanılması öngörülmüştür. CMUK da 18.11.1992 gün ve 3842 sayılı Yasa ile esaslı değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda 143 üncü maddesinde yapılan değişiklikle "Müdafî hazırlık evrakı ile dava dosyasının tamamını inceleme ve istediği evrakın bir suretini harçsız alma hakkına sahiptir. Müdafinin hazırlık evrakını incelemesi veya hazırlık evrakından suret alması hazırlık soruşturmasının gayesini tehlikeye düşürebilecek ise Cumhuriyet Savcısı'nın takibi üzerine sulh hakimi kararıyla hazırlık soruşturması sırasında bu hak kısıtlanabilir, "hükmü getirilmiştir. Bu değişiklikten sonra MMHK'a göre yapılan soruşturmalarda da dosyadaki tüm belgelerin incelenmesi ve fotokopisinin istenmesi mümkün olmuştur. Oysa, bu durum öncelikle halen görev yapmakta olan kamu görevlileri arasında husumet duyulmasına, kin güdülmesine yolaçtığını duymaktayız. Ayrıca belgelerin fotokopilerinin istenmesi konusunda da fiili imkânsızlıklarla karşılaşmaktadır. MMHK'a göre işlenen ve soruşturma konusu edilen suçlar idareye ait belgeler üzerinden yürütülmektedir. Bu belgeler idarede mevcut olup, sanığın bilgisi içinde bulunmaktadır. Soruşturma aşamasında, sanığın bilgisi dışında herhangi bir belge veya bilgi elde edilmesi halinde, soruşturmacı gerek görürse ilgiliye göstermelidir. Örneğin, usulsüz bir ihalede, ilgili sanığın çıkar sağladığı kanıtlanıyorsa, bu hususta ne söyleyeceği sanığa bildirilmelidir. Gerekirse açıklama yapması istenmelidir. Ancak, bazı tanıkların ifadelerinin gizlenmesi doğaldır. Hatta bazı durumlarda gereklidir. Çünkü sanık ve tanıklar halen aynı yerde, aynı kurumda görev yapmaktadırlar. Herhangi bir hoşnutsuzluk çıkmaması için bazı ifadelerin veya belgelerin gizlenmesi gerekli olmaktadır. Ayrıca, soruşturma dosyası kapsamında bulunan tüm belgelerin fotokopisinin alınması çoğu kez gereksiz olmaktadır. Sanık bakımından fezleke en gerekli belgedir. Çeşitli yazışmalar, istatistik bilgileri, düzenlenen çizelgeler, tebligat yazıları v.b. belgelerin soruşturmanın esasını etkileyen belgeler olmadığından fotokopileri gereksiz olmaktadır.

Yasal değişiklik henüz yapılmıştı. Danıştay İkinci Dairesine gelen bir sanık,

“ben fezlekenin fotokopisini istiyorum” dedi. Kendisine fezlekenin fotokopisi verildi. Bir süre sonra “şu belgelerin fotokopisini de istiyorum” dedi. Bu fotokopiler de verildi. Bir gün sonra aynı sanık tekrar Dairemize geldi ve “Avukatım soruşturmaya ait tüm belgelerin fotokopisini getirirsen daha iyi savunma yapılacağını söyledi” dedi. Sanığın istemiş olduğu belgelerin tamamı 8 klasör idi. Bunun bir hakkı kötüye kullanma olduğuna karar verilerek isteği geri çevrilmiştir.

Yapılacak yasal değişikliklerle bazı soruşturma dosyalarında gizliliğin gerekli olduğu belirtilmeli, dosyaların incelenmesi ve fotokopilerinin alınması da önlenmelidir.

d) Zamanaşımının Durmasına İlişkin Düzenlemelerin Yapılması

Türk Ceza Kanununun 102 ve 104 üncü maddeleri, suç sayılan fiillere verilmesi gereken cezaların uğrayacağı zamanaşımını düzenlemektedir. TCK’nun 10 uncu maddesine göre, suç sayılan eyleme tekabül eden azami ceza miktarı kadar süre geçince suç zamanaşımına uğramaktadır. Bir başka deyişle; suç sayılan fiillere savunmasının alındığı tarihe kadar, savunmanın alındığı tarih ile kesin kararın verildiği tarihe kadar ilgili fiile tekabül eden ceza miktarı kadar süre geçmesi halinde suç zamanaşımına uğramaktadır. Ayrıca, TCK’nun 104 üncü maddesi hükmüne göre de, zamanaşımını durduran nedenlerin bulunması durumunda; ilgili eylemin tekabül ettiği cezanın yarısı kadar olan süre, zamanaşımı süresine eklenerek hesaplandığından toplam süre, tekabül edeceği cezanın birbuçuk katını geçiyorsa zamanaşımına uğramaktadır. Oysa, MMHK’a göre yürütülen soruşturmanın konusu kamu gücünü kullanarak vatandaşlara zarar vermeye, kamu parasını kullanarak Devlete zarar vermeye yönelik olan görevi savsaklamak, görevi kötüye kullanmak, vatandaşa kötü muamele etmek, sahte evrak düzenlemek ve usulsüz ihale yapmak gibi suçlar olması nedeniyle Devletin itibarı zedelendiğinden veya parası usulsüz kullanıldığından zamanaşımı yeniden düzenlenmelidir. Bu açıdan yapılacak düzenlemede; soruşturma emri verilerek soruşturma açıldığı yakınmaya bağlı suçlarda yakınma dilekçesi verildiği tarihten itibaren, hazırlık soruşturması kapsamında kabul edilen MMHK’a göre yürütülen soruşturmalarda, Bölge İdare Mahkemesince, Danıştay İkinci Dairesince veya Danıştay İdari İşler Kurulunca kesin karar verilinceye kadar zamanaşımı durmalıdır. Zamanaşımının işlemesi ise, yukarıda sözü edilen Yargı Organlarınca verilen kesin kararın adli yargıya intikal ettirilmesinden sonra mümkün olmalıdır.

Buna benzer bir düzenleme Vergi Usul Kanunu ile getirilmiş olup, halen uygulanmaktadır. V.U.K. 114 üncü maddesinde; “Vergi alacağının doğduğu takvim yılını takip eden yılın başından başlayarak beş yıl içinde tarh ve mükellefe tebliğ edilmeyen vergilerin zamanaşımına uğrayacağı, ancak vergi dairesince matrah takdirî için takdir komisyonuna başvurulmasının zamanaşımını durduracağı, duran zamanaşımının sözü edilen komisyon kararının vergi dairesince tevdiini takip eden günden

itibaren işlemeye başlayacağı” belirtilerek vergi alacaklarının takdir komisyonunda geçen süre kadar zamanaşımını durdurmaktadır.

O halde, hazırlık soruşturmasının başlangıcından bitişine kadar geçen sürede, zamanaşımının durmasının hukuka aykırı düşmeyeceği anlaşılmaktadır. Böylece, suç işleyen ve Devletin parasını usulsüz kullanan, devletin itibarını zedeleyen kamu görevlilerinin korunması önlenmiş olur.

e) Tebligatlara İlişkin Düzenlemelerin Yapılması

MMHK’a göre yapılan soruşturmalarda verilen kararların yazılı bildirimleri yasanın 5 inci maddesi uyarınca yapılmaktadır. Çok istisnai durumlarda ise 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümleri uygulanmaktadır. Dikkat edilmesi gereken en önemli husus düzenlenen tebligat belgesinin mutlaka yakınıncının veya sanığın bizzat kendisine yapılmasının zorunlu olmasıdır. Bizzat sanığa yapılmayan yazılı bildirimler geçerli sayılmamaktadır. Örneğin Danıştay İkinci Dairesince verilen 31.5.1996 gün ve E: 1994/3087, K: 1996/1183 sayılı kararda da anlaşıldığı üzere eşine, çocuğuna, annesine, babasına veya sekreterlerine v.b. yapılan tebligatlar geçersiz sayılmaktadır. Bu durumda olan dosyalar, gerekli yazılı bildirimlerin yapılması amacıyla geri çevrilmektedir. Fakat, nedense çoğu kez gerekli tebligatlar bir türlü yapılamamaktadır. Dosyaların sürüncemede kalmasına ve zamanaşımına uğramasına neden olması bakımından, bu durumun göz önünde tutulması gerekmektedir.

Yapılacak yasal değişiklikle, bizzat yazılı tebligat yerine, 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümlerine göre tebligatın yapılması ve soruşturma dosyalarının bu şekilde tekemmül ettirilmesi hükme bağlanmalıdır.

f) Gerekli Bilgi ve Belgelerin Elde Edilmesi Yönünden Düzenleme Yapılması

MMHK’a göre yapılan soruşturmalarda, yasal bir düzenleme olmadığından gerekli bilgilerin ve belgelerin elde edilmesi zor olmaktadır. Soruşturmacıların gerekli bilgi ve belgeleri temin edememesi nedeniyle, soruşturmalar sürüncemede kalmaktadır. Aynı biçimde, karar organlarının da, kendisine gelen soruşturma dosyasında tespit etmiş oldukları eksiklikler nedeniyle karar veremedikleri zaman söz konusu eksikliğin giderilebilmesi için “ara kararı” verme olanağına kavuşturulması gerekir. Böylece soruşturma dosyalarının bir tebligat belgesi yüzünden geldiği yere geri çevrilmesinin önüne geçilmiş olur. Çünkü, bu tür eksiklikler yüzünden yerine geri çevrilen dosyaların, yaratmış olduğu maliyet bir hayli yüksek olmaktadır. Ayrıca, geri çevrilen dosyalarda, gidiş geliş sırasında başka eksikliklerin oluşmasına ve soruşturmanın uzun süre sürüncemede kalmasına yol açılmaktadır.

Bu eksikliklerin giderilebilmesi için, yapılacak yasal değişikliklerle, soruştur-

macıların, soruşturma ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi, karar organlarının da “ara kararı” ile her türlü bilgi ve belgeyi ilgili kurum ve kuruluşlardan temin etmesi imkanı sağlanmaktadır.

Ayrıca, bu tanınacak olanağın etkisiz kalmaması için mutlaka yasal yaptırımların da getirilmesi gerekir.

C - SONUÇ

Memurin Muhakematı Hakkında Kanunun çok eski olmakla birlikte, yerine getirdiği işlev gözardı edilemez. Ancak, yararlı işlevinin yanında sistemin çok yavaş çalışması, karar kurullarının yapısı, karar mercilerinin vermiş oldukları kararlar çoğu kez eleştiri konusu edilmiştir. Ayrıca karar mercilerinde işin yığılması çeşitli sıkıntılara yol açmaktadır. Çoğu raflarda bekleyerek zamanaşımına uğramaktadır. İş yükünün çokluğu vatandaşların sızlanmasına neden olmakta, suç işleyen memurun ise amaçlanmadığı halde korunmasına yol açılmaktadır. Oysa yasa koyucu bu durumu amaçlamamıştır. Ancak, zamanla devlet örgütünün genişlemesi, kamu personelinin sayısının artması, soruşturma sayısını ve iş yükünü artırmaktadır.

İşte bu aksaklıkların giderilebilmesi, sızlanmaların, kötü niyetli ve gerçekten suçlu olan memurun korunmuş olmasının önlenmesi için önerilen yasal değişikliklerin “Memur Yargılama Usulü Kanunu” ismi altında en kısa zamanda yapılması gerekmektedir. Bu değişiklikler, artık ihtiyaç olmaktan çıkmış, zorunluluk halini almıştır. Çünkü geciken adalet adalet değildir.

4 Aralık 1999 gün ve 23986 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun yayımlanarak yürürlüğe girdi. Bu Kanun, sistemi tamamen değiştirdi. Anayasamızın 129 uncu maddesinde öngörülen izin sistemi esas alınarak yapılan düzenleme, suç işleyen memurlar hakkında cezai soruşturmanın kısa sürede yani en fazla 4.5 aylık bir sürede yapılmasını amaçlamıştır. Bu kanundan önce yazılan makalenin amacı da soruşturma sürecinin hızlandırılması idi. Ancak bu yasanın yayımlanmasından önceki döneme yetişemedi. Yasanın ve makalenin ortak amacı, memurların görevde iken işlemiş oldukları suçun hazırlık soruşturması aşamasını hızlandırmak olduğuna göre güdülen amaca varılmış olmaktadır.

Ancak, 4483 sayılı Kanunun getirmiş olduğu sistemin değerlendirilmesini ileride ayrı bir makale konusu etmek gerekmektedir.

TÜRKİYE’DE ALAN (TAŞRA) YÖNETİMİ, İÇİNDE BULUNDUĞU SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Halil KALABALIK*

GİRİŞ

Devletin yürütmekle yükümlü olduğu hizmetler merkezden veya yerinden yönetim esaslarına göre, merkezî idare ve yerel yönetim kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir. Merkezî idarenin merkezin dışında taşrada yürütmesi gereken hizmetler, bu idarenin taşra kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Merkezî idarenin taşrada yürütmesi gereken hizmetlerin gerektirdiği örgütlenme ya il sistemine göre veya fonksiyonel sisteme göre gerçekleştirilmektedir. Merkezî idarenin taşra teşkilatının örgütlenmesinde bu sistemlerden hangisinin esas alınacağı, o ülkenin tarihî, sosyal, kültürel, ekonomik, siyasî ve hukukî şartlarına göre belirlenmektedir.

Biz bu çalışmamızda, merkezî idarenin taşra örgütlenmesinde uygulamada benimsenen sistemleri kısaca inceledikten, ülkemizdeki taşra kuruluşlarının tarihine ve görünümüne kısaca baktıktan sonra, ortaya çıkan sorunlara değineceğiz ve çözüm önerilerimizi getireceğiz.

I. TAŞRA YÖNETİMİNDE SİSTEMLER

Medeniyetin, bilim ve teknolojinin sürekli ve hızla ürettiği yenilikler sonucunda hukukun gelişmesi ve değişmesi ile çeşitlenen ve yaygınlaşan ferdî veya ictimai ihtiyaçları karşılamaya yönelik hizmetlerin, tek bir merkezden, zamanında, sağlıklı, verimli ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi imkânsızlaşmıştır. Bu yüzden, kamu hizmetlerinin bir kısmı anayasa ve yasalara dayalı olarak ihdas edilen, hukukî yapıları ve fonksiyonları birbirinden farklı kamu teşkilatlarına devredilmektedir.

* Yrd. Doç. Dr., KTÜ İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri ABD Öğretim Üyesi.

Merkezî idarenin yükünü hafifletmek amacıyla Batı ülkelerinde “decentralization” (yerinden yönetim, adem-i merkeziyet) kavramına başvurulmaktadır.¹ “Decentralization” karar verme yetkisinin “delegation” usulüyle daha alt İdarî birimlere devredilmesi anlamına gelmektedir. Burada “decentralization” kavramı bir süreci, “delegation” kavramı ise bu süreci uygulamaya yarayan bir tekniği ifade etmektedir. Bu nedenle, “delegation” bir kişi veya kişilere, diğer kişi veya kişiler adına hareket etme yetkisini veren bir faaliyettir. Sırf bu tanım bile “decentralization” ile “delegation” arasındaki farkı göstermeye yeter.²

Merkezî idarenin görev yükünün hafifletilmesini amaçlayan devir usulünün iki yoldan gerçekleştiği genellikle kabul edilmektedir.³

Üniter devletlerde “decentralization”⁴ birbirini tamamlayan ve karşılıklı ilgi içerisinde bulunan kavramı içermektedir. Bunlardan ilki genellikle “devolution” ola-

¹ Ancak şunu da belirtmek gerekir ki, evrensel bir tanımını vermek suretiyle yerinden yönetim (decentralization) kelimesinin kullanılışını standart hale getirmek mümkün değildir. Çünkü bu kavram İngilizceye Latince’den geçmiştir. Dolayısıyla oldukça farklı anayasal sistemlerde farklı bir içeriğe sahip olabilmektedir. Yerinden yönetim kelimesini sadece kamusal işlerle ve bir idare veya özel yönetim teşkilatı ile sınırlandırmak mümkün değildir. Bu kavramı hayatın her kademesinde kullanmak mümkündür. Yerinden yönetim veya yerelleştirme olarak Türkçeleştirilebilecek “decentralization” kelimesi Latince’deki anlamıyla “merkezden uzak” “merkezin yokluğu” (adem-i merkeziyet) genel anlamına gelir. Yakın anlamlara gelebilecek başka kelimeler de vardır: Bunlar “devaluation”, “deconcentration” ve “delegation” kelimeleridir. Ancak bunların anlamları “decentralization” ile aynı değildir. Her biri kullanıldığı yere göre bir anlama sahiptir. Anglo-Sakson geleneğinde, “decentralization” bu kavramların hepsini kapsayan genel bir üst kavram olarak kabul edilmektedir. Daha geniş bilgiler için bkz: Macmahon, Arthur W., **Delegation And Autonomy**, Asia Publishing House, 1960, s. 15 vd.

² Baum, Bernard H., **Decentralisation of Authority in a Bureaucracy**, Prentice-Hall, inc., Englewood Cliffs, N.J. 1960, s. 23.

³ AMK., 22. 6. 1988 tarih ve E: 1987/18, K: 1988/23, AMKD, S: 24, Ankara 1989, 333-334.

⁴ Yerinden yönetim kavramının muhtevası konusunda iki temel anlayış söz konusudur. Bunlardan biri Anglo-Sakson ülkelerinde geçerli olan anlayıştır, diğeri de Fransız anlayışıdır. Anglo-Sakson anlayışına göre, yerinden yönetim kavramı üst bir kavramdır. Birtakım yetki ve görevlerin merkezden, özerk ve temsili niteliğe sahip mahallî idarelere devrini gerektirdiği zaman “devolution” anlamında; merkezin taşra kuruluşlarına ve idarecilerine devrini gerektirdiği zaman “deconcentration” anlamında kullanılmaktadır. Merkeze ait bir yetkinin, taşra kuruluşlarına devrini ifade etmek için bazı ülkelerde “İdarî yerinden yönetim”, kimi yetki ve görevlerin, merkezin hiyerarşisine dahil olmayan özerk ve seçilmiş teşkil edilmiş mahallî kurum ve kuruluşlara devrini anlatmak için, organlarının mahallî halkın seçimi ile oluşması nedeniyle “siyasî yerinden yönetim” denildiği de vakidir. Anglo-Sakson sisteminin yerinden yönetim anlayışı için şu eser ve makalelere bkz: Birleşmiş Milletler, **Yerinden Yönetim ve Kalkınma**, Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, (Çev: Selçuk Yalçındağ- Necil Ulusay, TODAİE Yayını, Ankara 1967. s. 4; Macmahon, s. 15-25; Rondinelli, Dennis-Cheema, G. Shabbir, **Implementing Decentralisation Policies**, Dennis A. Rondinelli, G. Shabbir Cheema, (Ed.) Decentralisation and Development, SAGE Publications, 1983, 18 vd.

rak bilinir ve kamu hizmetleri veya kamusal politikalarla ilgili bazı kararların alınması yetkisinin kanunlarla “delegation” yoluyla yerel yönetimlere devrini ifade eder. Merkezî idarenin yükünü hafifletmek amacıyla görevlerinden bir kısmını yerel yönetimlere ve diğer özerk kuruluşlara devrini sağlayan “yerinden yönetim” usulü, belirli bir coğrafi alanda yaşayan mahallî toplum bireylerine, birarada yaşamaları sebebiyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları mahallî toplulukça seçilerek göreve getirilen, kanunlarca belirlenmiş yetki ve görevlere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezî idare ile ilişkilerinde idari özerklikten yararlanan ve kamu tüzelkişiliğine sahip mahallî idarelerin genel statüsünü belirlemek için kullanılmaktadır. Böyle bir genel statü çerçevesi içinde fonksiyon üstlenen mahallî idareler, merkezî idareden bağımsız değildirler ve fakat devlet idaresinin bütünlüğü içinde özerk demokratik kurumlardır.

Diğer usul ise, merkezî idarenin sahip olduğu görevlerinin bir bölümünün, daha hızlı ve isabetli yürütülmesini temin için gerekli kararları almak ve onları uygulamak gibi kamu gücünden doğan kimi yetkilerin, kanunlarla, bir bölge ya da hizmetin başında bulunan ve kendi hiyerarşisi içindeki memura yetki devri (delegation) yoluyla tanınması usulüdür. Buna “yetki genişliği” (tevsî mezuniyet = deconcentration) adı verilmektedir.⁵ Devlet ve hükümetin temsilcisi valî ve büyükelçiler, Bakanlar Kurulu'nun ya da ayrı ayrı her bakanlığın taşradaki birimleri bu sistemin örnekleridir. Yetki genişliğinde, kamu tüzelkişiliği ve dolayısıyla özerklik söz konusu değildir. Bir başka deyişle, merkez adına karar alma ve uygulama yetkisine sahip ger-

Harris, George S. **Republic of Turkey**, in Davidlong and Bernard Reich (ED) *The Government and Politics of The Middle East and North Africa* Second Edition, Westview Press, Boulder and London 1986, s. 183; Cheema, G. Shabbir, “**The Role of Voluntary Organizations**”, *Decentralisation and Development*, Dennis, A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema (ed.) SAGE Publications, 1983, s. 205; Muttalip, M. A., “**Decentralisation: A New Philosophy of Corporate Life**”, *International Journal of Public Administration* Vol. 24, Nu. 4-4, 1978, s. 703-707; *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 2, 1968, s. 370; Kabra, Kamal Nayan, “**Centralisation - Decentralisation: Some Theoretical Notes**”, *International Journal of Public Administration* Vol. 24, Nu. 3-4, 1978, s. 751. Fransız anlayışına göre, “yetki genişliği” (deconcentration) ile “yerinden yönetim” (decentralisation) birbirinden farklıdır. Yetki genişliği, merkezî idarenin bazı yetkilerinin, merkezî hiyerarşie dahil taşra kuruluşlarına devredilmesi anlamında; yerinden yönetim ise, kimi yetki ve görevlerin, merkezin hiyerarşisinin dışında, tüzelkişiliği olan birtakım özerk kurum ve kuruluşlara devredilmesi anlamında kullanılmaktadır. *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 2, 1968, 370, Nellis, John R., “**Decentralisation in North Africa**”, *Decentralisation and Development*, Dennis, A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema (ed.) SAGE Publications, 1983, s. 127.

⁵ Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C. II, Üçüncü Bası, İstanbul 1966, s. 597; Finer, Herman, **The Major Governments of Modern Europe**, Second Edition, Row, Peterson and Company, Evanston-Illinois, Elmsford-New York 1962, s. 190; Tortop, Nuri, **Mahallî İdareler**, Gözden Geçirilmiş 5 Baskı, Yargı Yayınları, Ankara 1994, s. 6; Muttalip, s. 703; *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 2, 1968.

çek kişi tamamiyle merkezî yönetimin içindedir; merkezî idareyi temsil eder, onun adına hareket eder ve merkezin hiyerarşik denetimine tabidir. Hiyerarşi ise, merkezî idarenin yetki ve sorumluluğunun bütünlüğünü ve birliğini sağlayan bağ ve güçtür. “deconcentration” bürokraside İdarî kararların alınması yetkisinin “delegation” yoluyla merkezî idare adına karar almak üzere hükümetin emir ve politikalarını taşrada uygulamakla yükümlü kamu görevlilerine verilmesini anlatmaktadır. Bu nedenle, “devolution” ile “deconcentration” arasında şöyle bir fark vardır: “Devolution”, merkezî idare veya siyasî otoritenin yetkilerinden bazılarının devredilmesini; “deconcentration” ise, İdarî karar alma yetkisinin merkezden taşraya transfer edilmesini gerektirmektedir.⁶

Merkezî hükümetin taşrada örgütlenmesinde uygulamada iki sistem geçerlidir. Bunlardan ilki fonksiyonel sistem, diğeri ise, ülkemizde de uygulanan il (valilik) sistemidir.

A - FONKSİYONEL SİSTEM

Fonksiyonel sisteme göre örgütlenmiş taşra yönetiminde merkezî yönetimin temel hizmet birimleri sağlık, eğitim, tarım gibi görece farklı İdarî hizmetlerden sorumlu fonksiyonel hiyerarşi parçalarıdır, ülke düzeyinde yürütülen tüm hizmetlerin koordinasyonunun sağlanması amacıyla belirlenen politikalar ve alınan kararlar dışında, kamu hizmetlerini ilgilendiren tüm politikalar ve kararlar her hizmet için ayrı ayrı belirlenir ve alınır. Bu nedenle, hizmetlerin koordinasyonu İdarî olmaktan daha ziyade siyasî bir niteliğe sahiptir. İdarî hizmet alanlarındaki fonksiyonel bağımsızlık şu anlama gelir: Her ne kadar idarenin üstlendiği hizmetleri taşrada yürütmek için belirlenmiş il, bölge veya ilçe gibi coğrafi alanlar var ise de, bu coğrafi bölgelerin hiç birisinde hükümeti veya merkezî idareyi temsilen, hizmet sorumluluğunu bunlara karşı üstlenmiş, vali gibi, genel görevli bir temsilci yoktur. Emirler ve iletişim kanalları doğrudan doğruya bakanlık genel müdürlükleri ile bu bakanlıkların taşradaki birimleri arasında akmaktadır. Her hizmetin taşra birimleri, merkezdeki üst birimlerine karşı sorumludurlar. Her fonksiyonel örgüt kendi hizmet gereklerine ve kuruluş amaçlarına uygun, bölge, il veya ilçe gibi coğrafi alanlar ihdas edebilir. Hatta bir fonksiyonel hizmet birimi tarafından tespit edilen coğrafi birimler diğeri fonksiyonel birimler tarafından benimsenebilir veya benimsenmeyebilir.⁷

Fonksiyonel sistemin en iyi uygulandığı iki ülke Britanya ve Amerika Birleşik Devletleridir.⁸ Örneğin, İngiltere’de sadece olağanüstü durumlarla ilgili olarak, koordinasyonun sağlanması amacıyla her ilde şef emniyet sorumluları ihdas edilmiş-

⁶ Smith, Brian C., **Field Administration**, Routledge and Kegan Paul, London, 1967, s.1-2.

⁷ Smith, s. 12.

⁸ Macmahon, s. 31.

tir.⁹ İngiltere’de merkezî hükümetin taşra örgütleri fonksiyonel esasa göre kurulmuş olmakla birlikte, ekonomik ve fiziksel planlama gibi bazı hizmetleri yerel yönetimlerle koordinasyon içerisinde yürütürler. Bu koordinasyon, valiler veya şeflerle değil, bakanlıklararası komiteler, kurullar aracılığıyla gerçekleştirilir. Bu nedenle, her taşra örgütü kendi coğrafi alanında fonksiyonlarını yerine getirir. Bu coğrafi alanlar genellikle yerel yönetim gruplarını kapsar.¹⁰ İngiltere’de merkezî idarenin taşra örgütünün yürüttüğü hizmetler kamu sağlığı, konut ve eğitim gibi çevresel ve sosyal hizmetler, sosyal refah, yardım ve teşvikler, sanayi ve ülke ekonomisinin yönlendirilmesi gibi fonksiyonel alanları kapsar. Bu hizmetlerin yönetimi kısmen yerel yönetimler ve merkezî idare ile (Whitehall) kurulan ilişkiler neticesinde gerçekleştirilir.¹¹

Her ne kadar, çeşitli teknik ve uzmanlık gerektiren hizmetler kendi farklı coğrafi alanlarında yürütülse de, Amerika Birleşik Devletleri’ndeki Merkezî Hükümetin taşra yönetim sistemi de fonksiyonel sisteme dayanmaktadır. Her bakanlık veya departman kendi taşra teşkilatını ve usullerini kurma ve belirleme serbestisine sahiptir. Her bakanlık bağımsız bir şekilde kendi taşra birimlerinin sayısını, kaç kademededen olacağını, bunların sınırlarını, taşra yönetimlerinin merkezlerini belirleme yetkisine sahiptir. Genellikle, her bakanlık bünyesindeki genel müdürlüklerin taşra yönetimlerini serbestçe kurmalarına izin vermektedir. Sayıları az olmakla birlikte bazı bakanlıklar aynı tür bölgelere ve bürolara sahip olmaktan vazgeçmekte, her büronun taşrada kendi alan yönetimlerini kurmalarına izin vermektedirler. Hatta bazı bakanlıklar, programlarını belirleme yetkisi ya hiç olmayan veya az olan departmantal bölgesel yöneticilere sahip olabilmektedirler.¹² Bölgesel ve taşra yönetimleri bakanlık merkezlerinden ve bürolarından gönderilen bağlayıcı emirlerle yönetilmektedirler. Bakanlıkların kendi teşkilatlarında bireysel olarak örgütlenmiş taşra hizmetleri bulunabilir.

Eyaletlerdeki (federe devletlerdeki) alan yönetimleri de fonksiyonel sisteme göre örgütlenmiştir. Buralarda herhangi bir ortak alan veya koordinatör bulunmamaktadır. Her coğrafi alandaki koordinasyon ikincil bir problem olarak değerlendirilmekte ve bunların çözümü için fonksiyonel hiyerarşiyi takip ederek ya doğrudan

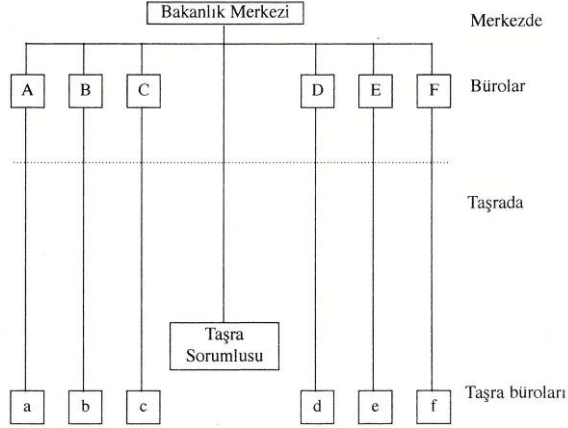
⁹ İngiliz polis teşkilatı hk. bkz: Davies, Keith, **Local Government Law**, Butterworths, London 1983, s. 250 vd; Leigh, I.H., **Police Powers in England and Wales**, Second Edition, Butterworths, London 1985, s. 5 vd. Wade, H.W.R, **Administrative Law**, Sixth Edition, English Language Book Society/Oxford University Press, 1988, s. 141 vd.

¹⁰ Smith.s. 12-13.

¹¹ İngiltere’de merkezî hükümetin taşrada yürüttüğü hizmetlerin kısa bir dökümü ve açıklamaları için bkz: Birch, Antony H., **British System of Government**, Seventh Edition, Ailen & Unwin, London, 1986, s. 153-155.

¹² Fesler, James W.-Kettl, Donald F., **The Politics of The Administrative Process**, Chatham House Publishers, Inc., Chatham, New Jersey 1991, s. 69; Macmahon, s. 33.

Federal Devletin Başkenti Washington'a veya eyalet başkentlerine rapor edilmektedir. Zira bu merkezlerde her bir fonksiyonun kendi birimleri bulunmakta, onlar gerekli müzakereleri ve uyarlamaları yaparak sorunu halletmektedirler.¹³



Şekil 1: Fonksiyonel teşkilatlanma

1. Sistemin Faydalı Yönleri

Merkezî hükümetin taşrada fonksiyonel sisteme göre örgütlenmesinin dikkate değer birtakım avantajları bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, idarede etkinliğin ve verimliliğin artırılması için sistemin birtakım pratik faydalarının bulunmasıdır. Şöyle ki: Öncelikle, il veya bölge bazından ziyade, ülke scaleında uygulanan İdarî politikalarda ve alınan kararlarda standardın, birlik ve bütünlüğün sağlanması mümkün hale gelir. İl ve bölgesel esneklik fonksiyonel sistemde ikincil bir öneme sahiptir. Ancak bu hiç bir öneme sahip değildir anlamına da gelmez. Taşra hizmetlerinin ulusal standartlarda üretilmesi, merkezî idarenin müdahalesini gerektirebilir. Fonksiyonel modelde yetki genişliği ilkesi merkezin taşra hizmetlerine müdahalesinin en aza indirilmesine yardım eder. Bu sistemin yapısı, bakanlık, genel müdürlük ve bürolar-

¹³ Smith, s. 13. ABD'de kurumlararası uzlaşmazlıkların nasıl çözümlendiği konusunda bkz: Fesler-Kettl, s. 86 vd.

da idarenin yönetsel ve fonksiyonel bakımdan daha etkin olmasını sağlar. Sosyal ve ekonomik hizmetlerde merkezî hükümetin müdahalesi, ülke düzeyinde idarenin aynı standartta hizmet sunmasını sağlama niyetiyle birlikte, doğrudan doğruya taşra hizmetlerinin artırılmasıyla ilgilidir.¹⁴

İkinci olarak, genel müdürlüklerin il veya bölge düzeyinde, imar, arazi planlaması ve bölgesel kaynakların geliştirilmesi gibi birbirine benzer veya ilgili hizmet alanlarında taşra bürolarıyla irtibat sağlamak suretiyle genel müdürlükler arası karşılıklı işbirliğine hizmet edebilir.¹⁵

Üçüncü olarak, merkezî hükümetin il düzeyindeki bürolarının memurları hükümet politikalarını doğrudan etkileyen ekonomik ve sosyal grupları temsil eden sivil toplum kuruluşları ve baskı grupları ile merkezî hükümet arasında bir köprü vazifesi görebilirler.¹⁶

Dördüncü olarak, taşra idareleri önemli ekonomik faaliyetlerle iştigal eden toplum üyelerine teknik yardım sağlayabilir. Özellikle bu yardım gelişmemiş veya azgelişmiş ülkelerde tarım alanlarında görülür. Bu yardımlar, madencilik gibi İdarî düzenlemelere konu olan faaliyetlerin denetimi ve teftişi; merkezî hükümet yardımlarının temini gibi çeşitlilik arzedebilir.¹⁷

2. Örgütsel Sorunlar

Merkezî hükümetin taşra idarelerinin fonksiyonel sisteme göre örgütlenmesinde üç temel örgütsel sorun ortaya çıkabilir. Bunlardan birincisi, merkezî hükümetin taşra idarelerine uygun muhtemel coğrafik alanların veya illerin belirlenmesi ile ilgilidir. Genellikle, bölgesel veya il düzeyinde bakanlıklararası karşılıklı işbirliği sağlanabildiği takdirde, İdarî sınırları çizmenin bir anlamının olacağı kabul edilmektedir.

İkinci sorun, koordinasyonun resmileşmesi, kurumsallaşması ve hatta bakanlıklararası işbirliğinin faydalı bulunmasıdır. Fonksiyonel sistemde il veya bölge düzeyinde en bilinen metot taşra yöneticilerinin diğer bakanlık ve bölümlerdeki meslektaşlarıyla karşılaşmasını sağlayan bakanlıklararası komitelerin kurulmasıdır. Böylece bakanlığın il düzeyindeki bir temsilcisi ilgili diğer faaliyetlerle işbirliği içerisinde bulunabilir ve sorumluluk bölgesinde en etkili yönetimi gerçekleştirebilir. Bu tür bir hareket, özellikle merkezî hükümetçe belli bir hizmetle ilgili tüm ülke düzeyinde uygulanacak politikalar üretilmesinden ziyade, belli bir alanla ilgili politikaların tespit edilmesi ve bazı yönetim birimlerinin, bölgesel kaynakların geliştirilmesi ve etkin

¹⁴ Smith, s. 15.

¹⁵ Smith, s. 16.

¹⁶ Smith, s. 16.

¹⁷ Smith, s. 16.

kullanılması ile görevli yerlerde olduğu önem kazanmaktadır. Böyle bir koordinasyon, daha çok yetkinin devredilmesi veya taşrada yeni İdarî birimlerin kurulmasından ziyade yönetimlerarası iletişimde ilgiyi artırma eğilimindedir. İdarelerarası komiteler özellikle planlama, sosyal güvenlik, sağlık, eğitim vs. belli amaçlar için ihdas edilmektedir. Bu komitelerin fonksiyonel sistemde hiç bir anlamı yoktur denilebilir. Ancak nadiren de olsa bazı hallerde, örneğin, bütün yönetim birimlerini etkileyen bir sorun ortaya çıktığı zaman taşrada görevli memurlar biraraya gelerek irtibat kurmayı arzu edebilirler. Amerikan ve İngiliz deneyimleri genelde bu tür bir koordinasyonun kârlı bir iş olmadığını gösterdiğinden, genellikle ortaya çıkan belli bir sorunun halledilmesi yolu benimsenmektedir.¹⁸

Taşrada yönetimlerarası işbirliğinin gelişmesini sağlamanın bir diğer alternatif yolu da merkezî idarenin taşra memurlarının aynı il veya bölgede aynı bina içerisine yerleştirilmesidir. Bu nedenle, İngiltere’de Manchester, Leeds ve Bristol gibi bölgesel merkezlerde taşra memurları “Whitehall” adı verilen binalarda toplanmışlardır. Bunun en önemli avantajı, sekreteryâ gibi bazı hizmetlerin ekonomik şekilde yürütülmesini sağlaması; diğer taraftan, halka taşradaki farklı yönetim temsilcilerini ve farklı hizmet sorumlularını aynı çatı altında aynı yerde bulabilme imkânını vermesidir.

Üçüncüsü, belirli bazı hizmetleri yöneten idarelerin iç örgütlenmelerinde birtakım sorunların ortaya çıkmasıdır. Bu sorunlar oldukça teknik veya profesyonel hizmetlerle ilgili olabilmektedir. Bu sorunlar özellikle, taşrada bütün hizmetlerden sorumlu genel bir yöneticinin bulunması halinde, bu yönetici ile aynı bölgede çalışan teknik ve uzman personel arasındaki ilişkilerin nasıl olması gerektiği noktasında daha da artmaktadır. Merkezî hükümetin fonksiyonel sisteme göre örgütlenmesinde yönetimlerarası işbirliği sorunlarından ziyade yönetimin iç problemleri daha çok olabilmektedir.¹⁹

Gerçekte, bu temel İdarî sorun, farklı hizmetlerin aynı bölgeyi paylaşıp paylaşamayacağı, aynı kent merkezinde taşra örgütlerinin bulunup bulunamayacağı gibi birbiriyle ilgili birtakım sorunları ortaya çıkarmaktadır.

Merkezî yönetimin taşrada fonksiyonel sisteme göre örgütlenmesinde İdarî yapı siyasi olmaktan ziyade İdarî fonksiyonun gerekleri dikkate alınarak belirlenmektedir. Bölgesel yönetimlere yetki devri (delegation) yoluyla il veya bölgesel özerklik verilmesinden ziyade bireysel olarak yönetim birimlerinin ihtiyaçlarına uygun bir yönetimlerarası işbirliği kurulabilir. Taşradaki hizmet alanları, hizmetlerin bakanlık şeklinde örgütlenme gereklerine ve iş bölümlenmesi, denetim aralıkları, veya birimlerarası işbirliği gibi kimi İdarî kriterlere göre ayrılmaktadır. Taşradaki hizmet

¹⁸ Smith, s. 19.

¹⁹ Smith, s. 22.

alanlarındaki yöneticilere yetkiler, yapılacak işin şartlarına göre devredilmekte, İdarî sorunlar il veya bölgelerde kendi kaderini tayin taleplerinden ziyade ulusal politikalarla ortaya konulmaktadır.²⁰

B - İL (VALİLİK) SİSTEMİ

Valilik sisteminde, ülke, il adı verilen bölümlere ayrılmaktadır. İllerin her birinde “vali” adı verilen üst düzey bir merkezî hükümet görevlisi bulunmaktadır. Merkezî idare tarafından özellikle İçişleri Bakanlığı tarafından atanan, merkezin hiyerarşisine dahil bulunan ve merkeze karşı sorumlu bulunan vali, ilde, hem hükümeti ve hem de devleti temsil etmektedir.²¹ Bu sistemde genellikle valiye, bazı yerel veya bölgesel sorunlar konusunda merkeze danışmadan kararlar alabilme ve bunları uygulayabilme yetkisi (yetki genişliği) verilmektedir.²²

Merkezî idarenin taşrada valilik (ya da il) sistemine göre örgütlenmesini, kapsayıcı (integrated) ve sınırlı (unintegrated) valilik sistemi olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür.²³ Ülkeler arasında bir takım karşılaştırmalar yapmak mümkün olmakla birlikte, İdarî yapılar çeşitli tarihi, sosyal, kültürel, siyasi ve İdarî birtakım faktörlerin sonucudur. Taşra yönetimlerini çevreleyen siyasi ve İdarî faktörlere bakıldığında bu sistemlerden birinin benimsenmesinin sebepleri arasında, karşılaşılan yeni sorunların çözülmesi veya ülkenin içinde bulunduğu yeni ihtiyaçların karşılanmasının bulunmadığı görülür.²⁴ Bu nedenle, sistemlerden birinin taşıdığı özelliklerin diğesinde de bulunması mümkündür. Diğer bir ifadeyle, kapsayıcı valilik şeklindeki merkezî hükümetin taşra örgütlenmesiyle ilgili belirli İdarî veya siyasi özellik ve faktörlerin, sınırlı valilik sistemi veya fonksiyonel sistem gibi diğer tür taşra örgütlenme sistemlerinde de bulunmayacağı söylenemez. Diğer taraftan, uygulamada bu sistemlerin hiç birine saf olarak rastlamak mümkün değildir. Genellikle birinin ağırlıklı olarak kabul edildiği karma yapılar söz konusudur. Saf olarak bu sistemlerin bir ülkede uygulanmamasının nedeni, değişik ülkelerdeki sistemlerin diğer ülke İdarî yapı ve uygulamalarının etkisinde kalınmasındandır.²⁵

²⁰ Smith, s. 23.

²¹ Macmahon, s. 34.

²² Rondinelli-Cheema, s. 19.

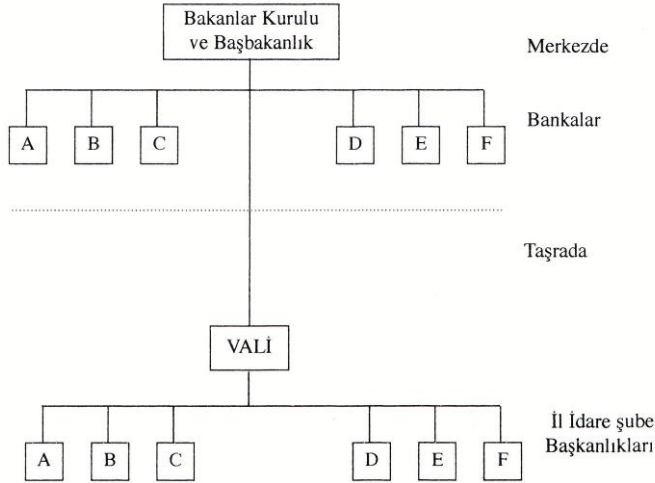
²³ Smith, s. 44; Tamer, Mustafa, Bölge Valiliği, Ankara 1994, s. 60; Çöker, Ziya, “Mülki İdare Amirliği ve Geleceği”, Türk İdare Dergisi, Yıl 65, Sayı 401, Aralık 1993, s. 471; Çöker, Ziya, Yönetim ve Siyaset, Ankara 1996, s. 7; İl Genel Yönetimi, İç Düzen Genel Rapor Kitap 5, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1972, s. 1.

²⁴ Smith, s. 44.

²⁵ Tamer, s. 59.

1. Kapsayıcı (İntegrated) Valilik Sistemi

Başlıkta kullanılan “kapsayıcı” (integrated) terimi valilik sisteminde vali ile merkezî idarenin diğer taşra kuruluşları ve yerel yönetimler arasında bulunan ikili bir ilişkiye işaret etmektedir. Vali, ilde merkezî idarenin genel temsilcisidir. Örneğin Fransa’da vali hem hükümetin temsilcisidir ve hem de kamu yararının temsilcisidir. Bütün valilik görevlileri vali gibi aynı anayasal ve yasal statüye sahip değillerdir. Bu sistemde vali genelde hem devletin ve hem de hükümetin ildeki en yetkili temsilcisidir. Kural olarak vali valilikteki tüm görevlilere oranla ve onların üstünde bir kişidir; hem başbakanı ve hem de ayrı ayrı her bakanlığı ilde temsil eder. (Bkz. şekil 2). Bakanlıkların, ister teknik nitelikte ister İdarî nitelikte olsun, ilde yürütmeleri gereken hizmetlerinin ve bunların ildeki örgütlerinin de başıdır. Vali aynı zamanda ildeki tüm merkezî idare kuruluşlarının temel iletişim kanalıdır; yani valilik bünyesinde yer alan tüm kuruluşlar birbirleriyle ve üst veya ast kuruluşlarla valilik aracılığıyla yazışırlar. Dolayısıyla, merkezî idarenin taşra kuruluşları üzerinde sıkı ve yakın bir denetim amacı güden bu sistemde yetki merkezîyetçiliği ilkesi geçerlidir.²⁶



Şekil 2: Valilik Sisteminde Göre Teşkilatlanma

²⁶ İç Düzen Genel Raporu Kitap: 5, İl Genel Yönetimi, s. 1; Yayla, Yıldızhan, “İlin Başkentle ve Bölgesel Kuruluşlarla İlişkileri”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)*, Yıl:2, Sayı: 1, Nisan 1981, s. 30.

Özellikle Kara Avrupası ülkelerinde görüldüğü gibi, valiye böyle bir üstünlük verilmesi, taşrada tek ve ildeki diğer görevliler üzerinde hiyerarşik birtakım yetkilere sahip bir üstün kişi tarafından devletin temsil edilmesine olan inancın bir sonucudur.²⁷

Kapsayıcı valilik sisteminin en ayırdedici özelliği valinin yerel yönetimlerle olan ilişkilerinde kendini gösterir. Klasik valilik sisteminde vali hem merkezî idarenin taşradaki en yüksek yetkilisi ve ajanıdır hem de yerel meclislerin başkanıdır. Örneğin, Eski Fransız sisteminde²⁸ vali hem il özel idarelerinin bir organı olan il genel meclislerinin başkanı idi. Ancak il genel meclisi de bir ikinci başkan seçiyordu. Böylece valinin, hem il genel idaresinin ve hem de il özel idaresinin başkanı olmak gibi ikili bir görevi vardı. Vali devletin taşrada bir temsilcisi olarak yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimini gerçekleştiriyordu.

Kapsayıcı valilik sisteminin ortaya çıkışının sebepleri İdarî olmaktan ziyade siyasîdir. Diğer bir deyimle kapsayıcı valilik sistemi pek çok siyasî faktörün bir sonucunda ortaya çıkmıştır. Ancak bu sebeplerin hepsinin her tür valilik sisteminde de aynı öneme sahip olduğunu söylemek zordur. Smith bu sebepleri şu şekilde belirtmektedir: Valinin veya il yöneticisinin en başta gelen fonksiyonu ulusal amaçlara ve hedeflere uygunluğu sağlamaktır. Gelişmekte olan bir siyasî sistemde siyasî istikrarı sağlamanın bir yolu da yerel toplumu veya bölgesel menfaatleri siyasî sürece mümkün olduğu kadar yakınlaştırmak ve dahil etmektir.²⁹ Valinin bir diğer fonksiyonu da budur.

Taşra yönetimi, aynı zamanda bir devlette parti sisteminin niteliğini gösterebilir. Valilikteki merkezî idare görevlileri ve yerel meclisler üzerinde üstün yetkilere sahip bir vali illerde tek-parti hâkimiyetini yürütme vasıtası olabilir. Fransızca konuşan Batı Afrika ülkelerinde olduğu gibi.

²⁷ Smith, s. 45.

²⁸ Fransa'da 1982 yılında yapılan reformlar sonucunda, valinin, il özel idarelerinin bir organı olan il genel meclislerinin de başkanı olmak sıfat ve özelliği ortadan kaldırılmıştır. 1982 tarihli Yerel Yönetimlerin Hak ve Özgürlükleri adını alan kanun valinin bu durumuna son vermiştir. Genel Meclisin başkanı artık Genel Meclis tarafından seçilmektedir. Daha önce vali tarafından kullanılan yürütme görevleri artık Genel Meclis Başkanı tarafından kullanılmaktadır. 1982 tarihli yasa ile birlikte valilerin fonksiyonu sadece denetim üzerine odaklanmıştır. Valinin yerel yönetimler üzerindeki "a priori" denetim yetkisi kaldırılmıştır. İl özel idaresinin işlemleri yapıldıktan sonra, vali bu işlemlerin hukuka uygun olmadığı kanısındaysa işlemin iptali için idare mahkemelerine başvurma yetkisine sahiptir. Valinin artık işlemleri iptal yetkisi yoktur. Mahkeme, valinin başvurusu üzerine, hukuka aykırılığın varlığı kanısındaysa işlemi iptal edebilir. Fransa'da yerinden yönetim hakkında geniş bilgiler için bkz: Keleş, Ruşen, Fransa'da Yerinden Yönetim, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 3, Sayı 1, Ocak 1994, s. 3- 18. Keating, Michael-Hainsworth, Paul, **Decentralisation and Change in Contemporary France**, Averbury 1986, s. 70 vd.

²⁹ Smith, s. 57.

Valinin merkezi yönetimin siyasî kontrol ve ulusal istikrar aracı olarak kullanılmasının birtakım görece siyasî engelleri bulunmaktadır. Örneğin, valilerin sorumlu oldukları bölgede yaşayan yerel toplulukla sadakat bağları kurabilecekleri gerçekte tam olarak doğru değildir. Bu, özellikle valinin İdarî süreçte taşra işlerine tarafsız biri olarak katılmaktan ziyade merkezi hükümetin ölçüleriyle hareket ederek yerel önceliklerden ziyade ulusal öncelikleri dikkate aldığı takdirde söz konusu olur. Diğer taraftan, bu, sadakat göstermeyen taşra memurları üzerinde olumsuz ve cezalandırıcı bir etkide de bulunur. Taşra memurları bir ilden diğer bir ile sık sık değiştirilirler veya sürekli olarak, taşra memurlarının bürolarıyla faaliyetleri merkezi hükümet tarafından sık sık denetlenir. Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz ki, kapsayıcı valilik sistemleri, istikrarsızlık gibi, sadece tek bir siyasî faktörün etkisiyle değil, diğer İdarî yapılarda olduğu gibi pek çok faktörün biraraya gelmesinden oluşur.

Fransız sistemi olarak da adlandırılan kapsayıcı valilik sistemi, daha çok koyu bir merkeziyetçilik uygulanmak istenen veya böyle bir merkeziyetçiliğin bulunduğu ülkelerde uygulanmaktadır. Bu sistemin kurucusu Napolyon'dur. Napolyon, kendisine tam anlamıyla sadakat gösteren ve taşrada her şeyi denetimi altında tutan valileri aracılığıyla merkezi otoritesini sürdürüyordu. Her vali ilde birer "Küçük Napolyon" idiler. Bu sistem daha çok Kıt'a Avrupasında, Ortadoğu ülkelerinde ve Güney Amerika'da uygulama alanı bulmuştur.³⁰

2. Sınırlı (Unintegrated) Valilik Sistemi

Sınırlı valilik sisteminde vali taşrada bir bölge veya ilin başıdır. Merkezi idarenin yürüttüğü hiç bir hizmet bulunmamaktadır. Bu sistemde İdarî fonksiyonlar ve dış hizmetler bakımdan hakim bölgeler bulunmamaktadır. Vali, taşra ile merkezi hükümetin bulunduğu başkent arasında tek iletişim kanalı durumundadır. Ayrıca, taşradaki her teknik hizmetin merkez örgütündeki ilgili genel müdürlükleriyle bağımsız şekilde bağlantı kurabilmesi mümkündür. Valinin bunların çalışmaları üzerinde herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Vali ile dış hizmetleri yürüten taşra memurları arasında düzenli, hatta kurumlaşmış irtibat bulunabilir ise de, bu durum söz konusu memurların valiye oranla ikinci durumda olmalarını gerektirmez. Belki, valinin görevleri, merkezi hükümetin taşrada dış hizmetlerini yerine getiren birimlerin çalışmalarına müdahale etmemekten ibarettir.³¹

Merkezi idarenin taşra teşkilatının örgütlenmesinde uygulanan kapsayıcı valilik sistemi ile sınırlı valilik sistemleri arasındaki farklar tarihî ve siyasî sebeplere dayan-

³⁰ Demiröz, Nazif, Merkezi İdarenin Taşra Örgütlenme Biçimi, *Türk İdare Dergisi*, Özel Sayı, Ekim 1973, s. 15.

³¹ Smith, s. 79.

maktadır. Kapsayıcı valilik sisteminin, siyasî istikrar talebi veya idarenin kısımlara bölünmesi gibi bazı kurumlar sınırlı valilik sistemine de uygulanma imkânına sahiptir. Bu yüzden, adigeçen sistemlerle ilgili kimi dokümanlarda aynı sistem gibi gösterilmektedir. Bununla birlikte, özellikle İdarî sorunlara bakış açısı bakımından her iki valilik sistemi arasında önemli farklar bulunmaktadır. Kapsayıcı valilik sisteminin klasik valilik sisteminden iki temel farklılığı bulunmaktadır: Bunlardan ilki, valinin veya merkezi idarenin taşradaki temsilcisi ile bakanlıkların taşradaki hizmetleri arasındaki ilişkiler; İkincisi ise, vali ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler bakımındandır.³²

Sınırlı valilik sisteminin en tipik uygulaması İtalya'da bulunduğundan, sisteme İtalyan sistemi de denilmektedir.³³ Gerçekten, İtalya'da vali hem merkezi idarenin ve hem de İçişleri Bakanlığının temsilcisidir. Bununla birlikte, Roma'daki bakanlıkların fonksiyonel özerkliği, valilerin illerdeki şekli yetkilerini asgariye indirmiş ve bunları faaliyetlerin koordinasyonuna indirgemıştır. Valiler, kamu düzen ve güveninin sağlanması, polis ve itfaiye gibi, İçişleri Bakanlığının hizmetlerini koordine etmekten sorumludurlar. Faaliyetler, personel, meslekler fonlar ve diğer taşra hizmetlerinin standartları merkezdeki bakanlıkların kararları ile kontrol edilmektedir.³⁴

Kapsayıcı valilik sisteminde vali, yerel yönetim sisteminin başkanı pozisyonunda değildir. Yerel yönetimler kendi başkan veya baş yöneticilerini kendileri atar veya seçerler. Vali belki bunlar üzerinde İdarî açıdan teftiş ve denetime sahip olabilir. Çünkü, valiler yalnızca merkezi idarenin taşradaki bir ajanı olmalarına karşılık, yerel yönetimler validen oldukça farklı, yaygın ve özerkliğe sahip kuruluşlardır.³⁵

Sınırlı valilik sistemleri, Faşizmle birlikte katı merkezileşmenin kurumsallaşması-gibi ideolojik faktörlerden veya yerel özerklik ve taşra hizmetlerinde fonksiyonel uzmanlık gibi mevcut siyasî veya İdarî düşüncelerden kaynaklanabilir. Aynı şekilde, sınırlı valilik sistemi, yerel yönetim sisteminin İdarî veya siyasî yönlerden zayıf olması gibi İdarî zorunlulukların sonucu olarak da İdarî sistemin hakim bir unsuru haline gelebilir. Ayrıca, taşra yönetimi, yerel yönetim sisteminin zayıflığı nedeniyle onun desteklenmesini gerektirebilir. Diğer taraftan, yerel teknik ve sosyal hizmetleri yürüten ne kadar güçlü bir yerel yönetim sistemi varsa da yine de bu yönetimler merkezi idarenin mali desteğine bağlı kalabilirler. Sınırlı valilik sistemi merkezi idareye yerel yönetimleri denetleme ve yerel yönetimlerle taşradaki teknik İdarî hizmet-

³² Smith, s. 79.

³³ Yıldızhan, s. 32; İç Düzen Genel Raporu Kitap: 5, İl Genel Yönetimi, s. 1; Tamer, Bölge Valiliği, 61. Ayrıca İtalyan İdarî Sistemi Hakkında bkz: Hine, David, Governing Italy, Clarendon Press, Oxford 1993, s. 225 vd.

³⁴ Smith, s. 79.

³⁵ Smith, s. 82.

ler arasındaki ilişkilere karışmaksızın taşra hizmetlerini koordine etme fırsatını vermektedir. Bu sistem belki, farklı İdarî sorunlara uygun bir çözüm olabilir ve farklı yerinden yönetim dizgelerinde bileşen bir eleman olarak gözükebilir.³⁶

3. Koordinatör Valilik

Bu sistemlere bir de bölge kuruluşlarının varlığı sebebiyle Fransa'da görülen ve Türkiye'de de uygulanması önerilen koordinatör valilik ya da bölge valiliği³⁷ eklenebilir. Fransa'da uygulanan şekliyle bölge valiliği veya koordinatör valilik hakkında özetle şunlar söylenebilir: Bu sistemde, bölge kuruluşlarının merkezindeki valiye koordinasyon görev ve yetkisi verilmektedir. Bölge valisi, bölgedeki valilerin içinden seçilmekte ve kendi ilindeki valilik statüsünü de muhafaza etmektedir. Bölge valisi, bölgesi ile ilgili ekonomik meselelerde bir teşebbüs ve karar organı olarak hareket etmekte, İdarî konularda sadece koordinatörlük yapmaktadır. Kendi bölgesi ile ilgili, hükümetin ekonomik ve sosyal kalkınma plan ve programlarını uygulamak; bölgesindeki illerin valilerini, idare şube başkanlarını, kamu iktisadi teşebbüsleri ile karma şirketlerdeki faaliyetleri teşvik ve kontrol etmek, bölge valisinin görevleri arasında yer alır.³⁸

II. TÜRKİYE'DE TAŞRA YÖNETİM SİSTEMİ

Türk idare tarihinde taşra teşkilatında il sisteminin uygulanması yüz yılı aşkın bir geçmişe sahiptir. Bu sistemin temel düşüncesi, merkezi idarenin taşra kuruluşlarının bir örnek ortak alanlar içerisinde, önceden tespit edilmiş hedefler doğrultusunda, bir genel yöneticinin birleştiriciliği ve bütünleştiriciliği aracılığı ile, uyumlu hizmet yapmaları amacının gerçekleştirilmesidir ve Türkiye'de Osmanlı imparatorluğundan devralınan bu sistem, 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanun ise temelleri bakımından 1924 Anayasasının illerle ilgili ilkelerine dayanmaktadır.³⁹

³⁶ Smith, s. 83.

³⁷ Türk kamuoyunda koordinatör valilik sistemleri tartışılmaya ve İstanbul gibi bazı büyük iller için önerilmeye başlanmıştır. Ancak daha önceleri birden fazla ili içine alan ve tamamen emniyet ve asayiş mülahazaları ile kurulan “Umumi Müfettişlikler” müessesesi başarısızlığa uğramıştır. Birden fazla ili içine alan bölge valilikleri veya koordinatör valilik müessesesinin kurulması, İdarî hizmetlerin yerine getirilmesini geciktirebileceği gibi, uygulamada kırtasiyecilik ve bürokrasiyi artırmaktan fazla bir işe yaramaz. Ancak belirtmek gerekir ki, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük iller için özel kanunlarla özel düzenlemeler yapılabilir. Londra ve Paris gibi şehirlerin özel idari düzenlemeleri ve sistemleri olduğu gibi.

³⁸ Payaslıoğlu, T. Arif, **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme**, A.Ü. Basımevi, Ankara 1966, s. 90.

³⁹ Payaslıoğlu, s. 14.

A - TAŞRA YÖNETİM SİSTEMİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

Taşra yönetim sistemimizin tarihî gelişimini, Osmanlı imparatorluğu dönemi, Tanzimat dönemi, Meşrutiyet dönemi, 1921 Anayasası ve Cumhuriyet dönemi olmak üzere dört başlık altında ele almak istiyoruz.

1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Kuruluş devrinden itibaren Osmanlı Padişahları bir bölgeyi idare etmek için başlıca iki yönetici yollamışlardır. Bunlardan biri, yürütme kuvvetini temsil eden bey (Beylerbeyi - Sancakbeyi), diğeri de yargı kuvvetini temsil eden kadı'dır. Bey, kadının hükmü olmadan hiç kimseyi cezalandıramadığı gibi, kadı da beyin kuvvetine dayanmadan hükmünü uygulayamamaktadır.⁴⁰ Yaşar Yücel, Osmanlıların, taşra idaresinde bu kuvvetler ayrımını, âdil bir idarenin temeli saydıklarını belirtmektedir.⁴¹ Ortaylı ise, kadının beyden bağımsız olduğu düşünülürse, eyalet idaresinde ikili bir denge ile hükümlanlık tesis edilmiş olduğunu belirtmektedir.⁴² Bu anlayışa uygun olarak, Osmanlı ülkesi, bir yandan beylerbeyilik (Eyalet) sancak (Liva) diye askeri-idarî birimlere ayrılırken, aynı zamanda bu ayrıma tabi topraklar üzerinde kaza denilen şer'i -İdarî birimler yer almıştır. Ancak, kuvvetler ayrımına dayanan bu sistemin devam edip etmediği tartışmalıdır. Ortaylı, bunun devam ettiğini düşünmenin zor olduğunu belirtmektedir. Zira yazara göre, ülkenin çok geniş olmadığı ilk zamanlarda bu sistem işleyebilir. Eyaletlerin Tuna'dan Basra'ya kadar uzandığı zamanlarda bu sistem şüphesiz ki değişmek zorundadır. O takdirde, eyalet idaresinde merkezî otoritenin lehine olan bu tür bir kuvvetler ayrımının ne kadar süre daha devam edebileceği sorusunu sormaktadır.⁴³

Osmanlı imparatorluğu'nda taşra idaresi, aşağıdan yukarıya doğru köy (karye), kaza, sancak (liva) ve eyalet şeklinde teşkilatlanmıştı. Kendisine bağlı köylerle birlikte nahiyelerin birleşmesiyle kazalar meydana gelmişti. Kazaların birleşmesiyle sancaklar, sancakların birleşmesiyle ise beylerbeyilik veya eyalet denilen büyük İdarî birimler oluşmuştu.⁴⁴ Ancak, Osmanlı imparatorluğunda temel İdarî birim san-

⁴⁰ Yücel, Yaşar; "Osmanlı İmparatorluğunda Desantralizasyona (Adem-i merkezîyet) Dair Gözlemler", **Belleten**, C. XXXVIII, No. 152, Ekim 1974, 665; Ortaylı, **Türk İdare Tarihi**, TODAİE Yayını, Ankara 1979, s. 184; Halaçoğlu, Yusuf, XIV - XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara 1991, s. 73.

⁴¹ Yücel, s. 665

⁴² Ortaylı, **Türk İdare Tarihi**, s. 184.

⁴³ Ortaylı, **Türk İdare Tarihi**, s. 184.

⁴⁴ Yücel, s. 664; Ortaylı, **Türk İdare Tarihi**, s. 184; Halaçoğlu, s. 73; Çadırcı, Musa, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1991, s. 10.

caktı. İdarede sancak temeline dayanan bölümlenme, eyalet birimlerine rağmen XIX, yüzyıla kadar devam etmiş, ancak Tanzimat'tan sonra taşradaki teşkilatlanma vilayet (eyalet) esasına göre düzenlenmişti.⁴⁵

a. Eyaletler: Osmanlı İmparatorluğunda XVI. yüzyıl ortalarına doğru, eyaletler esas itibarıyla üçe ayrılmıştı. Osmanlı egemenliği altında bulunan topraklardan büyük bir kısmının doğrudan doğruya Osmanlı hükümdarının mutlak egemenliği altında olduğu,⁴⁶ tımar sisteminin uygulandığı⁴⁷ ve topraklarının büyük bir kısmının mirî arazi⁴⁸ rejimine bağlı olduğu eyaletler, birinci guruba giren eyaletlerdir.⁴⁹ İkinci guruba giren eyaletler, Mısır, Bağdat, Habeşistan, Basra ve Lahsa gibi, sancak statüsünün,⁵⁰ Osmanlı tımar sisteminin ve örfî kanunlarının uygulanmadığı bir tür yarı özerk eyaletlerdir.⁵¹ Bu eyaletlerin gelirleri defterdarlar tarafından tahsil edilmekte ve elde edilen gelirlerin belirli bir miktarı beylerbeyine “salyâne” adı altında maaş olarak verilirdi. Ayrıca, beylerbeyi toplanan gelirlerin bir kısmını eyaletin idarî ve askerî harcamalarını gerçekleştirmek için ayırdıktan sonra, kalanını “salyane” adıyla bir tür vergi olarak merkeze göndermek zorundaydı. Bu nedenle bu tür eyaletlere “salyâneli” eyaletler adı verilmekteydi.⁵² Ortaylı'nın belirttiğine göre, bu eyaletlerin birincilerden farkı, toprağın tımar olarak askere tevcih edilmemiş olması ve beylerbeyinin adeta bir kral naibi gibi mahallî beyler üzerinde denetim kurmak için gönderilmiş olmasıdır.⁵³

Üçüncü grup eyaletlere mümtaz eyaletler denilmektedir ve bunların bir kısmı

⁴⁵ Ortaylı, **Türk İdare Tarihi**, s. 184.

⁴⁶ Yücel, s. 668.

⁴⁷ Dirlik veya tımar, mirî araziden muayyen bir kısmın yıllık gelirinin tamamının veya bir kısmının, belirli hizmetler karşılığında bir şahsa (idarecilere ve sipahilere) tevcih edilmesine denir. Cin, Halil, **Mirî Arazi ve Bu Arazinin Özel Mülkiyete Dönüşümü**, ekli ve yeniden gözden geçirilmiş ikinci baskı, Selçuk Üniversitesi yayınları, Konya 1986; Yücel, s. 668.

⁴⁸ Mirî arazi, çıplak mülkiyeti devlete ait olan, ve işletilmek üzere, müddetsiz olarak bir bedel karşılığında devleti temsil eden memurlar tarafından köylüye tevfi edilen tarla, çayır, yaylak, kışlak koru ve buna benzer topraklara denir. Cin, s. 43.

⁴⁹ Rumeli, Anadolu, Karaman, Diyarbekir, Şam, Sivas, Erzurum, Van, Budin- Cezayir, Halep, Maraş, Kıbrıs, Girit, Bosna, Temeşvar, Trablusşam, Trabzon, Kefe, Rakka, Şehr-i Zor, Çıldır, Kars, Musul bu tür eyaletlerdendir. Cin, Halil-Akyılmaz, Gül, **Feodalite ve Osmanlı Düzeni**, Selçuk Üniversitesi Yayın, Konya 1995, s. 210.

⁵⁰ Halaçoğlu, Mısır, Habeş, Bağdat, Basra, Yemen ve Kaptanpaşa eyaletlerindeki bazı sancaklar ile Tunus ve Cezayir eyaletlerinin bu guruba girdiğini belirtmektedir. Bkz: Halaçoğlu, s. 77.

⁵¹ Ortaylı, **Türk İdare Tarihi**, 185. Ancak yazar bu özerkliğin göreceli olduğu kanaatindedir. Bkz: Ortaylı, İlber, **“Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi”**, Kurthan Fişek (Ed.) Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1, Ankara 1976, s. 10.

⁵² Cin-Akyılmaz, s. 210; Yücel, s. 668; Halaçoğlu, s. 76-77; Ortaylı, **Türk İdare Tarihi**, s. 185.

⁵³ Ortaylı, **Türk İdare Tarihi**, s. 185.

sonradan ortaya çıkmıştır. Hanlık, voyvodalık, şeriflik, hidivlik gibi özel yönetim şekli olan bu eyaletler, devlete yıllık maktu bir vergi verirler ve bazen sefer zamanı asker temin ederlerdi. Hükümdar otoritesinin en zayıf olduğu İdarî birim olan mümtaz eyaletlerde merkezî otoritenin temsilcisi olan beylerbeyi bulunmazdı. Bunlar Mekke Şerifliği, Mısır Hidivliği, Eflâk-Boğdan Voyvodalığı, Kırım Hanlığı, Lübnan Mutasarrıflığı idi. Bunlar işlerinde serbest idiler.⁵⁴ Halaçoğlu, bunları eyalet sisteminin dışında, işlerinde serbest ve özel statülü hükümetler olarak vasıflandırmaktadır.⁵⁵

Klasik Osmanlı düzeni denilen yönetim şeklinde eyalet bir üst teşkilatlanmadan çok, eyalette hükümdarın otoritesini temsil eden, sancak ve diğer İdarî kademeler üzerinde denetim ve koordinatör fonksiyonu olan bir birim olarak doğmuş ve “Beylerbeyi” denilen üst düzeyde bir yöneticiye verilmişti.⁵⁶ Devletin kuruluş dönemlerinde “geniş askerî yetkilere sahip kumandan” anlamına gelirken, daha sonraları eyaletlerin askerî ve İdarî amirleri⁵⁷ durumunda bulunan beylerbeyi, emri altındaki görevlilerle ve Beylerbeyi divânı (paşa divanı) ile birlikte eyaleti yönetmekte idi. Bu divanda bir tımar defterdârı, bir defter kethüdâsı, bir hazine defterdârı, bir beylerbeyi kethüdâsı, bir tezkereci bulunurdu. Bunlardan ilk üçü doğrudan hükümdar tarafından atanan kişiler idi.⁵⁸ Divan, eyaletin merkez sancağı olan ve beylerbeyi tarafından idare edilen paşa sancağındaki⁵⁹ beylerbeyi konağında toplanırdı. Adeta Divanı Hümayun’un küçük bir modeli olan paşa divanına halk dilekçe ile yazılı olarak veya bizzat huzura çıkarak başvurabilirdi. Önemli meseleler divanda görüşüldükten sonra, ikinci derecede öneme sahip olanlardan şer’î olanlar kadî divanına, malî olanlar ise defterdar divanına havale edilirdi.⁶⁰

Beylerbeyi ve sancakbeyleri, en ufak sipahiye kadar uzanan tımar sistemi⁶¹ zincirindeki askerî sınıf mensupları idiler. Ancak, tımar sistemi imparatorluk yönetimi-

⁵⁴ Cin-Akyılmaz, s. 211.

⁵⁵ Halaçoğlu, s. 77.

⁵⁶ Ortaylı, Türk İdare Tarihi, s. 184-185; Çadırcı, Tanzimat Döneminde, s. 10; Yücel, s. 665

⁵⁷ Cin - Akyılmaz, s. 211.

⁵⁸ Yücel, s. 665; Halaçoğlu, s. 76.

⁵⁹ Eyaleti oluşturan her sancağa doğrudan doğruya merkezden bir “Sancakbeyi” tayin edilirken, Beylerbeyinin oturduğu sancağa “Paşa sancağı” adı verilmiş ve yönetimi de doğrudan beylerbeyinin idaresine bırakılmıştır. Beylerbeyinin bu sancakta, sancak beyi olmaktan ve Osmanlı kanunlarının uygulanması bakımından herhangi bir sancakbeyinden farkı yoktu. Yücel, s. 666.

⁶⁰ Cin - Akyılmaz, s. 214 – 215..

⁶¹ Tımar, “...devletin, mirî araziden muayyen bir kısmın yıllık gelirinin tamamını veya bir kısmını, belli hizmetler mukabilinde bir şahsa tevcih etmesine denir. Devlet, mirî araziye savaşta yararlılık göstermiş kumandanlara ve devletin yüksek kademelerinde bulunan memurlarına hizmet mukabili tevcih etmiştir...” Cin, s. 57;

ne temel olduğundan bunlar aynı zamanda da mülkî yönetici durumundaydılar. Beylerbeyiler, seyyîye sınıfı içinden çıkarken, Özellikle Fatih'ten itibaren devşirme kökenli kişiler beylerbeyi olarak tayin edilmişlerdir.⁶² Acemioğlanlar ocağı ve Enderun Mektebi'nde yetişen kullar, kapıağalığı ve yeniçeri ağalığından sonra taşraya çıktıklarında beylerbeyi oluyorlardı. Fatih Kanunnamesine göre, merkez teşkilatında görev alan mal defterdarlarının, nişancıların, beşyüz akçeli kadıların ve sancak- beylerinin de beylerbeyi olması mümkündür.⁶³

Beylerbeyiler başında bulundukları eyalette askerî, siyasî, İdarî açıdan padişahı temsil ederken, veziriazamın bütün ülkede sahip olduğu hak ve yetkilere kendi eyaletleri sınırları içerisinde sahip idiler. Beylerbeyinin başlıca görevleri, reayanın korunması, zulmün ortadan kaldırılması, eyaletin idaresi, seferlere iştirak, eyalete ait tayin ve tevcihlerin yapılması, vilayet kadısı ölünce, merkezden yeni kadı tayin edilinceye kadar mevlâ tayin edilmesi ve paşa divanının toplanmasıdır.⁶⁴

Osmanlı merkezî idaresinin taşradaki temsilcisi durumunda olan beylerbeyini denetleyecek mekanizmalar da mevcuttur. Her şeyden önce, hakkında şikâyet olan, görevini kötüye kullanan beylerbeyilerinin görevlerinden azledilmeleri, cezalandırılmaları ve hatta öldürülmeleri her an mümkündür.⁶⁵ Ayrıca, beylerbeyi ve sancak beylerinin yetkilerini kötüye kullanmalarını önlemek için kurulan bir başka mekanizma da hukukî konularda kadılara, malî konularda da defterdarlara tanınan bir çeşit özerkliktir. Böylece bir fren ve dengeleme sistemi kurulmuştur. Bu sistem sayesinde, beylerbeyileri merkeze karşı adem-i merkeziyetçi tutum içine girmelerini de engellemek amacıyla çeşitli yollarla kontrol altında tutulmuşlardır. Bunlara ilaveten, paşa divanlarında verilen kararlardan şikâyeti olan herkes Divan-ı Hümâyûn'a da başvurabilir. Bu yolla beylerbeyinin aldığı kararlar Divân-ı Hümâyûn'da gözden geçirilebilir.⁶⁶

Merkeziyetçiliği esas alan güçlü bir devlet kurmak ve bunu sürdürmek isteyen Osmanlı Devleti, bu amacını merkezden tayin ettiği yöneticilerle gerçekleştirmeye çalışmıştır. Bu yöneticilerin başında da beylerbeyi gelir. Beylerbeyi aracılığı ile Osmanlı padişahları, her an ülkenin en uzak köşesini bile denetim altında tutabilme imkânına sahip olmuşlardır.⁶⁷

⁶² İpşirli, Mehmet; **İslam Ansiklopedisi** "Beylerbeyi" maddesi, Türkiye Diyanet Vakfı, C.6, İstanbul 1992, s. 70.

⁶³ Cin-Akyılmaz, s. 212.

⁶⁴ Cin-Akyılmaz, s. 213.

⁶⁵ İpşirli, s. 72.

⁶⁶ Cin-Akyılmaz, s. 215-216.

⁶⁷ Cin-Akyılmaz, s. 212.

17. yüzyıla gelindiğinde, hem merkezî idarenin ve hem de taşra idaresinin klasik Osmanlı düzeni denilen şeklinden tamamen ayrıldığı görülür.

b. Sancak: Sancak (liva), askerî, idarî, malî ve hukukî yönden, ancak tımar sistemi çerçevesinde Osmanlı Devletinin taşra idaresindeki ana birimi'dir.⁶⁸ Eyaletlerin gerek yapıları ve gerekse sayıları imparatorluk yıkılana kadar devamlı değişmişken, sancak şeklindeki idarî taksimat, Osmanlı idarî teşkilatında uzun süre varlığını sürdürmüştür. Osmanlı sancakları aşağı yukarı bugünkü Türkiye Cumhuriyetinin illeri büyüklüğündedir. Halbuki bir Osmanlı eyaleti, bunların üçünü, dördünü içerirdi. Bu tarz bir idarî taksimatın gerçek ve modern anlamdaki merkeziyetçilikle bağdaşmayacağı söylenebilir. Tanzimattaki düzenlemeden başlayarak, özellikle İttihad ve Terakki devrinde merkeze bağlı sancakların sayısının artırılması, bugünkü Cumhuriyet yönetiminde sahip olduğumuz vilayet taksimatının şekillenişinin bir başlangıcı sayılabilir.⁶⁹

Klasik Osmanlı yönetim sisteminde, idarî teşkilat içerisinde sancaklar eyaletlere bağlıydılar. Sancaklar sancakbeyleri tarafından yönetilirler ve hükümdarın kulları arasından bu göreve tayin edilmekteydiler. Sancaklar, sancakbeyleri ve kendi üstlerinde yer alan eyaletlerin yöneticisi olan beylerbeyleri kanalıyla doğrudan doğruya merkezî idareye bağlıydılar. Ancak, özellikle Doğu Anadolu'nun bazı bölgelerinde idaresi kabile şeflerine ait ve "yurtluk - ocaklık", "hükümet" denilen ırsî sancaklar vardı. Bunların yönetimi adem-i merkeziyete uygun tarzda idi.⁷⁰ Yavuz Sultan Selim tarafından doğudaki fetihler sırasında hizmet ve itaatleri karşılığında kabile şeflerine temlik ve tevfiz olunan bu sancakların tüm gelirleri kabile beylerine ait bulunuyordu. Bu topraklarda tımar ve zeamet yoktu; arazi tahrirleri yapılmazdı.⁷¹ Diğer eyaletlerde olduğu gibi bir kadı ve bir yeniçeri garnizonu bulunan bu sancaklar, tımar rejimine tabi beyler beydik sınırı içinde bulundukları halde bölgesel özerkliğe sahip bulunuyorlardı.⁷²

Normal sancak statüsünün dışında ortaya çıkan ikinci tür sancaklar, yurtluk-ocaklık olarak verilen sancaklardır. Bunlar Doğu Anadolu'nun Osmanlı hâkimiyetine geçişi sırasında devlete itaat ederek hizmette bulunanlara, karşılık olarak sancak ve has tevcih olunmuştur. Buralarda tayin ve zali yoktur, sancak beyi ölünce, beylerbeyi arzı ile sancak oğullarına geçer. Hükümetlerden farklı olarak buralarda ara-

⁶⁸ Yücel, s. 665; Ortaylı, *Türk İdare Tarihi*, s. 184; Cin-Akyılmaz, s. 216.

⁶⁹ "Elviye-i Gayri Mülhaka" diye isimlendirilen merkeze bağlı bu sancaklara Karesi (Balıkesir), Şehrizar, Canik (Samsun) gösterilebilir. Bkz: Ortaylı, *Türkiye'de Taşra*, s. 11.

⁷⁰ Yücel, s. 669.

⁷¹ Cin-Akyılmaz, s. 218; Yücel, s. 669; Halaçoğlu, s. 77.

⁷² Yücel, s. 669.

zi tahriri yapılır, mahsul miktarları tespit edilir, tımar ve zeamet vardır. Bunlar hükümetlere göre, merkeze daha çok bağılırlar.⁷³

Hükümet ve yurtluk-ocaklık statüsündeki sancaklar, sancak beylerinin kontrolündeki sancaklara göre merkezi idareye daha az bağımlıdır. Ancak her ikisinde de merkezi idarenin en önemli temsilcileri olan kadı ve askerî garnizon bulunmaktadır ve sefer sırasında beylerbeyinin komutası altına girmek zorundadırlar. Hükümet ve yurtluk-ocaklıkların beylerince yapılan tayinlerin İstanbul tarafından tasdik edilmesi gerekmektedir.⁷⁴

Özel statüdeki sancaklar dışında, doğrudan merkeze bağlı sancakların başında sancakbeyleri bulunurdu. Sancakbeyi, “ehl-i örf zümresinden biri olarak sancakta padişahın yürütme yetkisini temsilen bulunan en büyük yöneticiydi. İdarî yetkileri açısından, sancak hudutları içinde beylerbeyinden pek farkı yoktu.⁷⁵ Sancakbeyinin görevlerini askerî ve İdarî olmak üzere iki grupta toplamak mümkündür. Askerî görevler, kapı halkı ve emri altındaki sipahilerle, bağlı olduğu beylerbeyinin komutası altında savaş ve seferde hazır bulunmak gibi görevlerdir. İdarî görevler ise, sancakta emniyet ve aşaiyi temin etmek, kalpazanlıkla mücadele etmek, özel görev için gelen devlet memurlarına yardımcı olmak, sınır bölgesinde bulunuyorlarsa, yabancı devletlerle olan ilişkileri anlaşmalara uygun olarak yürütmektir. Sancakta suçluları cezalandırmak işi de sancakbeyi eri ne verilmişti.⁷⁶

Her sancakta sancakbeyinin yanı sıra, kuvvetler ayrımının bir gereği olarak bir kadı bulunurdu. Bu kadılar, gerek mülki ve malî konularda, gerekse yargı yetkisinin kullanılmasında yürütmenin temsilcisi sancak beyinden bağımsız idiler. Yargı alanında bütün bölgeden sorumlu olan, ama mülkiye, maliye ve aşaiye ilişkin konularda otoritesi kent sınırlarıyla sınırlanan kadıların avarız hanelerini tespit etme, aşaiş konularında emir verme ve belediye işlerinde karar alma yetkileri, kent sınırları içinde mutlaklır. Sancakta bulunan üçüncü görevli, protokolde şehzade lalalarına, sancak beylerine ve sancak kadılarına eşit olan mal defterdarıdır. Sancakbeyi ve kadı gibi defterdarın da padişaha başvurma hakkı vardır. Ortaylı’nın da belirttiği gibi, aslında her Osmanlı sancağının merkeze belli bir bedel ödemesi, ve giderlerin vilayet bütçesinden karşılanmasında somutlaşan “malî yerinden yönetim”, hem defterdarın sancak düzeyindeki etkinliğini abartılmış biçimde göstermekte ve hem de klasik Osmanlı idaresinin merkezci bir yönetim yapısından ne kadar uzak olduğunu göstermektedir. Bu yüzden Tanzimat döneminde merkezi bir teşkilat ve mekanizma kur-

⁷³ Cin-Akyılmaz, s. 219.

⁷⁴ Cin-Akyılmaz, s. 220.

⁷⁵ Cin-Akyılmaz, s. 221.

⁷⁶ Halaçoğlu, s. 74.

ma konusunda merkezci eğilim ve çabaları öncelikle maliye alanında oluşturmaya yönelmişlerdir.⁷⁷

Osmanlı Devleti sancak teşkilatının kontrolünü merkezden tayin ettiği sancakbeyi ile sağlamıştır. Sancakbeyi ise, doğrudan doğruya merkezî idarenin temsilcisidir. Her an padişah veya vezir-i âzam tarafından azledilebilir. Merkezin uyguladığı-güçlü denetim mekanizması sayesinde sancaklarda da adem-i merkeziyetçi eğilimler kolaylıkla bastırılabilmiştir. Ancak, merkezî otoritenin zayıflayıp, yönetim sisteminde yozlaşma sürecine girildikten sonra, o güne kadar kontrol altında tutulabilen adem-i merkeziyete yatkın unsurlar⁷⁸ devlet yönetiminde oldukça etkin bir rol oynamışlardır.⁷⁹

17. yüzyıldan itibaren Osmanlı yönetim biriminin temeli sayılan sancaklarda da önemli değişiklikler görülmeye başlanmıştır.

c. Kaza: Klasik Osmanlı idare teşkilatı içerisinde, sancaklar kazalara ayrılmakta idi. Her kazanın başında da kuvvetler ayrımına uygun, birbirlerinden bağımsız iki görevli, subaşı ve kadı bulunmakta idi.⁸⁰ Aslında kaza adı, herhangi bir yargı bölgesinin askerî işleri hariç olarak diğer İdarî, hukukî ve mahallî işlerinin kadılar tarafından görülmesi sebebiyle İdarî teşkilata girmiştir.⁸¹

Kaza idaresinde önemli bir yeri olan yönetici de kadı idi. Kadılar hukukî işlerinin yanı sıra kazanın idare işleriyle de uğraşırlardı. Her şeyden önce, kaza bölgesindeki bütün askerî sınıf mensuplarını denetlemek, kazadaki mukataa işlerini kontrol etmek, vezir, beylerbeyi ve sancakbeylerine ait olan hasları gözetmek kadıya ait görevlerdi.⁸² Kadılar ayrıca avâruz vergilerinin toplanması, askerin zahire tedariki, bunların merkeze veya gerektiğinde orduya ulaştırılması gibi görevleri de yerine getiriyorlardı. Bunlara ilave olarak kadılar, bulundukları kazanın belediye işlerini de yürütüyorlardı. Narhların tanzimi, kontrolü, esnafın teftişi, stokçuluğun önlenmesi gibi konular kadının görevleri arasında idi.⁸³

2. Tanzimat Dönemi

Tanzimatın su yüzüne çıkarttığı merkezcilik eğilimi, Osmanlı eyalet yönetimini iki temel noktadan etkilemiştir. İlk nokta, malî alanda yeni bir teşkilatlanmaya gidil-

⁷⁷ Ortaylı, Türkiye’de Taşra, s. 13.

⁷⁸ Bu unsurlar hakkında detaylı açıklamalar için bkz: Yücel, s. 656 - 708.

⁷⁹ Cin-Akyılmaz, s. 222.

⁸⁰ Ortaylı, Türkiye’de Taşra, s. 13.

⁸¹ Cin-Akyılmaz, s. 222-223.

⁸² Yücel, s. 667; Cin-Akyılmaz, s. 223.

⁸³ Cin - Akyılmaz, s. 223; Çadırcı, Tanzimat Döneminde, s. 126.

mesidir. İkinci nokta ise, yerel kişi ve grupların devlet yönetimini etkileme sürecinin düzgün, hızlı ve eşitlikçi bir şekilde işlemesine gerek duyulmuştur ki, bu durum Türkiye’de yerinden yönetim geleneğinin doğmasına yol açmıştır.⁸⁴

Maliye sisteminin düzeltilmesi veya yeniden düzenlenmesine yönelik olarak, 25 Ocak 1840 yılında Meclis-i Vâlâ tarafından hazırlanan bir Nizamname ile sancaklara “Muhassıl-ı Emvâl” adında doğrudan merkezî idarece tayin edilen tahsildarlar gönderildi. Muhassıllık teşkilatının kurulmasıyla imparatorluğun kuruluşundan beri hem malî ve hem de idarî-askerî görevler yüklenmiş olan vali, sancakbeyi daha sonraları ise mütesellimlerin malî yükümlülükleri kalmamıştı.⁸⁵

Muhassılın başkanlığında, yine merkezden görevlendirilen emlak ve nüfus kâtipleri, kadıya da naib, müftü, ordu komutanı, memleket ileri gelenlerinden dört kişi, gayrimüslim ahali bulunan yerlerde metropolid veya hahambaşı gibi dini önderlerden oluşan Muhassıllık meclisleri Tanzimattan sonra vilayet idaresindeki ilk mahallî kurul uygulamasıdır. Gülhane Hattı Hümayunu ile ilkel ve adaletsiz bir vergileme tekniği olan iltizama son verildikten sonra, bu alandaki boşluğu doldurmak amacıyla gerçekleştirilmiştir.⁸⁶ Ancak, belirlenen hedeflerine ulaşamamaları nedeniyle muhassıllık meclisleri 1841 yılında kaldırılmış ve muhassıllar “defterdar” yapılarak valiye bağlanmışlardır.⁸⁷

Daha sonra, muhassıllık meclislerinin adlar”memleket meclisi”ne dönüştürülmüştür. Bu meclislerin yapısında ve işleyişinde önemli bir değişiklik olmamakla birlikte, sancaklarda kaymakamlar, eyaletlerde ise valiler meclislerin tabii başkanı olmuşlardır. Bu tür bir yapılanma ile, 1842-1849 yılları arasında Tanzimatın taşrada uygulanmasında memleket meclislerinin önemli katkıları olmuştur. Özellikle, idarenin değişik alt ve üst birimlerinde görev alan kamu görevlileri ile halk arasında çıkan uyuşmazlıklarda bir mahkeme gibi çalışan bu meclisler, merkezî idaredeki Meclis-i Vâlâ’nın taşradaki küçültülmüş bir örneğini teşkil etmişlerdir. Yöneticilerin denetlenmesi, vergilerin gelire göre zamanında dağıtılıp toplanması, gelir gider hesaplarının denetlenmesi, güvenliğin korunması gibi idarî ve adlî konulardan başka; sağlık, bayındırlık, eğitim ve öğretim gibi kamu hizmetleriyle de ilgilenmişlerdir.⁸⁸

⁸⁴ Ortaylı, Türkiye’de Taşra, s. 17.

⁸⁵ Sancakların her türlü vergi gelirlerinin toplatılması işinin yerine getirilmesi, merkezden atanan muhassıllara bırakılmakla, yöneticilerin hazine gelirlerini kendi çıkarları doğrultusunda kullanmaları önlenmek istenmişti. Çadrcı, Tanzimat Döneminde, 210.

⁸⁶ Nadaroğlu, s. 177.

⁸⁷ Çiftçi, Oya; Yerel Yönetimlerde Temsil, TODAİE, Ankara 1989, s. 53; Çadrcı, Musa; “Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C:2, S:5, Eylül 1993, s. 4; Ortaylı, Türkiye’de Taşra, s. 18.

⁸⁸ Bu yönetmeliğin orjinal adı şu şekilde idi: “Bu def’a sâye-i şevketvâye-i cenab-i milik-dâri-den tertib ve teşkil olunmuş olan eyalet meclislerine verilecek ta’limât-ı seniyye-dir”. Çadrcı, Yerel Meclisler, s. 4

Tanzimat hareketi, meclislerde gayri müslimlerin temsilcilerinin de yer almalarını öngörüyordu. Ancak buna müslüman halkın temsilcileri ve bazı yöneticilerin sıcak bakmamaları ve bazı şikâyetlerin ortaya çıkması üzerine, merkezî idare bazı tedbirler alma gereğini duydu. Meclis-i Vâlâ tarafından, ortaya çıkan sorunlar gözönüne alınarak yeni bir yönetmelik hazırlandı ve Abdülmecit'in onayı alınarak 1 Ocak 1849 tarihli bir yönetmelikle, eyalet merkezlerinde birer “Eyalet meclisi” kurulması öngörüldü.⁸⁹

Bu yönetmelikle, eyalet, sancak, kaza ve köy yönetimi, 1842'den beri uygulanan değişiklikler gözönünde bulundurularak, her kademedeki idarecilerin görevleri ayrıntılı olarak belirlenmişti. 1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesi'ne kadar uygulanan bu yönetmelikle, eyalet merkezlerindeki meclislerin başkanlığı validen alınmış, doğrudan vali derecesinde merkezden atanan birisine verilmişti. Eyalet meclisleri; merkezce tayin edilen iki katip ile ulemeden bir üyenin yanı sıra, eyalet valisi, defterdar, kadı veya naib, müftü ile halk tarafından seçilecek dört müslüman ve müslüman olmayan cemaatlerin birer temsilcilerinden oluşmaktaydı. Meclis toplantıları için bir daire ayrılacak, Cuma dışında her gün toplanılacaktı.⁹⁰

Eyalet meclislerinin kuruluş, görev ve yetkileri ile çalışma esas ve usulleri ayrıntıları ile düzenlenmişti. Bu dönem, taşra idaresinde yeni bir devri başlatıyordu. Vali, mütesellim, âyân, şehir kethüdâsı ile ileri gelenlerin zaman zaman birlikte, bazen de tek başlarına yaptıkları işleri bundan böyle eyalet meclisleri üstleniyordu. İdarenin her kademesinde görev alan memurları denetleyecek, halkın can, mal ve ırz güvenliğini sağlayıcı tedbirleri alıracaktı. Yargı, sağlık, eğitim ve öğretim alanlarında gerekenin yapılmasını sağlayacak, çözemediği sorunları vali aracılığıyla hükümete arz ederek yardım isteyebilecekti.⁹¹

Ancak, eyalet meclislerinden de istenilen sonuç alınamadı. Süregelen kargaşanın yanı sıra, vergilerin zamanında toplanamaması, can ve mal güvenliğinin sağlanamaması, meclislerin denetleme görevlerini gereği gibi yapamamaları, ayrıca Kırım Savaşı'nın girmesi yeni düzenlemelerin olumlu sonuç vermesini engelledi.⁹²

28 Şubat 1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanından sonraki gelişmeler ve Osmanlı vilayet idaresinin aldığı şekil, günümüz Türkiye'sinin idari yapısını büyük ölçüde etkilemiş, hatta belirlemiştir. 1856 Fermanının belirleyici özelliği, idare, maliye ve yargı organlarının yeniden düzenlenmesiyle vilayet, liva ve nahiye düzeyindeki halkın, özellikle azınlıkların, idarede etkili olmalarını öngörmesidir.⁹³ Islahat

⁸⁹ Çadircı, Tanzimat Döneminde, s. 218.

⁹⁰ Çadircı, Yerel Meclisler, s. 5.

⁹¹ Çadircı, Tanzimat Döneminde, s. 5.

⁹² Çadircı, Tanzimat Döneminde, s. 224.

⁹³ Ortaylı, Türkiye'de Taşra, s. 18-19

Fermanı'nda belirtilen yenilikler arasında eyalet meclislerine de yer verilmesi üzerine, Ali ve Fuat paşaların önderliğinde kurulan komisyonlar marifetiyle hazırlanan Nizamname, Tuna Bölgesinde bulunan Mithat Paşa'ya gönderilerek hem görüşleri alınmış ve hem de orada uygulanması için gereğinin yapılması kendisinden istenmişti. 1864 yılında yeni bir düzenleme yapılarak valilik görevi Mithat Paşa'ya verilmiş ve Nizamname, "Tuna Vilayeti Nizamnamesi" adıyla ilk defa burada uygulamaya konulmuştur. 1864 tarihli Nizamname ile eyalet yerine "vilayet" birim olarak kabul edilmiş ve Mithat Paşanın Niş'teki uygulamalarından yararlanılarak 1865 yılı başlarında tüm Anadolu'da uygulamaya başlanmıştır.⁹⁴ Bu Nizamname, Osmanlı yöneticilerinin deneyimle edindiklerine Batı ülkelerinde gördüklerini eklemeleri sonucu ortaya çıkmış, kendine özgü yanları ağır basan bir sentezdir. 22 Ocak 1871 tarihine kadar yürürlükte kalmıştır.⁹⁵

İmparatorluktaki azınlıkların milliyetçilik akımına kapıldıkları bu dönemde, yönetim kademelerinin düzenlenmesinde merkezîyetçilik ilkesi egemen olmuştur. Bunun ilk örneğini, 9 Haziran 1861 tarihli Lübnan'a ilişkin statü oluşturmuştur.⁹⁶ Ancak, yeni düzeni tüm imparatorluğa uygulamaya çalışan Avrupa devletleriyle bunu engellemeye çalışan Osmanlı yönetimi arasındaki sürtüşmeler uygulamanın yayılmasını engellemiştir.⁹⁷ Diğer taraftan, Cebel-i Lübnan statüsünün federatif bir yapıya yol açacağı endişesi 7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nin hazırlanmasına yol açmıştır.⁹⁸ Çadircı, bu nizamname ile Fransız ülke yönetim şeklinin model olarak benimsendiğini ileri sürmenin gerçeklerle bağdaşmayacağını belirtmektedir.⁹⁹

1864 Nizamnamesi ile Osmanlı Avrupası'nda 10 vilayet, 44 sancak, Anadolu'sunda ise 16 vilayet, 74 sancak oluşturulmuştu. Afrika'da ise 1 vilayet 5 sancak bulunuyordu. Bu düzenleme 22 Ocak 1871'e kadar uygulandıktan sonra, yeniden "idare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" adı altında ilan edilmiştir.¹⁰⁰

⁹⁴ Çadircı, Tanzimat Döneminde, s. 224.

⁹⁵ Çadircı, Yerel Meclisler, s. 6-7.

⁹⁶ Çiftçi, s. 53.

⁹⁷ Ortaylı, Türkiye'de Taşra, s. 19.

⁹⁸ Çiftçi, s. 54.

⁹⁹ Yazar, "Dönem yöneticilerinin çoğu Avrupayı görmüş, özellikle Fransız "Departemente" sistemini görmüş, inceleme imkânı bulmuş kimselerdi. Yaptıkları düzenlemelerde elbette ki gördüklerinin izleri olacaktı. Ancak bu izlere dayanarak" böyle bir kaniya varmanın yanlış olacağını ifade etmektedir. Çadircı, Tanzimat Döneminde, s. 251.

¹⁰⁰ Cebel-i Lübnan özel statüsünden, Mısır, Bosna ve Girit özerk durumlarından, Hicaz ve yemen uzaklıkları ve aşiret düzenine dayanmaları nedeniyle, İstanbul ise, başkent olması yüzünden bu düzenlemelerin dışında tutulmuştu. Çadircı, Tanzimat Döneminde, s. 251.

Tanzimatın ilanı ile yönetim birimlerinin her birinde ortaya çıkan meclisler, 1864'den sonra da varlıklarını geliştirerek sürdürmüşlerdir. İşte bunlardan birisi de, "Memleket Meclisi" daha sonra, "Büyük Meclis" adını almış olan kuruluşun yerine 1864'den itibaren oluşturulan "Vilayet idare Meclisidir. Meclisin başkanı vali idi. Meclisin tabi ve seçimle gelen olmak üzere iki tür üyesi vardı. Defterdar, mektupçu, Müfettiş-i hükkâm-ı şer'îye (şeri işler müfettişi) ve umur-ı ecnebiyye müdürü'nden oluşuyordu. Meclisin seçimle gelen dört üyesinden ikisi müslüman, ikisi de gayri müslim toplulukları temsil ediyorlardı. Tabi üyeler ile seçilmiş temsilcilerin sayıca denkliliğine karşılık, hükümeti temsil eden vali hem denge unsuru ve hem de alınan kararların alınmasında tek etkin idi. Onun katılacağı tarafın istediğini elde etmesi kabildi.¹⁰¹ Ortaylı'nın değerlendirmesine göre bu meclisler, "halkın yönetimi etkilemesini sağlayan araçlardan çok, yöneticilerin karar ve isteklerini onaylayan birer "soğuk damga" olarak kaldılar".¹⁰²

1864 ve 1869 düzenlemeleriyle bu şekilde teşkil edilen vilayet idare meclislerinin yapısında 29 şevval 1287 (22 Ocak 1871) tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilâyet Nizamnamesi" ile bazı ufak-tefek değişiklikler yapılmıştır. Bu nizamnameye göre, vilayet idare meclislerinin görevleri iki kısımdan ibaretti. İlk kısmında vilayetin genel yönetimi ile ilgili olanlar düzenlenmişti. İkinci kısım ise özel idareyi ilgilendiren görevlere ayrılmıştı. Genel işlerin görülmesi Vilayet Umumi Meclislerine bırakılıyordu.

Vilayet idare meclislerinde halkı temsil etmek üzere dört üyenin seçimi, son derece karışık ve son sözü merkezî idare görevlilerine bırakan bir usule göre yapılmaktaydı.¹⁰³

Vilayetin genel yönetimi ile ilgili olan görevleri şunlardı: Sözleşmeler, her türlü satın almalar, vergilerin iltizama verilmesi, kamu mallarının yönetimi, livalar ara-

¹⁰¹ Çadircı, Tanzimat Döneminde, s. 255.

¹⁰² Ortaylı, Türkiye'de Taşra, s. 19.

¹⁰³ 1864 ve 1871 tarihli Nizamnamelere göre yapılan düzenlemelere göre, il merkezinde valinin başkanlığında, merkez hakimi, mektupçu, muhasebeci, "divanı temyizdeki hukukçu memurlar, merkez vilayet müftüsü ve gayri müslim toplulukların dinî önderlerinden oluşan "meclis- i tefrik, vilayete bağlı livalardan seçilme şartlarına sahip kimseleri belirliyor ve bunlardan meclise girecek üye sayısının üç katı kadar üye tespit ediyordu. Liva idare meclisleri ise, bu listelere bağlı olarak en çok oy alan iki müslim, iki gayri müslim adayın isimlerini tutanağa bağlayarak vilayet merkezine gönderiyordu. Meclis-i Tefrik, bir toplantı ile, livalardan gelen tutanaklara bağlı olarak en fazla oy alan sekiz adayın ismini valiye sunuyor ve vali de bu listeden uygun gördüğü ikisi müslüman, ikisi gayri müslimlerden dört adayı seçip, isimlerini onay için Bab-ı Ali'ye gönderiyordu. Bab-ı Ali'nin onayı ile seçilenlerin üyelikleri kesinleşiyordu. Liva ve kaza idare meclislerinin seçimlerlik üyelerinin seçimi de aynı usule göre yapılmakta idi. Ancak, bunlarda onay makamı vali ve mutasarrıflar idi. Çiftçi, s. 54; Çadircı, Tanzimat Döneminde, s. 260.

sındaki yolların yapımı, genel sağlığın korunması, ziraat ve ticaretin yönlendirilmesi, panayır-pazar yerlerinin yönetimi, alt idare meclislerinin denetimi ve belediye meclislerince alınan kararların incelenmesi. Söz konusu meclislerin yargıya ilişkin görevleri ise, İdarî şikâyetler, vergi uyuşmazlıkları, hükümet ile mültezimler arasındaki uyuşmazlıkların çözümü ve devlet memurlarının yargılanması gibi hususlardan ibaretti.¹⁰⁴ Özel hukuka ve şer'îye mahkemelerine ait işlere kesinlikle karışılmayacaktı. Kendisine havale edilen konularda önerileni değiştirme ya da düzeltme yetkisine sahipti. Verilecek kararlardan merkezî idarenin onayını gerektirenler hakkında vali tarafından Bab-ı Alî'ye sunularak onay istenecekti.¹⁰⁵

Cezayı gerektiren davalarda en az beş üye ile görüşme yapılacak, idareyi ilgilendiren konularda ise, üyelerin salt çoğunluğu yeterli olacaktı. Oyların eşitliği halinde valinin veya vekilinin bulunduğu tarafa itibar edilecek, muhaliflerin gerekçeleri tutanağa geçirilecekti.¹⁰⁶

Vilayet idare meclisleri, halkın yönetime katılması ya da yönetimde temsilcileri vasıtasıyla söz sahibi olmasında pek etkili olamadılar. Aksine, merkezî idarenin temsilcisi memurların işlerini kolaylaştırıcı, onlara yardımcı, halk ile hükümet arasında aracı bir etkinlik göstermekle yetindiler.¹⁰⁷ Diğer taraftan, yerel eşrafın nüfuzunu sağlamlaştırmaya hizmet ettiği de iddia edilmektedir.¹⁰⁸

1864 Tuna Vilayeti Nizamnamesinin öngördüğü önemli yeniliklerden birisi, ilk kez vilayet merkezlerinde “Meclis-i Umumi-yi Vilayet” adı altında, meclisler oluşturulmasıdır.¹⁰⁹ Söz konusu meclis, tüzelkişiliği olmayan, hukuksal olarak müeyyide gücüne sahip bulunmayan¹¹⁰ il düzeyinde yalnızca mahallî temsilcilerden oluşmakta ve o yöre sorunları ile halkın isteklerini il yöneticilerine bildiren, danışma niteliğinde, diğerlerinden farklı yapıda bir organdır.¹¹¹

Vilayet Umumi Meclisleri, vilayete bağlı sancaklardan (livalardan) seçilip gönderilecek ikisi müslüman, ikisi müslüman olmayan dörder üyeden oluşmakta idi.¹¹²

¹⁰⁴ Güler, Birgül Ayman, Yerel Yönetimler, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s. 61.

¹⁰⁵ Çadircı, Yerel Meclisler, s. 8.

¹⁰⁶ Çadircı, Tanzimat Döneminde, s. 256.

¹⁰⁷ Çadircı, Yerel Meclisler, s. 9.

¹⁰⁸ Çiftçi, s. 56.

¹⁰⁹ Çadircı, Yerel Meclisler, s. 9; Çiftçi, s. 56; Eryılmaz, Bilal, Kamu Yönetimi, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1994, s. 123; Ortaylı, İmparatorluk Döneminde, s. 12.

¹¹⁰ Güler, s. 81.

¹¹¹ Eryılmaz, s. 123; Çiftçi, s. 56; Ortaylı, İmparatorluk Döneminde, s. 12.

¹¹² Çadircı, Yerel Meclisler, s. 9.

Vilayet Umumî Meclisi'nin görevleri, vilayet sınırları içindeki devlet yollarının kaza ve köyleri birbirine bağlayan özel yolların onarım, yapım ve bakımı için alınacak tedbirleri belirlemek, yapılacak harcamaların nereden ve nasıl sağlanacağını belirleyerek, hükümete önerilerde bulunmak, tarım ve ticaretin gelişmesi için öneriler getirerek gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak; her düzeyde halktan alınacak vergilerle, konulacak yeni vergiler hakkında görüş ve düşünce bildirmek şeklinde idi.¹¹³

Görevleriyle ilgili kararlar alıp, bunları uygulama yetkisine sahip olmayan umumi mecliste, üyeler görüş ve düşüncelerini açıklarlar, alınan kararların uygulanabilmesi için hükümetin onayına gerek vardı. Meclis yılda bir defa vilayet merkezinde ve en çok kırk gün süre ile toplanarak, bölgenin sorunlarını görüşür ve yapabilecekleri bir öneri halinde karara bağlardı. Meclisin toplantıları herkese açık değildi. Gizlilik genel kuraldı. Özel bütçesi ve kendine has gelirleri de yoktu.¹¹⁴

Çadırcı, vilayet umumi meclislerinin kurulmasındaki amacın, halkın yönetime katılması ya da yöresel demokratik bir yönetime geçilerek, halkın kendi kendini idare etmesi olmadığını; hükümetin temsilcisi olan yöneticilerin işlerini kolaylaştırmak, vergilerin alınmasında, güvenliğin korunmasında ülkenin refah ve mutluluğunun sağlanmasında yardımcı dokunur anlayışıyla böyle bir yol seçildiğini kaydetmektedir. Yazara göre, ayrıca, Batıda benzer değişikliklere benzer düzenlemeler yapmakla, onların içişlerimize karışmalarının önleneyeceği düşüncesi de teşkilatlanmada etkili olmuştu.¹¹⁵ Eryılmaz ise, bu meclislerin halkın gözü, kulağı, denetim ve gözetim aracı haline gelerek gerçek bir yerel yönetim organı olmadığını, o dönemde bundan daha ileri bir adım atılamadığını belirtmektedir. Yazara göre, ilk Osmanlı Mebusanı da seçilmiş üyelerden oluşan bir organ olmasına rağmen, vilayet umumi meclisi gibi, sınırlı düzeyde yetkiyle sahip kılınmıştı. Bunun sebebi, temsili sistem konusundaki kuşkulardır. Vilayet umumi meclisi sistemi, halkın yönetime katılması ya da kendi kendini idare etme amacına yönelik değil, daha çok merkezi idarenin işlerini kolaylaştırmak ve dolayısıyla onun gücünü taşrada “temsili” görüntü altında artırmak ihtiyacının bir ürünüydü. Meclislerin kuruluş ve çalışma biçimi, merkezi hükümetle taşradaki eşrafın bütünleşmesine yönelikti. Bu nedenle merkezin denetimi ve gözetimine tabi bir meclisli yönetim benimsendi.¹¹⁶

1864 ve 1870 tarihli nizamnamelerle getirilen, ancak tüzelkişiliğe sahip olmayan, ayrı gelir kaynakları ve özel bütçesi bulunmayan ve merkezin sıkı gözetim ve

¹¹³ Eryılmaz, 123; Çadırcı, Yerel Meclisler, s. 10; Güler, s. 81-82.

¹¹⁴ Eryılmaz, 123; Çadırcı, Tanzimat Döneminde, s. 10; Güler, s. 82.

¹¹⁵ Çadırcı, s. Tanzimat Döneminde, s. 267-268.

¹¹⁶ Eryılmaz, s. 124.

denetimi altında bulunan bu meclislerin birer yerinden yönetim idaresi olduğu belirtilemez. Bunlar olsa olsa, bugünkü illerde bulunan yerinden yönetim idarelerinin (il özel idarelerinin) birer nüvesi sayılabilir.¹¹⁷

1864 tarihli Nizamname hükümlerine göre, imparatorluk, eyalet, sancak (liva), kaza ve köy olmak üzere İdarî birimlere ayrılmıştı. Eyalet adı vilayet olmuş, sancak yerine liva denilmekle birlikte iki ad eş anlamda kullanılmış, kaymakam yerine yönetici olarak” mutasarrıf” görevlendirilmişti. Liva denilen sancak biriminde mutasarrıf, muhasebeci, Tahrirat Müdürü, Defter-i Hakani Memuru, Emlâk ve Nüfus memurları ile Zabtiye Kâtibi bulunmaktaydı. Ayrıca, bir "Liva İdare Meclisi" oluşturulmuştu. Meclisin başkanı mutasarrıf idi. Bu meclis liva düzeyinde maliye, bayındırlık, eğitim, tarım ve ticarete ilişkin işlerin görüşülmesini sağlayacaktı. Ayrıca, İdarî uyumsuzluklara ilişkin görevleri de vardı. Liva merkezi hakimi, muhasebe müdürü, tahrirat müdürü, müftü ve gayri müslümlerin dini önderleri, Liva meclisinin tabii üyeleridir. Halk tarafından seçilen ikisi müslüman, ikisi gayri müslim dört üye seçimlik üyeleridir. Meclisin görevleri, vilayet idare meclisine paralel olarak düzenlenmiştir.¹¹⁸

1864 nizamnamesiyle, kaza birimi 1942'deki statüsünü korumakla birlikte, seçimle göreve getirilen kaza müdürü yerine hükümetçe atanan “kaymakam” işbaşına getirilmişti. Ayrıca, kaymakamın başkanlığında kaza malmüdüğü, tahrirat kâtibi, kaza hakimi (naibi), müftü ve müslüman olmayan toplulukların dini önderlerinden ibaret tabii üyeler ile ikisi müslüman ikisi de müslüman olmayanlardan olmak üzere halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan bir “Kaza İdare Meclisi” bulunmaktaydı. Bu meclisler de livadaki benzer hizmetleri benzer kurallar çerçevesinde yerine getirmekte idiler. Yönetimde etkinliği çok az olmakla birlikte kaza düzeyinde eşrafın yöneticilerle işbirliği yapmalarında ve işlerin daha kolay yürütülmesinde yöneticilere büyük yararları dokunmakta idi. Diğer taraftan önemli konularda karar almaktan yoksun oluşu kırtasiyeciliği artırmakta ve bazı önemsiz işlerin sürüncemede kalmasına sebep olmaktaydı.¹¹⁹

Vilayetlerde her kademede teşkilatlanan bu meclisler, mahallî idarelerin tipik bir fonksiyonunu yerine getirmişlerdir. 1877 yılında toplanan ilk Osmanlı Mebusanı'na vilayet idare meclisleri üyelerinin bazılarının mebus sıfatını almasıyla toplanmıştır. meclisin çalışma biçimi, düşünsel atmosferi, tartışma geleneği tamamiyle bu geleneğe dayanmaktadır. Böylece ülkemiz mahallî idareleri, daha başlangıç anında

¹¹⁷ Nadaroğlu, Halil, Mahallî İdareler, Yenilenmiş 5. Bası, Beta, İstanbul 1994, s. 178.

¹¹⁸ Çadircı, Tanzimat Döneminde, s. 258.

¹¹⁹ Çadircı, Tanzimat Döneminde, s. 259-260; Ortaylı, İmparatorluk Döneminde, s. 12. Türkiye’de kaza yönetiminin tarihi geçmişi için bkz: Çadircı, Musa; “Türkiye’de Kaza Yönetimi (1840-1876)”, Belleten, C: LIII, S:206, Nisan 1989, s. 237-258.

bile millî düzeydeki Parlamente'ya adam yetiştirme görevini yerine getirmiş olmaktadır.

3. Meşrutiyet Dönemi

1876 yılında kabul edilen ilk Osmanlı Anayasasında (Kanun-u Esasî) taşa'ra yönetim sistemiyle ilgili düzenlemeler de yer almıştı. Gerçekten, Anayasanın 108. maddesine göre, Vilayetlerin yönetimi "yetki genişliği" (tevsiî mezuniyet) ve "görevlerin ayrılığı" (tefrik-i vezaif) ilkelerine göre yürütülecekti. 109. maddesine göre ise, Vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde bulunan idare meclisleri ile yılda bir defa toplanan "Vilayet Umumî Meclisleri" üyelerinin seçiminin özel bir kanunla düzenlenmesi öngör÷lmüş'tü. Vilayet genel meclislerine yolların yapımı, sanayi, ticaret ve tarımın geliştirilmesi, eğitim ve öğretimin yaygınlaştırılması konularını müzakere etmek; vergilerin tevzii, toplanması ve diğer konularda kanun ve yönetmeliklere aykırı gördükleri durumları, ilgili makamlara bildirmek ve düzeltilmesini istemek gibi yetki ve görevler verilmişti (md. 110).

1876 Anayasasının 108. maddesi gereğince ve Anayasada yer alan kurallara uygun olarak, Danıştay tarafından hazırlanan "Vilayetler Kanunu Tasarısı" Meclis-i Mebusanda¹²⁰ kabul edildi ve Heyet-i Ayân tarafından da onaylanarak Padişah II. Abdülhamit'e onay için gönderildi. Ancak, II. Abdülhamit, veto yetkisini kullanarak kanunu meclise geri gönderdi. Daha sonra Osmanlı- Rus Savaşı ve diğer gelişmeler sebebiyle Meclis kapatıldığı için, kanunu tekrar görüşemedi.

1908 yılında ilan edilen II. Meşrutiyet'e kadar 1871 tarihli Nizamname uygulandı. 1908 yılında, vilayetlerin yönetimi tekrar ele alında, hazırlanan kanun tasarısı Meclise sunuldu. Ancak, yine araya Balkan Savaşının girmesi üzerine görüşülemedi. Savaş sonrasında kurulan yeni hükümet tarafından, "İdare-i Umumiye-i Kanun-u Muvakkat" adını alan tasarı bazı değişikliklerle 15 Mart 1913 tarihinde, "geçici kanun"¹²¹ şeklinde yayımlanarak yürürlüğe konuldu.

Bu kanunla valilerin yetkileri oldukça artırıldı, valinin yanında ve ona yardımcı olmak üzere vali yardımcısı, defterdar, mektupçu, alay komutanı, evkâf müdürü, nüfus müdürü vb. il idare şube başkanlarına da yer verildi. Ayrıca, il yönetiminde vali ya da valinin başkanlığında bazı il idare şube başkanlarından oluşan "Vilayet İda-

¹²⁰ Osmanlı imparatorluğunda ilk yazılı Anayasası olan 1876 Anayasası, iki kanatlı bir Parlamento öngörmüş'tü. Bunlardan biri Heyet-i Ayân, diğeri ise Heyet-i Mebusandı. Geniş açıklamalar için bkz: Tanör, Bülent, **Osmanlı -Türk Anayasal Gelişmeleri**, Der Yayınları, İstanbul 1992, s. 104 vd.

¹²¹ 1876 Anayasasının 36. maddesine göre, yürütme organı, Meclisi Umumî'nin toplantıda olmadığı veya herhangi bir nedenle (savaş, olağanüstü hal vb.) toplanmadığı zamanlarda, geçici kanun şeklinde yasama faaliyetinde bulunabiliyordu. Bu geçici kanunlar, Meclisin ilk toplantısında onayına sunuluyordu.

re Meclisi” kuruldu. Vilayet Genel Meclisleri de varlığını korudu.

Bu kanun döneminde de ülke yine vilayet, sancak, kaza, nahiye ve köy gibi mülki birimlerden oluşuyordu. Sadece, il merkezlerinde bir “merkez kazası” oluşturuldu ve buraya bir “kaymakam” tayin edildi.

1913 tarihli bu kanun il yönetimini “il genel yönetimi” ve “il özel yönetimi” olmak üzere ikiye ayırmıştı, il genel yönetimi 1864 tarihli Nizamname ile oluşturulan yapıyı korumuştur. Yasa sadece il özel yönetimi denilen yeni bir yönetim birimi ortaya çıkarmıştı. Bu yönetim birimi, bugün il özel idarelerinin nüvesini teşkil etmektedir ve bizim, incelemekte olduğumuz konunun dışında kalmaktadır.

4. 1921 Anayasası ve Cumhuriyet Dönemi

1921 tarih ve 85 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu, (1921 Anayasası) il genel yönetimiyle ilgili hükümlere de yer vermektedir. Gerçekten Anayasanın 10. maddesine göre, “Türkiye, coğrafi vaziyet, İktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasım olup kazalar da nahiyelerden terettüp” ediyordu. Ayrıca, 1921 Anayasası vilayetlerin (illerin) ve nahiyelerin (bucakların) tüzelkişiliğe ve özerkliğe sahip olduklarını düzenliyordu, (md. 11-14) 1921 Anayasasının bu hükümleri uygulanamamıştır.

Cumhuriyetin 1923 yılında ilanından sonra 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu (1924 Anayasası) kabul edilmiştir. Bu Anayasanın 89. maddesinde, “Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir” demektedir. 91. maddesinde ise, illerin işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olunacağı düzenlenmiştir.

1924 Anayasasının bu hükümleri gereğince ve zamanın ihtiyaçlarına da uygun olarak 18 Nisan 1929 tarihli ve 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanun, da Anayasaya paralel olarak, illerin yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre yönetileceğinden, Türkiye’nin coğrafya durumuna ve ekonomik ilişkilere göre illere, ilçelere, ilçelerin de bucaklara ayrılacağını; bucakların kasaba ve köylerden oluşacağını hükme bağlamıştı. Bu kanunla, il ve ilçe idare meclisleri kaldırılarak yerlerine İdari, yargısal ve istişari görevleri olan idare kurullarını kurmuştu.¹²² Ancak 1426 sayılı Kanunla getirilen il sistemi ile ilgili esaslar ve valilere verilen yetkiler daha sonra çıkarılan kanunlarla geri alınmıştır.¹²³

¹²² Bu kanunun getirdiği il sistemi ile ilgili geniş açıklamalar için bkz: İç-Düzen Genel Rapor: 5 **İl Genel Yönetimi**, Cilt I,T.C. İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Yayınları: 8, Ankara 1972, s. 22- 23.

¹²³ Bu sınırlamalar için bkz: Onar, S.S., **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I, İstanbul 1960. s. 616.

1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile il genel yönetimi yeniden düzenlenmiştir. Bu kanun temelleri bakımından 1924 Anayasasının illerle ilgili ilkelerine dayanmaktadır.¹²⁴ Ancak, bu ilkeler ile 1961 ve 1982 Anayasasının öngördüğü sistem arasında bazı farklar vardır.

i) İl idaresi ile ilgili ilkeler 1924 Anayasasının “Çeşitli Hükümler” bölümünde ve “iller” başlığı altında; 1961 Anayasasında “yürütme” başlığını taşıyan ikinci bölümün idare kısmındaki 115. madde ile düzenlenmiş iken, 1982 Anayasasında “Yürütme” başlığını taşıyan “İkinci Bölüm”ün “idare” başlığını taşıyan kısmındaki “idarenin Kuruluşu”nu düzenleyen 126. maddesinde düzenlenmiştir. Başlıklar ise 1961 ve 1982 Anayasalarında aynıdır ve “C. İdarenin Kuruluşu, 1. Merkezi idare” şeklindedir.

ii) 1924 Anayasasının 89. maddesinde Türkiye'nin illere, illerin ilçelere vs. ayrıldığı belirtilmekle yetinilmiş; 1961 Anayasası'nın 115. maddesi ve 1982 Anayasasının 126. maddesinde, Türkiye'nin illere ayrılmasının “merkezî idare kuruluşu bakımından” olduğu açıkça belirtilmiştir.

iii) 1924 Anayasasında illerin alt bölümlerinin neler olacağı açıkça gösterilmiş, buna karşılık 1961 ve 1982 Anayasalarında 115 ve 126. maddelerinde “...illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır” demekle yetinilmiştir.

iv) 1924 Anayasasında bulunmamasına rağmen, 1961 Anayasasının 115 maddesinin 3. fıkrasında “birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceği”nden bahsedilmiş, 1982 Anayasasının 126. maddesinin 3. fıkrasında ise 1961 Anayasasından biraz farklı olarak “kamu hizmetlerinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir” şeklinde düzenlenmiştir. 1961 ile 1982 Anayasaları arasında göze görünen ilk fark “birden çok ili içine alan” kuruluşların 1961 de “yetki genişliği”ne sahip olacak iken, 1982 de bu kuruluşların yetki genişliğine sahip olacağından hiç söz edilmemiştir. 1982 Anayasası, sadece coğrafi anlamda “yetki genişliği” esasını benimsemiş, sadece “illerin idaresinin yetki genişliğine dayanmasının” söz konusu olduğunu belirtmiştir. Bir teşkilat içinde uygulanacak olan fonksiyonel anlamdaki yetki genişliğini uygun görmemiştir.¹²⁵

Diğer önemli bir fark da şudur: 1961 de “birden çok ili içine alan teşkilatın” bir-

¹²⁴ Payaşıoğlu, T. Arif, **Merkezî İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme**, A.Ü.Basımevi, Ankara 1966, s. 14.

¹²⁵ İl İdaresi Kanununun 3. maddesi 12.5.1964 tarihli ve 469 sayılı Kanun’la değiştirilerek 1961 Anayasasının 115. maddesine uyarlanmıştır. Bu madde 1982 Anayasasının 126. maddesindeki düzenlemeye, ve Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun düşmemektedir. Bu aykırılığın giderilmesi gerekmektedir.

den çok ili içine alan çevrede kurulabileceği açıklanmış iken; 1982 Anayasasının 126. maddesinin 3. fıkrasında “birden çok ili içine alan teşkilatın” bir “merkezî idare” teşkilatı olacağı düzenlenmiştir. 1982 Anayasasının merkezi idareyi düzenleyen 126. maddesinin gerekçesinde “...kamu hizmetlerinde verim ve uyumu sağlamaya yönelik, birden çok ili içine alan çevrede yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceği ilkesi korunmuştur” denilmektedir.¹²⁶ Maddenin metni ile gerekçesi arasında bir tenakuzun varlığı ilk anda göze çarpmaktadır. Çünkü madde metninde bu kuruluşların “yetki genişliği”ne sahip olacakları belirtilmediği halde, gerekçede açıkça yer almaktadır.

v) 1924 Anayasasının 89. maddesinde illerle bunların alt bölümlerinin “coğrafi durum” ve “ekonomik şartlar” açısından düzenleneceği belirtilmiş iken 1961 ve 1982 Anayasalarında bu ölçülere bir de “kamu hizmetlerinin gerekleri” eklenmiştir.¹²⁷

Bu farklardan çıkarılan sonuçlara göre, 1982 Anayasasının getirdiği idari sisteme göre merkezi idare kuruluşları taşrada ilke olarak “il”i içine alan coğrafi bölgeler çerçevesinde teşkilatlanabilecektir. Bunun yanında kamu hizmetlerinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla birden fazla ili içine alan merkezi idare teşkilatlarının kurulması da mümkündür. İllerin ilçe ve bucak gibi alt bölümleri artık Anayasanın zorunlu kıldığı kademeleri olmaktan çıkmıştır. Bu nedenle kanun koyucu uygun ve gerekli gördüğü takdirde bu kademelerde değişiklik yapabilecektir.

B - BUGÜNKÜ TAŞRA YÖNETİM SİSTEMİNİN HUKUKSAL DAYANAKLARI

Merkezî idare, üstlendiği kamu hizmetlerini ekonomik ve sosyal şartlara, hizmetin özelliklerine, ülkenin coğrafya durumuna ve tabiat şartlarına göre gerçekleştirebilmek için başkent dışında, taşrada da teşkilatlanmış bulunmaktadır. Bunlara Devletin “mülkî idare taksimatı”, veya “idare bölümleri” yahut da “taşra teşkilatı”denir.

Taşra teşkilatı merkezi idarenin taşradaki uzantısından başka bir şey değildir. Onun için; bu teşkilatlar, sayıları ne kadar çok ve çeşitli olurlarsa olsunlar tek bir bütünün parçasıdır ve devlet tüzelkişiliğinin içinde yer almaktadırlar.

Anayasanın, “Merkezî idare” başlığını taşıyan 126. maddesinin 1. fıkrasında, “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır” denilmekte, 3. fıkrasında da “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve

¹²⁶ Şakar, Müjdat, 1982 **Anayasası ve Önceki Anayasalar**, Beta, İstanbul 1991, s.142.

¹²⁷ Payaslıoğlu, s. 15

uyum sağlamak amacı ile birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı (nın) kurulabileceği” hükme bağlanmaktadır. Görüldüğü gibi, Anayasaya göre, merkezî idarenin taşra teşkilatları iki kümede toplanmaktadır. Bunlardan, ülkenin mülkî taksimatına uygun olarak kurulacak olan mülkî idare teşkilatları, birinci kümeyi; birden fazla ili içine alacak bir şekilde oluşturulacak bölge idareleri de ikinci kümeyi oluşturmaktadır.

Anayasanın 126. maddesinin 1 inci fıkrasında, mülkî idare teşkilat kademelerinden sadece “il”den söz edilmekte ve ilin altında yer alacağı belirtilen öteki kademelerin nelerden ibaret olduğu belirtilmemektedir.¹²⁸ Anayasa bu konuda kanun koyucuya bir takdir yetkisi tanımaktadır. Kanun koyucu; coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerini göz önünde bulundurarak illeri daha alt kademeli bölümlere ayırabilecektir.¹²⁹ Nitekim, 126 maddenin gerekçesinde, “Mülki yönetim bölümlerinin kuruluşunda, coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetinin gereklerinin dikkate alınacağı belirtilmiş ve mülki yönetim bölümlerini ayrıntılı olarak düzenlemekten kaçınılmıştır. Zira bazı alt kademe İdarî bölümlerin günün ihtiyaçlarına ne ölçüde cevap verebildiği tartışmalıdır. Bu nedenle, genel yönetimin taşra teşkilatlanması açısından il esasî kabul edilmiş; bunun dışındaki kademelerin meydana getirilmesinde kanun koyucuya düzenleme alanı bırakılmıştır” denilmektedir.¹³⁰ Gerekçede de belirtildiği gibi, kanun koyucu, ilin üstünde genel yetkili ve görevli daha büyük bir birim kuramaz. Sadece, kamu hizmetlerinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan kuruluşlar meydana getirebilir. Zira, Anayasanın 126. maddesinin 2 inci fıkrasında illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağı belirtilirken, kurulacak bölge idarelerinin yetki genişliği esasına dayanacağından da söz edilmemesi anlamlıdır. Anayasaya göre, sadece illerin yetki genişliği esasına dayanması, merkezî idarenin taşradaki esas bölüm ve teşkilatının il idaresi olduğunu göstermektedir. Anayasa, bölge idarelerini il idarelerinin

¹²⁸ Oysa, 1924 Anayasasının 89. maddesinde, “Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir.” denilmekte idi. 1961 Anayasasında da sadece illerden söz edilmekte ve illerin de “diğer kademeli bölümlere” ayrılacağı ifade edilmekte idi. Bu değişikliğin gerekçesi, Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Raporunda şöyle açıklanmıştır. “...Eski Anayasamız vilayet altında İdarî bölüm olarak kaza ve nahiyeyi göstermekte idi. Memleketimizde bilhassa son yıllarda nahiyelerin kaza olması temayülü çok kuvvetlenmiş olduğundan, ileride ortada bir kademenin meydana getirilmesine veya iki kademenin birleştirilmesine ihtiyaç olabilir. Bu sebeple madde, bu gibi ihtiyaçları da kapsayacak surette kaleme alınmıştır.” Kabaalioğlu, Haluk-Yıldırım, Turan, Türkiye’nin İdarî Teşkilatı, İstanbul 1995, s. 126.

¹²⁹ Günday, Metin, **İdare Hukuku Dersleri-I**, AÜ. Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi (Teksir) Ankara 1984, s 102.

¹³⁰ Şakar, s. 142.

üzerinde bir bölüm ve teşkilat olarak görse idi, 126. maddesinin ilk fıkrasında önce bölge idarelerinden ve onun alt kademelerinden söz eder ve bölge idarelerini de 1961 Anayasasının 115. maddesinin 3 üncü fıkrasında olduğu gibi, yetki genişliği esasına dayandırır.¹³¹

1982 Anayasasının 126. maddesinde yer alan hüküm, 1961 Anayasasının 115. maddesinin 1 inci fıkrasında da vardı. Ancak kanun koyucu, bu Anayasa döneminde, kendisine verilen yetkiyi kullanmamış ve 1961 Anayasası döneminde mülki idare taksimatı ve teşkilatları 1924 Anayasası döneminde çıkarılmış bulunan 10 Haziran 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre düzenlenmiştir. Halen yürürlükte bulunan 5442 sayılı Kanuna göre, mülki idare tasimatı il, ilçe ve bucaklardan oluşmakta ve bunların başında “mülki idare amiri” denilen bir yönetici bulunmaktadır.

Anayasanın 126. maddesinin 3 üncü fıkrasında öngörülen ve birden çok ili içine alacak merkezî idare bölgesel teşkilatlarının kurulabileceğine ilişkin hükme bugüne kadar herhangi bir itina gösterilmemiştir. Bugün bu nedenle, bölge idareleri belli bir kanunî düzenleme ve statüden yoksun olup, daha ziyade belli bakanlıkların ve hizmetlerin taşrada her bir il yerine belli illeri içine alan bir bölgede teşkilatlanması sonucu ortaya çıkmışlardır. Örneğin, bölge çalışma müdürlükleri gibi, Ayrıca Karayolları Genel Müdürlüğü, Demiryolları Genel Müdürlüğü gibi bazı hizmet yerinden yönetim kuruluşları da birkaç ili içine alacak şekilde bölgesel düzeyde teşkilatlanmışlardır.

1982 Anayasasının getirdiği idari sisteme göre merkezi idare kuruluşları taşrada ilke olarak “il” i içine alan coğrafi bölgeler çerçevesinde teşkilatlanabilecektir. Bunun yanında kamu hizmetlerinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla birden fazla ili içine alan merkezi idare teşkilatlarının kurulması da mümkündür. İllerin ilçe ve bucak gibi alt bölümleri artık Anayasanın zorunlu kıldığı kademeleri olmaktan çıkmıştır. Bu nedenle kanun koyucu uygun ve gerekli gördüğü takdirde bu kademelerde değişiklik yapabilecektir.

İl sisteminde esas ilke, merkezi idare kuruluşları taşra teşkilatının, il ve ilin alt bölümlerine göre düzenlenmesidir. Ancak bir taraftan ekonomik, sosyal, hukuki ve teknik zaruretlere nedeniyle, diğer yandan, il sisteminde merkezi idare adına genel yetkiyle donatılmış valinin denetim ve otoritesinden kaçma eğilimleri sebebiyle gerek Türkiye’de gerekse il sisteminin uygulandığı diğer ülkelerde birçok merkezi idare birimleri genellikle il sınırlarına uymayan ya da il sınırlarını aşan bölge kuruluşları meydana getirmek yoluna gitmişlerdir.¹³² Ancak uygulama, merkezi idare-

¹³¹ Günday, **İdare Hukuku Dersleri** -1, s. 103.

¹³² Payaslıoğlu, s. 66-67.

renin taşra yönetiminde il ve bölge düzeyinde birden çok karar ve icra yetkisini haiz merciin ortaya çıkmasına, bu da hizmette çelişik kararlara ve statü çekişmelerine, koordinasyon bozukluklarına ve tekrarlara neden olmuştur.

“Aslında il sistemi tipik bir bölgelere göre teşkilatlanma örneğidir. Yani bu sistemde merkezi idare kuruluşlarının, taşra teşkilatını mevcut il bölümlerine uydurmaları gerekmektedir. Ancak çeşitli sebeplerle merkezi idare kuruluşları mevcut il bölümlerinin dışına taşan bölge teşkilatı ve bölümleri kuragelmışlerdir. Bu sebeplerden bir kısmı tamamen irrasyonel olmakla beraber, bir kısmının da gerçekten teknik ve rasyonel zaruretlere dayandığına şüphe yoktur. Ancak Türkiye’de Devletin amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için kabul edilen yeni çalışma düzeni -yani ekonomik ve sosyal kalkınma ve planlama-bölgeler meselesinin yeniden ve topluca ele alınmasını gerektirmektedir. Başka bir deyimle, şimdiye kadar bir kısmı haklı sayılabilecek gerekçelere dayanmış olsa bile, her merkezi kuruluşa istediği şekilde bölge bölümleri ve bölge teşkilatı kurmak imkânı tanınması artık uygun bir davranış sayılamaz; zira böyle bir davranış ekonomik ve sosyal kalkınma amaçlarına ve bu amaçların başlıca aracı olan planlamaya aykırı düşecektir”.¹³³ Burada belirtilmesi gereken önemli bir husus da şudur: Bölge düzeyinde kurulan teşkilatların, kuruluş kanunlarıyla bölge yöneticilerine adeta yetki genişliği ilkesini gerçekleştirecek bazı yetkiler verilmektedir. Bu durum ise 1982 Anayasasının, taşra yönetimi açısında öngördüğü espiye aykırı olduğu gibi, onu uygulanmaz hale getirmektedir.

“Kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 3046 sayılı Kanunla, “Bakanlıkların kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri vatandaşlara sunmak üzere” bakanlıkların taşrada üç şekilde örgütlenebileceği öngörülmektedir. Bunlar:

1. İl valisine bağlı il kuruluşları,
2. Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,
3. Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarından oluşmaktadır.

Bakanlıklar ve bağlı teşkilatların taşra kuruluşları; 3046 sayılı Kanuna, bakanlıkların kendi teşkilat kanunlarına ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile belirlenen esaslara uymak zorundadırlar. Zira, adigeçen Kanunda, “ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzen-

¹³³ Payashoğlu, s. 69. “Merkez yönetiminin sistemini oluşturan il sistemi, 1950’lerde başlayan ve genelde teknik hizmetlerin kendi taşra teşkilatlarını kurma yoluyla, il sistemi dışına çıkarak vali ve kaymakamın otoritesinden kurtulma eğilimi, il sistemini temelden sarsmış ve taşrada önemli koordinasyon ve idari bütünlük sorunları yaratmıştır”, Yalçındağ, Selçuk, **İlçe Özel Yönetimi**, TODAİE Yayını, Ankara 1976, s. 20.

lenmesi esastır” hükmü bulunmaktadır. Buradan da anlaşılacağı gibi 3046 sayılı Kanun da il sisteminin esas olarak kabul etmekte, birden çok ili ilgilendiren kamu hizmetlerinin yürütülmesiyle ilgili taşra örgütlerinin kurulmasına ancak zorunlu hallerde izin vermektedir.

İl sisteminin ayrıntıları 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmektedir. Bu kanun, Anayasa ile ve 3046 sayılı Kanunla düzenlenen esasları, yani, il ve diğer kademeli bölümleri, il idaresindeki yetki genişliği esasını, il ve ilçeleri esas alarak örgüt kurma zorunluluğunu ve bölgesel kuruluşların kurulma şekillerini tekrar ettikten sonra il sisteminin temel esaslarını 4. maddesinde şöyle belirtmektedir: “İl genel idaresinin başı ve merci validir. Bakanlıkların kuruluş kanunlarına göre illerde lüzumu kadar teşkilatı bulunur. Bu teşkilatın her birinin başında bulunanlar il idare şube başkanlarıdır. Bunların emri altında çalışanlar ilin ikinci derece memurlarıdır. Bu teşkilat valinin emri altındadır. 5442 sayılı Kanun ilde, adalet ve askerlik dairelerinin dışındaki tüm kamu kuruluşlarını kapsamına almaktadır.

III. İL SİSTEMİNİN DOĞURDUĞU SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

1. Anayasa’nın 123. maddesinde “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” denildikten sonra aynı maddenin 2 nci fıkrasında idarenin kuruluş ve görevlerinin “merkezden yönetim” ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmektedir. Anayasa 126’ ncı maddesinde ise merkezî hükümetin taşra kuruluşları ile ilgili düzenlemeler bulunmaktadır. Buna göre, “Türkiye merkezî idare kuruluşları bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. Anayasanın bu hükmünden, merkezî idarenin taşra örgütlenmesi bakımından ülkemizde il sisteminin geçerli olduğu sonucu çıkar. Hatta, Anayasa “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” hükmüyle il sisteminin kuvvetlendirmek istemiştir. Anayasamıza göre, merkezî idarenin taşradaki hizmetlerinin yürütülmesi bakımından temel hizmet birimi ildir. Anayasaya göre, ilin üstünde taşra yönetim birimi kurulamaz. Merkezin taşrada temel örgütlenme şekli ildir. Bu kurala Anayasanın getirdiği istisna şudur: “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir.”

Benzeri bir hüküm 1961 Anayasası’nda da vardı. 1961 Anayasasının 115. maddesinde yer alan ve belli kamu hizmetleri için yetki genişliğine sahip bölge teşkilatları kurulmasını öngören hüküm, bu Anayasa döneminde amacına aykırı şekilde yorumlanması ve kullanılması sonucunda çok sayıda bölge teşkilatı kurulmuş ve hâlâ da kurulmağa devam etmektedir Böylece temel sistem olan il sistemi dışında oluşan bölgesel örgütlenme sonucunda idarede bütünlük bozulmuş, hizmetlerin denetimi ve ildeki kuruluşlar arasındaki işbirliği ve koordinasyonun sağlanması zorlaşmıştır.

Özellikle 1945'den sonra, devlet hizmetlerinin nitelik ve kapsam açısından çeşitlenerek artması, bu hizmetlerin yerine getirilmesi için yeni tekniklere, uzmanlık alanlarına gerek duyulması, uygulamada bir taraftan yeni bakanlıkların kurulmasına yol açarken, diğer taraftan mevcut bakanlıklar içinde özerk eğilimli yeni birimlerin oluşmasına yol açmıştır. Bölgesel örgütlerin kurulması yolundaki bu gelişme illerin fiziki sınırlarını aşan örgütlerin kurulması ile neticelenmiştir.¹³⁴

Bölgesel teşkilatların kurulmasının ana gerekçesi, her ne kadar bazı hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesinin belli bir sınırı aşan fiziki büyüklüğü gerektirse de, Anayasanın il sistemini benimsediği düşünülürse bu tür kuruluşların yaygınlık kazanmaması gerekir. Diğer taraftan, il sisteminde planlama, işbirliği ve koordinasyon konularının görüşülmesi, karar alınması ve uygulamaların izlenmesi amacıyla valilerin bölge örgütlerinin müdürleri ile olan ilişkilerinin (görev, yetki) açıklığa kavuşturulması gerekir.¹³⁵ Bu hususla aynı zamanda idarenin bütünlüğü ilkesinin de zorunlu bir sonucudur.

2. Merkezî hükümetin taşra teşkilatının yetki, koordinasyon ve denetim konularında sorunları bulunmaktadır. İl sistemi ve onun en büyük amiri olan valilerin görev ve yetkileri başta 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu” olmak üzere çeşitli kanun, tüzük ve yönetmelik ve genelgelerle düzenlenmiştir. Sonradan yapılan değişikliklerle 5442 sayılı Kanunun öngördüğü il sisteminin bütünlüğü bozulmuş, adeta sistemden uzaklaşmıştır. İl genel idaresinin temel kanunu 5442 sayılı Kanundur. Burada temel sorun bu kanunun sonradan çıkan diğer kanunlarla özelliğinin bozulmasıdır. Bunun önlenmesi için, taşra teşkilatı tek bir temel kanunla düzenlenmelidir. Bu kanunla diğer kanunlar arasında bir ahenk kurulmalı, taşra teşkilatında meydana getirilecek değişiklikler, temel kanunda yapılacak değişikliklerle birlikte ele alınmalıdır. Ayrıca diğer bakanlıkların bu kanuna aykırı genelge çıkarmaları önlenmelidir.¹³⁶

3. Anayasa, merkezî idarenin taşra teşkilatının esas biriminin il olduğunu belirttiikten sonra, illerin coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre kurulmasını öngörmektedir. Ancak bugüne kadar kurulan illerin büyük bir çoğunluğunda bu ilkeye uyulmamıştır ve hala uyulmadığı görülmektedir. İllerin kurulmasında ve illerin ilçe, bucak ve köy gibi diğer kademelere ayrılmasında Anayasanın öngördüğü şartlardan ziyade tarihî oluşum, gelenekler, halkın istek ve baskısı ya da seçimlerle ilgili siyasi düşünceler vb. etkili olmuştur. Bu nedenle merkezî idarenin taşra örgütünün yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu düzenleme yapılırken, il sistemi ve yetki genişliği esas itibarıyla korunmalı, illerin kurulması-

¹³⁴ Tamer, s. 122.

¹³⁵ Yüksel, Aladdin, “İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması”, *Yeni Türkiye*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 252.

¹³⁶ Tamer, s. 131.

da Anayasanın öngördüğü coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetinin gerekleri gibi ölçütlere mutlaka uyulmalıdır. Kamu hizmetlerinde verim ve uyum sağlanması amacıyla birden fazla ili içine alan bölgesel örgütler kurulması Anayasanın öngördüğü kalkınma ve planlama ölçüsüne uygun davranılmalıdır. Aksi halde, hizmet gerekleri yönünden klasik ve küçük çaplı olanlar il sistemine bırakılırken, teknik ve büyük çaplı olanları fonksiyonel olarak örgütlendirilmiş olur ki bu durum Anayasaya aykırıdır.

Etkinlik ve verimlilik ölçütlerinin bir gereği olarak, il ölçeğini aşan hizmetlerin bulunması doğaldır. Anayasamız da il sistemini taşrada temel yönetim birimi kabul etmiştir. Bu nedenle, il sistemini bozmaksızın ve ona zarar vermeksizin bölgesel planlama hizmetlerini yürütecek birimlerin oluşturulması gereklidir. Bunun için;

a. Koordinatör valilik önerilebilir.¹³⁷ Koordinatör valiliğin yetkileri bölgedeki illerin valileri tarafından sırayla kullanıldığı takdirde, hem il sistemi içinde kalınmış ve diğer valilerle koordinatör vali arasında bir astlık-üstlük ilişkisi kurulmamış olur. Koordinatör vali bölge illeri ile ilgili planlama ve ekonomi ile ilgili kararları diğer illerin valileriyle koordineli bir şekilde alır ve bunların uygulanmasını sağlar. Faaliyetlerini ulusal planlara uyumlulaştırma çalışmalarını yürütür. Bunun için DPT ile işbirliği yapar.

b. Koordinatör valilik kabul edilmediği takdirde, ikinci bir alternatif olarak, birden fazla ili ilgilendiren hizmetlerle ilgili kararları almak üzere bu hizmetle ilgili il valileri periyodik olarak biraraya gelerek gerekli kararları alabilirler.¹³⁸ Kurula en yaşlı vali başkanlık edebilir. Alınan bu kararlar her il valisi tarafından uygulamaya konulur. Bunların uygulanıp uygulanmadığı bir sonraki toplantıda değerlendirilir.

4. Anayasanın 126. maddesi, merkezî idarenin taşra kuruluşunun sadece illerden oluştuğunu belirtmektedir. İllerin de hangi kademelere ayrılacağını 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu göstermektedir. Bu kanuna göre, iller de ilçelere ve bucaklara ayrılır. Bucak idareleri fonksiyonlarını yitirmiş durumdadır. Bunların büyük bir kısmı ilçe haline getirilmiştir. Şu anda sayıları çok azdır. Diğer taraftan, taşrada halkın Devletle bağlantısını ilçeler sağlamaktadır. Bu nedenle, bucaklar tamamen kaldırılmalıdır.

İlçelerde kırsal alana yönelik hizmetler için bir yerel yönetim birimi kurulmalıdır.¹³⁹ Zira, kırsal alanlardaki yerel yönetim birimleri olan köyler ve küçük beledi-

¹³⁷ TODAİE, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, İdarî Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE Yayınları, No: 123, Ankara 1972, s. 145.

¹³⁸ Adı geçen Rapor bkz: s. 145.

¹³⁹ Yalçındağ, Selçuk, İlçe Özel Yönetimi, TODAİE Yayını, Ankara 1976; TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırması, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayını, Ankara 1992, s. 70 vd.

yeler, kırsal hizmetler için ekonomik bir hizmet birimi olamamaktadırlar. 1971 yılında Bakanlar Kurulu tarafından görevlendirilen İdarî Reform Danışma Kurulu da il sisteminin korunması ve aksayan yönlerinin düzeltilmesini önermiş, temel hizmet birimi olarak ilçenin güçlendirilmesi, bu amaçla ilçe düzeyinde deneme niteliğinde bir demokratik yerel yönetim biriminin kurulması önerilmiştir.¹⁴⁰

5. Yetki devrinden kaynaklanan sorunlar halledilmelidir. Valiler illerde devleti ve hükümeti temsil ettikleri gibi, bütün bakanlıkların da ayrı ayrı temsilcisi bulunmaktadırlar. Merkezî idare, yetki genişliği gereği valilere pek çok görev ve sorumluluklar vermiştir. Bu durum valilerin iş yükünü büyük ölçüde artırmıştır. Valilerin kullandığı yetkilerin ildeki diğer kimi birimlere devredilmesi zorunluluğu bulunmaktadır. 5442 sayılı Kanun yetki devri ile ilgili esasları ayrıntılı olarak düzenlenmemiştir. Bu nedenle valilerin, kimlere hangi yetkileri nasıl ve ne şekilde devredeceği ile ilgili esaslar il sisteminin ana kanunu olan 5442 sayılı Kanunda yer almalıdır. Yetkiler devredilirken, il hizmetlerinin koordinasyonu dikkate alınmalıdır.

6. Mülki idare âmirlerinin statü kayıplarının önlenmesi gerekir. Bölgesel örgütlenme nedeniyle il sisteminin dışına çıkma arayışları ve askerî yapının ayrışması mülkî idare âmirlerinin yetkilerini aşındırmıştır. Diğer taraftan, yeni kanunların ve daha da kötüsü bakanlık merkez teşkilatlarının yönetmelik, genelge, yönerge, tamim, sirküler vs. ile mülkî idare âmirlerinin yetkilerini kısmak eğiliminde oldukları bilinmektedir. Bunların önüne geçilmesi gerekir.

7. Vali atamalarında, valiliğin istisnaî memuriyet olduğu ve hükümetlerin tercih haklarının bulunmasının doğallığı akılda bulundurulmalıdır. Bugün valiler, İçişleri Bakanının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile atanmaktadırlar. Vali atamalarında hükümetin takdir yetkisi esas kabul edilmekle beraber, valilerin belli bir bilgi ve deneyim birikimi ile birlikte çalışkanlık, temsil yeteneği, karar almada çabukluk, İdarî kabiliyet gibi bazı temel nitelikleri de bulunmalıdır. Hatta, hükümetler vali atamalarında tercih haklarını kullanırken bu özelliklere, öncelik vermelidirler.

8. Merkez politikacıları ve bürokrasisi ile il sisteminin temel aktörü olan vali arasındaki yetki çatışmalarına son verilmelidir. İl sisteminde merkezî yönetimin taşra örgütlenmesinde yetkiler valide toplanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, merkezin taşrada yürütmesi gereken hizmetleri valiler yürütmek zorundadırlar; bunların gerektirdiği yetkiler de valiler tarafından kullanılmalıdır. Buna karşılık bakanlar, bakanlıklar ve merkez bürokratları genellikle taşrada yürütülmesi gereken hizmetlere ilişkin yetkilerin de merkez bürokratları tarafından kullanılması, bunların il sistemine devredilmemesi eğilimindedir. Son yıllarda köy hizmetleri gibi bazı hizmetlerde merkezileşme eğilimleri görülmektedir.

¹⁴⁰ TODAİE, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler**, İdarî Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE Yayınları, No: 123, Ankara 1972, s. 151

9. İl sistemiyle yerel yönetim organları arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmelidir. Yerel yönetimler, belli bir mıntıkada oturan halkın ortak medenî ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzelkişileridir. Yerel yönetim kuruluşları ile merkezî idare kuruluşları arasındaki ilişkiler Anayasanın 127. maddesine göre bir vesayet ilişkisidir. Yerel yönetimler üzerinde merkezî idare adına vesayet denetimi yetkilerini taşrada vali ve kaymakamlar kullanmaktadır. Bu yetkiler, yerel yönetim işlemlerinin onaylanması, önceden izne tabi tutulması, hatta yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçme gibi çeşitlilik kazanabilmektedir. Yerel yönetimler üzerindeki bu yetkilere bakıldığında hem hukukilik ve hem de yerindelik denetimi yetkilerini kapsamaktadır. Hatta, Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasındaki İdarî vesayet sebeplerinden ilk ikisi hukukilik, son ikisi ise yerindelik denetiminin hukuki dayanağını oluşturmaktadır. Bu durum hem hukuk devleti ilkesine ve hem de çağdaş gelişmelere aykırıdır. Yerel yönetimler üzerindeki a priori denetim kaldırılmalıdır. Merkezî idarenin ve onun taşra kuruluşlarının yerel yönetimler üzerinde sadece hukukilik, hukuka uygunluk denetimi yapabilmeleri gerekir. Zira, yerel hizmetlerin gereği gibi karşılanması, toplum yararının korunması gibi İdarî yerindeliğe işaret eden İdarî vesayet sebepleri halka terkedilmelidir. Halk seçim döneminde yerel hizmetleri gereği gibi karşılamayan yöneticileri cezalandırmasını bilir. Hatta, mümkünse, seçim dönemi içinde de geri çağırma, referandum, halk girişimi gibi denetim ve katılım mekanizmaları yoluyla halkın yerel yönetim organlarını sürekli denetlemeleri sağlanabilir. Vali ve kaymakamların yerel yönetimler üzerindeki denetimi sonradan yapılan ve hukuka uygunluğun sağlanmasına yönelik bir denetim olmalıdır. Hatta, Fransa'da olduğu gibi, vali ve kaymakamların yetkisi, yerel yönetim organlarının hukuka aykırı işlemleri konusunda İdarî yargı organlarını harekete geçirmek şeklinde olmalıdır. Vali ve kaymakamların yerel yönetimlerin kararlarını, işlemlerini önceden veya sonradan iptal etme yetkileri bulunmamalı; bu işi yargı organları yapmalıdır.

KAYNAKLAR

- BAUM, Bernard H., **Deccntralisation of Authortiy in a Bureaucracy**, Prencice-Hall, ine., Englewood Cliffs, N.J. 1960.
- BİRCİ, Antony H., **British System of Government**, Seventh Edition, Allen & Unwin, London, 1986.
- Birleşmiş Milletler, **Yerinden Yönetim ve Kalkınma**, Birleşmiş Milletler Yerinden Yönetim Araştırma Grubu Raporu, (Çev: Selçuk Yalçındağ-Necil Ulusay, TODAİE Yayını, Ankara 1967.
- CHEEMA, G. Shabbir, "The Role of Voluntary Organizations", **Decentralisation and Development**, Dennis, A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema (ed.) SAGE Publications, 1983, s.203-229.

- CİN, Halil-Akyılmaz, Gül, **Feodalite ve Osmanlı Düzeni**, Selçuk Üniversitesi Yayını, Konya 1995.
- CİN, Halil, **Mirî Arazî ve Bu Arazinin Özel Mülkiyete Dönüşümü**, Ekleri ve Yeniden Gözden Geçirilmiş ikinci Baskı, Selçuk Üniversitesi Yayınları, Konya 1986.
- ÇADIRCI, Musa, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara 1991, (Tanzimat Döneminde).
- ÇADIRCI, Musa; "Osmanlı Döneminde Yerel Meclisler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:2, S:5, Eylül 1993.
- ÇADIRCI, Musa; "Türkiye'de Kaza Yönetimi (1840-1876)", **Belleten**, C; LIII, S:206, Nisan 1989, s. 237-258.
- ÇİFTÇİ, Oya; **Yerel Yönetimlerde Temsil**, TODAİE, Ankara 1989.
- ÇOKER, Ziya, "Mülki idare Amirliği ve Geleceği", **Türk idare Dergisi**, Yıl 65, Sayı401, Aralık 1993, s. 471-492.
- ÇOKER, Ziya, **Yönetim ve Siyaset**, Ankara 1996.
- DAVIES, Keith, **Local Government Law**, Butterworths, London 1983.
- DEMİRÖZ, Nazif, "Bölge Valiliği üzerine, **Amme İdaresi Dergisi**, C.23, S.4, Aralık 1990, s. 55-70.
- DEMİRÖZ, Nazif, Merkezi İdarenin Taşra Örgütlenme Biçimi, **Türk İdare Dergisi**, Özel Sayı, Ekim 1973, s. 15.
- DEMİRÖZ, Nazif, Merkezi İdarenin Taşra Örgütlenme Biçimi, **Türk İdare Dergisi**, Özel Sayı, Ekim 1973.
- DURAN, Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982.
- ELDEM, M.N, **Bucak İdaresi Üzerinde Bir Araştırma**, İçişleri Bakanlığı, Yayını Ankara 1989. ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Üniversite Kitabevi İzmir 1994.
- FESSLER, James W.-Kettl, Donald F., **The Politics of The Administrative Process**, Chatham House Publishers, Inc., Chatham, New Jersey 1991.
- FINER, Herman, **The Majo Governments of Modern Europe**, Second Edition, Row, Peterson and Company, Evanston-Illinois, Elmsford-New York 1962.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref - AKILIOĞLU, Tekin, **Yönetim Hukuku**, Gözden Geçirilmiş 5. Bası, Ankara 1992.
- GÜLER, Birgül Ayman, **Yerel Yönetimler**, TODAİE Yayını, Ankara 1992.
- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku Dersleri** - I, AÜ. Hukuk Fakültesi Döner Sermaye İşletmesi (Teksir) Ankara 1984.
- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Bası, Ankara 1997.
- GÜRAN, Sait, "Genel İdarî Zabıta Faaliyetlerinde Askerî Kuvvetlere Başvurulması, **Amme İdaresi Dergisi**, C.III, S.1
- HALAÇOĞLU, Yusuf, XIV - XVII. **Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı**, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara 1991.
- HARRİS, George S., Republic of Turkey, in Davidlong and Bernard Reich (Ed.) **The Government and Politics of The Middle East and North Africa**, Second Edition, Westview Press, Boulder and London 1986.
- HİNE, David, **Governing Italy**, Clarendon Press, Oxford 1993.
- International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 2, 1968.

- İl Genel Yönetimi, İç Düzen Genel Rapor Kitap 5, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1972.
- İPŞİRLİ, Mehmet; **İslam Ansiklopedisi** "Beylerbeyi" maddesi, Türkiye Diyanet Vakfı, C.6, İstanbul 1992, s. 70.
- KABAALİOĞLU, Halûk-Yıldırım, Turan, **Türkiye'nin İdarî Teşkilatı**, İstanbul 1995.
- KABRA, Kamal Nayan, "Centralisation - Decentralisation ; Some Theoretical Notes", **International Journal of Public Administration** Vol. 24, Nu. 3-4, 1978, s. 743-761.
- KALEMLİ, Mustafa, "Kanayan Yara: Merkez Valiliği," **Yeni Türkiye**, Y. 1, S.4, Mayıs-Haziran 1995, s. 217-218.
- KEATING, Michael-Hainsworth, Paul, **Decentralisation and Change in Contemporary France**, Averbury 1986.
- KELEŞ, Ruşen, Fransa'da Yerinden Yönetim, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 3, Sayı 1, Ocak 1994, s. 3-18.
- KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara 1990.
- LEIGH, I.H., **Police Powers in England and Wales**, Second Edition, Butterworths, London 1985.
- MACMAHON, Arthur W., **Delegation And Autonomy**, Asia Publishing House, 1960.
- MUTTAİP, M. A., "Decentralisation: A New Philosophy of Corporate Life", **International Journal of Public Administration** Vol. 24, Nu. 4-4, 1978, s 702-709.
- NADAROĞLU, Halil, **Mahallî İdareler**, Yenilenmiş 5. Bası, Beta, İstanbul 1994.
- NELİS, John R., "Decentralisation in North Africa", **Decentralisation and Development**, Dennis, A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema (ed.) SAGE Publications, 1983, s. 127-184.
- ONAR, S.S., **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, C.1, İstanbul 1960.
- ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, C. II, Üçüncü Bası, İstanbul 1966.
- ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, İstanbul, (Marifet Basımevi), 1952,
- ORTAYI İlber, **Türk İdare Tarihi**, TODAİE Yayını, Ankara 1979, (Türk İdare Tarihi).
- ORTAYLI, İlber, Türkiye'de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi", Kurthan Fişek (Ed.) Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, Türk idareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1, Ankara 1976, (Türkiye'de Taşra)
- OZANSOY, Cüneyt, "Türkiye İdare Sisteminde Bir Parantez: GAP Olgusu", **Günışığında Yönetim**, Alfa, İstanbul 1994.
- ÖZAY, İlhan, **Günışığında Yönetim**, Alfa, İstanbul 1996.
- PAYASLIOĞLU, T. Arif, **Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme**, A.Ü.Basımevi, Ankara 1966.
- ROGERS, Theresa F.-Friedman, Nathalie, "Decentralising City Government, A S (Sage Publications Inc.) Vol. 10, No. 2, August 1978, s. 177-201.
- RONDINELLI, Dennis, A.Cheema, G. Shabbir, "Implementing Decentralisation Policies" **Decentralisation and Development**, Dennis, A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema (ed.) SAGE Publications, 1983, s. 9-34.
- SMITH, Brian C., **Field Administration**, LRoutledge and Kegan Paul, London, 1967.
- ŞAKAR, Mjdat, 1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar, Beta, İstanbul 1991.
- TAMER, Mustafa, **Bölge Valiliği**, Ankara 1994.
- TANÖR, Bülent, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, Der Yayınları, İstanbul 1992.

- TODAİE, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler**, İdarî Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE Yayınları, No: 123, Ankara 1972.
- TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırması**, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayını, Ankara 1992.
- TORTOP Nuri, Mahallî İdareler, Gözden Geçirilmiş 5 Baskı, Yargı Yayınları, Ankara 1994.
- VERSAN, Vakur, **Kamu Yönetimi**, 10 Basım, Der Yayınları İstanbul 1990.
- WADE H.W.R, **Administrative Law**, Sixth Edition, English Language Book Society/Oxford Universty Press, 1988.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, **İlçe Özel Yönetimi**, TODAİE Yayını, Ankara 1976.
- YAYLA, Yıldızhan, İlin Başkentle ve Bölgesel Kuruluşlarla İlişkileri, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İHİD)** Yıl:2, Sayı: 1, Nisan 1981.
- YÜCEL, Yaşar; “Osmanlı imparatorluğunda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Gözlemler” , **Belleken**, C. XXXVIII, No. 152, Ekim 1974.
- YÜKSEL, Alâaddin, , “İl Sistemi ve Devletin Yeniden Yapılanması,” **Yeni Türkiye**, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995.

BATIDA YEREL YÖNETİMLERİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİM SÜRECİ

M. Akif ÖZER*

GİRİŞ

Yerel Yönetimler kavram olarak; merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinmesini karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli olarak tanımlanmaktadır. (Bozkurt-Ergun, 1998:258) Söz konusu bu örgütlenmeler, belli amaçlara ulaşmak ve belli gereksinmelere cevap vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmelerine paralel olarak ortaya çıkmışlardır. (Keleş 1992:13) Küçük toplulukların yönetiminde ilk olarak ortaya çıkan bu birimler, ortaçağda özellikle Avrupa’da merkezi devletlerin zayıflaması sonucu, önce piskoposlar yönetiminde, sonra halktan veya senyörlerden mücadele sonucu alınan beratlarla, kendi kendini yöneten birimler haline dönüşmüşlerdir. (Görmez 1997/a:44)

Antik çağda, kendi kendini yöneten, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük demokratik yönetsel birim kabul edilen “site”, Roma İmparatorluğu döneminde yönetsel özerklikten yararlanan “muncipe” ve Antik Yunan’da toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi olarak kabul edilen “polis” (Keleş 1992:13) günümüzdeki anlamı ile yerel yönetimlerin ilk ortaya çıktıkları örnekler olarak kabul edilmektedir. Söz konusu bu birimlerin etkilerini yitirmeleri sonucunda, kentlerin özgürleşmesinde önemli roller oynayan “komün”lerin oluşması, yerel yönetimlerin önemini oldukça artırmıştır. Günümüzde halk katılımını tam anlamıyla sağladığı için, bu birimlere yerel yönetimlerin tam anlamıyla kurumsallaştığı ilk örnekler olarak bakılmaktadır. Yukarda da bahsettiğimiz gibi önemli özerkliklere sahip olan komünler, derebeyi ve kraldan, kimi zaman zorla kimi zaman da uzlaşma ile aldıkları beratlarla, Ortaçağ Avrupası’nda yeni oluşumların doğmasına neden olmuşlardır. Bu dönemde bir kısmı tam bağımsızlığa sahip, bir kısmı ise yarı özerk olan, kralın denetiminde ve korumasında olan kentler ortaya çıkmaya başlamıştır. (Görmez 1997:26) Bu gelişme 16. yüzyıldan itibaren ulus-devletlerin gelişmesi ile duraklamıştır. Daha önce kamu yönetiminin temel kurumu kentler iken, bu

* Arş. Gör. Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Kamu Yönetimi Bölümü.

dönemde ulus-devletlerin ortaya çıkmasıyla önemlerini biraz kaybetmişler ve böylelikle de bölgecilik ön plana çıkmaya başlamıştır. Kentleri karşı karşıya getiren politikalar, etnik düşmanlıkları, savaşları ve kültür çatışmalarını yoğunlaştırmıştır. Sonuçta devlet kavramının, kente oranla ideolojik üstünlüğü kanıtlanmıştır. (Keleş 1992:24)

Şimdi bu gelişmeleri daha ayrıntılı bir şekilde ele alalım.

Gelişim Sürecinde Kent ve İşlevleri

Kent en yaygın tanımına, sürekli toplumsal gelişme içerisinde bulunan ve toplumun, yerleşme, barınma, ulaşım, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi ihtiyaçlarının karşılandığı, pek az kimsenin tarım kesiminde çalıştığı, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan, yerleşme birimleridir. (Görmez 1997/a: 19) Bu tanım paralelinde kenti diğer yerel yönetim birimlerinden ayırmak gerekmektedir. En başta kent heterojen bir sosyal gruptan oluşmaktadır. Çeşitli etnik grupları, sosyal grupları, ayrı kültür ve inanç sistemlerinden insanları bir arada tutmaktadır. Bu özelliğinden dolayı nüfusu sayısal ve yoğunluk olarak oldukça fazladır. Kentte görülen ilişkiler kişiselikten uzak ve yüzeyseldir. Toplumsal hareketliliğin olduğu kentte biçimsel iş organizasyonları da bulunmaktadır. (Görmez 1997/b: 10)

Yerel yönetimler arasında bu yönleri ile ön plana çıkan kent, ayrıca görmüş olduğu işlevleri ile de önemini korumaktadır. Siyaset biliminin de burada doğmuş olması bu durumunu pekiştirmektedir. Bu bilimin Aristoteles ve Machiavelli gibi ana kurucuları, siyasal/mekânsal birim olarak, kendilerine aralarındaki 18 yüzyıllık zaman farkına rağmen, kenti, kent devletini temel almışlardır. (Yıldırım 1990:12) Siyasete, politikaya yönelik düşüncelerini genelde kent orijini olarak ileri sürmüşlerdir.

Topluma biçimini veren bir unsur olarak kentin önemi; kentin, insanların fiziki olarak bir araya gelmelerinden oluşan bir topluluktan öte bir şey olarak görülmedikçe kavranamaz. Yeniçağın ve yakınçağın birçok kentleri, Rönesans İtalyası, Ortaçağ Avrupası, Yunan ve Mezopotamya kentlerinde varlığını gözlemlediğimiz, her bir kent, sahip olduğu kendine özgü karakterini yitirmiştir. Söz konusu ülkelerde, kentin fiziki varlığı, kentin surları içinde oturan herkesin yaşamına egemen olan sıkı topluluk bağlarının dışı vurmuş görünümünden başka bir şey değildir. Kent, hemşehrilerini ülkede yaşayan öteki topluluklardan ayırır, onların dış dünya ile ilişkilerini belirler. Kent halkı arasında, ortak başarıları onur kaynağına dönüştüren yoğun bir benlik bilinci oluşturulur. Tarih öncesi dönemin komünal yaşamının yerine kent yaşamı getirilir. (Frankfort 1989:76)

Kent olgusunun yapısal analizi, endüstrileşmiş batı toplumlarında sosyal bilimcilerin ve kent coğrafyacılarının en çok ilgilendikleri ve üzerinde yoğun çalışmalar

yaptıkları, eserler verdikleri konulardan birisidir. Bu alanda bugüne kadar geliştirilmiş kuramsal yaklaşımlar içinde, en çok durulması gereken yaklaşım, Sjoberg'in endüstri öncesi kent modelidir. Endüstri öncesi kent yaklaşımında Sjoberg, on yıl süren uzun bir araştırma sonunda derlediği ampirik verilere dayanarak, endüstrileşmenin girmediği toplumlarda kentlerin yapısal niteliklerini belirlemeyi amaçlamış ve kentsel yapıyı feodal nitelikler taşıyan toplumsal düzenin bir parçası olarak ele almıştır. Tanımladığı en belirgin nitelik ise, feodal toplumda sosyal tabakalaşmanın katı bir biçimde ortaya çıkması, alt ve üst sosyal kesimlerin kesin şekilde birbirinden ayrılmasıdır. (Aktüre 1981:4)

Sjoberg'e göre 20. Yüzyıl başlarında Avrupa'nın bazı kesimleri, Asya, Güney Amerika, Kuzey Afrika ve Orta Doğu gibi endüstrileşmiş, dolayısıyla geleneksel türden ilişkilerin sürdürüldüğü dünyanın farklı coğrafi bölgelerindeki kentler ekolojik; sosyal, ekonomik, politik, dinsel ve demografik yapıları açısından çarpıcı benzerlikler göstermişlerdir. Buna karşılık endüstri öncesi kent ile endüstrileşmiş kent arasında temelde yapısal farklar ortaya çıkmaktadır. Bu farklılaşmayı ortaya çıkaran temel unsur ise, teknoloji düzeyindeki değişimdir. Böylece Sjoberg'e göre toplumsal yapıdaki ilişkileri belirleyen temel değişken teknoloji olmaktadır. (Aktüre 1981:5)

Sjoberg endüstri öncesi kent modelinde kent olgusunu bir bütün olarak ele almış, bu bütünü oluşturan öğeleri ve bu öğeler arasındaki ilişkileri, ilişkilerin mekânsal boyutunu da vurgulayarak açıklamıştır. Buna göre endüstri öncesi toplumlarda kentlerde yaşayan nüfus toplam nüfusun yüzde 5'i ile yüzde 10'u arasında değişmektedir. Kentsel nüfus 5000-10000 arasında iken, 25000-100000 arası nüfuslu kentlere seyrek rastlanmaktadır. Kentlerde yaşayan farklı grupların oluşturduğu sosyal tabakalaşma, düşey ve yatay hareketliliğin en aza indirildiği bir nitelik taşımaktadır. Bunun bir sonucu olarak kentlerin mekânsal yapılarında da sınıfsal yapı görülmektedir. Üst tabakalarda yer alanlar kent merkezinde otururlarken, alt tabakada yer alanlar kentin dış mahallelerinde yaşamaktadırlar. Bu farklılaşmanın yanında kentlerde, ekonomik eylemlerde de farklılaşma görülmektedir. Aynı tür eylemler için aynı sokak ve mahalle seçilmektedir. (Aktüre 1981:6)

Bunlardan hareketle endüstri öncesi kenti; genellikle tarımsal olmayan üretimin yapıldığı, kentsel nüfusun yaklaşık yüzde 5'i ile 10'unu oluşturan yönetici kadro tarafından tüm üretimin denetlendiği, belirli bir teknolojinin beraberinde getirdiği büyüklük, yoğunluk ve farklılaşma düzeyine ulaşmış yerleşme türü olarak tanımlayabiliriz. (Aktüre 1981:6) Çalışmamızın esasını teşkil eden Ortaçağ Avrupası kentleri de genelde bu sınıflandırmaya girmektedir. Dolayısıyla, çalışmamız kapsamında endüstri devrimi sonrası Avrupa'da görülen kentsel gelişmelere fazla değinmeyeceğiz.

Avrupa Ortaçağ kentlerinin kökenlerini incelemeye başlamadan önce, genel olarak kentlerin oluşumları ile ilgili kuramlara da değinmekte yarar bulunmaktadır.

Kenti feodal mülkün gelişimine bağlayan kurama göre, kent, feodal malikânenin miras yolu ile genişlemesi sonucu ortaya çıkmıştır. Kent nüfusu malikâne nüfusundan, kurumları ise, malikânenin idari yönetimi sonrası oluşmuştur. (Yıldırım 1996:1)

Diğer bir kuram, kentlerin ortaya çıkışını askeri nedenlere bağlamaktadır. Özellikle Avrupa’da 9. yüzyılda kurulan kale-kentler, çevrede yaşayan halka zaman zaman sığınma hakkı ve barış döneminde yargı kuramlarına katılma ve bunların karşılığı olarak da vergi verme ödevi yüklemeleri açısından kısmi de olsa kent işlevi görmüşlerdir. (Yıldırım 1996:2)

Bize önemli ipuçları veren diğer bir kuram da, kentlerin oluşumunu ticaretin gelişmesine bağlayan pazar kuramıdır. Ancak kuram ticaretin önemini abartmış, kenti yaratan kişiler olarak tüccarları göstermiştir. (Yıldırım 1996:2) Çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde görüleceği gibi, her ne kadar kuram abartılı olsa da, Ortaçağ Avrupa kentlerinin temellerinde ticaretin günlük hayata getirmiş olduğu canlılıklar yatmaktadır.

Avrupa Ortaçağ Kentlerinin Kökenleri

Günümüzde güncelliğini ve önemini koruyan kent, tarih sahnesine ilk olarak Mezopotamya bölgesinde çıkmıştır. İlk kent oluşumları Nil, İndüs ve Huang Ho bölgelerinde görülmüştür. Kentin oluşumu için gerekli olan “ekolojik temel, teknoloji ve karmaşık sosyal organizasyonların” sağlandığı ilk bölge olan Mezopotamya, M.Ö 4000-3500 yıllarında, Dicle ve Fırat ırmakları kenarında köylere, kasabalara ve kentlere ev sahipliği yapmıştır. (Görmez 1997/a: 19) Bu genel görüşün yanında bazı araştırmacılar, kentin tarihinin Orta Asya’da kurulan Akbeşim kentine kadar uzandığını belirtmektedirler. (Eryıldız 1995:21) Bu kentte en eskisi beşinci yüzyıla kadar giden dört kültür katmanında evlerin birbirine yakın yapıldığı, gereç olarak kerpiç kullanıldığı ve taş kaplamalı geniş ve düzenli yollar yapıldığı yapılan arkeolojik çalışmalar sonucunda ispatlanmıştır. Kentte yolların yanında kaya kaldırımları ve su arklarının görülmesi, kentin su gereksiniminin akarsular ve kuyulardan karşılanması, çöp, pis su gibi atıklar için de ayrıştırıcı kuyuların yapılmış olması, o döneme göre oldukça gelişmiş bir düzenin kurulmuş olduğunu göstermektedir. (Eryıldız 1995:21)

Biz genel kabul gören görüşten hareketle, Mezopotamya’daki Dicle ve Fırat kıyılarındaki on beş kadar köyün kente dönüştüklerini ve sonunda, siyasal farklılaşmanın gelişip devletin oluşmasıyla kent devletleri biçiminde uygar toplumun ilk hücrelerini oluşturduklarını söyleyebiliriz. Köylerin kentlere dönüşecek biçimde büyümesine yol açan çoban-çiftçi birleşmesi, yalnızca sayısal bir gelişmeye değil, fakat daha çok niteliğe dönük bir değişmeye neden olmuştur. (Şenel 1982:231)

Çalışmamız açısından esas önemli olan Batı uygarlığında görülen ilk kent oluşumları ise Eski Yunan’da gerçekleşmiştir. (Keleş 1992:21) Atina Yunan Kentleri,

içinde üyelerinin düzenli ve ortak yaşadıkları, vatandaşların eşit olduğu ve yönetime katıldığı bir örgütlenme içeriyordu. Yunanlılar, kentin coğrafi konumu, yapısı ve yönetimiyle çok yakından ilgilenmişlerdi. Bu kent devletleri bugünkü kentlere nazaran çok küçük yerleşim birimleri idi. Ancak buna rağmen, sosyal, siyasi, ekonomik ve askeri birliği ayrı ve bağımsız, hukuki, siyasi düzene sahip kuruluşlardı. (Görmez 1997/a:23) Böyle bir düzene sahip birimlerin oluşmasında; herkesin gereksinmesine göre kurayla eşit paylara bölüşülen kabile yerleşim merkezini, toprak sahibi soyluların yönettiği ve bağımlı köylerde yaşayan yoksul köylülerin çevrelediği polise dönüştüren sürecin doğmasına neden olan, meta değişiminin bir başka deyişle ticaretin gelişmesi yatmaktadır. (Ağaoğulları 1989:3)

Bu kentlerin bir başka özelliği de tarihin tanıdığı ilk demokrasiye, ev sahipliği yapmalarıydı. Kent devletinin özellikleri, bu ilk demokrasinin özelliklerini de büyük ölçüde belirledi. Mezopotamya'daki kent devletlerinin başlangıç aşamasında da görülen bazı ilkeler ve demokratik kurumlar, Eski Yunan'ın süreklilik kazanan kent devletleri şartlarında gelişmek olanağını buldular. Coğrafi engeller de dahil, çeşitli nedenlerle karada genişleme olanaklarının olmayışı ve deniz ticaretine dayalı bir ekonomik yapıya sahip bulunuşları, Eski Yunan kent devletlerinin uzun ömürlü olmalarını sağlayan unsurların başında geliyordu. Ekonomik farklılaşmanın düzeyi ve yurttaşların sayısının birbirlerini tanımaya olanak verecek kadar az oluşu, siyasal bilinçlenmeyi hızlandırdı. Böylelikle siyasal örgütlenme ve siyasal düşünce daha çabuk ve kolay gelişti. (Kışlalı 1984:63)

Bu şekli ile kent devletleri yalnızca Yunan'a özgü bir kurum değildir. Değişik dönemlerde ve değişik toplumlarda aynı örgütleniş biçiminin değişik örneklerine rastlamak mümkündür. Fakat Roma'da olduğu gibi kent devletleri geçici bir nitelik gösterirken Yunan 'da kalıcı olmuştur. Ya da kalıcı olmayı amaç edinmişlerdir. (Ağaoğulları 1989:2)

Siyasal örgütlenme ve siyasal düşünce açısından oldukça elverişli ortamlar sunan Yunan kenti, bir "açık kent" niteliğindedir. Hukuk açısından nüfusunu, gerektiğinde surlarının koruduğu köylüler meydana getiriyordu. Kent parçalardan oluşan tek bir doğa görünümü sunuyordu. Bu parçaların işlevleri ve önemi değişmekle birlikte, hiçbirinin görselliği ve metrik ölçüsü diğerinden aşağı değildi. (Benevolo 1995:21)

Kendi kendini yöneten, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük ve demokratik yönetsel birim olan, siyasal işlevi olarak karar alma gücü ve yetkileri bulunan, yönetsel ve dinsel özerklikleri bulunan Yunan kentleri, varlıklarını Roma İmparatorluğunun yıkılmasına kadar sürdürdüler. Bu tarihten itibaren ise yıkılmaya başladılar. (Keleş 1992:21) Bu dönemde köy ile kent arasındaki karşılıklı ilişkilerin toplumsal gelişimi, ifadesini canlı bir toplumsal çatışmada bulmuştur. İlk aşamada kent ile kente bağlı olan kırsal alanın yarı bağımlı halkı ara-

sında varolan zıtlasma, kentlerin yok olma süreci esnasında ortadan kalkmış ve feodal bağımlılığın içine giren köylülük daha önemli rol oynamaya başlamıştır. (Eryıldız 1995:21)

Roma İmparatorluğu döneminde sitelerde yaşayanların kentlere göç etmeleri ve bunun sonucunda siyasal ve sosyal özerkliklerini kaybetmeleri sonucunda yeni kentsel oluşumlar ortaya çıkmıştır. Bu gelişmede en önemli etmen, ticaretin canlanmasıdır. Bunun sonucunda kente göç olmuş ve kentsel nüfus artmıştır. Ticaret geliştikçe, limanlar başta olmak üzere yol kavşakları, nehir ağızları ve diğer elverişli yerler gelişmeye başlamış, feodalizmin yaşandığı ortamda kentler özgür merkezler olarak büyük prestij kazanmışlardır. (Görmez 1997:24)

Feodalite ve Ortaçağ Kentleri

Özellikle 9.yy'da ticaretin ortadan kalkmasıyla birlikte din adamlarının etkileri artmış, piskoposluk kentleri merkezi yönetime karşı güç kazanmışlardı. Din adamları birçok kentte yargı yetkisini dahi ele geçirmişlerdi. Bu durum da teokratik yönetim biçiminin oluşmasına neden olmuştur. 10. yüzyılda ticaretin tekrar canlanması ile birlikte tüccarlar ve kent halkı kilise ile mücadele ederek, beraatlarını almışlar ve özerk bir konuma ulaşmışlardır. (Görmez 1997/a:25)

Bu gelişmeler yaşanırken bir taraftan da Avrupa saldırılara uğramaya başlamıştır. Roma imparatorluğunun çöküşü ile birlikte görülen siyasal iktidarın yerleşmesi olgusu bu gelişmeler sonucunda yeni ivmeler kazanmıştır. Bu dönemden itibaren bölgesel iktidar, krala değil, o bölgede yaşayan soylulara geçmiş, böylelikle merkezi iktidarın yok olduğu ve güvensizlik ortamının yerleştiği, ticaretin neredeyse durduğu, kent yaşamının önemini yitirdiği böyle bir ortamda komünler ortaya çıkmıştır. (Ağaoğulları 1991:164)

Feodal toplumsal örgütlenmenin hakim olduğu bu dönemde Avrupa'da manoryal örgütlenme hakim konumda idi. Bu düzende köylü ailelerinin kendi küçük işletmelerinde elde ettikleri mahsulün bir kısmı ve manor (köy) topraklarının efendi toprağı diye adlandırılan bölümleri üzerinde karşılıksız çalışmaları sonucunda sağlanan ürünler ve gelirler hep bu örgütlenmenin en tepesinde yer alan manor lordu denilen senyöre akmakta idi. Başta olumsuz görünen bu durum, köylülerin üretime katılmalarına ve senyörlerin taleplerinde artış olmasıyla ticaretin ve kent yaşamının yeniden canlanmasına neden olmuştur. Bu durum da beraberinde siyasal düşünce alanında da bir dizi değişiklikler getirmiş ve Ortaçağın sona erişinin başlangıcı noktasını oluşturmuştur. (Ağaoğulları 1991:165)

Batı Avrupa'da yerel yönetim kurumunun, 11-15. yüzyıllar arasında kapitalizmin gelişmesi için uygun ve koruyucu bir ortam yarattığı tarihçiler tarafından genel olarak kabul görmektedir. Ancak bu dönemin yerel yönetimleri olan Ortaçağ kent yönetimlerinin "feodalizm denizinde kapitalizm adacıkları" değil, feodal ayrıcalık

birimleri oldukları belirtilmektedir. Batı Avrupa ortaçağının yerel yönetimleri, 16. yüzyıldan başlayarak sanayi ve ticaretin yerel ayrıcalıklar sisteminin sınırlarını zorlayan gelişmesi ile karşı karşıya kalmışlardır. Fransa ve İngiltere’de sanayinin önemli ortaçağ kentlerinde değil, o zamana kadar adı sanı olmayan yerleşme birimlerinin ortaya çıkması bu çatışmanın mekânsal kanıtıdır. (Güler 1993:92)

Avrupa’da feodalite sonrası kısmen de olsa yerel güvenliğin sağlanmasının çok önemli sonuçları olmuştur. Bu döneme dek Avrupa’daki yerleşik toplulukların korkusu haline gelen, karada haydut saldırıları, deniz ve kıyılarda korsanlık, çekici meslekler olmaktan çıkmaya başladılar. Yerel güvenliğin sağlanmasıyla değer verilen maddelerin ele geçirilmesinde zora başvurma geçerli yol olmaktan çıkınca, bunların ticaretle sağlanması seçeneğine başvuruldu. Böylece etkili yerel savunmanın gelişmesiyle, korsan gemileri yerini ticaret gemilerine, haydutlar da tüccarlara bıraktı. Hatta çoğu haydut ve korsan meslek değiştirerek tüccar oldular.

Burada önemli olan nokta, haydut ve korsan ile yeni ortaya çıkan tüccarın aynı bağımsızlık ve özgür davranış alışkanlıklarına sahip olmalarıdır. Tıpkı haydut ve korsanlar gibi, tüccarlar da bağımsızca kendi işlerini kendileri görmeyi ve hatta savunmalarını kendileri sağlamayı yeğlemişlerdir. Köylü ve lordları yabancı ve işe yaramaz aylaklar olarak görüp, ayrı bir tüccar kişiliği yaratmışlar, çalışkanlığı en önemli ve soylu değer olarak benimsemişlerdir. Zamanla bu tüccarlar topluluğu, ticarete uygun ve savunması kolay yerlerde uzun süreler geçirmeye, sonra da buralarda sürekli olarak yerleşmeye başlamışlardır. İşte bu çekirdekten Kuzey ve Batı Avrupa kentleri doğmuştur. Böylesine saldırgan, çalışkan, acımasız ve kendi kendine yeterli tüccarlardan oluşan Avrupa kentleri, ekonomik ve askeri sorunlarını çözünce, kendilerinin tam zıttı, yukardan düzenlemeye ve vergilendirmeye alışık kişilerin kurduğu Doğu Uygarlıklarına üstün gelen bir uygarlığın çıkış noktaları olmayı başarmışlardır. (Sander 1998:68) Kentlerin sayılarının artması ve genişlemeleri, doğal olarak, gıda ihtiyacını da artırmıştır. Bunun üzerine lordlar ekim alanlarını genişletmeye başladılar. Eskiden köyler birbirlerinden çok uzakken ve aralarında hemen hemen hiç etkileşim yokken, ekim alanlarının genişlemesi ve yeni köylerin kurulması üzerine birbirlerine yakınlaşmışlar, haberleşme ve etkileşimlerini hızlandırmıştır. Bu faaliyetlere nezaret eden lordlar, köylülerin yeni açılan ekim alanlarına gitmeleri için özendirici tedbirler almaya başladılar. Bunların başında da köylüye özgürlüğünü vermek geliyordu. Bir iki saatlik mesafede halkının özgür olduğu bir köy varken, belli bir köyün lordunun kendi köylüsünü serflik içinde tutması giderek zorlaştı. Üstelik, şimdi köylüler ürettiklerinin bir kısmını kentlerde satarak biraz para da kazanıyorlardı. Ayrıca kentler paranın satın alabileceği mallar üretmeye başladığından, lordların da bu mallardan yararlanabilmek için paraya ihtiyaçları olmuştur. Böylece lorda yıllık olarak verdiği para karşılığında kişisel özgürlüklerini kazanan ve kendi topraklarına sahip olan köylülerin sayısı hızla artmaya başlamıştır. 12. yüzyılda Kuzey Fransa ile Güney İngiltere’de 15. yüzyıla gelindiğinde ise hemen hemen tüm Av-

rupa'da serflik kurumu, fiilen olmasa bile hukuken ortadan kalkmıştır. (Sander 1998:69)

Ticaret ve değişik bir kent yaşamının ortaya çıkışının, Avrupa uygarlık ve üstünlüğünün doğuşundaki payı gerçekten çok büyüktür. O kadar ki, eğer Avrupa'daki böyle canlı bir ticaret doğmamış ve bağımsız özelliklere sahip kentler kurulmamış olsaydı, 15. Yüzyılın Rönesansı ya gerçekleşemez ya da en azından çağımızın temellerini oluşturacak yenilikleri etkisiz ve kısa süreli kalırdı.

Ticaret ve kentleşme, belki de dünya tarihinin iki en önemli dönüm noktası olan tarım ve endüstri devrimleri arasındaki uzun zaman dilimi içindeki basamak taşını oluşturmuş ve insanların birinden ötekine geçmelerini sağlamıştır. Belki de dünya tarihinin en az onlar kadar önemli bir olaydır. İngiltere'nin 19. yüzyılda bir endüstri devi olmasından çok önce büyük bir ticaret devleti haline geldiği unutulmamalıdır. Bu bir dereceye kadar öteki batılı devletler için de doğrudur. (Sander 1998:70)

Bu gelişmeler paralelinde Avrupa Ortaçağ kentleri ile ilgili literatüre baktığımızda, Henri Pirenne ve Max Weber'e kadar gidildiğini görmekteyiz. Feodalite sonrası doğan Ortaçağ kentleri ile ilgili ayrıntılı bilgileri bu kişilerin eserlerinden elde etmekteyiz. Her iki yazar da ortaçağ kentini ortaçağı modern dünyaya taşıyan yeni bir olgu olarak görmüşlerdir.

Kentlerin doğuşu Batı Avrupa'nın tarihinde yeni bir dönemin başlangıcını belirlemiştir. O zamana değin toplum yalnızca iki etkin düzen tanımıştır: rahipler sınıfı ve soylular. Orta sınıf onların yanında yerini alarak toplumsal düzeni tamamlamış, daha doğrusu bu düzende son bir düzeltme yapmıştır. Bundan böyle toplumsal düzenin yapısı değişmeyecek, ancak kendisini oluşturan tüm öğelere sahip kılınacaktı. (Pirenne, 1994/b: 163)

Kent grupların oluşumu çok kısa zamanda kırsal bölgelerin ekonomik örgütlenmesini altüst etti. Bu bölgelerde üretim o zamana değin yalnızca köylünün geçimini sağlamaya ve efendisine karşı yükümlülüklerini yerine getirmesine yarıyordu. Ticaretin duraklaması üzerine, hiçbir şey köylüyü topraktan daha çok ürün elde etmek için çalışmaya zorlamıyordu. Artık başvuracağı dış pazarlar olmadığından, bu ürünün fazlasından kurtulması olanaksızdı. (Pirenne, 1994/b: 164)

15.yy'a kadar ve bu yüzyıl boyunca ticaret ve endüstri merkezleri yalnızca kentlerdi. Dolayısıyla köylüler için ürün fazlasından kurtulma olanağını bu kentler sağlayacaktı. Kentler dışında endüstri ve sanayinin yapılmasına izin verilmiyordu. Kentlerle köyler arasında kesin bir işbölümü vardı, köyler yalnızca tarımla, kentler ise ticaret ve el sanatlarıyla uğraşıyorlardı. Dolayısıyla kentler ekonomik etki alanlarının yarıçapıyla orantılı bir önem kazanıyorlardı. (Pirenne 1983/a: 136)

Bu denli önemli işlevleri olan Ortaçağ kentleri, tüccarların yalnızca birlikte ya-

şamadıkları, aynı zamanda toplu olarak birbirlerini savundukları, fakat, bunların yanında yerel yönetimler ve hukuk kuralları gibi sistemler ve kendilerini feodal rejimin yönetiminden muaf tutan statüler geliştirdikleri yerlerdi. (Vries 1984:4) Bu özelliklerini günümüze taşıyabildikleri oranda başarılı oldular.

Ancak bütün bunlara rağmen Ortaçağ kenti taşıdığı feodal niteliklerle yalnızca yaşanılan yer niteliğinden kurtulamadı. Bu tarihten sonra ortaya çıkan burjuva kenti ise, ekonomik etkinliği ön plana çıkaran bir nitelik taşıyordu. Kentte sanayi ile uğraşan yeni sınıf, deniz kenarında, ulaşım kolaylığı olan yerlerde, yeni kentler kurdular. Bourg adı verilen bu kentler, önce yargılama ile ilgili, sonra da vergi koyma ve toplama hakkı veren mali özerkliklerini kazandılar. (Keleş 1992:22)

Bu noktada Ortaçağ kenti, belirli bir düzene bağlı değilmiş gibi görülebilir. Çünkü ortaçağ kenti hem Eskiçağ hem de Rönesans kentlerinde kullanılan büyük ölçekli geometrik plana dayandırılmaz. Bu plan yerine zamanla birbiri ardına farklı noktalara eklenen çeşitli unsurların mükemmel bir uyarmasına dayanır. Sokaklar ve meydanlar her oyuncunun kendi rolünü oynadığı ve toplumun kimliğini bulduğu, iyi kurulmuş, benzersiz bir çevre yaratır. (Benevolo 1995:61) Bundan dolayı Ortaçağ kenti kesinlikle tek bir merkezle tanımlanamaz. Dinsel, siyasal merkezler ve bir veya daha çok ticaret merkezleri kentin kapsamında yer alır. Bu merkezler aynı sınırları paylaşır, yine de hiç biri diğerine en küçük ölçüde bile karşı gelmezdi. Her kent kasaba ya da bölgelere bölünmüştü. Her birinin çoğunlukla bir ölçüde siyasal özerkliği, kendi örgütü ve sembolleri vardı. (Benevolo 1995:62)

Ortaçağ kentinin kapalı ve ayrıcalıklı karakterinin bir sonucu da yoğunluktu. Kent, mümkün olduğunca sınırlı bir alanı kaplıyordu. Bu alanda en çok aranan yerler merkezdeydi. Burada yeni yapılar yükseliyor ve kentin genel profiline kamu binaları, kiliseler, belediye binaları egemen oluyordu. (Benevolo 1995:62)

Ortaçağlarda devlet, henüz yeterince merkezileşmemişti. Hükümetlerle yönetim, antik dünyanın kentleri gibi kentsel merkezlerin boşalmasına olanak verecek ölçüde biçimlenmemişti. En çok birkaç piskoposluk kenti, piskoposluk bölgesinin merkezi olarak konumlarını, günlük faaliyetlerini aratmasa da artıran bu avantajlarına borçluydular. (Pirenne 1983:137)

Ortaçağ kentinde ruhbanın yabancı bir unsur olduğu da bilinen bir gerçektir. Sahip oldukları ayrıcalıklar onları kent hayatını paylaşmaktan alıkoyuyordu. Ticari ve endüstriyel bir nüfusun içinde onların ekonomik rolü yalnızca bir tüketici rolüydü. (Pirenne 1983:136)

Ortaçağ kenti, esas itibarıyla burg'unun bulunduğu bir yerdi; onlar için ve onların yüzünden vardı. Yalnızca kendi çıkarları açısından kentsel kurumları yarattılar ve ekonomisini örgütlediler. (Pirenne 1983:137)

Bu durum da Ortaçağ kentlerinin olağanüstü bir çeşitlilik göstermesine neden

olmuştur. Her birinin belirgin bir görünümü ve özel nitelikleri vardı. Tıpkı insanların kendi aralarında farklı oluşları gibi, her kent, bazı ortak temel özellikleri bulunmasına rağmen, ötekinden farklı konumdaydı. (Pirenne, 1994:105)

Kentlerin birbirlerinden farklı olmalarında rol oynayan ekonomik konumlarında, kentin, beslenmesi için yapılan faaliyetler de önemli bir paya sahipti. Bu amaçla hem çevrelerindeki kırsal alanlara, hem de büyük çaplı ticarete başvurmak zorundaydılar. Kendi ihtiyaçlarını sağlama konusunda, bu ihtiyacın son derece küçük bir kısmı dışında, kendi kendilerine yeterli olmuyorlardı. Yalnızca, ortaçağın ikinci yarısında kendilerine yerel haklar bağışlanan ve çoğunlukla yarı kırsal niteliklerini koruyan küçük yerleşmeler, dış yardım olmaksızın varlıklarını sürdürebiliyorlardı. (Pirenne 1983:140)

İşte çağdaş Avrupa kentinin kökenini bu oluşumlarda aramak gerekmektedir. Bir anlamda bu bölgenin doğuşuna sebep olmuş, tarihsel olarak Avrupa uygarlığını belirlemiş ve coğrafi bakımdan bağımsız bir bölge dünyaya egemen olmaya başlarken, bu kentler Avrupa'nın en göze çarpan kentsel özellikleri taşımayı sürdürmüşlerdir. Bugün Avrupa örneği dünya üzerindeki bütün kentlerde ister olumlu, ister olumsuz olsun güçlü etkilerini hâlâ devam ettirmektedir. (Benevolo 1995:13) Bu kentler kentsel yaşama yönelik çok iyi örnekler sunmalarını, taşımış oldukları tecrübeler sonucunda sağlamışlardır. .

Komün Yönetimleri ve Avrupa

Avrupa'da ortaçağ kentlerinin gelişim sürecine bu şekilde değindikten sonra, Avrupa'nın bugünkü yerel yönetim yapısında çok önemli etkileri olan komün yönetiminden biraz daha ayrıntılı bahsetmek gerekmektedir. Daha önce de belirttiğimiz gibi, günümüzdeki yerel yönetimleri en çok andıran kurumları içeren ve ilk örnekleri, 11. yüzyılda Batı Avrupa'da beliren feodal ortaçağ kentleri, tüccarlardan elde ettikleri özerklikler sonucu doğmuşlardır. Buralarda oluşan kent yönetimleri 15. yüzyıla dek feodal üretim ilişkilerinin çözülmesini hızlandıran ticaretin koruyuculuğunu yapmışlardır. Ancak 16. yüzyıla gelindiğinde tarihsel olarak gerici bir role bürünen soyluların oluşturduğu kast sistemi, ellerinde tuttukları kent yönetimleri aracılığıyla, sanayi ve ticaretin önünde engel hale gelmiştir.

15. yüzyılın büyük coğrafi keşifleri ve 16. yüzyılın sonlarında başlayan manüfaktür üretimiyle birlikte, kentin sınırları sermaye birikiminin ihtiyaçlarını karşılayamaz bir hal almıştı. Tüccar ile üreticinin eşit haklarla ilişki kurma ihtiyaçları, önlerinde engel durumundaki kent yönetimleriyle açık çatışmaya girmelerine neden olmuştur. Bir sonraki süreçte burjuvaların ulus pazar etrafında oluşan merkezi ulus devletlere ihtiyaç duyması, kent yönetimlerini oluşturan soyluların direnişlerini sürdürmelerini sağlamıştır. (Bumin 1990:53)

Hiçbir uygarlık kent yaşamı, ticaret ve sanayiden bağımsız olarak gelişmemiş-

tir. Ne antik çağda ne de modern zamanlarda bu kuralın dışında kalan bir durum olmamıştır. İklim, halk ve din ayrılıkları, bu bakımdan tıpkı çağların ayrılıkları gibi önemsizdir. Bu, geçmişte, Mısır, Babil, Yunanistan kentlerinde geçerli olmuş bir kuraldır; tıpkı günümüzde, Avrupa, Amerika, Hindistan, Japonya ve Çin kentlerinde geçerliliğini koruduğu gibi. (Pirenne, 1994/b: 103)

Antik çağda kent nüfusunun oldukça büyük bir kesimi, kent dışında sahip oldukları toprakların ekilmesiyle, ya da bu topraklardan sağlanan gelirlerle geçinen toprak sahiplerinden oluşuyordu. Kentlerin gelişimi ile birlikte, zanaatkar ve tacirlerin sayılarının gittikçe arttığı bir gerçektir. Kentsel ekonomiden daha eski olan kırsal ekonomi, kentsel ekonomi ile yan yana varlığını sürdürmüştür.

Ancak ortaçağ kentleri bundan çok farklı bir görünüm sergilemektedir. Kentler ticaret ve ekonominin etkisi altında gelişimini sürdürmüşlerdir. Bu kentlerin toplumsal ve ekonomik örgütlenmesiyle, kırsal bölgelerin toplumsal ve ekonomik örgütlenmesi arasındaki çelişki kadar keskin bir çelişki, tarihin hiçbir döneminde görülmemiştir. (Pirenne, 1994/b:104)

Kapitalist gelişmenin beşiği olan İngiltere’de ve Fransa’da burjuvazi, soylulara karşı mücadelede özgürlük söylemiyle geniş halk kitlelerini yanına alarak, 17. ve

18. yüzyıllarda burjuva demokratik devrimlerine öncülük etti. Eski kent yönetimleri burjuva demokratik devrimlerin ardından dağıldılar. Burjuvazi, dağıtılan kent yönetimlerinin yerine yeni ilişkilere uygun bir yerel yönetim sistemi kurmayı hedefliyordu. Ancak devrim sürecinde hareketlenen ve oy hakkına sahip olmayan halk kitleleri, yerel yönetimlere ağırlıklarını koydular. Geniş halk kitlelerinin bu fiili inisiyatifi, burjuvazinin başını çektiği uzun bir mücadele sonucunda zor yöntemleriyle bastırıldı. Yerel yönetimlerin yetkileri kısıtlandı ve merkezi otoritenin bir parçası olarak mülk sahipleri temelinde yeniden örgütlendiler.

Ortaçağ kentleri komün olayında tek tip bir gelişme göstermedi. Komünal hareket kimi yerde kentlerin başkaldırılarıyla gerçekleşirken, kimi yerde de senyörler tarafından tavsiye hatta teşvik edildi. Ayrıca komüne dayalı bir kent demokrasisi de belki kentsel hareketlerin ilk döneminde tam olarak kurulamadı.

Komün başlangıçta durumu üzerine yapılan farklı değerlendirmelere rağmen, Ortaçağdan günümüze kitlelerin ortak bir bilinçle kardeşlik, eşitlik ve dayanışma içinde toplumsal adalet aramalarının, baskıya başkaldırımlarının sembolü oldu. (Bumin 1990:53)

Bu başkaldırının en parlak örneği olan Paris Komünü geç kalmış bir özerkliğin mücadelesinin verildiği bir bölge olarak kabul edilmektedir. 13.yy’a kadar başka kentlerde en parlak dönemini yaşamış olan komünal hareket Paris’te gerçekleşmemiş, kral elini başkentten hiç çekmemişti. 14.yy’daki bazı başarısız girişimlerden sonra, Paris Komünü ilk kez devrimle doğmuş, onunla da kaybolmuştur. 1871’de

Paris, komün için tekrar ayağa kalktığında, trajik sonunu da tamamlamış oldu. Fransa'da özerklik korkusu o kadar yerleşmişti ki, valilerin yönetimine teslim edilen Paris için, bundan öte, basit bir yerel seçimde belediye başkanına sahip olmak bile, belli bir süre geçtikten sonra mümkün oldu. (Bumin 1990:54)

Fransa'da 1789 Devriminin hemen ardından, resmi komünün dışında fiilen gelişen komün hareketi Paris'ten tüm ülkeye yayıldı. 1794'e dek sürebilen bu yapı, resmi yerel yönetim organlarının sınırlarını zorlayan devrimci bir oluşum şeklinde gelişti. Fiili komünlerde resmi seçim değil, doğrudan demokrasi yöntemleri uygulanıyordu. Bunlar bulundukları alanda tüm temel konularda, ekonomik etkinliklerin sürekliliklerinin sağlanmasında, yönetilmelerinden güvenliklerine dek kararlar alarak uyguluyorlardı. (Bireşim 1994:31)

Bu yönüyle Paris Komünü, kenti özgür toplulukların birliğini sağlayacak şekilde özerk bir merkeze dönüştürecek olan belediye devrimi aracılığı ile, Cumhuriyetin bağımsızlığını güvence altına alınması amacına yönelik bir yurttaş hareketi olarak değerlendirilebilir. Kentsel bir devrim olarak nitelenen Paris Komününün amaçları; yerel özgürlüğün, bireysel özgürlüğün, çalışma özgürlüğünün, vicdan özgürlüğünün ve düşüncüyü ifade etme özgürlüğünün güvence altına alınması, toplumsal olaylara ve karar alma süreçlerine yurttaşların katılımının sağlanması, kentte düzenin sağlanması için savunma güçlerinin örgütlenmesi gibi taleplerden oluşmakta idi. (Ertan 1997:39) Bu yönü ile yerel özerkliğin en uç noktalara götürülmesi söz konusu olmuştur.

Ülkenin birçok bölgesinde resmi olarak kabul gören yerel yönetimlerin otoritesini kıran bu oluşum, geçen süre içerisinde Jakobenlerin yenilgiye uğramasının ardından popülaritesini kaybetmiştir. Ancak komün hareketi, yerel yönetimler ile ilgili yeni düzenlemelerin yapılmasının önünü de açmıştır. İngiltere'de ise benzer şekilde işçi hareketlerinin tehdit oluşturmaktan uzaklaşmasının ardından, yerel yönetimler, yeniden düzenlenerek kurumlaşma sürecine girilmiştir. Böylece yerel yönetimler kapitalist üretimin kentleri ve devlet-toplum ilişkilerinin şekline göre yukardan aşağı doğru, zaman içerisinde kazandıkları yetkileri kısıtlanarak yeniden düzenlenmişlerdir. (Bireşim 1994:32)

Böyle bir süreçten geçerek, bugünkü anlamıyla yerel yönetimlerin kurumlaşmasına neden olan Komün askeri, yargısal ve yönetsel bir özerkliğe sahip birimlerdi. Yargı yetkileri, egemenliğin bir sonucu olarak görüldüğünden, dönemin kralları ve senyörleri komünlere olumlu bakmamışlardır. (Görmez 1997/a:25)

Genelde komünlerde kentin önde gelen bir kişisi belediye başkanı olmaktadır. Bazen bu kişiyi kent halkı seçerken, bazen de kral tarafından belirlenmektedir. Oluşturulan kent meclisleri bu birimlerin pek çok alanda faaliyette bulunmalarını sağlamıştır. (Görmez 1997/a:25)

1050-1250 yılları arasında Hristiyan dünyasında doğan komünler, bu dönem boyunca yerel özgürlüklerin ve ayrıcalıklı yerel yönetimlerin savunucusu olmuşlardır. Kesin olmamakla birlikte 1250-1550 yılları arasında bugünkü Avrupa'ya şekil verecek oranda komünlerin devletlere dönüşüm süreci yaşanmıştır. Bu sürecin oluşmasında, kente olan göçün durması, kilisenin komünlere karşı tavır alması ve kralların açık karşıtlığı etkili olmuştur. (Görmez 1997/a:27)

1450-1650 yılları arasında modern devletin siyasal kuramının oluştuğu söylenebilir. Bu dönemde yerel yönetimler, devletin ayrılmaz bir parçası olarak görülmüş, daha sonra ise merkezi devletin oldukça güçlenmesi ile birlikte komün geleneği yok edilmeye başlanmıştır. Zaten mevcut kentlerde sıkça görülen din savaşları özgürlük ortamını yok etmiştir. (Görmez 1997/a:27) Çünkü 16. yüzyıldan itibaren ulus-devletlerin ortaya çıkması, yönetimin temel kurumunu kent kabul eden, ili, imparatorluğu ikinci planda gören yaklaşımı tamamen değiştirmiş, yeni doğan bölgecilik akımı kentsel yaşam üzerinde olumsuz etkilerde bulunmuştur. Kentleri karşı karşıya getirmek, etnik düşmanlıkları, savaşları, kültür çatışmalarını kamçılamıştır. (Keleş 1992:24)

SONUÇ

Geçmişten bugüne Dünyanın her yerinde toplumsal ve siyasal düzen içinde insanların tek başlarına yaşayamayacak olmaları, toplu yaşamı gerektirmiştir, bunun sonucunda, insanlar, kendileri için elverişli gördükleri belirli bir yerde yerleşip, ortak çıkarlarını korumak için örgütlenmişlerdir. Çalışmamız boyunca ayrıntılı ele aldığımız, kendiliğinden ortaya çıktığı için doğal bir özelliğe sahip ve komün şeklinde isimlendirilen bu birimler, yerleşme alanlarının büyüklüğüne ve yerleşenlerin sayılarına göre değişmek üzere köy, kasaba, kent olarak adlandırılmışlardır. Başlangıçta site olarak adlandırılan bu komünler, orta çağı takiben giderek gelişmişler ve toplum hayatını önemli şekilde etkilemişlerdir. Bugünkü Avrupa medeniyetinin temelinde bu birimler bulunmaktadır.

Çağdaş toplum yaşantısını gösteren en önemli özelliklerden birisi de, söz konusu bu komün sistemi içerisinde yer alan ve toplum halindeki yerleşme birimlerinden biri olan kentlerin giderek büyümesidir. Yeryüzünde köy, kasaba vb., başka yerleşme birimleri de mevcuttur. Ancak, 18. yüzyıldaki sanayi devrimini izleyen yıllarda göçler şeklinde ortaya çıkan, 19. yüzyılın sonlarında belirgin bir hal alan ve 20. yüzyılın ikinci yarısından günümüze hızını giderek artıran oluşum, kentleşme hareketinin günümüzde inanılmayacak boyutlara ulaşmasına neden olmuştur. Bugün dünya nüfusunun büyük bir oranı kentlerde yaşamaktadır. Nüfusları 20 milyonu bulan metropol kentler, gördükleri işlevler ile global gelişmelerde yerlerini almışlardır. Kentlerin bu aşırı nüfusu karşılayamaması, kent çevrelerinde plansız yerleşim alanlarının yaygınlaşmasına neden olmuş, zamanla bu alanlar, biraz da merkezi yönetimlerin zorlama ve yardımları ile kentlerin yönetim sınırları içine alınarak,

kentlerin nüfusu, hizmet yükü ve alanları genişletilmiştir.

Bu süreçte, genel olarak bakıldığında, burjuvazinin, kent yönetimlerini tekeline almış olduğu görülmektedir. Zengin tüccarların oluşturduğu kent aristokrasisi, yönetimi, ekonomik gelişmenin sürdüğü dönemde, özel çıkarlarıyla, kamu çıkarlarını dengeli bir biçimde yürütmeye çalışmışlardır. Ancak tarihsel süreçte bu çabalarında her zaman başarılı olamamışlardır. Günümüzde bu mücadele sürmektedir.

Sanayileşmiş batı ülkelerinde kentleşme, tarihsel bir süreç olarak sanayi devrimine koşut olarak gelişmiştir. İngiltere, Almanya ve Fransa, gelişmekte olan ülkelerin bugün vardıkları kentleşme düzeylerine ulaştıklarında, çok daha fazla sanayileşmiş ülkelerdi. Bununla birlikte, kapitalist toplumların kentleşme modeli genellikle düzensiz, plansız ve denetimsiz bir durumda idi. Bu ülkelerde ekonomik ve toplumsal gelişme, bir plana bağlanmış olmadığı için, kentleşmeyi bir kalkınma planı çerçevesinde denetim altına almak olanağı yoktur. Bunun bir sonucu olarak, ülkenin bir ya da bir kaç kenti, öteki kentlere oranla, ölçsüz derecede büyümektedir. Bundan dolayı bugün, İngiltere ve Fransa gibi ülkeler, Londra ve Paris gibi kentlerin büyümesini sınırlandıracak önlemlere başvurmak zorunda kalmaktadırlar.

Bugün bütün dünya benzer sorunla karşı karşıyadır. Ancak yerel yönetimlerin gelişimlerinde uzun süreli ve başarılı deneyimlere sahip olan ülkeler, bu sorunları rahatlıkla çözebilmektedirler. Demokrasi açısından çok önemli bir deneyim kabul edilen site, polis ve komün yönetimleri ve temel teşkil ettikleri ortaçağ kentleri, bugün, Avrupa'nın karşı karşıya kaldığı, aşırı büyüme, göçler, kentsel plansızlık, halk katılımının eksikliği, çevre sorunları, kent imarının düzenlenmesi gibi birçok sorun alanında ve bu sorunların çözümünde, dünyanın diğer bölgelerindeki örneklerle göre oldukça başarılı olmaktadır. Bu açıdan düzenli olarak nitelendirebileceğimiz kentlere daha çok bu bölgede rastlanmaktadır.

İnsanların rahat yaşam sürmeleri, en başta yaşadıkları yerlerde mutlu olmalarından geçmektedir. Ülkemizde bugün, bu alanda birçok sorun yaşanmaktadır. Bunun nedeni olarak belki yukarıda bahsettiğimiz, oldukça uzun ve başarılı yerel yönetim deneyimlerine sahip olmadığımızı gösterebiliriz. Ancak, bizi, bu alanda düzeltim çalışmalarına bir an önce başlamamak, bu bahanenin arkasına sığınmak kolaylığına götüremelidir.

KAYNAKÇA

- Ağaoğulları, M. Ali- L. Köker (1991), **İmparatorluktan Tanrı Devletine**, İmge, Ankara.
- Ağaoğulları, M. Ali, (1989), **Eski Yunan'da Siyaset Felsefesi**, Verso, Ankara.
- Aktüre, Sevgi; (1981), **19. Yüzyıl Sonunda Anadolu Kenti**, Ankara.

- Benevolo, Leonarda; (1995), **Avrupa Tarihinde Kentler**, (Çev. Nur Nirven), Afa, İstanbul.
- Bireşim; (1994), **Yerel Yönetim Tartışmaları**, İstanbul.
- Bozkurt, Ömer-Turgay Ergun; (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara.
- Bumin, Kürşat; (1990), **Demokrasi Arayışında Kent**, Ayrıntı, Ankara.
- Eke, A. Erkan; (1985), “Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı deneyimi ve Türkiye”, **AİD**, C.18, S.4.
- Ertan, Kılıvcım; (1997), “Kentli Hakları”, **AİD**, C.30, S.3.
- Eryıldız, Semih; (1995), **Ekokent: Çevreyi Geliştirici Kentleşme**, Ankara.
- Frankfort, Henri; (1989), **Uygarlığın Doğuşu**, (Çev. Alaattin Şener), Ankara.
- Görmez, Kemal; (1997/a), **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi, Ankara.
- Görmez, Kemal; (1997/b), **Kent ve Siyaset**, Gazi, Ankara Güler, Birgül; (1992), **Yerel Yönetimler**, TODAİE, Ankara.
- Güler, Birgül; (1993), “Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu”, **AİD**, C.26, S.1.
- Keleş, Ruşen; (1976), “İdeolojiler, Kent Politikaları ve 3. Dünya”, **A.Ü. SBF Der.**, C.31, No: 1-4. Keleş, Ruşen; (1992), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem, İstanbul.
- Kışlalı, A. Taner; (1984), “Eski Yunan’da Demokrasi ve Demokratik Düşünce”, **AİD**, C.17, S.1.
- Nadaroğlu, Halil; (1978), **Mahalli İdareler**, İstanbul.
- Pirenne, Henri; (1983), **Ortaçağ Avrupası’nın Ekonomik ve Sosyal Tarihi**, (Çev. Uygur Kocabaşoğlu), İstanbul.
- Pirenne, Henri; (1994), **Ortaçağ Kentleri**, (Çev. Şadan Karadeniz), İletişim, İstanbul.
- Sander, Oral; (1998) **Siyasi Tarih: İlk Çağlardan 1918’e**, Ankara.
- Şenel, Alaattin; (1982), **İlkel Topluluktan Uygar Topluluğa**, A.Ü. SBF Yay., Ankara.
- Tortop, Nuri; (1999), **Mahalli İdareler**, Yargı Yay., Ankara.
- Vries, Jan de; (1984), **European Urbanization, 1500-1800**, Methuen and Co. Ltd., London. Yıldırım, Selahattin; (1992), “Yerel Yönetim ve Demokrasi”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl**, Ankara.
- Yıldırım, Sercan; (1996), **Kentsel Mekânsal Yapı Çözümlemesi**, Ankara.

ÖZELLEŞTİRMENİN KENTSEL YAŞAM KALİTESİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Dr. Eyüp ZENGİN*

GİRİŞ

Özelleştirme kavramının ülkemizde tartışma gündemine girmesi son onbeş yılda olmuştur. Uygulamaları ise devam etmektedir. Uygulamaların sonuçları yavaş yavaş ortaya çıkmaktadır. İktisadi yönü ve sonuçları için yapılan değerlendirmeler uygulamaların geleceği konusunda etkili olacaktır.

Bu çalışmada; yerel yönetimlerin yerine getirdikleri kent hizmetlerinin özelleştirilmesinin sonuçları kentsel yaşam kalitesi açısından incelenecektir. Öncelikle, kentleşme ve kentsel yaşam kalitesi ve yaşam kalitesi konusunda yapılması gerekenler üzerinde durulacaktır. Kentsel yaşam kalitesini ön planda tutan kent planlama teknikleri ve kentsel ekolojinin bakış açısı ortaya konmaya çalışılacaktır. Daha sonra yerel hizmetler konusunda hemşehrilerinin beklentileri ve tatmin düzeyleri ile ilgili olarak yapılmış bir araştırmanın verilerine dayanılarak yerel yönetimler ve özelleştirme konusuna değinilecek ve örnek olarak Trabzon Belediyesi uygulamaları ile yerel yönetimlerin özelleştirme uygulamalarıyla elde ettikleri tasarruflara yer verilecek ve değerlendirme yapılacaktır.

Kentleşme sonucu ortaya çıkan sorunların çözümü için birçok yöntem geliştirilmiş ve sorunların ortadan kaldırılmasına çalışılmıştır. Mevcut kent sorunlarının belirlenmesi, tahmin edilmesi ve giderilmesi için geliştirilen en önemli yöntem kent yönetimlerinin kurulmasıdır. Kent yönetimleri kentsel sorunların giderilmesi için gerekli çabayı imkânları ölçüsünde yerine getirmektedirler. Ülkelerin tarihi geleneği, sosyal ve ekonomik yapısı farklı olduğu için yerel yönetimlerin örgütlenme biçimleri, görevleri ve bu görevleri yerine getirebilme kapasiteleri farklıdır. Bu farklılıklar dolayısıyla bir ülkedeki yerel yönetimlerin uyguladıkları yöntemlerin di-

* Qafqaz Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü Başkanı, Bakü-AZERBAYCAN.

ğer yerel yönetim birimleri tarafından aynen uygulanması mümkün olmamaktadır.

Kentleşme sürecinin hızlanması dolayısıyla kentlerde yaşamak gittikçe zorlaşmaktadır. Kentler barındırmak zorunda kaldıkları insanlara belirli bir yaşam standardı sağlamanın çok uzağındadır. Kent yaşamının bütün göreceli avantajlarına rağmen, yaygın yoksulluk, kentlerin geleceğini gölgelemektedir.¹ Kentler ve barındırdıkları nüfus konusunda elimizde sayısal veriler mevcuttur. Yine bu nüfusa kentlerin sunduğu hizmetlerin miktarı konusunda da elimizde yeterli veriler olduğu söylenebilir. Ancak kentlerde sunulan hizmetlerin insanlar üzerinde bıraktığı etki yani tatmin konusunda elimizde en azından Türkiye için bir veri yoktur. Bunu ölçmek için geliştirilmiş bir ölçüm sistemi henüz oluşturulamamıştır. Kent yönetimleri hemşhriilerin; Belediye hizmetleri konusunda ne düşündüklerini öğrenmek ve ona göre uzun süreli planlama yapmak ve ona göre hizmet üretimi sağlamak için bir hazırlık içinde değildir. Sadece belediye hizmetleri için değil sosyal konuların hiç birisinde halkın ne düşündüğü ve bu düşüncelerin hangi etkenlerle ve hangi süreler içinde değiştiğine yönelik araştırmalar Türkiye’de yeterli değildir.

Kentsel hizmetlerin niteliği ve kalitesi konusunda geliştirilen bir takım standartlar ise genellikle teknik konulardadır. İnşaatlarda kullanılan demirlerin nitelikleri, içme suyunun kimyasal ve biyolojik özellikleri gibi. Bununla birlikte yine kent planlaması tekniklerinde kişi başına düşen yeşil alanlar gibi standartlar geliştirilmiştir. Kent planlamasında gündeme gelen yeni tekniklerin odak noktası kentsel yaşam kalitesidir. Yaşam kalitesi kentlerin ya da geniş anlamda insanların yaşadıkları alanların onların ihtiyaçlarını karşılamada sahip olduğu özelliklerdir. Bu özellikler; bir kentin kentsel işlevleri² ne ölçüde yerine getirebildiğini yani kentsel donatım³ ve donanım⁴ ne ölçüde sahip olduğunu ortaya koyan ölçütlerdir.

Özelleştirme uygulamalarının kentsel yaşam kalitesi üzerinde yaptığı etkileri tespit edebilmek çok zordur. Bunun için önce yerel hizmetlerin belediye tarafından sunulduğu andaki kaliteyi yani hemşhriilerin memnuniyet ve tatmin düzeyinin bi-

¹ Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA) : “Dünya Nüfusunun Durumu: 1996,” TISAMAT, Ankara, s. 5.

² Kentsel İşlev, “İnsanların, bir kentten sunmasını, karşılamasını bekledikleri, barındırma, tecim, işleyim, yönetim, dinlenme ve eğlenme vb. işgövrülerden ve öteki etkinliklerden her biri” olarak tanımlanmaktadır. Bkz. Kentbilim Terimleri Sözlüğü, s. 82.

³ Kentsel Donatım, “Kentsel ve kırsal çevrenin Kentsel ve kırsal çevrenin beğenilen ve hoş gelen özelliklerinin korunmasını ve geliştirilmesini, güzel ve açık alanlar açılmasını, toplumsal işgörü ve çalışma kolaylıklarını ve yaşamın güzelliğini artırmaya amaçlayan uygulamalı iyileştirmeler” olarak tanımlanmaktadır. Bkz. Kentbilim Terimleri Sözlüğü, s. 82.

⁴ Kentsel Donatım “Bir kentin işlevlerini yerine getirebilmesi için gereksinme duyulan kamu işgövrülerinin, kolaylıklarının tümü” olarak tanımlanmaktadır. Bkz. Kentbilim Terimleri Sözlüğü, s. 81-82.

linmesi gerekir. Bu tatmin düzeyi bilindikten sonra yerel hizmetlerin özelleştirilmesi gerçekleştirilmelidir. Özelleştirme gerçekleştirildikten sonra hemşehrilerin tatmin düzeyini yeniden ölçmek ve ona göre karar vermek gerekmektedir. Bu uygulama ise bugüne kadar gerçekleşmemiştir. Özelleştirme uygulamalarının etkileri konusunda özelleştirme kavramının yanında yer alanlarla karşısında yer alanların bu konularda söyledikleri sadece bireysel gözlemlerden kaynaklanmaktadır ve objektif hiçbir temeli yoktur.

KENTLEŞME VE KENTSEL YAŞAM KALİTESİ KENTLEŞME VE SAĞLIKLI KENT

Geniş anlamda kentleşme” Sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında, artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi süreci⁵ olarak tanımlanmaktadır.

Avrupa’da ve Dünyanın çeşitli ülkelerinde mevcut nüfusun yarısı kentsel alanlarda yaşamaktadır. Bu kentler aynı zamanda kaynak tüketimi, enerji tüketimi ve doğal tahribatın yüksek olduğu yerlerdir. Bu tahribatın sonucunda kentlerin çevresel koşulları kötüleşmekte ve kentsel yaşam kalitesi de düşmektedir.

Dünya nüfusunun 2000 yılında 6 milyara ulaşacağı, bu nüfusun % 90’ının gelişmekte olan ülkelerde yaşayacağı beklenmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kentsel nüfus artışının daha da hızlanacağı ve 2000 yılında bu ülkelerdeki nüfusun % 90’ının büyük kentlerde ve bu kentlerin çevrelerindeki düzensiz alanlarda yoğunlaşacağı düşünülmektedir.

Araştırmalar; Dünya nüfustaki hızlı artışın ve dünyanın bazı yörelerindeki refah düzeyinin yükselmesi ile tüketimin hızlanmasının dünya kaynaklarının gelecek bir kaç on yıl içerisinde tamamen tükenmesine neden olacağını göstermektedir. Bu günkü yaşam şekli ile petrol kaynaklarının da gelecek 200 yıl içinde tükeneceği, kömür kaynaklarının da gelecek 200 yıl içinde biteceği öne sürülmektedir. Bu tükenme atmosfer, toprak ve su kirlenmesi ile birlikte gerçekleşmekte, büyük ölçüde doğal yaşamı da etkilemektedir.⁶

Sağlıklı kent: Temiz, güvenli, yüksek nitelikli fizik çevresi; kendisini yenileyebilen ekosistemi; destekleyici ve katılımcı bir toplumsal yapısı olan; temel gereksinimlerini karşılayabilen; kaynaklarını elde edebilen; yüksek nitelikli ve ulaşılabilir

⁵ Keleş, Ruşen, “Kentleşme Politikası,” İmge Kitabevi Yayını, 4. Baskı, Ankara, 1998, s.19

⁶ Gülersoy, Nuran Zeren, Gülden Erkut,Tülay Kılınçaslan, “Sürdürülebilir Gelişme Paralelinde Çevre Duyarlı Planlama Yaklaşımları ve Bazı Ülkelerden Örnekler,” s. 129.

bir sağlık bakım sistemi olan kent demektir.⁷

Dolayısıyla; sağlıklı kent iyi sağlık bakım sistemlerine ve nüfusu yüksek sağlık göstergelerine sahip olan kentten çok daha fazla bir şeydir. Bir kentin sağlığı, o kentin fizik ve sosyal çevre olarak işlevlerini ne derece iyi yürüttüğüne ve topluma, tüm bireylerin kendi yeteneklerini maksimum potansiyelde geliştirebilmeleri için kendi kaynaklarını ne derece iyi sunduğuna bağlıdır.⁸

YAŞAM KALİTESİ

Yaşam kalitesi bir çeşit memnuniyettir. Yaşam kalitesi kavramı ilk kez 1960'larda politik kararların alınmasında gündeme gelmiştir. Bu amaçla kullanılması nı nedeni gelirin, eğitimin, sağlığın ve barınmanın, yaşam kalitesi ile yakından ilişkili olmasıdır.

Özel yapısı gereğı yaşam kalitesi kavramının 1974'ten beri birçok tanımı yapılmıştır. Bunlardan memnuniyet, mutluluk, moral pozitif etki, negatif etki, etki derecesi, bilişsel değerdendirme, sağlık, özel ve psikolojik iyilik hali gibi tanımlar farklı kavramları açıklamaktadır, fakat eş anlamlı değildir.⁹

Pozitif ve negatif duyguyu yansıtan yaşam kalitesi ve mutluluk ile bilişsel durumu yansıtan memnuniyet arasındaki ayırım sosyal bilimlerde özellikle dikkati çeken noktadır.

Memnuniyet ve mutluluk arasındaki ayırım yaşam kalitesinin ölçülmesinde önemlidir. Çünkü her biri farklı şeyleri değerdendirir. Genel yaşam kalitesi değerdendirmelerinde yaşla birlikte mutluluğun azaldığı fakat memnuniyetin arttığı görülmüştür. Yaşam kalitesinin uluslararası bir tanımı olmamasına rağmen yapılan tanımlar bu kavramın farklı özellikleri hakkında bilgi edinmeyi sağlamaktadır. Kavramın tanımlanması, tanımlayan kişilerin geçmişe dönük yaşam birikimlerini yansıtmaktadır. Yaşam kalitesi kavramına ilişkin tüm bu yaklaşımlar yaşam kalitesinin çok boyutlu bir kavram olduğunu fakat hastalık, semptomlar ve/veya tedavi ile ilişkili toplam kişisel duruma odaklandığını göstermektedir.

Yaşam kalitesi özel bir konu olduğu ve gözlenemediğı için bunu temsil eden göstergelerle ölçülür. Bu göstergeler;

- 1-) Gözlemsel bilgiler
- 2-) Fizyolojik göstergeler

⁷ Belek, İlker: "Sağlıklı Kentler Projesi ve Projenin Sunduğı Alternatif Düşünsel Olanaklar," s. 55.

⁸ Belek, İlker, Aynı yer.

⁹ Şahin, Hatice, "Eski Bir Kavram, Yeni Bir Ölçüt: Yaşam Kalitesi," s. 40-41.

3-) Davranışsal göstergeler

4-) Kendini ifade etmek olarak belirlenmektedir.

Duygu ve düşünce gibi yaşam kalitesini temsil eden öznel konular başkaları tarafından gözlenemez. Zaman zaman gözlenen bulgular da çeşitli şikâyetlere bağlı olabilir. Bu yüzden, yaşam kalitesi değerlendirmelerinde en çok başvurulan metot kişinin kendini ifade etmesidir. Çünkü yaşanan, hissedilen şeyler kişinin kendi deneyimleridir. Bu bilgiler ya bir anketörün kullanıldığı görüşmeler yoluyla ya da kişinin kendisi tarafından ifade edilmesiyle elde edilir.

GENEL YAŞAM KALİTESİ

Nüfusun genel olarak yaşam kalitesini değerlendirme çalışmaları, son zamanlarda geliştirilen özellikle, sağlık hizmetlerinde yaşam kalitesi araştırmalarından daha da öncelere dayanmaktadır. Bu tür araştırmalar hangi insanların söz konusu işi yaptığını ve yaşam deneyimlerinde kendilerinin ve toplumun etkilerinin neler olduğu hakkında bilgiler verir. Ayrıca “hangi insanlar çaba gösteriyor?”, “niçin böyle davranmayı seçiyor?” ve “bir toplum içinde diğerleriyle ilişkili olan yaşamlarında farklı alt gruplar ve topluluklar ekonomik olarak nasıl geçiniyorlar?” konularında da farklı görüş açıları sunar. Bu kavramlar yaşam kalitesinin nasıl değerlendirileceği konusunda karar vermede yol gösterici olabilmektedir. Ölçümler tipik olarak fonksiyonel durumu, kaynaklara ve olanaklara ulaşmayı ve iyi hal duygusunu kapsamaktadır. Evinin olup olmaması gibi değerlendirme kapsamına alınan bazı noktaların doğrudan sağlık hizmetinden etkilenmesi gerekmez.¹⁰

Yaşam düzeyi, aile ilişkileri, sosyal ilişkiler, günlük aktiviteler, ekonomi, güvenlik ve yasal problemler, iş-okul ve sağlığın dahil olduğu farklı yaşam alanlarında yanıtlayan kişinin son yaşam deneyimlerini değerlendirmektedir.

Değerlendirilecek her bir yaşam alanı için önce nesnel yaşam kalitesi daha sonra da bu alandaki yaşamdan memnuniyet değerlendirilmektedir. Nesnel yaşam kalitesi göstergeleri; son ikamet süresini, yerleşik düzeni, evsiz olma durumunu, günlük aktiviteleri, ailesi ile görüşme sıklığını, sosyal görüşmelerin sıklığını, toplam aylık harcamayı, ekonomik desteklerin yeterli olma durumunu, hapishanedeki ilk geceyi, hilekârlık ve genel sağlık durumunu kapsar.

Öznel yaşam kalitesi göstergeleri ise yaşam seviyesinden memnuniyet, günlük aktiviteler, aile ilişkileri, sosyal ilişkiler, ekonomi, iş ve okul, yasal konular, güvenlik ve sağlıktır.

Bilim dalları yaşam kalitesine kendi disiplinlerini ilgilendiren açılardan yaklaş-

¹⁰ Şahin, Hatice, “Eski Bir Kavram ...” s.42-44.

maktadır. Sosyoloji yaşam kalitesinin refahla ilişkisine odaklanırken fizyoloji, temel olarak kişilerin büyüme ve gelişmelerine olan ilgisine odaklanmıştır.

YAŞAM KALİTESİ ÖLÇÜMLERİNİN MALİYETİ

Yaşam kalitesi bilgilerinin toplanmasının faydası kadar maliyeti de düşünülmelidir. Önemli olan yaşam kalitesi ile ilgili anlamlı ve ses getiren bilgiler toplamak değil etkili ve amaca yönelik bilgi toplamaktır. Yaşam kalitesinin maliyeti en az üç başlık halinde değerlendirilebilir. Bunlar;

1-) Toplanan bilgilerin parasal olarak maliyeti ve yanıtlayan kişi üzerindeki yükünün değerlendirilmesi,

2-) Değerlendirilen yaşam kalitesi alanı ile tedavi veya hizmeti sağlayan kişi veya kurumun görevi arasında yanlış eşleştirme yapılması ve

3-) Yukarıda söz edilen iki noktayla ilişkili olan bilgi yüklemesidir.

YAŞAM KALİTESİ ÖLÇÜM YÖNTEMLERİ

1-) Ölçüm Yöntemleri: Yaşam kalitesinin ölçülmesinde anket kullanılması en sık kullanılan yöntemdir. Fakat anket kullanımı ölçüm geçerliliği ve güvenilirliğini etkileyen ölçüm hatalarına neden olur.

2-) Ölçeklerin Güvenilirliği ve Geçerliliği: Ölçeklerin güvenilirliği; tüm ölçekler aynı durumda kullanıldığında aynı sonucu vermelidir.

Pratik olarak yaşam kalitesindeki gerçek değişiklikleri ölçüm hatasından ayırdetmek zor olsa da güvenilirlik test ve tekrar uygulaması ile değerlendirilir. Güvenilirlik çoğu kez iç güvenilirliğin test edilmesi ile değerlendirilir. Görüşme temelli çalışmalarda değerlendirmeciler arası güvenilirlik de gereklidir.

3-) Yaşam Kalitesi Ölçeklerinin Geliştirilmesi: Yaşam kalitesi ölçeklerini geliştirmede değişik stratejiler izlenmektedir. Göstergeleri belirlemede temel olarak dikkat edilecek noktalar şöyle sıralanabilir,

a-) Sağlıkla ilişkisinin olması, ağrının artmasıyla yaşam kalitesinin azalması gibi.

b-) Kararlı kişilik özellikleri ve günlük moral değişiklikleri ile düşük düzeyde ilişkisinin olması. Gösterge kişilik özelliklerinin sonucu olan kararlılık ile günlük moral değişikliklerine çok duyarlı olma arasında denge kurmalıdır. Kişilik özellikleri ile yüksek düzeyde ilişkili olan göstergeler değişiklikleri tespit etmede duyarsız olabilir.

c-) Kapsamının etik olarak uygun olması.

d-) Yaşam kalitesi değerlendirmesinden elde edilen skorların normal dağılım

göstermesi. Eğer skorlar normal dağılım göstermiyorsa farklılıkları ayırt etmek amacıyla kullanılan ölçeğin gücü zayıf olacaktır.

4-) Yaşam Kalitesi Ölçeklerinin Çevirisi ve Kültürel Uyarlaması: Çeviri sürecinde izlenecek yöntemle ilgili olarak tanımlanmış bir standart yoktur ve bu konudaki tartışmalar hala devam etmektedir. Ölçeği geliştiren kurumlara göre çeviri koşulları değişmektedir.

5-) Yaşam Kalitesi Ölçeklerinin Değerlendirilmesi: Çalışmanın amacına uygun olarak seçilen yaşam kalitesi ölçeklerinin değerlendirilme aşamaları da önemlidir. Bazı ölçekler kişilerin yaşam kalitesini uygulanan çeşitli formüller sonucunda lineer olarak 0'dan 100'e kadar değişen değerlerde gösterirken bazıları da ölçek üzerinde yer alan çeşitli yüz şekilleri halinde ifade etmektedir.¹¹

KENT PLANLAMA TEKNİKLERİ VE KENTSEL YAŞAM KALİTESİ

Kentsel yaşam kalitesinin yükselebilmesi için kent planlaması uygulamalarında yeni faktörlerin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Örneğin; çevre duyarlı planlama yaklaşımında doğal kaynaklar ve doğa bozulmadan yaşam kalitesinin artırılması istenir. Bu hedefe ulaşmak için kentin sürdürülebilir bir işlevi üstlenmesi, sosyal ve kültürel ortamın zenginleştirilmesi, kentlilere ekonomik ve sosyal fırsatlar yaratılması, insan sağlığına uygun bir çevre oluşturulması gerekir. Çevre duyarlı planlama yaklaşımında kentsel sürdürülebilirliğin sağlanması gerekir.¹² Çevre duyarlı planlama yaklaşımında kentte yaşayanların sağlığı önemli yer tutmaktadır. Kentte yaşayanların sağlığı, güvenlik, barış ve rahat hareket alanı sağlayan bir çevreye bağlıdır. Kentte yaşayanlar, çeşitli uyarıcılar ve etkiler arasında yaşamın temelini oluşturan doğal süreçlerle (gündüz ve gece, yaz ve kış, genç ve yaşlı ritimleri gibi) temasta olma fırsatına sahip olmaktadır.

KENTSEL EKOLOJİ VE YAŞAM KALİTESİ

Ekoloji, temelde doğal ve beşeri kaynakların ussal kullanımları ile ilgilidir. Kentsel planlamada, gelecekte ve bugünkü neslin yaşam kalitesini sağlamada kullanılmıştır. Bu çerçevede global ve yerel ölçekte doğanın korunması daha da önem kazanmıştır. Keza ekonomik kent planlama ve kentsel yönetim çerçevesinde etkilenme ve ilişkilerin incelenmesine olanak sağlamaktadır.

Kentsel ekoloji bir yandan kentlerde kentleşmeden geriye kalanı hassas şekilde incelemek, diğer taraftan işlevciliğin eleştirisinden doğan ve hızlı şehircilik olayı olarak yaşanan, ekonomik mantığın desteğinde ele alınan kentsel mekanda, büyük

¹¹ Şahin, Hatice, "Eski Bir Kavram ...," s.44-46.

¹² Gülersoy, Nuran Zeren, Gülden Erkut,Tülay Kılınçaslan,"Sürdürülebilir Gelişme Paralelinde Çevre Duyarlı Planlama Yaklaşımları ve Bazı Ülkelerden Örnekler," s. 134.

yapısal analizlerin önünü açmaktadır. Kentin yaşanacak yer olarak kalitesini, işlevsel ve estetik açıdan bütünlüğünü anlamaya katkıda bulunmaktadır. Dolayısıyla kentsel ekoloji, bir kentsel araştırma olarak da ifade edilebilir. Kentlerde “yaşam kalitesi” kavramı ile de işlevsellik ve estetik bütünlük yanında havası, suyu, yeşili ve çevre sağlığının güvenceli olarak var olması anlamına gelmektedir.¹³

YEREL KAMU HİZMETLERİ YE HEMŞEHRİLERİN MEMNUNİYET DURUMU HİZMET ÖNCELİKLERİ VE TATMİN

Türkiye genelinde yapılan bir araştırmaya göre; alt yapı ve kanalizasyon sorunu denekler tarafından hem ilçe belediyelerinin hem de büyük şehir belediyelerinin ele alması gereken en önemli sorun olarak algılanmaktadır. Çöp sorunu ve temizlik ile ilgili problemler ikinci derecede önemli sorun iken, bunu su sorunu izlemektedir. İlçe yerel yönetimlerinde bu sıralama sadece Ankara için farklılık göstermektedir: asfaltlanan yolların ve kaldırımların bakımı önem sıralamasında ikinci konuma gelirken, çöp sorunu ve temizlik üçüncü sıraya düşmektedir.

Büyükşehir belediyeleri düzeyinde çevre kirliliği ve gecekondü problemlerine daha fazla önem verilmektedir. İstanbul’da çevre kirliliği en önemli sorun olarak görülürken bunu sırasıyla altyapı ve kanalizasyon sorunu, su sorunu ve çöp sorunu takip etmektedir. Ankara’da ise asfaltlanan yolların ve kaldırımların bakımı tüm sorunlar içinde ikinci derece önemli sorun olarak görülürken bunu gecekondü sorunu takip etmektedir. Araştırmanın ikinci kademesi belediye hizmetleri genelinde tatminsizlik sorununu ortaya koymaktadır.

İLÇE BELEDİYELERİ

Deneklerin % 42’si ilçe belediye hizmetlerinden tatmin olmadıklarını belirtirken, %31’lik bölümü hizmetlerin tatminkâr olduğunu belirtmişlerdir. Seçmenin hizmetlerden tatmin olmayanlarının oranı Ankara ve İzmir illerinde daha yüksektir. İstanbul ilçe belediyeleri (% 39 tatminkâr) ve İzmir (% 21 tatminkâr) ile karşılaştırıldığında anlamlı bir farkla daha tatminkârdır. Diğer iller için ilçe belediye hizmetlerinden tatmin olmayan seçmen yüzdesi % 46, buna karşılık tatmin olanların yüzdesi % 27’dir. Bir önemli bulgu, Türkiye’nin en büyük iki ili olan İstanbul ve Ankara’da yaşayan seçmen, belediye hizmetlerini ülkenin geri kalan seçmen nüfusuna göre daha tatminkâr olarak değerlendirmektedir. Aynı zamanda İstanbul en düşük tatminsizlik yüzdesi ile öne çıkmaktadır. (Tatminsizlik oranları İstanbul’da % 35, iken Ankara’da % 43 ve İzmir’de % 50’dir).

Genel olarak hizmetlerden tatmin düzeyi İstanbul ve Ankara ile karşılaştırıldığında İzmir’de daha düşüktür. İstanbul’da su ve çöp toplama hizmetlerinden tatmin

¹³ Çubuk, Mehmet, “Kentsel Yasam Kalitesi ve Ekolojik Planlama,” s. 116.

olan insanların sayısı bu hizmetlerden tatmin olmayanlardan fazladır. Ankara’da ise sadece su hizmetinden tatmin olanlar tatmin olmayanlardan daha fazladır. İzmir için tüm hizmetler bazında tatmin olmayanlar tatmin olanlardan daha fazladır. Ankara’da tatmin düzeyinin en düşük olduğu hizmetler spor tesisleri, asfalt yol ve kaldırımların bakımı iken, İstanbul ve İzmir için çevre kirliliğidir.

Deneklerin büyük bir çoğunluğu genel olarak belediyelerin hizmet sağlamada yetersiz olduğunu belirtmiştir. (Bir istisna olarak İstanbul’da sadece % 48’lik bir bölüm yetersiz ifadesini kullanmıştır.) Bu yetersizliğin kaynağı olarak görülen en önemli neden belediye bütçelerinin kısıtlı olmasıdır. Bu nedeni sırasıyla belediye başkanlarının eğitimsizliği, rüşvet ve yolsuzluğun yaygın olması ve halkın yönetime katılmaması ve alınan kararları kontrol etmemesi izlemektedir.¹⁴

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

Görüşülen kişiler içinde % 38’lik bir bölüm (İlçe belediyesi hizmetlerinden tatmin olmayanların yüzdesinden daha düşük bir kesim) Büyükşehir Belediye hizmetlerinden tatmin olmadıklarını belirtirken, % 36’lık bir kesim (ki ilçe düzeyinde bu oran %31’dir) hizmetlerden tatmin olduklarını belirtmişlerdir. Ankara ve İzmir’de tatmin olmayan seçmenlerin yüzdesi daha yüksektir. Aynı zamanda İstanbul’un tatmin düzeyi (% 43) Ankara (% 34) ve İzmir’in (% 18) tatmin düzeylerinden daha yüksektir. Diğer illerde tatmin olmayan seçmen yüzdesi 39 iken, sağlanan hizmetlerden tatmin olanların oranı % 35’dir.

Genel tatmin düzeyi İstanbul ve Ankara’ya oranla İzmir’de daha düşüktür. İstanbul’da su, çöp ve temizlik hizmetlerinden tatmin olanların oranı tatmin olmayanların oranından daha yüksektir. Ankara’da sadece su hizmetinde tatmin oranı tatmin olmama oranının üstündedir. İzmir’de tatmin olmayanların yüzdesi tatmin olanların yüzdesinden anlamlı olarak daha yüksektir. Ankara’da tatmin düzeyinin en düşük olduğu servis asfalt yolların ve kaldırımların bakımı iken İstanbul’da çevre kirliliğidir. İzmir’de vatandaşların tatmin düzeyinin en düşük olduğu konu gecekondu problemidir.

Görüşülen kişilerin büyük bir çoğunluğu genelde hizmetlerin yetersiz olduğunu belirtmişlerdir. (İstanbul bu ifade için istisnadır; % 46’lık önemli bir kesim hizmetlerin yeterli olduğunu söylemişlerdir.) Bu yüzde Büyükşehir Belediye hizmetlerinin ilçe belediyesi hizmetlerine oranla daha fazla yeterli görüldüğünü de göstermektedir. Hizmetlerin yetersiz olmasının önemli nedenleri olarak, kısıtlı bütçeler, rüşvet ve yolsuzluğun yaygın olması ve belediye başkanlarının eğitimsizliği görülmektedir.

¹⁴ Anadolu Stratejik Araştırmalar Vakfı: “Kentte Yaşayanların Tutum ve Öncelikleri Araştırması,” s. 11-12.

Büyükşehir belediyeleri düzeyinde çevre kirliliği ve gecekondü problemlerine daha fazla önem verilmektedir.¹⁵

YEREL YÖNETİMLER VE ÖZELLEŞTİRME ÖZELLEŞTİRME KAVRAMI

Özelleştirme, son yıllarda en fazla tartışılan kavramların başında gelmektedir. Kavramın ne anlama geldiği ya da bu kavramdan ne anlaşılması gerektiği konusunda karmaşa vardır. Dar ve geniş anlamda özelleştirme tanımları yapılmaktadır. Dar anlamda özelleştirme; sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin mülkiyet ve yönetiminin özel sektöre devri olarak tanımlanmaktadır. Hiç şüphesiz bu yetersiz bir tanımlamadır. Geniş anlamda özelleştirme ise; kamusal mal ve hizmet üretim sürecinde kamu yönetiminin rolünün asgariye indirilmesi, kamu yönetiminden boşalan alanda ise özel sektörün faaliyet göstermesidir. Böylece kamu yönetiminin iktisadi ve sosyal hayat üzerindeki etkisi azalacaktır.¹⁶

ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI

Ülkemizde, 1980'den itibaren özelleştirme gündeme girmiştir. Bu doğrultuda bazı önemli adımlar atılmıştır. Öncelikle merkezi düzeyde yürütülen kamu hizmetleri ve özellikle de kamu iktisadi girişimleri için tartışma gündemine giren özelleştirme, kısa süre içinde yerel kamu hizmetlerini yürütmekte ciddi güçlüklerle karşılaşan yerel yönetimler içinde önemli bir konu haline gelmiştir. Zira, ülkemizde tüm olumsuz etkileriyle yaşanan hızlı kentleşme süreci, yerel hizmetlere yönelik talepte büyük bir artış ve çeşitlenmeyi beraberinde getirmiştir. Buna karşılık, yerel yönetimlerimiz kendilerine yönelen bu talepleri karşılamak için gereken yeterli mali kaynaklara, gelişmiş teknik donanım ve uzman kadrolara sahip bulunmamaktadır. Bu nedenle, yerel yönetimlerimiz ellerindeki sınırlı imkânlarla yerel hizmetleri daha etkin bir biçimde yürütmek için, özelleştirme yöntemleri gibi arayışlara girmektedirler.¹⁷

Özelleştirmenin yerel hizmetlerde geniş kapsamlı olarak uygulanması da, hükümet programının da etkisiyle 1983'ten sonra gerçekleşmiştir. Çünkü, 1983 yılından itibaren ihale ve imtiyaz gibi bilinen özelleştirme yöntemlerinin yanına, şirketleşme, yap-işlet-devret, kiralama gibi yeni bazı hizmet üretim ve dağıtım yöntemleri de ek-

¹⁵ Anadolu Stratejik Araştırmalar Vakfı: "Kentte Yaşayanların Tutum ve Öncelikleri Araştırması," s. 12-15.

¹⁶ Zengin, Eyüp, "Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar-Özelleştirme Yöntemleri," s. 26-27.

¹⁷ Zengin, Eyüp, "Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar-Özelleştirme Yöntemleri," s. 2-3.

lenmiştir. Ayrıca, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun elvermesi ile, ihale yöntemi yerel düzeyde belediyelerde birçok alanda geniş kapsamlı olarak uygulanmaya başlanmıştır.

TRABZON BELEDİYESİ UYGULAMALARI

Trabzon Belediyesi; 27 Mart 1994 tarihinden hemen sonra, 5 Nisan 1994 tarihinde uygulanan iktisat politikaları nedeniyle özelleştirme uygulamalarına başlamıştır. Bu kararlar dolayısıyla ihtiyaç duyduğu mali kaynaklara ve insan gücüne ulaşmasına imkân bulamayan Trabzon Belediyesi bu yolu tercih etmiştir.¹⁸

ÖZELLEŞTİRİLEN HİZMETLER

- 1) Sahil Temizliği
- 2) Pazar Yerleri Temizliği
- 3) Otogar Temizliği
- 4) Odacılık Hizmetleri ve İdari Binalar Temizliği
- 5) Yüzme Havuzunun İşletilmesi
- 6) Ekmek Fabrikası
- 7) Su Sayaçlarının Okunması, Makbuzların Dağıtımı ve Su Kesme İşlemleri
- 8) Hizmet Otoları Kiralanması
- 9) Mezarlık Defin Hizmetleri
- 10) Mezarlık Temizlik Hizmetleri
- 11) Yemekhane Hizmetleri
- 12) Otobüs Bilet Satış Gişeleri ve Ekmek Satış Gişelerinin Bir Kısım
- 13) Tanzim Satış Mağazaları
- 14) Ambulans Hizmetleri
- 15) Erdoğan Selahattin Demircioğlu Caddesinin Temizliği.

¹⁸ Zengin, Eyüp, “Belediyelerde Özelleştirme ve Trabzon Belediyesi Uygulamaları,” s.524-527.

ELDE EDİLEN TASARRUF

Tablo: Özelleştirilen Hizmetler ve Maliyetleri

	Tahmini Önceki Maliyet (Milyar TL)	Yeni Maliyet (Milyar TL)
1. Su sayaçlarının okunması	850	366
2. Mezarlık defin hizmetleri	160	50
3. Yemekhane hizmetleri	220	78
4. Ambulans hizmetleri	90	33.5
5. Ekmek pişirme hizmeti	240	95
6. Odacılık ve dairelerin temizliği	500	166
7. Pazaryerleri temizliği	-	82
8. Sahil temizliği	-	140
9. Mezarlık temizliği	-	58.3

Hesaplamalar Ağustos 1995 fiyatları ile yapılmıştır.

Özelleştirme yapılan birimlerde çalışan bir işçinin kişi başına Trabzon Belediyesine maliyeti (Ağustos 1995 fiyatlarıyla) 8.600.000. TL'dir. Belediyenin kendi işçilerinin ise kişi başına maliyeti 1995 yılı için ortalama 25.000.000. TL'dir. (İkramiye ve diğer yan ödemeler dahil) Bu tabloya göre özelleştirme ile işçi maliyetlerinde % 64 oranında tasarruf sağlanmıştır. Özelleştirme yapılan yerlerde daha önce çalışan belediye çalışanları personel ihtiyacı olan birimlerde görevlendirilmiştir. Böylece verilen mesai ücretlerinde büyük ölçüde tasarrufa gidilmiştir.

Hizmet araçlarının kiralınmasıyla da aynı ölçülerde yüksek tasarruf sağlanmaktadır. Belediye hizmetlerinde yetersiz kalan araçların bir taraftan yenileri alınırken, hizmetlerin aksamaması için bir taraftan da; piyasadan ihaleyle araç kiralama yoluna gidilmiştir. Bu meyanda bütün masrafları sahiplerine ait olmak üzere; 11 adet hizmet otosu, 3 adet minibus, 2 adet kamyonet, 2 adet midibus, 6 adet kamyon kiralınmıştır. Bu araçlara ayda toplam 2.700.000.000. TL ödenmektedir. Bu 24 adet araç belediyeye ait araç olsa idi, işçi ücretlerine yapılan son zamlardan sonra sadece şoförleri için 2 milyar TL. personel ücreti ödenmiş olacaktı. Bu paraya amortisman giderleri, akaryakıt, madeni yağ, yedek parça ve diğer masraflar ilave edilecek olursa araçların belediyeye aylık maliyeti 4 milyar TL.'ni bulmaktadır.

Görüldüğü gibi Trabzon Belediyesinin yaptığı özelleştirme uygulamalarında ortalama olarak % 60 düzeyinde tasarruf sağlanmıştır. Büyük mali sıkıntılarla uğraşan, kıt kaynaklarla hemşehrilerine hizmet vermeye çalışan belediyeler için bu uygulamalar önem kazanmaktadır.

Belediyelerin yerel hizmetlerin yürütülmesindeki temel görevi; planlama, koordinasyon, izleme ve denetleme gibi makro düzeydeki yönetim faaliyetlerini daha iyi bir şekilde yürütmek olmalıdır. Bu nedenle, sonuç olarak, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi uygulamalarını, uygulamada görülen bazı olumsuzluklar asgari düzeye indirildiği takdirde, yerel kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasında önemli bir alternatif çözüm yolu olarak değerlendirmek mümkündür.

DEĞERLENDİRME

Özelleştirme uygulamalarının kentsel yaşam kalitesi üzerindeki etkilerini tam olarak değerlendirebilmek için önceden bazı bilgilere sahip olmak gerekmektedir. Her şeyden önce kent hizmetlerinin bir tanımlaması yapılmalı ve standartlarının belirlenmesi gerekmektedir. Bugün için bu tür tanımlama ve standart belirleme yerel hizmetler için söz konusu değildir. Bundan dolayı özelleştirme uygulamalarının kentsel yaşam kalitesi üzerindeki etkilerinin ne olduğu sorusuna verilebilecek kesin bir cevap yoktur. Bu cevabın verilebilmesi için Türkiye kentlerinin özelliklerine göre yapılacak mukayeseli araştırmalar sonucunu beklemek gerekecektir. Bu araştırmalarla kentlerin özellikleri (arazi, nüfus yapısı, yerel yönetim biriminin sahip olduğu araç-gereç, personel sayısı ve niteliği, mali yapısı vb. gibi.) ortaya konulmalıdır. Aynı zamanda kentlerin ürettikleri hizmetlerin belirli niteliklere, ortak standartlara sahip olabilmelerini sağlayacak standartlar da gerekmektedir. Bu standartlara ulaşılabilmesi ve bunun denetlenebilmesi için yeni ve etkin denetim sistemleri geliştirilmelidir.

Özelleştirme uygulamalarında dikkat edilmesi gereken önemli noktalardan birisi hizmetin kalitesi ve düzeyidir. Belediyeler, hizmetin temel sorumluluğunu taşımakta olduklarından, hizmet sunumuna ilişkin kalite ve standartlarını ve düzeyini belirlemelidirler. Sonraki aşamada, belirlenen bu standartlara ve düzeye ulaşılması amacıyla hizmet sunum sürecinin yakından izlenmesi ve denetlenmesi gerekmektedir. Trabzon Belediyesi uygulamalarında görüldüğü gibi, özelleştirme uygulamalarıyla önemli bir mali tasarruf sağlanmaktadır. Sağlanan bu tasarruf, kentsel yaşam standardının geliştirilmesi ve yükseltilmesi için kullanılabilirse ancak o zaman özelleştirme uygulamalarının kentsel yaşam kalitesi üzerinde olumlu bir etkisinin olduğu söylenebilir.

KAYNAKLAR

- Anadolu Stratejik Araştırmalar Vakfı: “**Kentte Yaşayanların Tutum ve Öncelikleri Araştırması**,” Şubat 1996 (t. yok).
- Belek, İlker: “Sağlıklı Kentler Projesi ve Projenin Sunduğu Alternatif Düşünsel Olanaklar,” **Toplum ve Hekim**, Nisan 1993.
- Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA): “**Dünya Nüfusunun Durumu: 1996**,” TİSAMAT, Ankara (t. yok)
- Çubuk, Mehmet, “Kentsel Yaşam Kalitesi ve Ekolojik Planlama,” **İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Kent Planlama-Uygulama Sürecinin değerlendirilmesi ve Yeni Yaklaşımlar Semineri**, Ekim 1993.
- Gülersoy, Nuran Zeren, Gülden Erkut, Tülay Kılınçaslan, “Sürdürülebilir Gelişme Paralelinde Çevre Duyarlı Planlama Yaklaşımları ve Bazı Ülkelerden Örnekler,” **İller Bankası Genel Müdürlüğü, 2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Kent Planlama-Uygulama Sürecinin değerlendirilmesi ve Yeni Yaklaşımlar Semineri**, Ekim 1993.
- Keleş, Ruşen, “Konut Kesiminde Özelleştirmenin Sorunları,” **Kent-Koop, 1987 Dünya Konut Yılı Dolayısıyla Kent-Koop İCA İşbirliği ile Düzenlenen Seminer Bildirileri içinde**, 13-16 Eylül 1987, Ankara, Konut 86, Kent-Koop Yayını 95
- Keleş, Ruşen, “**Kentleşme Politikası**,” İmge Kitabevi Yayın, 4. Baskı, Ankara, 1998
- Keleş, Ruşen, “**Kentbilim Terimleri Sözlüğü**,” İmge Kitabevi Yayını, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara, 1998
- Keleş, Ruşen, “**Yerinden Yönetim ve Siyaset**,” Cem Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul, 1994.
- Şahin, Hatice, “Eski Bir Kavram, Yeni Bir Ölçüt: Yaşam Kalitesi,” **Toplum ve Hekim**, Ocak- Şubat 1997, Cilt 12, Sayı 77.
- Zengin, Eyüp, “Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar-Özelleştirme Yöntemleri,” **Basılmamış Doktora Tezi**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul- 1996
- Zengin, Eyüp, “Belediyelerde Özelleştirme ve Trabzon Belediyesi Uygulamaları,” **İller ve Belediyeler Dergisi**, Ağustos-Eylül 1997, Sayı 622-623.

BELEDİYELERDE HALKLA İLİŞKİLER UYGULAMALARI

-Sivas Belediyesi Örneği-

Abdullah YILMAZ*
Süleyman EKİCİ**

1. Giriş

Tüm örgütler açık sistemlerdir. Dolayısıyla her örgüt birer açık sistem olarak çevresiyle bağlantılar kurar, çevresinden etkilenir ve bir ölçüde de çevresini etkiler. Açık sistem olarak örgütler çevrelerinde bulunan çeşitli kişi ve kuruluşlarla sürekli ve düzenli bir ilişki içerisindeyler (Sethi 1971:92). Bu özelliklerinden dolayı, örgütleri içinde bulundukları toplumun ekonomik, sosyal ve kültürel yapısından soyutlamak mümkün değildir.

Sürekli değişen ve gelişen bir çevre içerisinde yer alan her örgüt, yaşamını amaçlarına uygun biçimde sürdürebilmek için yeni koşullara uymak ve ilişki içerisinde bulunduğu kitlelerle iletişimini sürekli ve düzenli bir hale getirmek zorundadır. İlişki içerisinde bulunulan hedef kitlelerle iletişimin belirli bir düzen ve sosyal yaklaşım içerisinde ele alınması, günümüzde modern yönetim anlayışını benimseyen her örgütün en önemli görevleri arasında yer almaktadır. Bu nedenle her örgüt ilişki içerisinde bulunduğu kişi ve grupların yapısını, özelliklerini, örgütten beklentilerini anlamak ve kendisini bu kişi ve gruplara tanıtmak zorundadır. Bu yönde harcanacak çabalar ise örgütün halkla ilişkiler fonksiyonunu oluşturmaktadır.

Klasik Yönetim Anlayışı, örgütün çevre ile olan etkileşimini yok sayarak çevreyle ilgilenmemiştir. Genel Sistem Teorisi'nin örgütü sadece bir teknik birim değil çevresiyle etkileşim içerisindeki bir sosyal birim olarak gören "açık sistem anlayışı" sayesinde örgüt çevresinin önemi olanca açıklığıyla ortaya çıkmıştır. Halkla ilişkilerin temel çıkış noktası; genel sistem teorisinin "açık sistem" anlayışıdır. Halkla iliş-

* Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Böl. Arş. Gör.

** Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Arş. Gör.

kiler teorisyenleri de bu sahadaki çalışmalarında genel sistem teorisinin "açık sistem" anlayışının temel ilkelerini uygulamaya çalışırlar. Dolayısıyla, halkla ilişkiler ile "açık sistem" anlayışı iç içedir (Pavlik 1987:127). Örgütün çevre ile ilişkileri aslında örgütün halkla kurduğu ilişkilerden başka bir şey değildir.

Boone (1990:474) tarafından; "bir örgütün ilişki içinde olduğu çeşitli kitlelerle iletişimi" olarak tanımlanan halkla ilişkiler, günümüzde örgütlerin çevreyle etkileşimlerinde ve bu dinamik çevreye uyumlarında en önemli yardımcılarından birisi olmuştur. Kamu yönetiminde benimsenen şekliyle, halkla iletişim kurma gereği anlayışı içerisinde her kamu kurum ya da kuruluşunun hizmet verdiği kişi, kurum ve kuruluşlarla iletişimini sağlayacak ve onlarla ilişkilerini iyileştirecek her türlü çabalar anlamına gelen halkla ilişkiler, demokratik ülkelerde önemli bir kurumsal işlev niteliği kazanmıştır (Örnek 1992: s. 46). Zira, ihtiyaçların sayısal ve çeşit olarak giderek artması, yönetimi, işbölümü ve uzmanlaşmaya yöneltmektedir (Uysal: s. 23). Bu durum ise, yönetimi hizmetler açısından verimli kılarken, halka danışmayı azaltmakta ve onların kararlara katılımını her iki taraf açısından da zorlaştırmaktadır (Bilgin: s. 43).

Günümüzde, hangi alanda faaliyet gösterirse gösterson, her örgüt yöneticisinin halkla ilişkilerin ne olduğunu, halkla iki yönlü iletişimin nasıl kurulacağını ve işleyeceğini bilmesi, alınan sonuçlardan çeşitli alanlarda ne şekilde faydalanabileceğini anlaması gerekir (Aşna 1986:31). Meslek örgütleri, eğitim kurumları, basın, dini kurumlar, sendikalar, bankalar, hayır kurumları, spor ve sağlık kurumları, turizm ve kamu kurumları halkla ilişkiler bilgi ve yöntemlerine ihtiyaç duyarlar ve kullanırlar (Köylüoğlu 1991:33). Bunlardan biri olan yerel kuruluşların, bulundukları bölgelerde yaşayan insanları yakından ilgilendiren hizmetler yaptıkları için, halkla ilişkiler faaliyetlerinde bulunmaları zorunludur. Bu kuruluşların halkla ilişkiler faaliyetlerinde etkili olabilmeleri ancak, halkı iyi tanımaları ile mümkün olacaktır. Yerel kuruluşlar, merkezden yönetim kuruluşlarından farklı olarak, ayrı seçilmiş organları, ayrı gelir ve giderleri, bütçeleri bulunan, özerkliğe, tüzelkişiliğe sahip ve bulundukları bölge halkının ortak ve uygar gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulmuş idarelerdir (Tortop 1993: 152). Bu özelliklerinden dolayı, yerel kuruluşların başarıları, halkla ilişkilerinde gösterdikleri performans ile doğru orantılıdır (Yavuz 1966: 19).

Yerel kuruluşlarda halkla ilişkiler faaliyetlerinin dört temel amacı vardır (Tortop 1993: 153). Bunlar;

- Yerel yönetimin politikalarından ve rutin faaliyetlerinden vatandaşları haberdar etmek,
- Yerel yönetimlerin önemli projeleri hakkında vatandaşların görüşlerini belirtmelerine fırsat vermek,

- Yerel idarelerin işleyiş düzeni ile bu düzen karşısında vatandaşların sahip oldukları hak ve sorumluluklar konusunda vatandaşları bilgilendirmek,
- Vatandaşlık şuurunu ve gururunu aşılacak ve geliştirmektir.

Yukarıda sayılan amaçlara ulaşabilmeleri için, yerel kuruluşların etkin bir halkla ilişkiler faaliyeti gerçekleştirmeleri gerekir. Bu çalışmada yerel hizmet kuruluşlarından belediyelerin halkla ilişkiler faaliyetleri ve bu faaliyetlerde kullandıkları araçlar Sivas Belediyesi örneğinde ele alınacak ve uygulamaya ilişkin bazı saptamalarda bulunulacaktır.

Söz konusu saptamalara geçmeden önce, gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'de halkla ilişkilerin birtakım özelliklerini sıralamak, belediyelerde halkla ilişkiler uygulamalarının etkinliği ile ilgili bir fikir vermesi açısından, faydalı olacaktır (Aydın 1970: ss.9- 13):

1. Kamuoyunun yönetime katılma isteği zayıftır.
2. Kitle iletişim araçları ile iletilen mesajın anlaşılması güçtür. İletilen mesajın topluma kanaat önderleri aracılığı ile yayıldığı görülmektedir.
3. Kamu örgütleri ile ilişkilerde "aracı" kullanılması yaygın bir alışkanlıktır. Bunun; ulaşım ve iletişim olanaklarının kısıtlı olması, sorunların çözümünde pasif kalma konularıyla yakından ilişkili olduğu görülmektedir.
4. Kamuoyu eski alışkanlıklarına bağlı olduğundan, her türlü yeniliği tepki ile karşılama eğilimindedir.
5. Sürekli olarak yapılan vaatlerin tutulmaması sonucu, kamuoyunda devlete karşı aşırı bir güvensizlik doğmuştur.
6. Görevli alt birim çalışanlarının çözümleyebileceği sorunların, birimin en üst yöneticisi tarafından çözümünü bekleme alışkanlığı, geniş bir işlerlik kazanmıştır.

2. Genel Olarak Örgütlerde Halkla İlişkileri Yürütecek Birimler

Örgütlerde halkla ilişkiler faaliyetinin nasıl örgütlendirileceği, halkla ilişkiler teorisyenleri tarafından farklı başlıklar altında ele alınmaktadır. Fakat, genellikle örgütlerin halkla ilişkilerini aşağıda belirtilen bir veya daha fazla birime devrettikleri görülmektedir (Cemalcılar ve diğerleri 1994:308):

- Halkla ilişkiler faaliyetleri örgütte çalışanlardan birine veya birkaçına ya da örgütteki bölümlerden birisine ek görev olarak verilebilir. Görevi devralan kişinin genellikle yönetici konumunda olmasına dikkat edilir. Küçük ve orta büyüklükteki örgütlerin çoğunda durum böyledir.
- Örgüt halkla ilişkilerini, bir halkla ilişkiler firmasına (ajansına) veya reklam

ajansına devredebilir. Bazı büyük örgütlerin özellikle açılış merasimi, kutlama, yabancı konukların ziyaret programlarının düzenlenmesi, uluslararası toplantıların düzenlenmesi ve kriz dönemlerinde halkla ilişkilerin yürütülmesinde danışmanlardan yararlandıkları ya da bu faaliyetleri danışman firmalara bıraktıkları görülmektedir (Seçim - Coşkun 1994:64).

- Halkla ilişkiler faaliyetlerini sürekli, sistemli, profesyonelce, ekonomik ve takım ruhu oluşturmak suretiyle gerçekleştirmek isteyen örgütler, bu faaliyetleri halkla ilişkiler bölümü kurarak, bu bölüme devretmektedirler. Bu sebepten dolayı, modern yönetim anlayışını benimseyen pek çok örgüt, büyüklükleri ve fonksiyonları birbirinden farklı olan kendi halkla ilişkiler birimlerini oluşturmaktadır.
- Örgütte ana bölümlerin yöneticilerinin katılacağı bir kurula, tüm örgütün ihtiyaçlarını karşılayacak bir halkla ilişkiler politikası saptama ve etkili bir koordinasyon sağlama görevi verilebilir(Ertekin 1995:59).
- Örgütün çeşitli birimlerinde halkla ilişkiler uzman ve yöneticileri görevlendirilebilir.

Her örgüt halkla ilişkiler faaliyetlerini yürütmek için yukarıda sayılan yollardan herhangi birini veya birkaçını tercih edebilir. Örgütün halkla ilişkilerini yürütmek görevi hangi birime verilirse verilsin, bu birimin örgüt yapısı içerisinde üst yönetime en yakın konumda olmasına dikkat edilmelidir. Çünkü, başarılı bir halkla ilişkiler politikası oluşturmak ve uygulamak için bu koşulun yerine getirilmesi gerekli hatta zorunlu kabul edilmektedir (G. Levis'ten Aktaran: Acar 1993, s. 102).

2.1. Halkla İlişkiler Departmanı

Halkla ilişkiler faaliyetlerinde sürekliliği, bilgi ve deneyim birikimini, ekonomikliği ve takım ruhunu oluşturmak için örgüt içinde bir halkla ilişkiler departmanı kurmak en iyi yoldur. Bununla birlikte, her türlü örgütün ihtiyacına cevap verecek tek bir halkla ilişkiler örgütlenme modeli belirlemek mümkün değildir.

Grunig ve Hunt'a göre(Leuven 1991:281); örgütler halkla ilişkiler bölümlerinin yapısını ve halkla ilişkiler programını; hedef kitlelere, yönetim sürecine, iletişim tekniğine, coğrafi alana ve örgütsel alt sistemlere göre olmak üzere değişik biçimlerde örgütleyebilmektedir. Halkla ilişkiler departmanı içinde hangi ünitelerin yer alacağı ise; işlerin hacmi, önemi, yönetimde merkezileşme derecesi, örgütün faaliyet göstereceği sektör ve örgütün kendisine özgü koşullar tarafından belirlenecektir. Örneğin, örgütün büyüklüğüne göre bazen tüm halkla ilişkiler faaliyetleri küçük bir ekip tarafından yürütülebilirken; işlerin fazlaşması ve önem kazanması durumunda alt gruplamalara gidilerek, farklı bir halkla ilişkiler bölümü oluşturulabilir.

2.2. Halkla İlişkiler Departmanının Avantaj ve Dezavantajları

Örgüt içerisinde halkla ilişkiler departmanı oluşturma avantajları aşağıdaki gibi sıralanabilir (Peltekoğlu 1993a: 132);

- Halkla ilişkiler departmanı çalışanları üst yönetimi ve diğer bölümleri yakından tanımaktadırlar.
- Halkla ilişkiler departmanı yöneticisi örgütün faaliyetleri hakkında ayrıntılı bilgiye sahiptir.
- Halkla ilişkiler departmanı yöneticisi diğer birimlerle iletişim ağını kolaylıkla kurarak, gerekli bilgileri en kısa sürede temin edebilir.
- Acil kararların alınması gerektiğinde, süratli hareket olanağı söz konusudur.
- Yönetimin istediği zaman halkla ilişkiler görevlisine ulaşması kolaydır.

Örgüt içerisinde halkla ilişkiler departmanı oluşturma bu avantajlarının yanında bir takım dezavantajlarından da bahsedilebilir (Peltekoğlu 1993 a: 132);

- Halkla ilişkiler departmanı örgütün bir parçası olduğundan, bazı durumlarda objektif olma özelliğini zedeleyebilecek davranışlarda bulunabilir.
- Halkla ilişkiler departmanı görevlilerinin yeterli eğitim standartlarına ulaşamadığı örgütlerin, halkla ilişkilerinin yürütülmesinde etkisiz kaldıkları görülebilir. Böyle bir durumla karşılaşıldığında, kısa vadede mevcut departmanla yetinmeyip, bağımsız halkla ilişkiler firmalarıyla anlaşmak suretiyle, bu firmaların sundukları halkla ilişkiler hizmetlerinden yararlanma yoluna gidilmelidir.

2.3. Sivas Belediyesi Halkla İlişkiler Departmanı

"Bir belediyede halkla ilişkiler hizmetlerinin nasıl örgütleneceği, belediyenin nüfus ve alan bakımından büyüklüğü, imkânlarının ve karşılaştığı sorunların durumu ve belediye başkanının konuya yaklaşımı gibi değişik unsurların etkisiyle belirlenmektedir. Nüfus ve alan bakımından büyük olmayan, insanlarla günlük yüz yüze ilişkilerin kolayca gerçekleştirilebileceği küçük belediyelerde bu sorun genellikle başkanın - birçok hizmeti olduğu gibi - halkla ilişkiler hizmetini de kendisinin yürütmesiyle çözümlenebilmektedir. Orta büyüklükteki belediyelerde halkla ilişkiler hizmetlerinin koordinasyonu bir görevliye bırakılmakta ya da bir birime ek görev olarak verilebilmektedir. Büyük belediyelerde ise halkla ilişkiler hizmetlerini yürütmek için özel bir birimin görevlendirildiği görülmektedir" (Acar 1993, ss.100- 101).

Her ne kadar orta büyüklükte bir belediye olsa da Sivas Belediyesinde halkla ilişkiler faaliyetleri ile görevlendirilmiş müstakil bir birimin var olduğu ve bu biri-

min doğrudan başkan yardımcılarında birine bağlı bulunduğu görülmüştür. 1992 yılında 1 müdür, 1 şef, 3 memur ve 1 fotoğrafçıdan oluşan birim; 1994 yılında 1 müdür, 2 memur ve 2 işçi personel ile hizmet vermiş; 1995 yılında ise 1 müdür, 3 memur ve 1 işçi personel faaliyet göstermiştir.¹ Sonraki yıllarda halkla ilişkiler departmanında ne kadar personelin istihdam edildiği ise, faaliyet raporlarında belirtilmemiştir.

Sivas Belediyesi Halkla İlişkiler Müdürlüğünde 1992 yılından 1999 yılına kadar görevde bulunan müdürler arasında Halkla İlişkiler formasyonuna sahip bir müdüre rastlanmamıştır. Ancak, söz konusu tarihler arasında görev yapan dört müdürün de, en azından ders programı içerisinde Halkla İlişkiler ile ilgili derslerin yer aldığı, İİBF ve Fen - Edebiyat Fakültesi mezunu olmaları, en azından "Halkla İlişkiler" kavramına tamamen yabancı olmadıklarını göstermektedir.

2.4. Sivas Belediyesi Beyaz Masa Müdürlüğü

Ülkemizde bazı belediyelerin bünyelerinde oluşturulan; bilgisayarlarla, haberleşme araçlarıyla ve yeterli elemanla donatılan bazı birimler, belediyenin yalnız bir hizmet türünü değil tüm hizmetlerini konu alan istek ve yakınmaları izlemek ve sonuçlarından başvuru sahiplerini bilgilendirmekle görevlendirilmektedir. Başlangıçta büyükşehir belediyeleri bünyesinde kurulmuş bulunan, Ankara'daki "Halkdanış", İzmir'deki "Yıldırım Servis" ve İstanbul'daki "Hızır Servis" gibi birimler bu konudaki en yaygın örneklerdir. Bu tür birim ve hizmetlerin öncelikle büyük kentlerde ortaya çıkması bir rastlantıya değil, büyüyen belediye örgütü ve hizmetlerin karmaşıklaşması sonucunda halkın yakınmalarını ilgili birimlere doğrudan iletmede güçlük çekmesinden kaynaklanan ihtiyaçlara dayanmaktadır. Bu birimler vatandaşların kendilerine mektupla, telefonla ya da yüz yüze yaptıkları başvuruları, kayıtlara almakta, belediyenin ilgili birimlerine iletmede ve sonuçlarından başvuru sahiplerini haberdar etmektedirler. Uygulamanın başarısı - tüm diğer halkla ilişkiler faaliyetlerinde olduğu gibi - büyük ölçüde belediye yöneticilerinin desteği ve işbirliğine, birimin yönetici ve elemanlarının gayretlerine ve yeterliklerine, birimin donanım ve tanıtımının iyi yapılmasına bağlıdır (Acar 1993, ss. 123-124).

Sivas Belediyesi bünyesinde 16 Ekim 1996 tarihinden itibaren aktif olarak hizmete başlayan Beyaz Masa Müdürlüğü, yukarıda belirtilen büyük şehirlerdeki benzerleri örnek alınarak oluşturulan bir birimdir. Sivas Belediyesi tarafından Beyaz Masa servisinin açılışı dolayısıyla yayınlanan broşürde Beyaz Masa sisteminin amacı şu şekilde açıklanmaktadır; "Vatandaşın zaman kaybını önleyerek, yerel yönetimle kaynaşmasını, daha iyi, daha kolay hizmet almasını sağlamaktır. Beyaz Masa sis-

¹ Sivas Belediyesi 1992 Faaliyet Raporu, s. 117; Sivas Belediyesi 1994 Yılı Çalışma Raporu, s.119; Sivas Belediyesi 1995 Faaliyet Raporu, s. 122.

temine geçildiğinde, yönetenler ile yönetilenler arasındaki bürokrasi engelleri de en aza inecektir."

Beyaz Masa Servisi, belediye hizmet binasının giriş katında kurulmuş bulunan standlarda - 1 müdür, 1 şef, 2 memur ve 1 işçi ile - hizmet vermektedir. Böylece, vatandaş hizmet binasına girer girmez sorununu bildirebileceği bir birim ile karşılaşabilmektedir. Ayrıca mesai saatleri dışında bir personel ile hizmet sunmaktadır. Belediye tarafından her yıl yayınlanan faaliyet raporlarında söz konusu servise yapılan müracaatlar ve bu müracaatların sonuçları grafiklerle belirtilmektedir.²

3. Halkla İlişkilerde Kullanılan Araçlar

Örgütler mesajlarını ilgili hedef kitlelere ulaştırırken, çeşitli kitle iletişim araçlarını kullanmak durumundadırlar. En düşük çabayla, mümkün olan en geniş kitleye, daha çabuk açıklayıcı ve yönlendirici mesajlar yollayabilmek, bu araçlar sayesinde mümkün olmaktadır. Kitle iletişim araçlarından yararlanabilmeyi bilmek, etkin bir halkla ilişkiler faaliyeti için gereken bir zorunluluktur. Çünkü, örgütün kendini hedef kitlelere tanıtmada ve hedef kitlelerini tanımasında bu araçlardan yararlanılmaktadır.

Örgütlerin hedef kitleleri ile tek veya çift yönlü iletişim kurmak amacıyla kullandıkları iletişim araçlarını genel olarak yazılı, sözlü ve görsel araçlar olmak üzere üç grupta ele almak mümkündür.

Sivas Belediyesi'nin halkla ilişkiler hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu ünitelerde yapılan incelemelerde halkla ilişkilerde sesli ve görüntülü araçların, basılı dokümanların ve kişisel ilişkilerin kullanıldığı görülmüştür. Bu araçların tanıma ve tanıtmadaki rolleri farklı olmakla birlikte, biz burada belli başlı araçlar hakkında önce genel bilgiler verip, sonrasında Sivas Belediyesi'nin bu araçlardan yararlanıp yararlanmadığını, eğer yararlanıyorsa nasıl yararlandığını saptamaya çalışacağız.

3.1. Gazeteler

Örgütlerin halkla ilişkiler faaliyetlerinde yararlandıkları gazeteleri; ulusal ve yerel basında çıkan gazeteler ile örgüt gazeteleri olmak üzere iki başlık altında ele almak mümkündür.

3.1.1. Ulusal ve Yerel Basında Çıkan Gazeteler

Çok geniş insan kitleleri tarafından okunan ve kamuoyunun şekillenmesinde önemli rol oynayan gazeteler, halkla ilişkilerde yararlanılan yazılı araçların başında

² Sivas Belediyesi 1996 Faaliyet Raporu, ss. 17-18; Sivas Belediyesi 1997 Yılı Çalışma Raporu, s. 72; 1998 Faaliyet Raporu, ss. 45-47.

yer alır. Haberlerin gazetelere kolaylıkla iletilebilmesi, iyi bir halka ilişkiler ve özellikle basınla ilişkiler programı ile gazetelerde istenilen haberlerin ücretsiz olarak yayınlanmasının sağlanması ve çok geniş bir okuyucu kitlesine hitap edilebilmesi gazetelerin örgütler açısından önemini daha da arttırmaktadır (Dicle 1976:30).

Gazetecilerle iyi ilişkiler kurmak isteyen örgütler, basının dilini anlayan yetişmiş, bilgili ve yetenekli halkla ilişkiler uzmanları kullanmalıdırlar. Çünkü, basına iletilecek haberlerin süratle ve doğru biçimde aktarılması için profesyonel halkla ilişkiler uzmanlarına ihtiyaç vardır.

Genellikle her gün yayınlanan bu halka ilişkiler araçlarından gereği gibi yararlanabilmek için bunların aşağıdaki özelliklerini göz önünde bulundurmamak gerekir (Peltekoğlu 1993: 78);

- Okuyucu Profili,
- Dizgi-Baskı Zamanı,
- Basım Tekniği,
- Yayın Alanı,
- Dağıtım Yöntemleri.

Bütün bu özellikler hakkında bilgi sahibi olmasının, halka ilişkiler birimine gazetecilerle olan ilişkilerinde rahatlık sağlayacağı açıktır.

Belediye tarafından yayınlanan 1996 Faaliyet Raporu'nda konu ile ilgili şu bilgiler yer almaktadır³; "İlimizde yayınlanan mahalli gazeteler (...) ile ulusal basında belediyemiz faaliyetlerini konu alan haberlerin yayınlanması temin edilmiştir. Mahalli basma belediyemiz faaliyetlerini konu alan açıklamalar gönderilmiş ve sürekli bilgi akışı temin edilmiştir. Buralarda yayınlanan yanlış haber ve yazılara açıklamalar gönderilmiş, gerekli görülenlere tekzip yazılmıştır."

3.1.2. Örgüt Gazeteleri

Halkla ilişkilerde kontrolü mümkün olan en önemli yazılı araçlardan birisi örgütlerin kendi yayınladıkları gazetelerdir. Örgüt gazetelerinden; özellikle örgüt çalışanları olmak üzere, örgütün ilişki içerisinde bulunduğu tüm hedef kitleleri haberdar etmek amacıyla faydalanmak mümkündür. Bu sebepten dolayı, örgüt gazetelerinin boyutlarının, formatlarının ve içerdikleri konuların çeşitlilik gösterdiği görülmektedir. Öncelikle halkla ilişkilerin profesyonel olarak uygulandığı gelişmiş ülke-

³ Sivas Belediyesi 1996 Faaliyet Raporu, ss. 9-10; Benzer bilgiler için bkz: Sivas Belediyesi 1992 Yılı Çalışma Raporu, s. 119; Sivas Belediyesi 1994 Faaliyet Raporu, s. 121; Sivas Belediyesi 1995 Faaliyet Raporu, s. 124.(1994 ve 1995 yıllarına ait faaliyet raporlarında kelimesi kelimesine aynı ifadelerin yer alması dikkat çekici bulunmuştur.)

lerdeki örgütlerin kendi gazetelerini çıkarmaya büyük önem verdikleri görülmektedir. Çünkü, bu yayın sayesinde örgütün tanıtımı yapılmakta ve hedef kitlede örgüte güven duygusu oluşturulabilmektedir.

Örgüt gazetelerinde genel olarak örgütün genel politikasına, teknik ve ekonomik yönlerine, yatırımlarına, ayrıca ücret, emeklilik ve çalışma saatleri gibi problemlerine, doğum, ölüm, işe giren ve çıkanlar, mutlu günler gibi çalışanlarla ilgili her türlü habere yer vermek mümkündür (Seçim 1994:112). Özellikle çalışanlarla ilgili haberlerin, örgütün ekonomik ve teknik durumunu gösteren haberlerden daha fazla okuyucuların ilgisini çektiği görülmektedir.

Örgüt gazetesi yayınlanırken kararlaştırılması gereken bir diğer konu, yayın periyodudur. Örgüt gazeteleri genellikle haftalık, 15 günlük, aylık veya 3 aylık olarak yayınlanırlar. En ideal olan yayın periyodu, aylık olanıdır. Örgüt gazetelerinin ücretsiz dağıtılması ve haber bulmada güçlüklerle karşılaşılması, daha erken periyotlarda yayınlanmasını güçleştirmektedir.

Sivas Belediyesi'nin halkla ilişkiler faaliyetlerini yürütürken kullandığı yazılı araçlar içinde "Örgüt Gazetesine rastlanmamıştır. Bu durum da halkla ilişkilerde etkinlik açısından Sivas Belediyesi açısından önemli bir eksiklikler. Böyle bir çalışmaya gidilmemesinin gerekçelerinin sorulduğu yetkililer örgüt gazetesi çıkarmanın güç olduğunu, bu konuda yetişmiş elemana ihtiyaç duyulduğunu ve böyle bir yayının çok fazla mali yük getirdiğini belirtmişlerdir. Bütün bu eksikliklerin sonucu olarak, böyle bir çalışma yapılması yoluna gidilmediği ve kısa vadede de gerçekleştirilmesinin zor olduğu anlaşılmaktadır.

3.2. Dergiler

Örgütlerin halkla ilişkiler amaçlarını gerçekleştirenlerken kullandıkları yazılı araçların bir diğeri ise dergilerdir. Dergiler gerek konulan, gerekse yayın süreleri bakımından ulusal ve yerel düzeyde çıkan gazetelerden farklılık göstermektedirler. Genel olarak gazeteler tüm halk kesimlerine yönelik iken, dergiler daha çok spesifik konular ve kitleler üzerine yayın yaparlar.

Genel olarak halkla ilişkiler faaliyeti yürütülürken gazeteler hakkında bilinmesi gereken hususlar, dergiler için de geçerlidir. Fakat, dergilerin farklı bazı özellikleri unutulmamalıdır (Dicle 1979:31): Dergiler; zaman bulundukça okunan, uzun süre okunabilen ve gerektiğinde defalarca başvurulabilen kaynaklardır. Haberlerin, röportaj ve magazin ağırlıklı, daha fazla fotoğraf ve grafikten istifade edilen dergiler vasıtasıyla, hedef kitleye daha etkin biçimde ulaşma imkânı vardır.

Sivas Belediyesi'nin halkla ilişkiler faaliyetlerini yürütürken kullandığı yazılı araçlar içinde "Dergiler"e rastlanmamıştır. Bu durum da halkla ilişkilerde etkinlik açısından Sivas Belediyesi için önemli bir eksiklikler.

33. Basın Bültenleri / Bildirileri

Türkçe'de "basın bildirisi", "basın duyurusu" ve "basın açıklaması" gibi kavramlarla eş anlamlı olarak kullanılan basın bültenleri, halkla ilişkiler açısından önem arz eden, basın ve örgüt arasındaki iletişimin tanıtma boyutunda kullanılan en önemli araçtır. Basın bültenleri; "... bir örgütün basın yoluyla yapmak istediği açıklamaları kapsayan ve basın - yayın organlarına dağıtılmak üzere hazırlanan yazılı haberler ve bilgilerdir" (Dicle 1979:37).

Basın bültenleri, haftalık veya aylık olarak belirli bir zaman aralığında yayınlanabileceği gibi, belirli bir faaliyetin özellikle hatırlatılması için de çıkarılabilir. Basın bültenleri, örgütün faaliyetlerinin izlenmesinde büyük kolaylık ve rahatlık sağlayacağından, örgüt ile ilgili haberlerin basında yer alması şansını arttıracaktır.

Sivas Belediyesi'nin Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü birimi tarafından, periyodik olmamakla birlikte, gerek belediye faaliyetlerini tanıtmak amacıyla, gerekse önemli yerel ve ulusal gün ve haftalar dolayısıyla "Basın Bültenleri" yayınlanmakta ve basın-yayın kuruluşları ve ilgili diğer kuruluşlara dağıtılmaktadır.⁴ Konuya örneklik teşkil etmeleri amacıyla birkaç basın bülteninin konuları ve yayınlandıkları tarihler aşağıya alınmıştır:

Basın Bülteni Konusu	Yayın Tarihi
Yenişehir'e Yeni Konutlar Yapılması	12.05.1997
Yeni Kuyu Açma Çalışmalarında Su Bulunması	26.09.1997
Elektrik Arızası Sebebiyle Zorunlu Su Kesintisi	31.12.1997
Öğretmenler Günü	23.11.1998

3.4. Broşürler

İlişki içerisinde bulunulan hedef kitleleri örgüt faaliyetleri ve yönetimi hakkında aydınlatmada kullanılan bir diğer araç, broşürlerdir. Örgüt tarafından hazırlanarak yayınlanan bu araçların içeriği tamamen örgütün kontrolü altındadır. Bu özellikleri ile broşürler, gazete ve dergilerden farklı bir özellik arz ederler.

Broşür; genellikle az sayfalı, ufak bir dergi boyutunda basılan bir tanıtım aracıdır. Broşürün sayfa sayısı genelde 8 olmakla birlikte, 16 sayfayı geçmez. Broşürler yazıdan daha fazla grafik, tablo ve resimlerden faydalanılarak hazırlanmalıdır.

Yapılan incelemelerde Sivas Belediyesi tarafından belediye hizmetleri ile ilgili

⁴ Sivas Belediyesi 1995 Faaliyet Raporu, s. 123; Sivas Belediyesi 1996 Faaliyet Raporu, s. 9; Sivas Belediyesi 1997 Faaliyet Raporu, s. 68.

olarak tanıtıcı broşürlerin hazırlanıp dağıtıldığı görülmüştür.⁵ İncelenen broşürlerin genellikle 4-10 sayfa sayısına sahip oldukları, genellikle yazıdan çok tablo ve resimlerden oluştuğu görülmüştür. Bu özellikler de ideal bir broşürde bulunması gereken özelliklerdir. Yalnız, broşürlerin hazırlanıp dağıtıldıkları tarihlerin üzerlerinde belirtilmemesi, belediye hizmetlerinin kronolojik olarak takip edilmesi imkânını vermemektedir. Bu eksikliğin de giderilmesi gerekir.

3.5. Afiş, İlan Tahtası ve Bültenler

Afişler; "adresleri ve kim oldukları bilinmeyen kişilerle örgütün iletişim kurmasını, başka bir deyişle onlardan cevap almadan haberleşmesini sağlayan araçlardır" (Ataol 1987:71). Genellikle alanlara, işlek yollardaki duvarlara, duraklara asılan afişler, örgütün halkla ilişkilerle ilgili mesajlarını insanlara ulaştırırlar. Afişlerin fiziksel boyutlarının mümkün olduğunca büyük olmasında, gelip geçenlerce rahat okunması açısından, fayda vardır. Afişlerin yüksek tekrarlanma değeri bulunmaktadır. Afişin bulunduğu yoldan her gün geçen kişi, ayda ortalama 20-30 kez aynı afişi görecektir. Dolayısıyla insan ister istemez iletilen mesajı alacaktır. Afişlerde mesajların, görenlerin kısa sürede okuyabilmeleri için, kısa yazılmalarında fayda vardır.

Afişlerle ilgili olarak faaliyet raporları incelendiğinde; 1996, 1997 ve 1998 raporlarının üçünde de harfi harfine aynı ifadelerle rastlanmıştır. Bu da, raporlar hazırlanırken gereken dikkatin ve titizliğin pek gösterilmediğinin göstergesidir. Yine de afişler konusunda belediyenin neler yaptığı konusunda bir fikir vermesi açısından, söz konusu açıklamayı buraya almakta yarar vardır⁶; "...Gerek organizasyonlarla ilgili, gerekse diğer hizmetlerin tanıtımının yapılması açısından, yıl içinde diğer birimlerin de tanıtımını içeren duvar afişleri hazırlanmıştır..." Aynı benzerlik 1994 ve 1995 yıllarına ait faaliyet raporları arasında da mevcuttur. Her iki raporda da aynı ifadelerle rastlanmıştır.⁷

İlan tahtası, düşük maliyetli iletişim araçlarından. Genellikle örgütün belirli yerlerine yerleştirilmek sureti ile çalışanların ve ziyaretçilerin görmesi sağlanır. İlan tahtası ile örgüt ve çalışanlarla ilgili iletilmek istenen mesajlar, hedef kitleye ulaştırılır.

Sivas Belediyesi hizmet binası içindeki ilan tahtaları ve resim panolarına bele-

⁵ Sivas Belediyesi 1992 Yılı Çalışma Raporu, s. 118; Sivas Belediyesi 1997 Faaliyet Raporu, s. 69; Sivas Belediyesi 1998 Yılı Faaliyet Raporu, s. 40. Bu broşürlerden çeşitli tarihlerde hazırlanıp dağıtılan şu broşürleri örnek verebiliriz; "Huzurevi Tanıtım Broşürü", "Şems-i Sivas Öğrenci Yurdu Tanıtım Broşürü", "Belediye Sosyal Konutları Tanıtım Broşürü", "Özürflüer Kültür Sitesi Tanıtım Broşürü", "Belediye Aracılığıyla Zenginlerden Fakire Yardım Kampanyası Broşürü".

⁶ 1996 Faaliyet Raporu, s. 9; 1997 Faaliyet Raporu, s. 69; 1998 Faaliyet Raporu, ss. 40-41.

⁷ 1994 Faaliyet Raporu, s. 121; 1995 Faaliyet Raporu, s. 123.

diye faaliyetleri ile ilgili olarak, vatandaşların ve çalışanların bilgilendirilmesi amacıyla ilanlar ve resimler asılmakta, ilgililerin bilgilerine sunulmaktadır.⁸

Bültenler ise; kişilerin ve grupların örgütün çalışmalarından haberdar olmaları için belirli periyotlarla yayınlanan çok sayfalı mektuplar olarak tanımlanabilir. Bültenler gerek iç, gerekse dış hedef kitlelere yönelik olarak kullanılabilirler. Belirli sayıda hazırlanan bültenlerin, fotokopi yoluyla veya teksir edilerek çoğaltılabilmesi imkânı da mevcuttur. Bültenlerin sayfa sayısının çok fazla olmamasına dikkat edilmelidir. Bültenler gerektiğinde, yazılı basında örgüt ile ilgili çıkan haberlerle ve fotoğraflarla zenginleştirilmelidir.

Sivas Belediyesi'nin hizmet tanıtım-yayın organı olarak - belirli bir periyotta olmamakla birlikte - yayınlanan bir "Haber Bülteni" vardır.⁹ Bu bülten 1996 yılından bu yana belediye "Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü" tarafından yayınlanmaktadır. Söz konusu bültende; belediye faaliyetleri fotoğraflarla desteklenmiş şekilde tanıtılmakta, belediye ile ilgili yerel ve ulusal basında çıkan haberlerin kupürlerinden oluşan "Basında Sivas Belediyesi" başlıklı bir bölüm yer almaktadır. Bültenler genellikle 6-8 sayfa şeklinde hazırlanmaktadır ki, bu sayfa sayısı bir haber bülteni için ideal olan sayfa sayısıdır. Belediyenin haber bültenleri hakkında belirtilebilecek son husus; söz konusu bültenlerin belediye tarafından vatandaşlara ücretsiz olarak dağıtılmasıdır.

3.6. Yıllık Raporlar

Yıllık raporlar; genellikle örgütün bir yıllık çalışmalarının kronolojik bir sıra ile özetlendiği yayınlardır. Hazırlanan yıllık raporlarda yöneticilerin, çalışanların tanıtılması, örgüt şemasının verilmesi, yeni atamalara, görev değişikliklerine, sosyal, kültürel, sportif faaliyetlere ve çalışanlarla ilgili haberlere yer verilmektedir.

Sivas Belediyesi Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü tarafından her yıl belediye faaliyet raporu hazırlanmaktadır. Raporlarda belediye başkanı, başkan yardımcıları, meclis üyeleri ve birimlerin amirleri tanıtılmakta, belediye örgüt şeması ve belediye birimlerinin ayrı ayrı yıllık faaliyetleri tablo ve resimlerle desteklenmiş şekilde yer almaktadır. Yalnız, gerek birimlerden faaliyet raporlarının geç gelmesi, gerekse bütçe sıkıntıları dolayısıyla yıllık raporların hazırlanıp dağıtılması gecikmektedir. 1998 Yılı Faaliyet Raporu bu çalışmanın kaynakları ve verileri toplanırken henüz hazırlık aşamasında olduğu için bu rapora ulaşılamamış, ancak çalışma tamamlanmak üzere iken elde edilebilmiş ve bu rapora atıflarda bulunulmuştur. Bu gecikmede 1999 yerel seçimlerinin de etkisi olduğu açıktır.

⁸ 1997 Faaliyet Raporu, s. 69; 1998 Faaliyet Raporu, s. 41

⁹ 1998 Faaliyet Raporu, s. 40.

3.7. Yüz Yüze Görüşmeler

Halkla ilişkilerin temeli insan ilişkilerine yani, yüz yüze iletişime dayanır. Çünkü, halkla ilişkilerde hedef kitlelerle çoğunlukla direkt temas içerisinde olmaktadır. Ayrıca, iletişimde etkinliği sağlamada yüz yüze iletişimin, yazılı iletişim araçlarına nazaran çok üstün olduğu da görülmektedir. Haberleşme kaynak ve alıcı arasındaki çift yönlü iletişimi kurmaktır. Yazılı iletişim araçları, sadece mesajların alıcıya gönderilmesini sağlamakta, feedback (geribildirim) alma imkânını sağlamamaktadır. Yüz yüze iletişimde ise, "konuşma" ve "vücut dili" gibi iletişimin etkinliğini arttıran ve geribildirime imkân veren iki önemli unsurda işin içerisine girmektedir. Ayrıca, yüz yüze iletişimde kaynak durumundaki kişi, karşı tarafın algılama, davranış ve tepkilerini anında ve net olarak belirleyebilir.

Sivas Belediyesi'nde 1989 yılından bu yana başkanların Başkanlık Makamı'nda "Halkla Görüşme" programları yapılmakta ve bu sayede halkın başkanlarla direkt görüşüp, sorunlarını ve şikâyetlerini aktarmaları sağlanmaktadır.¹⁰ Söz konusu görüşmelerde "not tutumu yapılarak, alınan notlar bilgisayara adapte edilip belli bir düzen içerisinde ilgili birimlere dağıtım(lar)ı yapılmakta ve işin neticesi takip edilmektedir".¹¹

3.8. Telefon Görüşmeleri

Örgütlerin iç ve dış haberleşmeyi sağlamakta kullandıkları en yaygın haberleşme araçlarından birisi de telefondur. Tüm dünyada telefonu kullanmayan örgüt hemen hemen yok gibidir. Çünkü telefon, iletişim teknolojisinin çağımızda insanlık hizmetine sunduğu en cazip ve yaygın araçlardan birisidir.

Türkiye'nin telefonla iletişim konusunda gelişmiş ülkelerin standartlarını tutturduğu görülmektedir. Özellikle 1980 sonrasında, hükümetler tarafından iletişim teknolojisine büyük önem verilmiş ve hemen hemen telefon sahibi olmayan en küçük bir yerleşim birimi bile kalmamıştır. Böylesine geniş bir kullanıcı sayısına sahip ülkemizde, örgütlerin halkla ilişkilerinde telefonu göz ardı etmelerine imkân yoktur.

Vatandaşların belediye hizmetleri ile ilgili dileklerini veya şikâyetlerini iletmeleri amacıyla çoğu kent merkezinde olduğu gibi Sivas Belediyesi'nde de özel bir telefon servisi vardır. "ALO 153 Mesaj Hattı" olarak adlandırılan bu servisi arayan vatandaşlar şikâyetlerini bildirmek için 1 tuşuna, başkana mesaj bırakmak için 2 tuşuna, şikâyetlerinin durumunu öğrenmek için 3 tuşuna, nöbetçi eczaneyi öğrenmek için 4 tuşuna, belediye ihalelerini öğrenmek için 5 tuşuna, belediye haberlerini öğrenmek için 7 tuşuna basarak söz konusu bilgileri öğrenebilmektedirler.

¹⁰ 1996 Faaliyet Raporu, s. 4; 1997 Faaliyet Raporu, s. 68; 1998 Faaliyet Raporu, s. 38.

¹¹ 1994 Yılı Faaliyet Raporu, s. 122; 1995 Yılı Faaliyet Raporu, s. 12. Her iki raporda aynı ifadelerin yer alması yine ilginç bir ayrıntı olarak belirtilebilir.

ALO 153 servisine vatandaşın mesajı kaydedildikten sonra 48 saat içerisinde vatandaşın talebi cevaplandırılmaktadır. Bunun için vatandaşın kendisine ulaşılabilir bir telefon numarası bırakması gerekmektedir.

ALO 153 mesaj hattı ile ilgili olarak değinilebilecek son bir husus ise bu servise yapılan müracaatların sayısı ve bu müracaatların ne kadarının sonuçlandırıldığı konusudur. Her ne kadar geçmiş yıllara ait faaliyet raporlarında, yapılan müracaatların sayısını belirten istatistiki bilgilere yer verilmemişse de, 1996, 1997 ve 1998 yıllarına ait faaliyet raporlarında söz konusu müracaatların sayısı birimlere göre ayrı ayrı verilmiş, ancak 1998 yılı faaliyet raporu dışındaki raporlarda bu müracaatların ne oranda cevaplandıkları belirtilmemiştir.¹²

3.9. Toplantılar

Toplantılar, örgütün halkla ilişkilerini başarılı biçimde gerçekleştirilmesinde kullanılan yöntemlerden birisidir. Toplantı gerçekleştirilmeden önce ve toplantılar esnasında halkla ilişkiler uzmanlarına önemli görevler düşmektedir. Toplantılar, çeşitli konularda hedef kitlelerin ilgisini çekmek veya konu üzerinde çeşitli görüşlerin ortaya atılmasını sağlamak amacıyla yapılır. Toplantılar konunun niteliğine göre konferans, açık oturum, tartışma ve basın toplantısı şeklinde düzenlenebilir. Toplantılar içerisinde, basın toplantılarının özel bir yeri vardır. Çünkü, basın toplantıları genelde olağanüstü durumlarda söz konusudur. Etkin bir şekilde gerçekleştirilmiş bir basın toplantısının, örgütün basın aracılığı ile büyük kitlelere ulaşmasına ve firma imajına katkısı büyüktür.

Sivas Belediyesinin halkla ilişkiler etkinlikleri içinde konferans ve basın toplantılarının önemli bir yeri olduğu görülmüştür. "Basının belediye hizmetlerinden haberdar olmalarını, ilk ve yetkili ağızdan detaylı olarak öğrenmelerini ve yapılmakta olan hizmetleri takip etmelerini kolaylaştırmak amacıyla yıl içerisinde - periyodik olmamakla birlikte - Başkanlık Makamında basın toplantıları tertip edilmektedir".¹³

Basın toplantıları dışında Belediye "Eğitim ve Kültür Müdürlüğü" tarafından çeşitli sosyal konularda halka yönelik sohbet ve anma toplantıları ile konferanslar düzenlenmektedir.¹⁴

3.10. Törenler

Çeşitli nedenlerle düzenlenen törenler, özellikle medyanın ilgisini çekmek ba-

¹² 1996 Faaliyet Raporu, s. 72; 1997 Faaliyet Raporu, ss. 17-18; Faaliyet Raporu, ss. 44-47.

¹³ Örneğin 1994 yılı içinde 5 kez (1994 Yılı Faaliyet Raporu, s. 121) ve 1995 yılı içinde ise 4 kez (1995 Yılı Faaliyet Raporu, s. 124) basın toplantısı tertip edilmiştir. Diğer yıllara ait faaliyet raporlarında yıl içerisinde tertiplenen basın toplantılarının adedi belirtilmemiştir.

¹⁴ 1998 Faaliyet Raporu, ss. 77-80; 1997 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 96-97; 1996 Yılı Faaliyet Raporu, ss. 38-41.

kımından yararlı birer halkla ilişkiler aracı olmaktadırlar. Bazı yeni çalışmalarda, örgütün ek tesislerinin veya bayilerinin açılışında, milli ve dini bayramlarda vb. önemli günlerde düzenlenen törenler örgütün tanıtımında ve olumlu bir imaj oluşturmada etkilidirler. Törenlerin etkinliğinin artırılmasında yer, zaman ve diğer ön hazırlıkların yapılması hususunda yukarıdaki başlıklarda ele alınan genel kurallara dikkat edilmelidir. Bunlara ek olarak, törenlere kamu kesiminden üst düzey görevlilerin ve medyatik kişilerin (sanatçılar, siyasetçiler, ünlü işadamları vb.) çağırılması basının daha fazla ilgisinin çekilmesini sağlayacaktır. Törenlerin, önemli bir olaydan dolayı yapılması, katılımı arttıracaktır. Özellikle küçük kentlerde, sıradan bir yaşam sürüldüğünden ve haber niteliğini taşıyan olaylarla az karşılaşıldığından törenler, hem halkın hem de yerel basının ilgisini daha çok çekmektedir.

Örgütte çalışanların işe girişlerinde ve emekliliklerinde, kurs ve seminerlerin sonunda sertifika ve diplomaların dağıtımında yapılacak törenler, bu çalışmaların duyurulmasına, çalışanların örgütlerine karşı sempati duymalarına ve örgütün bu yararlı çalışmalarının halk nezdinde takdirle karşılanmasına vesile olacaktır. Sonuç olarak, çeşitli nedenlerden dolayı yapılacak törenler, örgüte duyulan ilgi ve desteği arttıracaktır.

Sivas Belediyesinin halkla ilişkiler faaliyetleri içinde törenlerin yeri incelendiğinde; belediyenin açılış törenleri, temel atma törenleri, sportif organizasyonlar (Karakucak güreşleri, halı saha futbol turnuvaları, yüzme müsabakaları, vb.), toplu düşün törenleri, Ramazan ayı iftar sofrası, toplu sünnet törenleri, çeşitli sanatçıların verdikleri konserler, belediye hizmet ve/veya araçlarını tanıtım törenleri gibi organizasyonları gerçekleştirmekte olduğu görülmüştür.¹⁵

3.11. İnternet

İnsanoğlunun dünyasına telefon ve telgrafın bulunması ile giren iletişim teknolojisi, elektrik ve elektronikteki hızlı gelişmelerle birlikte radyo ve televizyonlarla giderek gelişmeye başlamıştır. 20. yüzyılın son çeyreğinde yaşanan mikro elektronik devrimiyle birlikte bilgisayar dünyasındaki baş döndürücü gelişme ve büyüme hızı ilk önce yerel bilgisayar ağlarını, daha sonra da makro ölçekteki geniş alan bilgisayar ağlarını doğurmuştur. Bu mikro ağların en büyüğü olan İNTERNET bu ağa bağlı 5 milyon bilgisayar ve 40 milyon üzerindeki kullanıcı sayısı ile sadece örgütler için değil, tüm kişi ve kuruluşlar için 21. yüzyılın en etkin iletişim aracı olarak karşımıza çıkmaktadır (Herksen 1996:113). Özetle, insanoğlunun en etkili biçimde mesaj iletmek için sürdürdüğü çalışmalar sonucunda iletişim teknolojisinin

¹⁵ Sivas Belediyesi 1996 Faaliyet Raporu, s. 10; Sivas Belediyesi 1997 Yılı Çalışma Raporu, s.70; Sivas Belediyesi 1994 Faaliyet Raporu, s. 121-122; Sivas Belediyesi 1995 Faaliyet Raporu, s. 124-125; Sivas Belediyesi 1998 Faaliyet Raporu, ss. 41-42.

ulaştığı son nokta İNTERNET iletişim ağıdır.

Türkiye'nin İnternet iletişim ağı ile tanışması ODTÜ ve TÜBİTAK'ın ortaklaşa yürüttükleri bir proje (TR-NET) sonucunda Ekim 1992'de Amerika üzerinden sağlanan bir hatla gerçekleştirilmiştir. TR-NET Grubunun yoğun çalışmaları sonunda hemen hemen tüm kesimler tarafından günden güne artan bir talep oluşmuştur.

Birkaç sene öncesine kadar, İnternet'ten en çok eğitim ve medya kuruluşlarının etkileneceği görüşü öne sürülmekteydi. Fakat örgütler tahmin edilenin çok üstünde bir hızla, İnternet kullanımına yönelmişlerdir. Özellikle finans sektöründeki örgütler, çok daha kısa bir sürede internetin tüm avantajlarından yararlanmaya başlamışlardır. İnternetin etkisinin sınırlarının, sadece örgütün halkla ilişkiler fonksiyonu ile sınırlı kalmayacağı açıktır. Dijital pazar geliştirme yöneticisi Steve Fink'e göre; gelecekte İnternet yalnızca örgütlerin iletişimlerini değil, stratejilerini ve yönetim biçimlerini de fazlasıyla etkileyecektir (Ermiş 1996:86).

Örgütlerin halkla ilişkiler faaliyetlerinde İnterneti, tüm hedef kitlelere yönelik olarak kullanmaları mümkündür. On binlerce örgüt günümüzde birçok konuda İnterneti kullanmaktadır. Yani, örgütler günümüzde İnterneti müşterileri faaliyetler ve örgüt hakkında bilgilendirme ve bu konularda onların fikirlerini almada etkin olarak kullanmaktadırlar.

İnternetin giderek örgütlerin halkla ilişkiler faaliyetlerinde kullanılan en etkili iletişim araçlarından birisi olacağını savunan bu alanın uzmanlarının, bu söylemlerine neden olarak gösterdikleri gelişmeleri ise aşağıdaki gibi sınıflandırmak mümkündür (Sarhan 1996:90);

- Bilgisayar teknolojisinin giderek ilerlemesi,
- Bilgisayar fiyatlarının reel anlamda giderek ucuzlaması,
- İnternete bağlanan kullanıcı sayısının her geçen gün artış göstermesi,
- İnternete güvenliği arttırıcı ve çok daha kolay kullanımı sağlayacak yenilikler eklenmesi,
- İnternete ses ve görüntünün de iletimini sağlayan unsurların dahil edilmesi.

Sivas Belediyesi'nde yapılan incelemelerde belediyenin internet erişimine sahip olduğu ancak, belediyenin kendisini internette kullanıcılara tanıtacak bir Web sayfasına sahip olmadığı görülmüştür.

3.12. Filmler

Halkla ilişkiler faaliyetinde kullanılan önemli iletişim araçlarından birisi de filmlerdir. Özellikle konulu filmlerden, sinema koltuğunda izleyenler daha fazla et-

kilenmektedirler. Filmler özellikle televizyon yayınlarının yeterince kaliteli olmadığı, insanların televizyon ekranına bağımlı kalmaktan bıktığı ve okuma yazma oranının düşük olduğu az gelişmiş ülkelerde çok daha ilgi görmektedir.

Etkili bir film yapımında, halkla ilişkiler birimlerinin dikkat etmesi gereken hususları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Aşna 1969:123-126);

- Filmin müziği bölgesel ya da milli motifler taşınmalıdır,
- Filmin kalitesini arttıracığı için, senaryonun hazırlanması ve filmin yapılması film şirketlerine devredilmelidir,
- Filmler, toplumsal kurallara, gelenek ve göreneklere, ahlâk ilkelerine aykırı unsurları içermemelidir.

Halkla ilişkiler faaliyetlerinde sadece konulu filmlerden değil, bunun yanı sıra eğitsel, kültürel ve sadece tanıtım amacına yönelik filmlerden de istifade edilebilmektedir. Araştırmalar sonucunda, filmlerin sadece kulağa hitap eden iletişim araçlarından 25 kat daha etkili olduğu ortaya çıkarılmıştır (Seçim 1994:120).

İncelenen 1992,1994, 1995 ve 1996 yıllarına ait faaliyet raporlarından söz konusu yıllarda "filmler" ile ilgili herhangi bir faaliyetin gerçekleştirilmemiş olduğu anlaşılmaktadır. 1997 yılına ait faaliyet raporunda ise film faaliyetleri ile ilgili olarak sadece şu bilgiler yer almaktadır:16 "İlimizdeki yerel televizyonlarda yayınlanmak üzere, 1997 yılı içerisinde hizmete giren Beyaz Masa, Anaokulu, Susamışlar Konağı ve yeni asfalt plentimizi tanıtıcı filmler yaptırılmıştır."

4. Sonuç

Sivas Belediyesi örneğinde belediyelerde halkla ilişkiler uygulamalarının ve bu uygulamalarda kullanılan araçlar ile bu araçların kullanımlarındaki etkinliğin ele alındığı bu çalışmada, halkla ilişkilerde kullanılan araçların etkin kullanımları için dikkat edilmesi gereken hususlar, her aracın anlatıldığı başlıklar altında ele alındığından, sonuç kısmında tekrar edilmesi yoluna gidilmeyecektir. Bu kısımda Sivas Belediyesi'ndeki uygulamalara ilişkin bulgular dikkate alınarak şu önerilerde bulunulabilir:

- Nüfusu 50.000'in üzerinde bulunan belediyelerin, doğrudan başkana veya başkan yardımcılardan birine bağlı olarak faaliyet gösteren ve halkla ilişkiler konusunda uzman en az bir personelin bulunacağı, bir halkla ilişkiler departmanına sahip olmaları gerekir.
- Belediyelerin halkla ilişkiler faaliyetlerinde etkin olabilmeleri için, değişen

ve gelişen enformasyon teknolojisini yakından takip etmeleri gerekir.

- Belediyelerin kendilerini sanal ortamda ziyaretçilere tanıtacak bir "WEB Sayfası"na sahip olmaları gerekir.
- Belediyelerin - genel politikalarına, teknik ve ekonomik yönleri, yatırımları; çalışanlarının ücret, emeklilik ve çalışma saatleri gibi problemleri, doğum, ölüm, işe giren ve çıkanlar, mutlu günler gibi çalışanlarla ilgili her türlü habere yer verilen - örgüt gazetelerinin bulunması gerekir.
- Mali imkânları geniş belediyelerin kendi personelinin de katkıda bulunabileceği bir örgüt dergisi yayınlamaları, örgüt içi halkla ilişkiler etkinliği açısından yararlı bir teşebbüs olacaktır.
- "Halkdanış", "Yıldırım Servis", "Hızır Servis" veya "Beyaz Masa" gibi birimler, nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyelerin bünyelerinde oluşturulmalı ve bu birimler vasıtasıyla, vatandaşların sorunlarından anında çözülebileceklerin hemen, diğerlerinin ise gerekli birimlerin haberdar edilmeleri sonucu en kısa zamanda çözümlenmesi sağlanmalıdır.
- Belediyelerin büyük meblağlar harcayarak hazırlattıkları "Yıllık Faaliyet Raporları" sadece "sorumluluk baştan savılsın" mantığının bir sonucu olarak, özen gösterilmeden hazırlanmış ve her yıl satırı satırına aynı ifadelerin yer aldığı belgeler olmamalıdır. Bu, hem ahlaki açıdan hem de sosyal ve siyasal sorumluluk açısından, büyük bir ayıptır.
- Belediyelerin sadece halkla ilişkiler departmanına sahip olmaları yeterli değildir. Gerekli görüldüğünde bu alanda profesyonel olarak faaliyet gösteren bağımsız halkla ilişkiler firmalarına başvurmaktan çekinilmemelidir.
- Son olarak, belediyeler "halkla ilişkiler etkinliklerine harcanan para, emek ve zamanın boşa harcandığı" mantalitesinden vazgeçmelidirler. Zira unutulmamalıdır ki; halkı bilgilendirmek, belediye hizmetlerinden haberdar etmek amacıyla harcanacak her kuruşun karşılığı, katlanarak belediyelere geri dönecektir.

Kurumların ve bireylerin kendilerini ancak çok iyi tanıtabildikleri ve / veya anlatabildikleri ölçüde etkin olabildikleri çağımızda, yönetsel ve siyasal kaderleri vatandaşların onlar hakkındaki kanaatlerine bağlı bulunan belediyelerin de kendilerini halka en iyi şekilde tanıtmaları ve / veya anlatmaları gerektiği realitesi yadsınamaz. Bu realitenin yaşama dönüştürülebilmesi de ancak, etkin bir halkla ilişkiler faaliyeti ile mümkün olacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR*

- ACAR, Muhittin. **Belediyelerde Halkla İlişkiler**, Ankara: DPT Yayınları, 1993.
- ASNA, Alâeddin. "Halkla İlişkiler", **Halkla ilişkiler: Seçme Yazılar**. Der.: Feri Mani MAVİŞ. Eskişehir: Anadolu Ü. Yayınları, (1986), ss. 31-42.
- ASNA, Alâeddin. **Halkla İlişkiler**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1969.
- ATAOL, Alpay. **Halkla İlişkiler: Örgütlerin Temsil Edilmesinde Kavramsal Bir Model**. İzmir: Karınca Matbacılık, 1987.
- AYDIN, Vahdet. **Kamu Kuruluşlarında Halkla İlişkiler**. Ankara: MPM Yayını, 1970.
- BOONE, L. E. and D.I. Kurtz. **Contemporary Business**. Orlando: Harcourt Brace Collage Publishers, 1990.
- BUDAK, G. ve G. Budak. **Halkla İlişkiler: Davranışsal Bir Yaklaşım**. İstanbul: Beta Yayınları, 1995.
- CEMALCILAR, İ., D. Bayar, İ. C. Aşkun ve Ş. Özalp. **İşletmecilik Bilgisi**. Eskişehir: İ.Ö.Ç.E.A.V. Yayını, 1994.
- DİCLE, Atilla İ. "Halkla İlişkilerde Basınla İlişkiler ve Tanıtma", **ODTÜ Geliştirme Dergisi**, sayı. 13, (Güz 1976), ss. 22-43.
- ERMİŞ, Özlem. "Bütün Yönetim İnternete!", **Power Aylık Ekonomi Dergisi**. Cilt. 2, sayı. 11, (Kasım 1996), ss. 85-89.
- ERTEKİN, Yücel. **Halkla İlişkiler**. Ankara: TODAİE Yayınları, No:259.1995.
- HERKSEN, Robbert. "İletişimde Erişilen Son Nokta", **CHIP Bilgisayar Kültürü Dergisi**. (Şubat 1996), ss. 96-118.
- LEUVEN, Jim Van. "Corporate Organizing Strategies and The Scope of Public Relations Departments", **Public Relations Review**. Vol. XVII, No. 3, 1991, ss. 279-291.
- ÖRNEK, Acar. **Kamu Yönetimi**. İstanbul: İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, 1992.
- PAVLİK, John V. **Public Relations: What Research Tells Us**. California: Sage Publications, 1987.
- PELTEKOĞLU, Filiz B. "Halkla İlişkiler Departmanının Örgüt İçerisindeki Yeri ve Sorumlulukları", **Verimlilik Dergisi**. Sayı. 3, 1993a, ss. 129-136.
- PELTEKOĞLU, Filiz B. **Halkla İlişkiler: Giriş**. İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları, 1993.
- SARHAN, Tandeniz. "İnternet'in Geleceği", **PC Magazine Aylık Kişisel Bilgisayar Dergisi**. Sayı. 26, (Ocak 1996), ss. 88-92.
- SEÇİM, H. ve S. Coşkun. **Halkla İlişkiler**. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1994.
- SETHİ, Natendra K. "Yönetimde Çevresel Etmenlerin Etkisi Yönelik Bir Araştırma Yöntemi", Çev.: Necmi Eryılmaz, **Eskişehir İ.T.İ.A. Dergisi**. Cilt. VII, (Haziran 1971), ss. 92-98.
- TORTOP, Nuri. **Halkla İlişkiler**. Ankara: Yargı Yayınları, 1993.
- UYSAL, Birkan. "Halkla İlişkiler: Bir Değerlendirme". **Amme İdaresi Dergisi**. C. 16, S. 3.

* Sivas Belediyesi'ne ait 1992, 1994, 1995, 1996, 1997 ve 1998 Yılları Faaliyet Raporları ile broşür ve basın ilanları kaynaklar listesinde ayrıca belirtilmemiştir.

BELEDİYE PARA CEZALARININ YARGISAL DENETİMİ

İsmail YALÇIN
Polatlı C. Başsavcısı

GİRİŞ

Beldenin ve belde sakinlerinin, mahalli, müşterek ve medeni ihtiyaçlarını düzenleme ve düzeltme ile yükümlü tüzelkişilik olan belediyeler (1580 s.K.md.l), Anayasanın 127. maddesinde de belirtildiği gibi karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, kuruluş, görev ve yetkileri ile yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmiş yerel yönetim kuruluşlarıdır.

Belediyeler liste ilkesine göre,¹ 1580 sayılı ve diğer kanunlarla verilen görevlerine karşılık Belediye Kanununun 19. maddesi ve başka özel kanunlardaki hak, yetki ve ayrıcalıklardan yararlanırlar.² Bunlar arasında belediye yasakları koymak ve aykırı davranışları cezalandırmakta vardır. Evrensel bir hukuk ilkesi olan “kanunsuz suç ve ceza olmaz” hükmü çerçevesinde, hukukumuzda belediyelerin cezalandırma yetkileri bir takım özel kanunlarla birlikte esas olarak 1580 sayılı Belediye Kanununun 19/2,83/1-9 maddelerinde düzenlenmiştir. Hukuk devleti olmanın sonucu olarak, cezaların kanuniliğinin devamı anlamında idari mekanizmanın yargisal denetimi de genel hukuk ilkesidir.

BELEDİYE PARA CEZALARI

GENEL VE İDARİ PARA CEZALARI

Para cezası, eskiden en ağır suçların karşılığında uygulanmış ancak, kefarefet anlayışının egemen olduğu dönemlerde etki alanı daraltılarak, yerini bedeni cezalara bırakmıştır. Fakat XX. yüzyılda para cezalarının çok önemli yer tuttuğu ve hatta hürriyeti bağlayıcı cezaların yerini almakta olduğu görülmektedir. Bu dönemin kapitalist ekonomisi sermayenin ve dolayısıyla paranın insan hayatında değerini çok arttırmış ve para cezalarını etkili bir müeyyide olarak ortaya koymuştur.³ Şu halde pa-

¹ KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, 1992, s. 177, GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Ankara, 1983, S. 77.

² KELEŞ, a.g.e., s. 184

³ DÖNMEZLER, Sulhi-ERMAN, Sahir, **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, C. II, s. 705.

ra cezası kanunun suç olarak gösterdiği bir fiili işleyen kişiye uygulanan, suçluyu maddi menfaatlerinden yoksun kılarak toplumun tepkisini belirten mahkûmun sorumluluk derecesi ve ekonomik durumu ile orantılı olarak, kanunda yazılı sınırlar arasında tayin olunacak, ödenmemesi halinde kanunun gösterdiği diğer müeyyidelere çevrilebilen, kamu gücüne bir miktar paranın ödenmesini gerektiren mali bir müeyyidedir.⁴

Para cezaları, mukayeseli hukukta çeşitli tasniflere tabi tutulmuştur. Bunların ayrıntısına girmeksizin konumuz itibari ile, belediye para cezalarının da dahil olduğu idari para cezaları; belirli nizamlara aykırılık dolayısıyla ile cezai organların ve yargı yerlerinin müdahalesi olmadan doğrudan doğruya idari mercilerce yönetilenlere verilen para cezalarıdır.⁵

BELEDİYE PARA CEZALARI

Belediyeler, yönetimin ya da genel anlamda yürütmenin bir uzantısı olarak daha önce de belirtildiği gibi, yayınlanmış bir hukuk kuralına dayanarak idari para cezası vermeye yetkilidir. Esas itibariyle belediyeler iki şekilde para cezası verebilirler. Birincisi, kent ve kasabalarda kamu düzenini korumak, belediye kurallarını uygulamak ve halk sağlığını, dinlenebilmesini sağlamak için belediye yasakları koymak ve bunlara uymayanlardan ceza almak yetkisinden kaynaklanan ve amacı belediye suçlarının işlenmesini önlemek olan cezalardır. İkinci tür para cezaları ise, belediyenin uğradığı veya uğraması muhtemel bulunan bir zararın telafi edilmesi amacıyla taşıyan vergi, resim, harç gibi kamu alacaklarının, kanunların gösterdiği süreler içinde ödenmemesi durumunda ilgililerden alınan tazminat niteliğinde para cezalarıdır.⁶ Esas itibari ile bizim konumuz da birinci türe giren belediye para cezalarıdır.

İdari para cezalarının özelliklerinden de yola çıkarak tanımını yapacak olursak, BELEDİYE PARA CEZALARI; belediye faaliyetlerinin düzenli olarak yerine getirebilmesini ve belde düzenini bozucu davranışların önlenilmesini sağlamak amacıyla kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre konulan belediye yasaklarına aykırı fiillerin veya özel kanunlarda düzenlenen belediye suçlarının cezalandırılması için belediye organlarınca verilen, genel olarak yargıya itiraz edilebilen, itirazın ceza uygulamasını durdurmadığı, amme alacaklarının tahsil usulüne göre infaz edilen, adli sicile işlenmeyen, tescil ve tekrüre esas olmayan para cezalarıdır.

Belediye para cezaları, genel olarak 1580 sayılı Belediye Kanununun 83/9. maddesine göre belediye encümenleri tarafından verilir. “Belediye cezaları hakkın-

⁴ DÖNMEZER-ERMAN, s. 711, KESKİN, O. Kadri, Para Cezaları, Ankara, 1996, s. 16.

⁵ DÖNMEZER-ERMAN, s. 713, KESKİN, s. 19.

⁶ KELEŞ, s. 300.

daki kanunlara tevfikân ceza takdiri” belediye encümenlerinin görevleri arasında sayılmıştır. Özel kanunlarda da belediye encümenlerinin bu kurallara veya 1608 sayılı Kanunda (md.1) atıfta bulunulan TCK hükümlerine aykırı fiilleri cezalandırma yetkilerinden söz edilmiştir. Ancak bazı kanunlarda, belediye encümeninden karar almaya gerek olmaksızın, belediye başkanları veya belediye şube müdürleri tarafından belirtilen şekil ve şartlara uygun olarak doğrudan doğruya ceza verilebilmektedir. Bu husus 1608 sayılı Kanunun birinci maddesinin son cümlesinde, şubelere ayrılan belediyelerin şube müdürlerinin encümen namına, belediye yasaklarına aykırılık ve TCK da bulunan bir kısım kabahatlerin işlenmesi durumunda bu cezaları tayin edebilecekleri belirtilmiştir. Ayrıca aynı kanunun ek ikinci maddesinde, yukarıdaki kurala atıfta bulunularak “bizzat görmeleri” şartıyla il merkezi belediye başkanları, muavinleri, şube müdürleri veya başkanın yetki verdiği, müdür seviyesindeki görevliler ile diğer yerlerdeki belediye başkan ve muavinleri re’sen belirli miktarda para cezası vermeye yetkilidirler. Yine, Töptancı Halleri Hakkında Kanunda kısmen, Çevre Kanunu ve Kıyı Kanununda ise tamamen, belediye başkanlarına belediye para cezası verme yetkisi tanınmıştır.

YARGISAL DENETİM

Kamu yönetimi üzerindeki denetim, idari kuruluşlar tarafından yapıldığı gibi, idarenin dışında yer alan organlar tarafından, siyasal denetim ve yargı denetimi ile halk tarafından kamuoyu denetimi şeklinde de yapılır.⁷ Yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili denetim yolu yargı denetimidir. Yargısal denetim hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur.⁸ Tüm idari kararlar, birkaç istisna dışında yargı denetimine tabidir. Nitekim, Anayasanın 125. maddesinde bir husus açıkça belirtilmiştir. Ancak, yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin, kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez (Anayasa md.125/IV). Bu husus ayrıca 2577 sayılı Kanunun 2/2 maddesinde de düzenlenmiştir. Takdir yetkisi idareye kanun karşısında belli bir serbesti verir. Yargı yerlerinin hukuka uygunluk denetiminin sınırlarını aşarak, idari işlemin yerindeliliğini de denetlemeleri, hukuk devleti ilkesinin bir gereği değildir.⁹ Yargı yerinin yerindelik denetiminde bulunması, yargının yönetime karışması, politikasını tespiti, yasama, yürütme ve kamuoyuna karşı sorumluluğu bulunmayan hakimın yönetimin yerini alması demektir.¹⁰ Bu konu yüksek yargı organlarınca da benimsenmiş ve birçok içtihata

⁷ GÖZÜBÜYÜK, s. 202.

⁸ a.g.e., s. 208.

⁹ GÜNDAĞ, Metin, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1984, s. 254.

¹⁰ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetişel Yargı**, Ankara, 1982, s. 19.

konu olmuştur.¹¹ Anayasanın 125/TV ve İYUK nun 2/2. maddeleri karşısında yargı organları, idarenin takdir yetkisine dayanarak yaptığı işlemleri de öteki işlemler gibi hukuka uygunlukları yönünden denetleyecek, ancak yargı organları bu denetimleri sonucunda idarenin takdir yetkisinin sınırını aşmadığını tespit ettikten sonra, seçtiği çözümün yerinde olup olmadığını araştıramayacaktır.¹²

Genel olarak, idari eylem ve işlemlerin yargı denetiminden bahsettikten sonra, konumuza yani, yine bir idari işlem olan belediye para cezası kararlarının yargısal denetimine baktığımızda, aynı değerlendirmeler geçerli olmakla birlikte karşımıza “yargı düzeni” sorunu, çıkmaktadır. Kısacası, usul hukuku yönünden belediye para cezası kararlarının hangi yargı düzeni içinde, hangi mahkemeler tarafından denetleneceği önem arz etmektedir.

İdari bir işlem olan belediye para cezalarının kural olarak idari yargı sistemi içerisinde denetlenmesi gerekir. Ülkemizde idari yargının kaynağı anayasadır. “Genel görev” ilkesi gereği, idare hukukundan doğan eylem ve işlemlere karşı idari yargıda dava açılır. Bunun için açık bir kanun hükmüne gerek yoktur. İdari işlemlere karşı adalet mahkemelerinde dava açılabilmesi için, açık bir kanuni düzenleme gerekir.¹³ Nitekim bu konuda, uygulamadaki karışıklıkları gidermek amacı ile, Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kurulu bir kararında, “kanunun sakıt olduğu yerlerde kıyasa başvuruyla, hakime ve mahkemelere içtihad yolu ile görev ihdas etmenin yasama sahasına müdahaleyi tazammun edeceği, idari bir organın verdiği kararların prensip itibarıyla idari yargı yerinde inceleme konusu yapılabileceği, bu kararın para cezasına ilişkin olmasının yargı yerinin değişmesine sebep olmayacağı, bu gibi hallerde adli yargı yerinin işe el koyabilmesi için kanunda açık bir hüküm bulunmasının gerektiği” gerekçesiyle söz konusu davada itirazı inceleyecek merciin adli yargı yeri olmadığına karar vermiştir.¹⁴ Bu durumda genel görevli mahkeme 2576 sayılı Kanunun 5. maddesine göre, idare mahkemesi, 2577 sayılı Kanunun 32. maddesine göre de ceza işlemini uygulayan belediyenin bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir.

Ancak belediye para cezaları yönünden özellik arz eden bir durum söz konusudur. Bu da cezai hükmün konulduğu kanunun, görevli ve yetkili yargı yerini belirtmiş olduğudur. Kural idari yargı ve idare mahkemesi görevli olmasına rağmen, kanun koyucu mevcut düzenlemeye göre, adli yargı yeri ve sulh ceza mahkemelerini

¹¹ Bkz. Yargıtay, CGK, 29.2.1932, g. K. 22/30* Yargıtay 7 CD, 7.12.1989, g. 1989/8978-12087 E.K. *AYİM, GK. 12.05.1980 g. 80/2-14 E.K.

¹² GÜNDAĞ, s. 255.

¹³ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetmelik Yargı*, s. 19.

¹⁴ Bkz. Y.İ.K., 13.6.1967 g. 1966/2-1967/6 E.K. s. Kararı.

ağırlıklı olarak görevli kılınmıştır. Bu sebeple belediye para cezalarının düzenlendiği kanunlardaki hükümleri, adli ve idari yargı denetimi başlığı altında iki bölüm halinde inceleyeceğiz.

I- ADLİ YARGI DENETİMİ

Belediye para cezalarının yargısal denetiminde esaslı kuralları düzenleyen hüküm, 1930 tarih ve 1608 sayılı Umuru Belediyeye Muteallik Ahkâmı Cezaiye Kanununun (486 s. K.) bazı maddelerini muaddil Kanunun 5 ve devamı maddeleridir. Burada adli yargı yeri¹⁵ olarak, sulh ceza mahkemelerinin¹⁶, belediye cezalarını nasıl denetleyecekleri, kapsamı ve usulü düzenlenmiştir. Ayrıca burada belediye organlarının ceza yetkisi ve sulh hakiminin de itirazı inceleme esnasında göz önünde bulundurulması gereken hususlar açıklanmıştır.

1608 Sayılı Kanun Kapsamı

Kanunun 1. maddesinde hangi belediye suçları için uygulanacağı, belediye organlarının yetkileri sayılmıştır. Buna göre;

1- Belediye meclis ve encümenlerinin kendilerine mevzuatın verdiği görev ve yetki dahilinde düzenlenmiş oldukları belediye yasaklarına muhalefet edenlere,

2- TCK nun 538. maddesinde yazılı, hükümetçe kabul edilen şekilde ve gösterilen yerde halktan birisinin astığı yazıyı üç gün geçmeden çıkaran, yırtan veya işe yaramayacak hale koyanlara,

3- TCK nun 557. maddesinde yazılı, ateş kullanan esnaftan, dükkan, fırın ve fabrikalarını zaman zaman, temizleyip tamir etmeyenlere,

4- TCK nun 559. maddesinde düzenlenmiş, ihtiyatsız olarak halkın geçtiği cadde ve sokaklar üzerindeki pencere, dam, taraça veya benzeri yerlere düştüğünde geçenleri yaralayacak veya kirletecek şeyler koyan veya atanlara,

5- TCK nun 577. maddesinde belirtilen şekilde hayvanlara kötü muamele edenlere,

6- TCK nun 553/1. maddesinde bulunan, bina veya inşaat, tehlike verebilecek surette tamamen veya kısmen yıkılmaya yüz tuttuğu halde tehlikeyi gidermek için gerekli tedbirleri almayanlara,

belediye encümeni, belediye başkanı veya yardımcısı ve şube müdürlerince, para cezası verilir.

¹⁵ Bkz. Uyuşmazlık Mah. 6.4.1987 g. 1987/83-85 E.K., *5.12.1988 g. 1988/24-33 E.K. * Danıştay 8. D. 15.9.1987 G. 1986/578-1987/354 E.K.

¹⁶ Bkz. Uyuşmazlık Mah. 21.1.1980 g. 1979/158-1980/31 E.K.

Her ne kadar, burada TCK nun 536. maddesinde yazılı izinsiz ilan, afiş, yazı, pankart asmak suçu da sayılmış ise de, daha sonra bu fiillere verilecek cezalara hafif hapis cezası da eklendiğinden belediye suçu olmaktan çıkmış ve uygulama yeri kalmamıştır.

Görüleceği üzere, burada TCK nda düzenlenmiş suçlar, bu kanunla ve 825 sayılı, Ceza Kanununun Mevkii Mer'iyete vazına dair kanunun 29. maddesi ile belediye suçu haline dönüştürülmüştür. Ancak, adli suç olmakta devam eden bu hükümlerin, belediyelerce uygulanabilmesi için suçların, belediye bulunan yerlerde işlenmiş olması gerekir.¹⁷

Bu kanuna göre verilen belediye para cezalarına karşı tebliğden itibaren 5 gün içinde sulh ceza hakimliğine müracaatla sözlü veya yazılı itiraz edilebilir. Şifahi itirazlarda zabıt tutularak itiraz edene imza ettirilir. İtirazda, 6. maddede belirtilen cezanın yetkili olmayanlar tarafından tayin olunduğu, tutulan zaptın sahteliği ve ceza tayinini etkileyecek maddi ve fahiş hataya dayandığı hususlarına münhasır olarak, sebeplerin ileri sürülmesi şarttır. Sebep gösterilmeyen itirazlar, yapılmamış sayılır. Bu hususda Yargıtay bir kararında “vaki itirazın 1608 sayılı Kanunun 6. maddesinde muayyen olan sebeplerden her hangi birisine istinat eylemediği nazara alınmayarak ceza kararının iptalini” uygun görmemiştir.¹⁸

İtiraz üzerine inceleme, kanunun 6/1. maddesi gereğince evrak üstünde yapılır. Nitekim Yargıtay itirazın duruşmalı olarak yapılmayacağına dair karar vermiştir.¹⁹ Ancak, hakim lüzum görürse itiraz eden veya vekilini dinleyebilir. Zaptın sahteliği iddia edilirse, zaptı imza eden memurlar dinlenebilir.

Hakim, itiraz sebepleri yerinde ise ceza kararının iptali ile, para cezası alınmışsa, belediyenin geri vermesine karar verir.

İtiraz geçerli görülmez ise, belediyenin ceza kararı tasdik olunur. Burada, mahkeme iptal veya tasdik kararı dışında bir karar veremez. Hiçbir şekilde kararda değişiklik ya da düzeltme yapamaz.²⁰

Sulh ceza hakimi, itiraz müracaatını 30 gün içinde sonuçlandırmak zorundadır. Ancak bu hüküm mutlak değildir. Mahkemece işin acele görülmesini sağlamak için konulmuş idari bir tedbirden ibaret olup, mücbir sebepler dolayısıyla itiraz incelemesi bu sürede bitirilemez ise belediye kararının iptalini gerektiren bir sebep teşkil etmez.²¹

¹⁷ Yargıtay 2. C.D. 14.4.1978 g. 78/2128 -2910 E.K. s. Kararı

¹⁸ Yargıtay 2. C.D. 10.11.1959 g. 14183-1360 E.K. s. Kararı

¹⁹ Yargıtay 3. C.D. 18.11.1949 g. 11944-9417 E. K. s. Kararı

²⁰ YCGK. 29.2.1932 g. 22/30 s.k. *7.CD.31.5.1995 g. 1990/5088-6845 E.K. s. Kararı

²¹ Yargıtay 3. CD. 15.6.1938 g. 3780-4254 E.K. s. Kararı

1608 sayılı Kanunun 7. maddesine göre itiraz sonucunda sulh ceza halcimi tarafından verilecek kararlar kesin olup temyiz edilemez. Yüksek mahkeme, birçok kararında “temyiz kabiliyeti” bulunmadığından temyiz iddialarını reddetmiştir.²² Ancak zikredilen içtihatlardan da anlaşılacağı üzere, CMUK 343. maddesine göre yazılı emir yolu ile kesin olmasına rağmen, bu kararların Yargıtay denetimine tabi olarak bozulması mümkündür.

Bir kısım kanunlarda, belediye suçu olarak düzenlenmiş hükümlerde, ya sulh ceza mahkemesinin görevli olduğu belirtilmiş ya da 1608 sayılı Kanuna göre itiraz incelemesinin yapılacağı bildirilmiştir.

Belediyelerce Kurulan Toptancı Hallerinin Sureti İdaresi Hakkında Kanun

1960 tarih ve 80 sayılı bu Kanunun 4. maddesinde cezai müeyyideler düzenlenmiştir. Buna göre, kanuna istinaden belediyelerce yürürlüğe konulacak yönetmeliğe aykırı davranışlar hakkında belediye encümenlerince para cezası verilir. Burada özel bir düzenleme söz konusudur. İki buçuk milyon liraya kadar belediye başkanı veya yardımcısı, on milyon liraya kadar da encümenin vereceği para cezaları kesin olup aleyhine adli veya idari yargı mercilerine müracaat olunamaz. Bu hadler üstünde verilecek cezalar için 1608 sayılı Kanun hükümlerine göre itiraz olunabilir.²³

Öğretici ve Teknik Filmler²⁴ Hakkında Kanun

1937 tarihli ve 3122 numaralı bu kanunda ise, sinemalarda esas filmlerle birlikte teknik ve öğretici bir filmin de gösterilmesi mecburidir. Bunun bir müeyyidesi olarak kurula uymayanlara belediye encümenince para cezası verilir. Bu cezaya karşı bir hafta içinde sulh mahkemesinde itiraz olunabilir.

Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanunu

3257 sayılı Kanunun 12. maddesinde idari cezalar düzenlenmiştir. Buna göre, 9. maddeye aykırı olarak işletme belgesiz veya bandrolsüz²⁵ ve özel işaretli eserlerin ve kopyalarının her biri için belediye sınırları içinde belediyelerce para cezası tahsil edileceği bildirilmiştir. 1580 sayılı Kanun gereğince, encümenin verdiği cezaya karşı tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içinde, yetkili sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir. Burada da görüldüğü gibi kanun süre haricinde farklı bir kural koymadan sulh ceza mahkemesini görevli kılmıştır.

²² Yargıtay 3. CD. 24.4.1947 g. 3552-4696 E.K. *23.9.1955 g. 16974-15173 E.K.s. Kararı.

²³ Yargıtay 7.CD. 3.12.1985 g. 3672-7839 E.K. S. Kararı.

²⁴ Film, kelimesi kanunda yazılı olduğu şekli ile alınmıştır.

²⁵ İdari para cezası olduğuna dair. YCGK. 24.12.1990 g. 1990/2-349-366.EK.

İmar Kanunu

3194 sayılı İmar Kanununun 42. maddesinde, ceza hükümleri düzenlenmiştir. Buna göre, imar uygulamalarına aykırı davranan, yapı sahibi, müteahhit, alıcı-satıcı, fenni mesul, mal sahibi para cezası ile cezalandırılmaktadır. Bu cezayı belediye alanı içinde belediye encümeni uygulamaya yetkili olup, cezanın tebliğinden itibaren yedi gün içinde sulh ceza mahkemesine itiraz edilebilir.²⁶ Burada mahkemece zaruret halinde yine, duruşma açmaksızın delil toplayarak karar denetlenebilir. Bu hususta Yargıtay, yazılı emirle bozma talepli bir davanın incelenmesinde “inşaatın 3194 sayılı Kanunun 34. maddesi kapsamında olup olmadığı araştırılmadan mahallinde keşif ve bilirkişi tetkikatı yaptırılmadan ve lüzumu halinde belediye yetkilileri dinlenilmeden karar verildiği” gerekçesiyle hükmü bozmuştur.²⁷

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu

2863 sayılı Kanunun 16. maddesine göre, kanun kapsamındaki alanlarda ruhsatsız olarak yapılacak inşaatlar ile koruma amaçlı imar planlarında plana, sitlerde sit şartlarına aykırı olarak inşa edilen yapılar hakkında, imar mevzuatına göre işlem yapılır, hükmü getirilmiştir. Buna göre belediyelerin ceza uygulaması İmar Kanunu hükümlerine uygun olarak yapılırken, denetimi de aynı çerçevede bir adli yargı yeri olan sulh ceza mahkemesi tarafından yapılacaktır.

Umumi Hıfzıssıhha Kanunu

1930 tarih ve 1593 sayılı Kanunun 282. ve devamı maddelerinde, ceza hükümleri düzenlenmiştir. Kanunun 266. maddesinde genel sağlığı ilgilendiren belediye görevleri çerçevesinde belediyelerce çıkartılan “belediye zabıta talimatnamesi”ne göre, konulan yasaklara aykırı hareketlerin 282. madde, Umuru Belediyeye Müteallik Ahkâmı Cezaiye Hakkında Kanuna göre cezalandırılacağını belirtmiştir. Bu konuda, belediye encümenince 1608 sayılı Kanunun 1. maddesine göre, verilecek para cezaları daha önce açıklandığı gibi sulh ceza mahkemesince denetlenecektir.

Sular Kanunu

831 sayılı Sular Kanununa, 2659 sayılı Kanunla eklenen 8. maddeye göre kaynağı belediye sınırı dışında bulunan suların, kaynak ve yollarının bakımı, korunması, sağlık şartlarına uygun bir halde bulundurulması ve idaresi için belediyelerce konulan yasaklara aykırı hareket edenler cezalandırılacaktır.

Sular kanunu ile ilgili ceza hükümlerinin uygulanmasında diğerlerine göre bir farklılık söz konusudur. Diğer tüm kanunlarda belediye organlarının cezalandırma yetkilerini kullanabilmesi için, belediye sınırları içinde suçun işlenmesi gerektiği

²⁶ Uyuşmazlık Mah. 21.5.1990 g. 1990/10-10 EK., 17.2.1992 g. 1991/5-1992/2 EK.

²⁷ Yargıtay 7.CD. 5.7.1991 g. 1991/6045-8637 EK. s. Kararı.

halde, burada belediye sınırlarına bağlı olmaksızın, suyun kaynağına kadar alanda belediyeler, cezalandırmaya yetkilidir.

Sular ve umumi hıfzıssıhha kanunlarında, görevli yargı yeri ve cezalar belirtilmemiş olmasına rağmen, her iki kanunda da cezalandırma yetkisi konusunda “belediye yasaklarına” atıfta bulunulmuş, bu hususta ceza uygulama yetkisi de 1608 sayılı Kanunun 1. maddesine göre belediye encümenine verilmiştir. Keza, yargısal denetimi de aynı kanun hükümleri çerçevesinde adli yargı yeri olan sulh ceza mahkemelerince yapılır.

Son olarak, 1608 sayılı Kanunun 1. maddesinde, kapsamı belirlenen belediye yasaklarına aykırılık hallerinde, önem arz eden bir konu ise 2. maddeye göre belediye meclislerinin yasaklama kararları ve içerikleri ile ceza miktarlarının belediye sınırları içerisinde “Tembihnameler”le ilan edilmiş, halka duyurulmuş olması gerektiğidir. Eğer usulünce ilan yapılmamış veya hiç tembihname yoksa, yasaklar ihlal edildiğinde cezalandırma yönüne gidilemeyecektir. Aksi takdirde verilecek cezalar, sulh ceza hakimince cezalandırma şartları oluşmadığından iptal edilir. Ancak, belediyelerle ilgili kanun, tüzük ve yönetmelik yasaklarının yürürlüğe girmesi ya da cezalandırma şartının gerçekleşmesi için ayrıca belediyelerce ilan edilmesi gerekmez.

II - İDARİ YARGI DENETİMİ

Daha önce tüm idari kararların, anayasa hükmü gereği yargı denetimine tabi olduğundan, Türk yargı sistemi içerisinde, idarenin eylem ve işlemlerinin kural olarak, idari yargı yeri tarafından denetlendiğinden, belediyelerin cezalandırma yetkilerinin de idari tasarruf olarak burada dava konusu olduğundan bahsedilmiştir. Kuralın idari yargı denetimi olmasına rağmen, kanun koyucunun bir kısım kanunlarla adli yargıyı görevlendirdiği açıklandı ilgili hükümler incelenmişti. Belki, konumuzun temelde idare hukuku ve idari yargı ile ilgili olması nedeniyle önce idari yargı denetiminin işlenmesi gerekirdi. Ancak mevzuatımızda belediye para cezalarının denetimi ağırlıklı olarak adli yargıda bulunduğundan idari yargı denetimi konusu bu bölümde değerlendirilecektir.

Belediye para cezalarının idari yargı denetimi ile ilgili olarak, 1608 sayılı Kanun benzeri özel bir hüküm yoktur. İdari yargı yeri, denetimini, genel kurallar çerçevesinde yapacaktır. 2577 sayılı Kanunun 2. maddesinde idari dava türleri sayılmıştır. Buna göre iptal davaları, tam yargı davaları ve idari sözleşmelerden doğan davalar idari davalardır. İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davaları İYUK 2/1-a maddesi iptal davası olarak tanımlamıştır.

Belediyelerin cezalandırma kararları da bu davaya konu olabilir. 2576 sayılı

Kanunun 5. maddesi ise iptal davalarına bakma görevinin idare mahkemelerine ait olduğunu belirtmiştir. Konuya önceki bölümlerde de kısmen mevzuat, içtihat ve doktriner anlamda değinildiğinden ayrıntısına girmeden kanunlarımızdaki idari yargı denetimine tabi, belediye para cezalarıyla ilgili özel düzenlemelere geçiyoruz.

Yazılı ve Basılı Kâğıtların Kesekâğıdı Olarak Kullanılmamasına Dair Kanun

1938 tarih ve 3517 sayılı, çok fazla uygulaması olmayan bu kanunun 1. maddesiyle yazılı ve basılı kitap ve defter yaprakları ile kâğıtlardan kese ve torba kâğıdı yapılması ve satıcılar tarafından kullanılması yasak edilmiştir. Aynı kanunun ikinci maddesinde, bu yasağa aykırı hareket edenlerden, tutulacak zabıt evrakı üzerine, belediye encümenlerince para cezası alınmasına karar verileceği bildirilmiştir. Kanunda itiraz mercii ve denetim yeri gösterilmemiştir. Bütün idari eylem ve işlemler anayasa gereği yargı denetimine tabi ve genel görevli de idari yargı olduğundan, kanun herhangi bir açıklık getirmemesine rağmen, belediye encümeninin bu kararına karşı yetkili idare mahkemesine iptal davası açılacaktır.

Çevre Kanunu

2872 sayılı Çevre Kanununda, 20 ve devamı maddelerinde idari nitelikteki ceza hükümleri düzenlenmiştir. Buna göre sahillerde, karasularında, iç denizlerde, liman ve körfezlerde, göllerde, akarsularda suyu kirletme yasağına uymayan gemi ve deniz vasıtalarına, büyükşehir belediye hudutları içerisinde, büyükşehir belediye başkanlıkları tarafından para cezası verilir. Cezayı derhal ve defaten ödemeyen bu hususta teminat ve kefalet göstermeyen deniz vasıtaları seyrüsefer ve faaliyetten men olunur. Bu belediye para cezasına karşı, 25. maddeye göre cezanın tebliğinden itibaren 7 gün içerisinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilir. İtiraz verilen cezanın infazını durdurmaz. Zaruret görülmeyen hallerde evrak üzerinde inceleme yapılarak kısa sürede sonuçlandırılır. Bu kararlar kesindir.

Kıyı Kanunu

3621 sayılı Kanunun 15. maddesine konulmuş olan ceza hükümlerine göre, kıyıda ve uygulama imar planı bulunan sahil şeritlerinde engel oluşturanlara, kirletici ve çevreyi bozucu etkisi olan atık ve artıkları dökenlere, kıyırı değiştirecek boyutta kazı yapan, kum, çakıl alan veya çekenlere, bu kanunun kapsamında kalan alanlarda, kanun hükümlerine uyulmadan ruhsatsız yapılan yapıların sahip ve müteahhitlerine, belediye sınırları içerisinde doğrudan doğruya belediye başkanı tarafından para cezası verilir. Bu cezaya karşı cezanın tebliğinden itibaren en geç yedi gün içerisinde yetkili idare mahkemesine²⁸ itiraz edilebilir. Yine burada da itiraz, belediye başkanınca verilen para cezasının uygulanmasını durdurmaz.

²⁸ İdari yargı yerinin görevine dair, bkz. Uyuşmazlık Mah. 5.6.1995 1995/27-281 E.K. s. Kararı.

Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun

1995 tarih ve 4077 sayılı Kanunun 12. maddesine göre, ticaret konusu olan ve perakende satışa arzedilen malların veya ambalajlarının yahut kaplarının üzerine kolaylıkla görülebilir, okunabilir şekilde, o malın menşei, cinsi ve fiyatı hakkında bilgileri içeren etiket konulması, bunun mümkün olmaması halinde, aynı bilgileri kapsayan listelerin görülebilecek şekilde uygun yerlere asılması zorunludur. Maddenin 2. fıkrasında ise, hizmetlerin tarife ve fiyatlarını gösteren listelerin de aynı şekilde asılacağı belirtilmiştir. Kanunun cezaları düzenleyen 25.maddesinde hangi hallerde ne miktar para cezası uygulanacağı belirtilmiştir. Devamında ise 12. maddenin I. ve II. fıkralarına aykırılık halinde, öngörülen cezanın belediye encümenleri tarafından verileceği bildirilmiştir. Bu idari para cezasına karşı, tebliğ tarihinden itibaren en geç yedi gün içinde yetkili idare mahkemesine itiraz edilebilecektir. Yine itiraz icrayı durdurmaz, mahkemece evrak üzerinde inceleme yapılarak en kısa sürede sonuçlandırılır. İdare mahkemesinin bu kararları da kesindir.

Tüketicinin Korunması Hakkındaki Kanun, 32. maddesi ile yine bir belediye para cezası hükmünü taşıyan 3489 sayılı Pazarlıksız Satış Mecburiyetine dair Kanunu yürürlükten kaldırmıştır.

SONUÇ

Belediye para cezalarının yargısal denetimiyle ilgili olarak, hukuk uygulamamıza yansımaya baktığımızda, sonuç olarak şu değerlendirmeleri yapmak mümkündür:

1- Türk hukuk sistemi içerisinde, belediye para cezaları etkin değildir. İncelememizde görüldüğü gibi, birçok kanunun uygulanması hemen hiç yoktur. Olanlar da ekonomik, sosyal, kültürel ve hatta siyasal sebeplerle sınırlı olarak uygulanmaktadır.

2- Belediyelerin de içinde bulunduğu yerel yönetim kuruluşlarının çağdaş bir yapıya kavuşturulması ve güçlendirilmesi, demokrasinin tüm kurum ve kurallarıyla yerleşmesiyle doğru orantılıdır. Bunun için de belediyelerin, belde yönetiminde etkinliğini sağlayacak mevzuat değişikliğine gidilmelidir.

3- Belediyelerin kanun sınırları içerisinde cezalandırma yetkileri genişletilmelidir. Şu anda mevcut birçok kanunda bulunan adli para cezalarının uygulanması belediyelere bırakılabilir durumdadır. Bu, aynı zamanda yargının da yükünü büyük ölçüde hafifleterek hızlanmasına katkıda bulunacaktır.

4- Mevcut, bazı “komik” belediye para cezaları günün ekonomik şartlarına göre “cezaların caydırıcılığı ilkesi” doğrultusunda artırılarak etkili hale getirilmelidir.

5- Belediyeler kamu otoritesini kullanan idari birer kuruluş olmalarına, almış

oldukları kararlarda idari nitelik taşıdıklarına göre, yargısal denetimlerinin de idari yargı yerlerince yapılması anayasal sistemin bir gereğidir. Bu nedenle belediye cezalarının, adli yargı yerlerince denetlenmesine dair kanun hükümleri değiştirilmeli, sıkça rastlanan görev uyuşmazlıklarının önüne geçilerek bir hakkın zamanında yerine getirilmesi sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- 1- DÖNMEZER, Sulhi-ERMAN, Sahir, **Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku**, C.II., Filiz Kitabevi, İstanbul, 1983.
- 2- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, S Yayınları, Ankara, 1983.
- 3- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetmelik Yargı**, S Yayınları, Ankara, 1982.
- 4- KESKİN, O. Kadri, **Para Cezaları...**, Desen Ofset, Ankara, 1996.
- 5- KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1992.
- 6- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku Dersleri**, Teksir, Ankara, 1984.
- 7- PAZARCI, Şevki, **Belediye Cezaları**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 1995.

OSMANLI DEVLETİNDE YARGI FELSEFESİ

A. Vahap COŞKUN*

GİRİŞ

Tarih boyunca birçok teori hukukun ne olduğu sorusuna yanıt aramış ve hukukun, herkesin üzerinde anlaşabileceği kapsamlı bir tanımını yapmaya çalışmıştır. Bu teorilerden her biri ortaya çıktığı zamanın ve mekânın tarihi, ekonomik ve sosyal koşullarına paralel olarak, bir hukuk anlayışı ortaya atmış, daha sonra bu anlayışlar geliştirilerek evrensel teoriler halini almışlardır. Bu nedenle hukuk tarihi boyunca, hukukun nasıl tanımlanması gerektiği sorunu hukuk felsefesinin en temel sorunu olmuş, buna bağlı olarak sayısız hukuk tanımı ortaya çıkmış, ama hiçbir filozof veya hukukçu, yaklaşık da olsa, hukukun herkes tarafından kabul gören bir tanımını yapmayı başaramamıştır. Kant, bu durumu “Hukukçular, kendi hukuk mefhumlarına hala bir tarif aramaktadırlar.” sözü ile ifade etmektedir.¹

Hukukçular, hukukun tanımı üzerinde anlaşamamaları da, hukukun işlevleri hakkında bir asgari müstereke sahiptirler. Bugün herkes, hukukun; bir toplumda belli toplumsal amaçlara ulaşmak için başvurulacak toplumsal bir kontrol aracı olduğunu kabul etmektedir. “Hukukun temel toplumsal amaçları, barış ve güvenliği sağlamak; uyumsuzlukları çözecek tarafsız ve güvenilir muhakeme usulleri koymaktır. Hukukun bunun yanında, bireysel menfaatleri makul ölçüde güvence altına almak, sarsıntısız toplumsal değişimin yollarını hazırlamak, toplumsal menfaat çatışmalarını, bu çatışmaların taraflarının uzun süre aynı toplumda yaşayacaklarını unutmadan, herkes için tahammül edilebilir bir uzlaşma içinde çözmek gibi amaçları da vardır. Hukukun bu amaçları, bunların sentezi sayılabileceğimiz daha üst bir amacı oluşturur. Bu da, insan yaşantısının ruh kazanabileceği, gelişebileceği bir toplumsal çevre yaratıp, bunun devamını sağlamaktır.”²

* Dicle Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Araştırma Görevlisi.

¹ İsmet SUNGURBEY, Hak Nedir ?, Çağdaş Hukuk Felsefesi ve Hukuk Kuramı İncelemeleri (HFHKİ), **Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi**, Arkivi Yayınları 1, AlkımYayınevi, İstanbul, Mayıs 1997, s. 151.

² Selahattin KEYMAN, **Hukukta Bir Tanım Denemesi**, HFHKİ, s. 185.

Hukuk, bir toplumda düzeni sağlama ve toplumsal amaçları gerçekleştirme işlevlerinin bir sentezi olarak ortaya çıktığına göre; bir toplumsal yapıyı tanımak, anlamak ve açıklayabilmek için yapılması gereken en önemli iş, o toplumsal yapının hukuk sistemini araştırmaktır. Daha açık bir ifade ile, bir toplumu (veya toplumsal örgütlenmeyi) tanımak, o toplumun hukuk yapısını tanımaktan geçmektedir.

Bu itibarla, Anadolu’da küçük bir beylik iken bir dünya imparatorluğu haline gelen ve altı yüz yıl gibi uzunca sayılabilecek bir süre dünya siyasetine damgasını vuran, bu niteliğinden dolayı hukuk ve siyaset araştırmacıları için daima bir cazibe merkezi olan Osmanlı Devleti’ni tanımak ve anlamak için de, yapılması gereken en önemli işlerden biri Osmanlı’nın hukuk yapısının araştırılmasıdır.

Bu dar kapsamlı çalışmanın birinci bölümünde, ilk önce Osmanlı Devletinde hukukun genel esasları olan adalet ve eşitlik ilkelerinin kuramsal bazda nasıl düzenlendiği araştırılacak, daha sonra ise bu kuramsal düzenlemenin uygulamaya, pratik hayata nasıl yansıdığı tartışılacaktır. İkinci bölümde ise, Osmanlı Devletinde “yargı bağımsızlığı” konusunun teorik temelleri ve uygulaması üzerinde durulacaktır.

OSMANLI DEVLETİNDE HUKUKUN GENEL ESASLARI

Osmanlı Devleti, bir İslam devletiydi ve yapılanması da İslam’ı esaslara dayanmaktaydı. İslamiyetin hukuk doktrininde, din ve devlet birbirinden ayrı ve bağımsız organlar olmayıp, bir ve tek olma özelliğine sahiptirler. Diğer teokratik görüşlerin olduğu gibi, İslamiyetin de temel felsefesi, devlet yönetiminin ilke ve esaslarının Tanrısal buyruklara uymasındır.³ İslam hukukunun temel esasını teşkil eden Kur’an, sadece dinsel görevleri değil, toplumun düzenini de bütün ayrıntılarıyla belirtmiştir. İslam aynı zamanda bir dünya görüşü, devlet felsefesidir. Bu nedenle “İslam örgütü, daha başlangıçtan itibaren bir devlet, bir politik yapı özelliği taşımaktadır.”⁴

Öteki İslam toplumlarında olduğu gibi, Osmanlı Devletinde de bütün temel kurumlar ve kanunlar, İslam hukukundan (Kur’an, sünnet, icma-i ümmet, kıyas) kaynaklanmıştır. Din ve devletin bir ve tek olmasının sonucu olarak, dinin önemli nitelikleri ve değer ölçüleri, devletin temel felsefesini oluşturmuştur. Ama hemen belirtilmesi gereken bir nokta, dinlerin yorumları şeklinde karşımıza çıktıklarıdır. Bütün dinler, özde Tanrı buyruğu olmakla birlikte, toplumsal yaşamı dizayn etme çabası oranında insan beyninin müdahale alanına girmektedir. Dinler, insan beyninin uğraşları sonucu kurumsallaşırlar.⁵ Bu nedenle, dinler hakkında yapılacak bir sorgulama-

³ Niyazi ÖKTEM, *Devlet ve Hukuk Felsefesi Akımları*, Der Yayınevi, İstanbul, 1993 s. 209-210.

⁴ İsmail CEM, *Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi*, Cem Yayınevi, Şubat 1995, s. 71.

⁵ ÖKTEM, *a.g.e.*, s. 212.

yı salt o dine yöneltmektense, o dinin yorumuna yöneltmek daha sağlıklı bir yaklaşım olacaktır. Zira belirleyici olan, insanların zaman içerisinde dinler hakkında değişime uğrayan yorumlarıdır. Bütün diğer dinler gibi İslamiyet de değişik yorumlara elverişlidir ve zaman içerisinde İslamiyetin de çok değişik şekillerde yorumlarına rastlamak mümkündür.⁶ Osmanlı Devletinde de İslamiyet, halkçı ve eşitlikçi yanları ağır basarak yorumlanmıştır. Bunun temel nedeni, dinin bu şekilde yorumlanmaya müsait olması kadar, Osmanlıların da onu bu yönde yorumlamaları için olmuştur. Bir bakıma din, toplumdaki belirli kuralların, alışkanlıkların, özelliklerin kendilerini devam ettirmelerini sağlayan bir düşünceler bütünüdür.⁷ Osmanlılarda bir bütün olarak toplumsal yaşama yön veren dinsel ilkeler olarak şunlar gösterilebilir:

ADALET: Bir “olması gerekeni ifade” eden hukuk normları, “adalet ” denilen son bir “olması gereken”e dayanmak durumundadır. “Adalet” ise ahlaki bir kavram, ahlaki bir değerdir.⁸ Çünkü, hukuk normlarına uymak, bir keyfiliği değil zorunluluğu deyimlediğine göre, hukuk normlarının dayandığı kavramın da herkes için zorunlu ve bağlayıcı olması gerekmektedir. Ahlak kuralları herkesi bağladığından ve herkese karşı kesin bir istem olarak seslendiğinden, insanların bütün eylemlerini kapsadığından, bizden her durumda kayıtsız şartsız bir şekilde gerçekleştirilmelerini bekler. Kant’ın deyimiyle onlar, kategorik bir emperatif, kesin bir buyruktur.⁹

Adalet aynı zamanda hukuki bir değerdir de. Bu anlamıyla adalet, toplum yaşamı içerisinde bireylerin birbirleriyle olan ilişkilerinde, hangi davranışın adaletli, hangi davranışın adalete aykırı olduğunu göstermekte, daha doğru bir ifade ile kişilerin somut durumlarda gerçekleştireceği ilişki biçiminin bir özelliğini ifade etmektedir.¹⁰

Gerek felsefede, gerekse hukuk uygulamasında çok büyük yorum zenginliği

⁶ İslamiyet, aynı zamanda kamusal alanı da düzenlediğinden, yorumlanmaya diğer tek tanrılı dinlere oranla daha açıktır. En temel konularda dahi, İslam müçtehitleri arasında fikir birliğinin bulunmadığını görüyoruz. Örneğin; İslamiyet-Özgürlük ilişkisi için bkz: ÖKTEM, a.g.e., s. 211-216.

“Kadının Hakimliği” konusunda farklı görüşler için bkz: Hasan Tahsin FENDOĞLU, Hukuk Tarihimizde Temel Haklar, Mimoza Yayınevi, Konya, 1994, s.52-53.

⁷ CEM, a.g.e., s.71-72.

⁸ “Hukuk” kavramı gibi adalet de tanımlanması çok güç bir kavramdır. Hatta bazı yazarlara göre, adaleti tanımlamaya çalışmak beyhude bir çabadan başka bir şey değildir. Ancak, felsefedeki değer rölativizmine bağlı olarak, adaletin de görelî bir değer olduğu söylenebilir. Değişik türdeki adalet kavramları için bkz: ÖKTEM, a.g.e., s. 108-116. Vecdi ARAL, Hukuk Felsefesinin Temel Sorunları, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992, s. 126-135.

⁹ ARAL, a.g.e., s. 92

¹⁰ Vecdi ARAL, Hukuki Değer Olarak Adalet, HFHUI, s. 324.

gösteren adalet kavramı, Osmanlı devlet ideolojisinin de temel unsurudur. “Adalet, mülkün (egemenliğin) temelidir.” düsturu bunu anlatır. Osmanlı tarihçileri bunu bir “hakkaniyet çemberi” şeklinde şöyle şemalaştırmışlardır:

- a) Asker olmadan devlet ya da mülk (egemenlik) olmaz.
- b) Askere sahip olmak serveti gerektirir.
- c) Servet, uyruklardan toplanır.
- d) Uyruklar ancak adaletle refaha kavuşabilir.
- e) Şu halde mülk veya devlet olmadan adalet olmaz, ama aynı zamanda adalet olmadan da devlet olmaz.¹¹

Adalet, hem dinin, hem de devletin temel hedefidir ve İslam düşüncesinde “hakkı olanı vermek, hakkı olmayanı esirgemek” diye belirlenmektedir.¹² Devletin temel görevi olan adaletin korunmasında, padişahlara önemli görevler düşmektedir. Zira hem şer’i, hem de örfi hukukun uygulanmasında adaletle uygun davranılmasını ve kadılar ile birlikte yöneticilerin de adaletli davranışlarda bulunmalarını sağlamak, padişahın ödevlerindendir. Padişahlar adaletle davranma konusundaki iradelerini tahta çıkışlarında veya bunalım zamanlarında yayınladıkları “adaletnameler” ile sık sık belirtmişlerdir.¹³

EŞİTLİK: Hukukun temelini oluşturan ve niteliğini belirleyen adalet kavramı eşitliği de özünde taşımaktadır. Eşitlik ise, birden çok insanın karşılaştırılmalarında ve ilişkilerinde söz konusu olabilmektedir. Bu itibarla eşitlik, doğal hukukun, insanın toplumsal yanına ilişkin ilkelerindendir.¹⁴ Eşitlik bir hak ve hürriyet olmanın ötesinde, hak ve hürriyetlerin de üstünde bir değer ifade eden ve bireylere mutlaka sağlanması gereken bir imkân ve nimettir.¹⁵ Günümüzde eşitlik anlayışı, özgürlükle birlikte, demokratik yaşamın iki temel ülküsüdür; aralarında diyalektik bir bağlantı bulunmaktadır.¹⁶

İslam hukukunda ve Osmanlı devletinde, insanların eşit olduğuna dair genel hükümler bulunmaktadır. “Kanun önünde eşitlik” olarak da değerlendirilebilecek olan bu eşitlik anlayışı; insanlar arasında dil, renk, ırk, cinsiyet, düşünce ve din sebebiyle

¹¹ Bülent TANÖR, **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, Der Yayınları, İstanbul, 1992, s. 15.

¹² CEM, a.g.e., s.72.

¹³ Ahmet MUMCU, **Günümüzde Türk Hukuk Uygulamasında Adalet Kavramının Yeri**, HFHKİ, s. 458.

¹⁴ ARAL, a.g.e., s. 222-223.

¹⁵ Servet ARMAĞAN, **İslam Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler**, Diyanet İşleri Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1992, s. 12.

¹⁶ FENDOĞLU, a.g.e., s.38.

bir ayırımın yapılmamasını ifade etmektedir. Kanun nazarında herkes insandır ve prensip itibariyle eşit muameleye tabidir.¹⁷

İslamiyetin eşitlikçi anlayışı, ortaya çıktığı dönemin koşulları dikkate alındığında, çok yeni ve çok ileri bir düşüncedir. Bu anlayış sadece İslamiyetin doğuşunda değil, daha sonraki zamanlarda da “ihtilalcı bir nitelik taşıyacaktır.”¹⁸

Osmanlı devletinin ilk dönem yapısı İslamın eşitlik ve adalet anlayışından¹⁹ büyük ölçüde etkilenmiştir. Bu ilkelerin koyduğu amaç ve çizdiği yol devlete bazı görevler vermekte; eşitlikle adaleti sağlamak yükümlülüğü devletin mülkiyete karşı tutumunu ve devlet hizmetlerinin kapsamını belirlemektedir.²⁰

DEĞERLENDİRME : 16. yüzyılın ortalarına kadar, bu ilkeler üzerinde temellenen ve toplumun iç dinamiklerine, gereksinimlerine uygun düşen Osmanlı yönetim sistemi, bu tarihten sonra²¹ çözülmeye başlamıştır. Osmanlının çözülmesine ve nihayetinde çökmesine sebebiyet veren birçok neden vardır. Ama bütün sorunların temel taşı olarak nitelendirilebilecek en önemli sebep, Osmanlının toprak rejiminin bozulmasıdır. Osmanlı devleti, tarıma dayalı bir devlet olduğu için, toprak rejiminin bozulması hem devletin gelirlerini azaltmış, hem ordunun düzenini bozarak çökmesine neden olmuş, hem de sosyal yaşamda birtakım sıkıntıların doğmasına sebebiyet vermiştir. Özellikle mali sıkıntı nedeniyle devletin para ihtiyacını karşılamak ve devlete sıcak para akışını sağlamak amacıyla “iltizam (mukataa)” yönteminin uygulanmaya başlanması, halkın ekonomik yükünü artırmış, sermaye birikimini önlemiş ve devlete karşı halkın duyduğu güveni en aza indirmiştir.²²

¹⁷ ARMAĞAN, a.g.e., s. 8.

¹⁸ CEM, a.g.e., s.72.

¹⁹ İslam Hukukunda ve Osmanlı uygulamasında eşitlik ve adalet kavramları hakkında daha geniş bilgi için bkz: ARMAĞAN, a.g.e., s. 7-57.

FENDOĞLU, a.g.e., s.38-59.

²⁰ CEM, a.g.e., s. 72.

²¹ Osmanlı Devletinin kuruluşundan, 1550 yılına kadar olan süreyi, İsmail CEM; “İleri Osmanlı Toplumu” olarak adlandırır. Bu toplumun ayırt edici nitelikleri ilerici, tutarlı ve dengeli olmasıdır. Ama Kanuni’nin son dönemlerinden itibaren Osmanlı Devleti, bu temel niteliklerin kaybetmiş ve giderek çözülmeye ve çökmeye başlamıştır. Geniş bilgi için bkz: CEM, a.g.e., s. 135-225.

²² Osmanlı Devletinin yıkılış nedenleri (özellikle toprak rejiminin bozulması) hakkında daha geniş bilgi için bkz: CEM, a.g.e., 163-177

Coşkun ÜÇÖK-Ahmet MUMCU, **Türk Hukuk Tarihi**, AÜHF Yayınları, Ankara, 1982, s.250-263.

Halil CİN-Ahmet AKGÜNDÜZ, **Türk Hukuk Tarihi**, Timaş Yayınları, İstanbul, 1990,s. 255-258.

FENDOĞLU, a.g.e., s. 170-174.

Osmanlı devletinin girmiş olduğu bu çürüme, çözülme ve yozlaşma sürecinin olumsuz sonuçları, adalet anlayışını ve örgütünü de etkilemiştir. Bunun sonucu olarak, yönetim sisteminin bozulması ve güvensizlik ortamının doğması, halk üzerindeki baskı ve yükümlülüklerin artmasına neden olmuş, merkez ya da taşra yöneticileri tarafından keyfi bir şekilde konan vergiler ve angaryalar, adalet görevlilerinin rüşvetsiz iş görmemeleri ve soygunları halkı ezmiştir.²³

Devletin çözülmesine sebep olan unsurları araştırmak ve bunlara karşı çözüm önerileri üretmek isteyen ünlü tarihçi Koçi Bey, tarihsel değeri büyük olan “Risalesinde, çöküntü nedenlerini Kanuni Sultan Süleyman dönemine kadar dayatmaktadır. Koçi Beye göre;

- * padişahların Divan-ı Hümayun’a katılarak devlet işleriyle bizzat ilgilenmeleri,
- * herkesin herhangi bir engelle karşılaşmadan padişahın huzuruna çıkıp derdini anlatabilmesi,
- * asker-sivil ileri gelenlerinin, özellikle de Şeyhülislam ve kadıların olur-olmaz nedenlerle görevlerinden alınamamaları, haklarında esaslı bir suçlama yoksa mahkûm edilememeleri, vb. gibi olumlu ilkelerden Kanuni devrinde uzaklaşmaya başlanmıştır.²⁴

Koçi Bey, devlet mülkiyetindeki toprakların hem toprağı gerçekten işleyerek devletin gelirlerinin artmasını sağlayacak, hem de asker besleyerek ordunun güçlenmesine katkıda bulunabilecek olan kişilere değil, saray çevresindeki asalaklara verildiğini, bu nedenle hem köylü halkın yoksullaştığını, hem de ordunun zayıflatıldığını belirtir ve bu konuya ilişkin çok çarpıcı bir örnek verir: Koçi Beyin aktardığı bilgilere göre; Kanuni, damadı Vezir Rüstem Paşa’ya “bir padişaha hazine olacak kadar çok” toprak temlik etmiştir. Oysa, padişahın damadına temlik edilen bu toprakların gelirleri, 40-50 bin askerin beslenmesine ve ihtiyaçlarının giderilmesine yetebilecek miktardadır.²⁵

Osmanlı devletini diğer devletler karşısında geri bırakan ve Kanuni’nin son dönemlerinde su yüzüne çıkan nedenler, daha sonraki padişahlar döneminde de çözülmemiş, hatta yara giderek daha derinleşmiştir. Kanuni’yi izleyen üç padişahın saltanatı döneminde, görülmemiş bir isyan dalgası yaşanmış ve 17. yüzyılda çözülme ve çürüme giderek hızlanmıştır. Merkezi devlet gücünün zayıflaması ve taşra örgütleri üzerindeki denetimini kaybetmesi sonucunda, halka karşı yapılan zulüm giderek artmış; ayan, voyvoda, mütesellim gibi yöneticiler merkezden uzaklaştıkça baskıla-

²³ TANÖR, a.g.e., s. 15.

²⁴ TANÖR, a.g.e., s. 16.

²⁵ CEM, a.g.e., s. 148.

rını o derece yoğunlaştırmışlardır ki, sonuçta, kamu hizmetlilerinin reyaya karşı işledikleri suçlar “zulüm suçları” adı altında özel bir kategori oluşturacak derecede çoğalmıştır. Durum o kadar kötüdür ki, artık sadece Koçi Bey gibi tarihçiler veya muhalif unsurlar değil, padişahların kendisi bile, bu başıbozuk, adaletsiz yönetimden ve zulümden yakınmaktadırlar. 3.Selim bir Hattı Hümayununda şöyle der: “Kesret-i mezalimden (zulmün fazlalığından) alem harap oldu. Reayada takat kalmamıştır. Kadılar ve naipler (kadı yardımcıları) ve voyvodalar ve ayanlar ve cizyedarların (cizye vergisi toplayıcıları) etmedikleri mezalim yok.” Daha sonra, 2.Mahmut’da, Diyarbekir valisinin yerinden uzaklaştırılması dolayısıyla gönderdiği İrade’sinde şöyle demektedir:

“Paşanın (Diyarbekir Valisi) def’iyle Anadolu’dan zulüm kalkmaz. Anadolu ahalisinin hali pek yamandır. Fakat bu halde iken Devlet-i Aliyyemiz beliyeden (karışıklık) kurtulmaz. İşte çekilen mihen ve meşakın bütün sebebi fukaranın feryat ve figanıdır. Fukaranın refah ve asayiş halleri hasıl olmadıkça, her bir maslahatın (işin) sarpa saracağı zahir ve aşikârdır. İşin sebebi-i hakikisi mezalimden neşet ediyor(doğuyor).”²⁶

Kısaca açıklanmaya çalışıldığı üzere; Osmanlı Devletinde kuramsal açıdan adalet ve eşitlik gibi temel ilkelere ne kadar önem verilirse verilsin, bu ilkeler belli bir tarihten sonra uygulamaya ya çok az yansımış veya (çoğunlukla) hiç yansımamıştır. “Ekonomik, toplumsal ve kültürel gerileme veya daha hafif deyişle donma, adalet örgütünü çok olumsuz yönlerle sürüklemiş”,²⁷ görev ve yetki açısından gerekli teminatlara sahip olmayan adliye görevlileri çoğu zaman yasa dışı yollara sapmış,²⁸ eşitlik ve adalet pratikte sesini duyuramamış ve bunların sonucunda özelde adalet örgütüne, genelde ise devlet yönetiminin bütününe güven azalmıştır.

OSMANLI DEVLETİNDE YARGI BAĞIMSIZLIĞI

YARGI, YARGI BAĞIMSIZLIĞI KAVRAMLARI VE ÖNEMİ: Hak kavramı²⁹ yargı kavramından önce gelmektedir. Yargılama faaliyeti, hakkı sahibine iade etmek

²⁶ TANÖR, a.g.e., s.17.

²⁷ MUMCU, **agm.**, s.458.

²⁸ 17.yüzyılda ve onu izleyen zamanlarda kadıların, bir yıl için göreve atanmaları türlü aksamalara neden olmuştur. Görevi biten kadı, mutlaka İstanbul’a gelmek, orada oturmak ve hiç olmazsa haftada bir gün kazaskerine görünmek zorundaydı. Gerek yeniden bir yere atanabilmek, gerek bir yıl içinde olanakların elverdiği ölçüde masraflarını karşılayabilmek, ne yazık ki pek çok kadıyı rüşvetçiliğe itmiş ve bu hastalık yargı örgütünü iyice yozlaştırmıştır. ÜÇÖK-MUMCU, **a.g.e.**, s.232.

²⁹ Hak kavramının açıklanması ve temellendirilmesi için, bkz: Mustafa ERDOĞAN, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitapevi, Ankara, 1997, s.130-133.

Hasan Tahsin FENDOĞLU, **Hukuka Giriş**, Mimoza Yayınevi, Konya, 1995, s.28-29.

içindir.³⁰ Yargı bağımsızlığı kavramı ise, en basit anlatımla, yargılama faaliyetleri esnasında, yargılamayı yapan mahkemenin hiç bir etki altında kalmadan karar verebilmesini ifade etmektedir. Alman anayasasında yargı bağımsızlığı üç kavramı kapsamaktadır:

- a) Maddi bağımsızlık: Hakimın maddi bağımsızlığı, idareden emir almamasıdır.
- b) Müessese olarak bağımsızlık.
- c) Şahsi bağımsızlık.

İngiliz hürriyet anlayışının gelişmesinde bağımsız hakimlerin rolü çok büyük olmuştur. “Bir İngiliz, siyaset ve idare organlarından çok hakime güvenir.”³¹ sözü, bağımsız hakimlerin İngiliz hürriyet anlayışının yerleşmesi ve gelişmesindeki önemini çok güzel izah etmektedir. Ülkede yargı bağımsızlığının varolabilmesi için temel şart, o ülkede devletin bağımsız olmasıdır.³² Devlet bağımsız değilse, yargının bağımsızlığından söz etmenin bir manası olmayacaktır. İkinci bir husus ise, yargının etkin olmasıdır. Yargı organları, herhangi bir uyuşmazlığı, uyuşmazlığın olduğu yerde incelemeli, orada kararını vermeli ve daha önemlisi vermiş olduğu kararı etkin bir şekilde icra etmelidirler. Eğer yargı organları karar verdikleri zaman bağımsızlıkları yoksa ve (veya) verdikleri kararları yerine getirme güçleri bulunmuyorsa, o takdirde, kanunlar sadece yazılı metinler olarak anlaşılabilir ve adalete olan inanç sarsılır. Bu durumda, yani adalete olan inancın sarsıldığı bir toplumda ise, “rejimin çürümesi ve kısa bir zaman sonra çökmesi”³³ kaçınılmaz olacaktır.

Günümüzde bağımsız yargı, evrensel hukuksal değerlerin en önemlilerinden biri haline gelmiştir. Zira yargı bağımsızlığı, “hukuk devleti” idealinin de bir parçası, kurucu unsurdur. Hukuk devleti; kısaca, hukuka dayanarak ve hukuk sayesinde varolan devlet-yönetim demektir. Bu ilke veya ideal, devletin hukuk çerçevesine alınmasını, hukukla bağlanmasını ve yönelimde keyfiliğin yerine kuralların egemen olmasını gerektirir. Bu yönüyle hukuk devleti, “polis devleti” nin zıddıdır.³⁴

Bağımsız yargı ve hukuk devleti bahsini kapatmadan önce belirtilmesi gereken iki önemli nokta daha bulunmaktadır: Birincisi, “hukuk devleti” demek, hukuku olan devleti değil, hukukun egemen olduğu devleti ifade etmektedir. Her ülkede şöyle veya böyle bir “hukuk” sistemi bulunmaktadır. Ancak bu, hukuk devleti ideali için yeterli değildir. Önemli olan varolan hukukun devlete hâkim olması, devletin o hu-

³⁰ Hasan Tahsin FENDOĞLU, **Yargı Bağımsızlığı**, Beyan Yayınları, İstanbul, 1995, s. 23.

³¹ FENDOĞLU, **a.g.e.**, s. 33.

³² Günümüzde dünyada yaşanmakta olan, siyasal ve ekonomik dönüşüme paralel olarak, “Bağımsızlık” kavramı da değişime uğramış, devletler arasındaki ilişkilerde eski, mutlak bağımsızlık kavramının yerini “karşılıklı bağımlılık (interdependence)” almıştır.

³³ FENDOĞLU, **a.g.e.**, s.33.

³⁴ ERDOĞAN, **a.g.e.**, s.71.

kukla bağılı olmasıdır. İkinci önemli nokta ise, varolan hukukun herhangi bir hukuk anlamına gelmediğidir. “Çünkü pozitif olarak yürürlüğe konmuş ve devletin yaptırım gücü ile desteklenmiş normlar sistemi anlamında her devletin bir “hukuk”u vardır. Ama böyle bir hukuk; pekâlâ devleti sınırlamak yerine, varolan iktidar yapısına yasallık kazandıran, hak ve adalet gibi evrensel ideallerle pek ilgisi bulunmayan bir yasalar sistemi niteliğinde olabilir. Oysa bir hukuk devletinde egemen olması gereken hukuk vatandaşlar için hukuk güvenliği sağlayan ve evrensel standartlarla uyumlu bir hukuktur.”³⁵

OSMANLI DEVLETİNDE YARGI

Osmanlı Devleti, müslüman bir devletti ve hukuk sisteminin temelini İslam Hukuku teşkil etmekteydi. Bu nedenle, Osmanlılar devletlerini kurar kurmaz ilk önce yargı örgütünü klasik İslam modeline uygun bir biçimde geliştirmeye başladılar.

Osmanlı Devletinde, yargı örgütü, doğrudan doğruya merkeze bağlıydı ve ülkenin en küçük yerleşim birimlerine kadar götürülmüştü. Yargı örgütünün en küçük birimi “kaza” idi. Bir kadının görev yaptığı, yetkilerinin yürürlükte olduğu yere kaza denir. Bu bölümlere öylesine önem kazanmıştır ki, ileride yönetim örgütünün de temel birimi haline gelmiş ve bu usul günümüze kadar devam etmiştir. (kaza=ilçe)

Osmanlı Devletinde de, diğer Türk-İslam devletlerinde olduğu gibi, en önemli yargı organı kadılardır. Kadı, İslamiyetin ve dolayısıyla devletin sembolü olarak görülüyor, böylece fethedilen yerde kadı'nın çalışmaya başlaması, o yerin Osmanlı egemenliğine girdiğinin kanıtı sayılıyordu.³⁶ Yargı organlarının bir diğer önemi, sadece yargı faaliyetlerini yerine getirmekle kalmamaları, aynı zamanda adalet hizmetlerinin dışında birtakım işleri de yerine getirmeleriydi. Örneğin “kadı”, ulemeden olması sebebiyle, bulunduğu yerde “İslam Devleti”nin temsilcisi sayılır, bu nedenle devletten gelecek her türlü buyruğu yerine getirir, denetlemeler yapar, ordunun gereksinimlerini karşılar, ayrıca bulunduğu kazanın belediye hizmetlerini de yürütürdü.³⁷

OSMANLI DEVLETİNDE YARGI BAĞIMSIZLIĞI

Yargının bağımsızlığının korunması üç ana başlık altında incelenebilir:

1- Yargı Bağımsızlığının Yasamaya Karşı Korunması

Günümüz hukukunda yasama faaliyetleri denilince kastedilen, ya kanunlar ve-

³⁵ ERDOĞAN, a.g.e., s. 71-72.

³⁶ ÜÇÖK-MUMCU, a.g.e., s. 229.

³⁷ Osmanlı Devletinde yargı örgütü hakkında geniş bilgi için bkz:

CİN-AKGÜNDÜZ, a.g.e., s. 268-283.

ÜÇÖK-MUMCU, a.g.e., s. 226-232.

ya parlamento kararlarıdır. İslam hukukunda ise yasama faaliyetleri farklı bir şekilde düzenlenmiştir. İslam hukukunun dört temel kaynağı bulunmaktadır: Bunlardan en önemlisi Kitap, yani Kur'an-ı Kerim'dir. Daha sonra ise Sünnet gelmektedir. Bütün temel konular, bu iki kaynağa dayanılarak düzenlenmiştir ve bu kaynaklara aykırı olarak herhangi bir düzenleme yapılması mümkün değildir.

Diğer kaynaklar ise İcma-ı Ümmet (belli bir konuda İslam müctehitlerinin konsensüsü) ve Kıyas'tır. İslam tarihi boyunca, bu dört kaynağın öncülüğünde yasama faaliyeti yapılmıştır.³⁸

Yine İslam tarihine bakıldığında, tarihteki bütün İslam devletlerinde çeşitli adlar altında, aynı zamanda yasama görevi de gören birtakım meclislere rastlamaktayız. (Şura Meclisi, Divan-ı Hümayun, Divan-ı Ahkam-ı Adliye, vb. gibi.) Ama kaynağı ve yapılanma tarzı nasıl olursa olsun, bütün bu yasama meclisleri belirtilen kaynaklarla bağlıdır, ancak bu kaynakların belirlediği sınırlar dahilinde görev yapabilirler.

Görüldüğü gibi, İslam Hukukunda gerek yasamanın, gerekse yargının üzerinde, onların görev sahasını belirleyen ve sınırlayan dört temel kaynak bulunmaktadır. "Yargının faaliyet alanının, müdahaleden azade olduğu bizzat bu temel kaynaklardan sadır olduğuna göre; bu yetkiler yargı için temel hak sayılır ve bu haklar ne bireyler, ne toplum, ne de devlet tarafından ihlal edilemez. Zira bu hakları nasslar vermiştir. Diğer kuvvetler bu hakları kaldıracak kuvvete hukuki anlamda sahip değildirler. Kısacası, yasama kuvveti, yargı kuvvetinin bağımsızlığına engel olamaz, aksi takdirde kendi varlığıyla çelişkiye düşer."³⁹

2- Yargı Bağımsızlığının Yürütmeye Karşı Korunması

Yürütmenin elindeki imkânların yasamadan fazla olması, yargıyı, yürütmeye karşı korumak zorunluluğunu doğurmuştur. Tarihte bütün baskıcı, despotik ve totaliter yönetimler; yargının yürütmeye karşı korunmadığı, yargının yürütmenin emrine koşulduğu dönemler olarak karşımıza çıkmaktadır. Osmanlı yargılama sisteminin en önemli organı olan kadı'nın yargılama gücü ve bağımsızlığı Osmanlı yönetim sisteminin de ana prensiplerinden biri olmuş ve kadı ile vilayet yöneticileri arasında hassas bir denge kurulmasına özen gösterilmiştir. Vali ile kadı arasında ast-üst ilişkisi yoktur.⁴⁰ Kadı'nın vermiş olduğu bir hüküm, padişahın, diğer sivil ve askeri

³⁸ Günümüzde de, hukuk sistemlerini İslam Hukukuna dayandırdıkların iddia eden devletler, bu kaynakların ışığında hukuk üretimi yapmaktadırlar. Ancak üretilen ve uygulanan hukuk, ülkeden ülkeye oldukça fark göstermektedir. Örneğin, İran İslam Cumhuriyeti'ndeki hukuk uygulamaları ile, Afganistan'da Taliban yönetiminin uygulamaları arasında çok ciddi farklar gözlemlenmektedir.

³⁹ FENDOĞLU, a.g.e., s. 180-181.

⁴⁰ FENDOĞLU, a.g.e., s. 189-190.

otoritelerin baskısından uzaktır. İslam Hukukunu ilgilendiren bir konuda karar verme yetkisi, yöneticilerin değil, kadı'nındır.

Peki kadıları denetleyecek herhangi bir mekanizma yok mudur? Kadı, aklına eseni yapan ama bunun karşılığında hiçbir sorumluluğu bulunmayan, hiçbir müeyyide ile karşılaşmayan başına buyruk bir kişilik midir? Elbette hayır.

Osmanlı Devletinde halk, kadı'nın davranışlarını, padişaha şikâyet etme hakkına sahipti. Eğer padişah, bir kadı'nın hakkını kötüye kullandığına veya görevini yapmadığına kanaat getirirse, o kadıyı, hukuki ve cezai müeyyidelere tabi tutmaktaydı. Bahaeddin YEDİİLDİZ'a göre; "kendilerinden şikâyet edilen kadılar, takibata uğrar, suistimalleri görülenler cezalandırılır, hatta idam edilirlerdi."⁴¹

3- Yargı Bağımsızlığının Yargıya Karşı Korunması

Yargının bağımsız olabilmesi için bir diğer şart da, yargılamayı yapan organların, diğer yargılama organları karşısında da bağımsız olabilmeleri şartıdır. Bu konuda Osmanlı uygulamasında şu noktaların altı çizilebilir:

Osmanlı yargı sisteminde kadı, padişahın talimatnameleri ile bağlıdır. Ancak padişah talimatnameleri de pozitif hukuka, yani örfi ve şer'i hukuka uygun olmalıdır. Osmanlı yargısında bir diğer önemli konu da, bir mezhebin görüşünden yararlanılarak, bir başkasının hakkının ihlal edilmesine izin verilmemesidir. Bir mezhebin gösterdiği kolaylıktan istifade ederek, kadı kararı da alarak, bir başkasının hakkı ihlal edilemez.⁴²

İslam hukuku ve tabii ki Osmanlı uygulaması, yasama açısından, daha önce belirtilen kaynakların sınırlamaları dahilinde, kadıyı çok önemli yetkilerle donatmıştır. Bunlardan biri de kadı'nın içtihat hürriyetidir. Kadı, önüne gelen bir uyuşmazlığı çözüme kavuştururken, daha önce buna benzer davalarda verilmiş olan hükümlerle hiçbir şekilde bağlı değildir. Kadı, benzer olaylarda daha önce verilmiş olan içtihatlara göre değil, elindeki somut olayın koşullarına en uygun olacak içtihada göre karar verebilme hakkına sahiptir. Kadı'nın önceki içtihatlara, kural olarak bağlı olmaması, aynı zamanda kadı'nın içtihadını değiştirebilme hürriyetine sahip olması hakkım da doğurmuştur. Çünkü, daha önce aynı konuda bir içtihada uymuş olan kadı, zaman aradan geçip de ortam ve koşullar değişince, içtihada bağlı olmama kuralına dayanarak, kendi içtihadını da değiştirebilecektir.⁴³

⁴¹ Aktaran: FENDOĞLU, a.g.e., s. 192.

⁴² FENDOĞLU, a.g.e., s. 197.

⁴³ Yargı Bağımsızlığı konusu elbette bu kadarla sınırlanır. Daha geni bilgi için bkz: ARMAĞAN, a.g.e., s.58, 149, 150, vd. FENDOĞLU, a.g.e., s. 235-288.

DEĞERLENDİRME

Yargı bağımsızlığının teorik kapsamı irdelendikten sonra, bunun uygulamaya yansımaları hakkında şu noktaların altı çizilebilir:

Yargı bağımsızlığının yasamaya karşı korunmasından söz edilirken, İslam Hukukunda yargı ve yasamanın üzerinde, her ikisinin de uymak zorunda oldukları kaynakların varlığı belirtilmişti. İslam Hukukunun bu kaynakları dinsel karakterlidir. Dinler ise, karşımıza her zaman için farklı birer yorum olarak çıktıklarından, bu kaynaklar da, zaman ve mekâna bağlı olarak çeşitli şekillerde yorumlanmış, böylece içerdikleri düzenlemeler konusunda, üzerinde herkesin mutabık olduğu bir zemin yaratılamamıştır. Bu durum, yasamayı elinde bulunduran gücün, kaynakları kendi menfaatleri doğrultusunda yorumlamasına sebebiyet vermiş ve zamanla yargıyı, yasamayı elinde bulunduran güce bağlı hale getirmiştir. Yargı, yasamaya bağlı bir hal alınca ise, yargının bağımsızlığından varlığını iddia etmenin imkânı ortadan kalkmaktadır.

Yargı bağımsızlığının yürütmeye karşı korunması konusunda ise, Osmanlı uygulamasında çok daha büyük zorlukla karşılaşmaktadır. Yürütme organından bağımsız bir yargının varlık kazanabilmesi için; yürütme organlarının işlemlerinin yargı organları tarafından hukuksal olarak denetlenmesi gerekmektedir. Bu meydana; şeriatı devlette temsil eden ulemanın manevi başı olan ve büyük bir saygınlık sahibi Şeyhülislamın, örneğin şeriata aykırı fetva vermeyerek, padişahı denetlemesi düşünülebilir. Ama bu tür bir denetim tarzı, Osmanlı uygulamasında gerçekte işlemiş bir mekanizma değildir. Bilimsel ve dinsel saygınlıkları çok büyük birkaç şeyhülislam dışında⁴⁴ böyle davrananlar yoktur; çünkü padişahın istediği fetvayı vermeyen şeyhülislam derhal görevden atılır ve yerine onun rakibi getirilerek padişahın isteğinin olması sağlanırdı.⁴⁵ Yani fetvanın verilmesini belirleyen temel unsur, dinin ve hukukun kuralları değil, padişahların istekleriydi.

Osmanlı Devletinde, özellikle 17.yüzyıldan sonra, padişahların güçleri azalmıştır. Bunun sonucu olarak bazı padişahlar, ulema ve kapı-kulu askerlerinin isyanları sebebiyle tahtlarını kaybetmiş ve hatta öldürülmüşlerdir.⁴⁶ Bağımsız bir yargı mevcut olmadığından, padişahların tahttan indirilmeleri ve öldürülmeleri de, şeyhüli-

⁴⁴ Dirayetli ve bilgili şeyhülislamlara örnek olarak, Yavuz Sultan Selim döneminin şeyhülislamı Ali Cemali Efendi (ÜÇÖK-MUMCU, **a.g.e.**, s.217) ile Kanuni Sultan Süleyman döneminin şeyhülislamı Ebusuud Efendi (FENDOĞLU, **a.g.e.**, s.91-92) gösterilebilir.

⁴⁵ ÜÇÖK-MUMCU, **a.g.e.**, s.217.

⁴⁶ 36 Osmanlı padişahından, 14'ü tahttan zorla indirilmiş, bunlardan; 2.Osman, İbrahim, 3. Selim ve 4.Mustafa tahttan indirildikten sonra öldürülmüşlerdir. (Genç Osman'ın feci ölümü için bkz: Çetin ALTAN, **Tarihin Saklanan Yüzü**, Afa Yayınevi, İstanbul, Kasım 1994, s. 220-224.

lam fetvalarıyla “hukuka uygun” hale getirilmiştir. Yani; bir padişah tahttayken onun her istediğine hukuka uygunluk fetvası vermekte beis görmeyenler, aynı padişahın tahttan indirilmesine de hukukilik vasfı kazandırmaktan çekinmemişlerdir. Siyasal güç dengelerine bu kadar göbekten bağlı, yürütme organını kim ele geçirirse ona itaat etmeye teşne bir yargı teşkilatının bağımsızlığından söz etmek kanımızca mümkün değildir.

Yargı bağımsızlığının, diğer yargı organlarına karşı korunması hakkındaysa şunlar söylenebilir: Osmanlı yargı sisteminde, kadıların içtihat hürriyetine sahip olmaları, bağımsız yargı anlayışına uygun düşmektedir. Çünkü, bu durumda kadı, daha önceki içtihatlar kendisini bağlamadığından, içtihatlara göre değil, somut olayın verilerine göre bir değerlendirme yapacak ve en uygun çözümü bulacaktır. Ancak bunun bir de olumsuz yönü bulunmaktadır. Şöyle ki: “Her konuda birbirinden farklı pek çok içtihadın bulunduğu düşünülürse ve her yargıcın dilediği içtihatla hüküm vermesi serbestliğine sahip bulunduğu göz önüne alınırsa, adalet işlerinde belirmesi mukadder dağınıklıktan kaçınmanın imkânsızlığı anlaşılar. Bu kural kuralsızlık doğurmuş ve eşit denkleştirici bir adaleti sağlamanın zorlaşmasına yol açmıştır.”⁴⁷

SONUÇ

Osmanlı Devleti, kuruluşundan, Kanuni Sultan Süleyman’ın son yıllarına kadar olan süreçte, “o dönemin en ileri, en medeni, en insancıl devletini kurmuştur. Osmanlı yönetimi, İslam kültürü ile Türklerin devlet kurma alışkanlık ve yeteneklerini birleştirmiş, Kur’an’a dayanan müesseselerle kavramları akılcı bir şekilde kendi gerçekleriyle bağdaştırmış, çağının en güçlü devleti haline gelmiştir.”⁴⁸ Ama 1550’li yıllardan sonra devletin çözülmesiyle birlikte, artık adalet yerini zulme, eşitlik yerini eşitsizliğe bırakmış, halkı, baskıcı ve keyfi uygulamalarla canından bezdiren despot bir yönetim oluşmuş, bununla bağlantılı olarak da bağımsız bir yargı organı ise tesis edilememiştir.

Adaletsizliğin ve eşitsizliğin kol gezmesinin, yargı organlarının yürütmeye bağımlı olmasının en önemli sonucu; bu dönemde sadece sıradan vatandaşların değil, aynı zamanda en güçlü ailelerin, bireylerin ve hatta padişahların bile yaşama haklarının ellerinden alınmasıdır. Bu noktada, yaşama hakkı bağlamında, Osmanlı tarihinde çok tartışılan bir konuya değinmekte fayda vardır: Siyaseten Kati sorunu.

Yaşama hakkı ve adalet duygusu, en azından, usulüne uygun bir şekilde yargılanmadan ölüm cezasına çarptırıl mamayı gerektirirken⁴⁹, Osmanlı Devletinde ise, Fatih Sultan Mehmet’ten sonra “Siyaseten Kati” adı altında, hukukun bütün temel

⁴⁷ MUMCU, **a.g.m.**, s. 457.

⁴⁸ CEM, **a.g.e.**, s. 50.

⁴⁹ TANÖR, **a.g.e.**, s.17.

değerleri ayaklar altına alınmış ve kardeş katli meşrulaştırılmıştır.

Fatih, “Kanunname-i Al-i Osman” adlı temel yasanın 37. maddesinde geçen “Ve her kimesneye evladından saltanat müyesser ola, karındaşların nizam-ı alem için katletmek münasıptır...” hükmü doktrinde tartışılmış ve bazı yazarlar, Fatih’in bu maddesinin uydurma olduğunu iddia etmişlerdir.⁵⁰ Bunlardan biri de Ali Himmet BERKİ’dir. Berki, böyle bir yasanın olmadığını belirterek, “Fatih ayarında büyük ve Müslüman bir hükümdar günahsız masumların öldürülmesini düşünemez bile ..” demektedir. Prof.Dr.Ahmet MUMCU’nun, Berki’ye yanıtı ise, bir tarih dersi niteliğindedir: “Değerli bir hukukçu olan yazarın ciddi olarak böyle bir mütalaa ileri sürmesi gariptir, çünkü Fatih, kardeşi Ahmet’i katlettiği gibi, bundan sonra onun bu hususta koyduğu kesin kurala dayanarak, tahta çıkan Osmanlı hükümdarları, kardeşlerini kati ettirmişti erdir. Sayın Berki’nin bu tarihi gerçeği göz önüne almadan, ciddi olarak ileri sürdüğü iddiasını kabul etmek, tabii ki imkânsızdır.”⁵¹

Siyaseten kati uygulamasının nasıl dehşetengiz bir tablo ortaya çıkardığını daha iyi anlayabilmek için, birtakım bilgilerin verilmesi yararlı olabilir:

- * Fatih Sultan Mehmet döneminde, 2. Mahmut dönemine kadar geçen süre içinde tam 44 tane vezir-i azam idam edilmiştir.
- * Ortalama olarak her sekiz yılda bir, bir vezir-i azam idam edilmiştir.
- * Fatih yasası uyarınca öldürülen şehzadelerin tam sayısı bilinmemektedir. Ama uygulamanın keyfiliğini ve yozluğunu göstermek açısından bir-iki örnek vermek gerekirse, şunlar hatırlanabilir:
 - Fatih, iki yaşındaki kardeşi Ahmet’i öldürtmüştür.
 - 3. Murat’ın boğdurttuğu şehzade sayısı beştir.
 - 3. Mehmet, tahta çıkar çıkmaz ondokuz erkek kardeşini boğdurtmuştur.

Bütün Osmanlı padişahları arasında en çok kardeş öldürme rekoruna sahip olan 3.Mehmet, ayrıca boğdurtmuş olduğu iki ergin şehzadeden hamile kalmış olan yedi cariyeyi denize attırmış ve bir de 16 yaşındaki büyük oğlu Şehzade Mahmut’u da boğdurtmuştur.⁵²

Sadece, “Siyaseten Kati” uygulamalarının incelenmesi bile, Osmanlı yönetiminde; yargının, yürütmeyi elinde bulunduran kuvvete bağımlı olduğunu gösterecektir. Eşitlik ve adaletin hakim, yargının bağımsız olduğu bir yönetimde böyle dehşet tablolarının yaşanmayacağı aşîkârdır. Sonuç olarak ifade etmek gerekir ki; İs-

⁵⁰ Ali Himmet Berki ve Ahmet Akgündüz gibi yazarlar, bu iddiayı seslendirmektedirler.

⁵¹ Aktaran: ALTAN, **a.g.e.**, s. 172.

⁵² Daha geniş bilgi ve rakamlar için bkz: ALTAN, **a.g.e.**

lam-Osmanlı Hukukunda, adalete, yargı bağımsızlığına ve eşitliğe teorik anlamda çok büyük önem verilmiş, ama tüm bu ideallerin somut yaşama yansımaları sağlayacak olan kurumsal düzenlemelere gidilmemiştir. Bu nedenle Osmanlı uygulamasında bir bütün olarak hukuk yaşamı, arzu edilenlerin tam tersi sonuçları doğurmuştur.

KAYNAKÇA

- ALTAN, Çetin: **Tarihin Saklanan Yüzü**, Afa Yayınları, İstanbul, Kasım 1994.
- ARAL, Vecdi: **Hukuk Felsefesinin Temel Sorunları**, Filiz Kitabevi, İstanbul 1992.
- ARAL, Vecdi: Hukuki Değer Olarak Adalet, Çağdaş Hukuk Felsefesi ve Hukuk Kuramı İncelemeleri içinde, **Hukuk Felsefesi ve Sosyolojisi**, Arkivi Yayınları 1 İstanbul, Mayıs 1997, s. 329-363.
- ARMAĞAN, Servet. **İslam Hukukunda Temel Hak ve Hürriyetler**, Diyanet İşleri Bşk. Yay., Ankara, 1992.
- CEM, İsmail: **Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi**, Cem Yayınları, İstanbul, 1995.
- CİN, Halil- AKGÜNDÜZ Ahmet: **Türk Hukuk Tarihi**, Timaş Yay., İstanbul, 1990.
- ERDOĞAN, Mustafa: **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1997.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin: **Hukuka Giriş**, Mimoza Yay., Konya, 1995.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin: **Hukuk Tarihimizde Temel Haklar**, Mimoza Yay., Konya, 1994.
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin: **Yargı Bağımsızlığı**, Beyan Yay., Şubat 1996.
- KEYMAN, Selahattin : **Hukukta Bir Tanım Denemesi**, ÇHFHKİ içinde., s. 182-203.
- MUMCU, Ahmet: **Günümüzdeki Türk Hukuk Uygulamasında Adalet Kavramının Yeri** ÇHFHKİ içinde, s.458-471.
- MUMCU Ahmet-ÜÇÖK, Coşkun : **Türk Hukuk Tarihi**, AÜHF Yay., Ankara, 1982.
- ÖKTEM, Niyazi: **Devlet ve Hukuk Felsefesi Akımları**, Der Yay., İstanbul, 1993.
- SUNGURBEY, İsmet : Hak Nedir?, ÇHFHKİ içinde, s. 151-159.
- TANÖR, Bülent: **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, Der Yay., İstanbul, 1992.

TURKISH REPUBLIC DURING ATATÜRK

Assistant Professor Dr. İdris BAL

1. INTRODUCTION

The development of the Turkish Model has its roots in the Ottoman period, when European style bureaucracy and institutions for administration were put into place. After failing to conquer Vienna in 1682, the Ottoman empire began to question the efficiency of its army, education and all administrative structures, and taking Europe as its example, it began to restructure itself from the last decade of the 18th century onwards. Similar to Western models, the Ottoman Empire created ministries of interior affairs, foreign affairs and education. In 1835 the Ministry of Interior Affairs and the Ministry of Foreign Affairs became separate ministries; from 1838 onwards, committees which constituted the origins of the Ministries of Agriculture, Trade, Industry and Public Works were established. In 1834, a postal administration was established and the first telegraph lines started functioning in 1855. In 1840, inspired by the administrative system of France, the law on the administration of Vilayets (provinces) was adopted, and governors who received their salaries from the Central administration were appointed. During the same year, a code of Criminal Law also inspired by the French criminal law, was adopted. In 1840, a State bank, ‘Osmanlı Bankası’ (Ottoman Bank) was established and the first banknotes were printed. In 1841, trade laws were adopted from various Western countries. In 1858, trade courts were reorganised and Land and Sea Trade Laws (resembling French laws) came into force, accompanied with amendments to the Land and Criminal Laws in 1861. In 1863, ‘Şura-i devlet’ (the Administrative Court) was established in order to deal with administrative cases. In 1870, the first part of ‘Mecelle-i Ahkam-ı Adliye’ (the modified Civil Law) was published. In 1863, Galatasaray Lycee, and Robert College, where French and English were the languages of instruction respectively, opened. New railway lines were constructed in the European and Anatolian parts of the Empire, and the first railway line started to function between İzmir and Aydın in 1867. In order to encourage trade, private banks and insurance companies were established. However, although Ottoman empire attempted to keep unity of the empire by means of these reforms, the

empire ended after the failure in first World War and in this consequence nationalism played very important role as nations constituting the empire preferred to establish their own national State rather than being subject to Ottoman empire. Turks were forming the core of the Empire and under the leadership of Atatürk, Turks also established their own national State. After the First World War and the foundation of the Turkish Republic (1923), Mustafa Kemal¹ took into his close circle those intellectuals who were pro Western, and their presence helped him to accelerate, and in some cases to finalise the reforms which had already started during the last years of the Ottoman Empire². This article analyses the formation of Turkish republic under the leadership of Atatürk. To this end, Social and Legal reforms, Definition of "Turkishness", Attempts at a Multi - party system, Foreign Policy During Atatürk, Economic Reforms are analysed respectively.

2. SOCIAL AND LEGAL REFORMS

The social and legal reforms of Mustafa Kemal³ and his colleagues were concerned with separating religion and State on all fronts. This was necessary in order to create a civic society resembling that of Western democracies and to this aim the Sultanate was abolished in November 1922 followed by the Caliphate in 1924. The new Constitution of 1924 ratified by the Grand National Assembly, declared Turkey a Republic and sovereignty as belonging unconditionally to the nation. Although the 1924 version of the Constitution accepted İslam as the State religion, this article was revoked in 1928. The principle of secularism was inserted into the Turkish Constitution with an amendment made in 1937.⁴ Meanwhile, religious courts were abolished, Islamic law was abandoned, religious orders were outlawed, religious schools were closed, and the entire education system was placed

¹ For more information about Atatürk, see Patrick Kinross, "**Atatürk The Rebirth of a Nation**", (London: Weidenfeld & Nicolson, 1993); H.C. Armstrong, "Grey Wolf", (Harmonds- worth: Penguin Books, 1939).

² Ferenc A. Vali, Bridge Across the Bosphorus The Foreign Policy of Turkey. (London: The Johns Hopkins Press, 1971), p.10; and Yüksel Söylemez, "Turkey: Western or Moslem". Turkish Review. Autumn 1992, p. 49. Also, see Aydın Yalçın, "Türk modeli kavramı ve Türkiye'nin iktisadi kalkınmasındaki bazı özellikler" in Türkiye-Azerbaycan ve Orta Asya Cumhuriyetlerinde Demokrasi ve Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci. Yeni Forum Uluslararası 2. Sempozyumu 16- 23 November 1992 Baku, Azerbaycan, (Ankara: Yeni Forum A.Ş. 1993), pp. 9-11. For further details of Westernization in the Ottoman Empire, see Ersin Kalaycıoğlu, and Yaşar Sarıbay, (ed) Türk Siyasal Hayatının Gelişimi. (İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., 1986).

³ For Kemalism, see William M. Hardman, Kemalism: Evolution or Revolution. (Washington: A Dissertation Submitted to the Faculty of the School of Arts and Sciences of the Catholic University of America in Particular Fulfillment of the Requirements For the Degree Doctor of Philosophy, 1990).

⁴ Turkey. (Ankara: Directorate General of Press & information of the Turkish Republic, 1993), p.35.

under the supervision of the Ministry of Education. Western legislation was introduced in all fields drawing on the Swiss civil code, the German criminal law of procedure, and the Italian penal and commercial codes. The Family Code adopted in 1926 made marriage a civil agreement between two consenting individuals and gave women the same rights as men. The lunar calendar of İslam was replaced by the Gregorian calendar and the weekend holiday was moved from the Islamic holy day of Friday to Sunday. During the reforms, the symbolic importance of clothing for İslam did not go unnoticed, and the 'fez', worn by Turkish Muslims as a Symbol of their loyalty to the caliph, was forbidden; European clothing was generally recommended and brimmed hats for men became mandatory. In 1928 a Latin based alphabet was introduced to replace the Arabic alphabet as a part of the language reform which intended to cleanse Turkish of Arabic and Persian syntactic structures and words. In 1932, all prayers, including the call from the mosque, had to be recited in Turkish and not in Arabic, the language of the Koran. In 1934, the law requiring everyone to adopt a surname was passed. Mustafa Kemal himself became Mustafa Kemal Atatürk, 'Father of Turks'.⁵

3. DEFINITION OF "TURKISHNESS "

During the 19th century when it became clear that the empire was collapsing, the Ottoman elite began to search for a 'unifying element' to cease the dispersion of the Empire. Their efforts gave birth to three ideologies; Pan-Ottomanism, Pan-⁶

⁵ For a more detailed account of the social and legal reforms of Atatürk, see for example; Philip Robins, Turkey and the Middle East. (London: Pinter Publishers, 1991); Ava S. Weekes, and Richard V. Weekes, "Turks, Anatolian" in Muslim Peoples, edited by Richard V. Weekes, (London: Greenwood Press, 1978); Kinross, Atatürk The Rebirth of a Nation. op.cit.

⁶ For these ideologies see Yusuf Akçura, Üç Tarz-ı Siyaset. (Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1991); Selhattin Hilov, "Düşünce Tarihi 1908-1980", in Türkiye Tarihi. Çağdaş Türkiye Cilt.4. Edited by M. Tuncay, C. Koçak, and others, (İstanbul: Cem Yayınevi, 1992); Ercüment Kuran, "Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareketleri" in Türk Dünyası El Kitabı Cilt.1. (Ankara: Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü, 1992); Azmi Özcan, Pan-Islamizm: Osmanlı Devleti Hindistan Müslümanları ve İngiltere 1877-1914. (İstanbul: İsam Yayınları, 1992); Halil İnalıcık, "Osmanlı İmparatorluğu'nda Kültür ve Teşkilat", in Türk Dünyası El Kitabı Cilt.1, op.cit.; Cezmi Eraslan, "İkinci Abdül Hamit'in İslam Birliği Siyaseti ve Eğitime Etkileri", in İkinci Abdülhamid ve Dönemi Sempozyum Bildirileri. (İstanbul: Seha Neşriyat ve Ticaret A.Ş., 1992); Metin Hülagu, "İngiliz Belgelerinde Pan- İslamizm ile ilgili Bir Rapor". Türk Dünyası Araştırmaları. No.85, August 1993, Original source is: India Office Library and Records (London), (IOR): L/P&S/20/G 77.; Zekerî ya Kurşun, Yol Ayırımında Türk-Arab İlişkileri. (İstanbul: İrfan Yayınevi, 1992); Ahmad Rustow, "İkinci Meşrutiyette Meclisler". Güney- Doğu Avrupa Araştırmaları Dergisi. No.4-5, 1976; N. Zeine Zeine, The Emergence of Arab Nationalism. (Beirut: Khayats, 1966); N. Zeine Zeine, Arab-Turkish Relations and the Emergency of Arab Nationalism. (Beirut, 1958); Abdulla Mohamed Sindi, The Muslim World and Its Efforts in Pan-Islamism. (A Ph.D. Dissertation Presented to the Faculty of the Graduate

Islamism, and Pan-Turkism.⁶ The aim of pan-Ottomanism was to save the Empire by uniting numerous nations under the name of Ottomanness or Osmanlı.⁷ Non-Muslim nations would be free in their belief and language, and enjoy equal rights with the Müslim population of the empire and they would be represented in the parliament. The goal of Islamism was to unite Islamic peoples of the empire both socially and politically under a single Müslim community.⁸ Pan-Turkism on the other hand aimed at the unity of people of Turkic origins.⁹

During the Tanzimat period (1839-1876,) Ottomanism became State policy. However this policy failed to satisfy the non-Muslim nations of the empire who

School University of Southern California, 1978); Hüseyin Algül, Bir fazilet Devletinin Kuruluşu. (İzmir: Nil Yayınları, 1991); Sultan İkinci Abdülhamid, Siyasi Hatıratım. (İstanbul, 1984); Jacob M. Landau, The Politics of Pan-Islam. (Oxford: Clarendon Press, 1990); İhsan Süreyya Sırma, İkinci Abdülhamid'in İslam Birliği Siyaseti. (İstanbul: Beyan Yayınları, 1990); Faruk Sümer, "Osmanlılar ve Türkler", Türk Dünyası Tarih Dergisi. No.75, March 1993; George Antonius, The Arab Awakening. (London: Hamilton, 1938); Cevdet Küçük, "İkinci Abdülhamit'in Dış Politikası", in İkinci Abdülhamid ve Dönemi Sempozyum Bildirileri, op. cit.; Elie Kedourie, Afghani and Abduh. (London: Frank Cass & Co. Ltd., 1966); Keddie, Nikki R. Sayvid Jamal ad-Din "al-Afghani". (London: University of California Press, 1972); Mehmet Saray, Gaspiralı İsmail Bey. (Ankara: Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü, 1987); Albert Haurani, Arabic Thought in the Liberal Age. (London, 1970); Ömer Faruk Akün, "İkinci Abdülhamit'in Kültür Faliyetlerine Bazı Dikkatler" in İkinci Abdülhamid ve Dönemi Sempozyum Bildirileri, op. cit.; Şükrü Hanioglu, Osmanlı İttihat ve Terakki Cemiyeti ve Jön Türkler 1889- 1902. (İstanbul, 1986); Şerif Mardin. Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908. (İstanbul: İletişim Yayınları, 1989); F. Ahmad. The Young Turks: The Committee of Union and progress in Turkish Politics 1908-1914. (Oxford, 1969); Sylvia G. Haim, Arab Nationalism. (London, 1976); C. Ernest Down, The Origins of Arab Nationalism. (Middle East Institute, Columbia University, November 23-25, 1986); Süleyman Kocabaş, "Birinci Dünya Harbinde Araplar Üzerine İngiliz Oyunları". Türk Dünyası Tarih Dergisi. No.74, February 1993; Bernard Lewis, The Emergence of Modern Turkey. (London, 1961); Kinross, op.cit.: H.C. Armstrong, Grey Wolf. op.cit.: Serge Zenkovsky. Pan-Turkism and İslam in Russia. (Cambridge: Harvard University Press, 1960); F. Çetin Derin, "Osmanlı Devletinin Siyasi Tarihi", in Türk Dünyası El Kitabı Cilt.1, op. cit.: Uriel Heyd, Foundations of Turkish Nationalism. (London: Luzac & Compny Ltd. and The Harvill Press Ltd, 1950); Hasan Tuncay, Ziya Gökalp. (İstanbul: Toker Yayınları, 1978); Ziya Gökalp, Translated by Robert Devereux. The Principles of Turkism. (Leiden: E.J. Brill, 1968); Glenda Fraser, "Enver Pasha's Bid forTurkestan 1920-1922". Canadian Journal of Historv. Vol.23 No.2, 1988; İdris Bal, "Yusuf Akçura, Üç Tarz-ı Siyaset ve Üç Tarz-ı Siyasetteki Türkçülük'ün Varsayımları Üzerine Yorumlar", in Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Kuruluş ve Gelişmesine Hizmeti Gecen Türk Dünyası Aydınları Sempozyumu Bildirileri (23-26 Mayıs 1961. Edited by Abdülkadir Yuvalı, Mustafa Ergunşah, Mustafa Keskin, Aghan Öztürk, (Kayseri: Erciyes Üniversitesi Türk Dünyası Araştırmaları Merkezi Yayınları, 1996); J. M. Landau. Pan-Turkism in Turkey. (London: C. Hurst & Company, 1981).

⁷ Akcura. op.cit.. p.19

⁸ Sindi, op.cit.. p.100.

⁹ Charles Warren Hostler, The Turks of Central Asia. (London: Praeger, 1993), p.143.

continued their separatist activities and demanded their independence. Therefore after Abdülhamid II (1876), pan-Islamism was adopted as the State policy with the aim to salvage at least the Müslim part of the empire. Yet the rise of nationalism among the Müslim people of the empire, was unstoppable as well. Lastly pan-Turkism emerged in the empire¹⁰, and during the First World War, it also was tried as the State policy.

After the collapse of the Ottoman Empire, the First World War and the establishment of the Turkish Republic the population was far more homogenous than the population of the Ottoman Empire. However, there were still some religious minorities, such as various groups of Christians and Jews. Within the Müslim population of Anatolia, there were ethnic differences (for example Turks, Kurds, the Laz, Circassians etc.) and differences of sect. Where as religion united the Sünni Müslim population during the Ottoman Empire, and the absence of a cultural and a religious policy eased the differences between the peoples most of the time, in the new Republic religion and State were separated, and religion, the importance of which was reduced in the State and society, could no longer be a unifying power. Atatürk's solution to the problem was to define an entity called "Turkishness" and urge the citizens to unite around it.¹¹

Although Mustafa Kemal was a nationalist, his nationalism was not based on race, but limited by the boundaries of Turkey and open to all citizens.¹² It was a quick and practical solution to the problems created by the objective to create a new identity and a culture which would cut its ties with the undesirable sections of its past. Now the peoples of the new Republic had to unify around 'Turkishness' which, as defined by Atatürk, emphasised the centrality of a being a Turkish Citizen, and took no account of the origins of its constituent people. Anyone who carried a Turkish passport and called Turkey his/her homeland, was a Türk'. Hence being a Türk was a question of citizenship rather than race¹³, and in theory, Atatürk's

¹⁰ For reasons which caused the rise of Turkish nationalism see for example; Çetin F. Derin, "Osmanlı Devletinin Siyasi Tarihi", in Türk Dünyası El Kitabı Vol.1. (Ankara: Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü, 1992)

¹¹ For the intellectuals who affected Atatürk's thoughts, see Uriel Heyd, Foundations of Turkish Nationalism. (London: Luzac & Company Ltd. and The Harvill Press Ltd, 1950); Kuran, op.cit.: Laszlo Rasonvi, Tarihte Türklük. (Ankara: Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü, 1988); Tuncay, op.cit.; Gökalp, op.cit.; Kinross, op.cit.

¹² Robins, op.cit., p.4.

¹³ Atatürk has been accused of hidden racism and the official argument used by the State against those who accuse him of racism is that, Turkishness in Atatürk's sense was never related to race because two important figures in the foundation of Turkish nationalism who inspired Atatürk were racially non-Turks, namely Ziya Gökalp (ethnically Kurdish) and Tekin Alp (Moiz Kohen; ethnically Jewish). For a sample of this official argument, see Çetin Yetkin, "Atatürk milliyetçiliği ve terror", Yeni Forum. Vol.14, No.286, March 1993, pp.55-56.

nationalism disregarded differences in race and religion. "Proclaiming oneself a Türk thus became a badge of pride and the key to full membership of the State, rather than the social stigma it had been under the Ottomans"¹⁴, and the founder of the Republic called himself Atatürk, 'Father of Turks, and cemented nationhood with the phrase 'Ne Mutlu Türküm Diyene' (Happy is he/she who can cali himself/herself a Türk'), a phrase stili to be found on the walls of important official buildings.¹⁵

4. ATTEMPTS AT A MULTI - PARTY SYSTEM

Although the Cumhuriyet Halk Partisi (Republican People's Party- RPP), which was established by Mustafa Kemal in 1923, remained as the only political party until 1945, during Atatürk's rule other short-lived political parties were established such as Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (the Progressive Republican Party) and Serbest Fırka (the Free Republican Party).

When Atatürk began his reforms after the establishment of the new republic, these were not realised without the opposition of his former colleagues. During the Lausanne peace negotiations (20th November 1922 - 24 July 1923), the first uprising against Atatürk took place in Parliament. In order to have a more 'friendly' Parliament during these turbulent times, Atatürk asked the Parliament to dissolve itself on 1 April, 1923.¹⁶ In the new Parliament which replaced the old one, supporters of Mustafa Kemal outnumbered the opposition, and this ensured a suitable basis for the ratification of the Lausanne Peace Treaty (23 August 1923), the declaration of the Republic (29 October 1923) and the abolition of the Caliphate (3 March 1924) without much discussion. Under these conditions, Atatürk's colleagues Kazım Karabekir Pasha, Ali Fuat (Cebesoy) Pasha, Refet Pasha, Rauf (Orbay) and Adnan (Adıvar) left the RPP and on 17 November 1924 established the Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (the Progressive Republican Party). This party had a liberal-democratic program and criticised the authoritarian administration of the Kemalist cadre. On 1 February 1925, the Şeyh Said revolt took place. Following the accusations that the Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası had supported this Kurdish uprising which wanted an İslamic rule, the party was closed on 5 June 1925 and its members were taken to court.¹⁷

¹⁴ Robins, *op.cit.*, p. 5

¹⁵ Tim Hindle, "Young Turks", in *The World in 1994*. (London: The Economist Publications, 1993), p. 59

¹⁶ For opposition to Atatürk during the First Parliament, see for example; Cemil Koçak, "Siyasal Tarih", in *Türkiye Tarihi, Çağdaş Türkiye Cilt.4*, Edited by M. Tuncay, C. Koçak, and others, *op.cit.*: Mustafa Erdoğan, "Türkiye'de Demokrasiye Geçiş Deneyimi (1945-1950)", in *Türkiye-Azerbaycan ve Orta Asya Cumhuriyetlerinde Demokrasi ve Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci*. (Yeni Forum Uluslararası 2. Sempozyumu 16-23 Kasım 1992, Baku, Azerbaycan, Ankara: Yeni Forum A.Ş., 1993).

¹⁷ Erdoğan, *op.cit.*, p.112.

A second attempt at a multi-party system took place in 1930, and in contrast to the previous one, this time Atatürk played a vital role in the establishment of an opposition party. Mustafa Kemal had his reasons for creating an official opposition. Firstly, in the Western democratic countries, as Kinross points out, "Turkey's one-party system was seen as a sign of her inferiority to the West. He [Atatürk] had been stung by the criticism of European writers that the Turkish system, though Western in form, was Eastern in practice".¹⁸ It was naturally disturbing for a man who advocated democracy to be criticised for being anti-democratic. Atatürk is reported to tell his friend Fethi (Okyar), "I do not want to die without bringing the regime of personal rule in Turkey to a close. I want to create a liberal Republic".¹⁹ Atatürk claimed that the administrative tradition of the Turks was familiar with democracy. İnönü cites him as saying "in the early history of the Turkish nation, through their famous councils and electing heads of the States in these councils, Turks proved that they were strongly attached to democratic ideas. However, in the later period of our history, Padişahs headed Turkish States and they left these (democratic) principles and became despotic".²⁰ He also criticised anti-democratic ideologies and underlined the superiority of democracy in several of his speeches, for example, "According to us, in our understanding, popular governmental administration is possible through democracy".²¹ Secondly, in the 1930s, opposition to Atatürk's reforms was increasing and discontent was not helped by economic stagnation. The opposition had to be kept under control and under these circumstances, Atatürk asked his friend and Prime Minister, Fethi (Okyar), to establish an opposition party²², and Serbest Cumhuriyet Fırkası (Free Republican Party) was established on 12 August 1930 under the spiritual protection of Mustafa Kemal. However, the life of this party was to be short. It was wrongly perceived as a truly opposition party and the citizens of Turkey rushed to support it. Although support came from all sections of the society, the presence of a large conservative mass among its members was significant. To complicate matters, members of the Republican People's Party tried to create the impression that their colleague Fethi Okyar was in actual opposition to Mustafa Kemal. Okyar unwillingly closed his party on 7 November 1930.²³ This was the last attempt at a multi-party system during the life of Atatürk.

¹⁸ Kinross, *op.cit.* p.450.

¹⁹ *İbid.* PP- 450-455.

²⁰ Afet İnönü, *M. Kemal Atatürk'ten Yazdıkları*. (İstanbul. 1971), p. 69.

²¹ *İbid.* PP- 74-77.

²² Erdoğan, *op.cit.* p. 112 and Kinross, *op.cit.* pp. 450-451.

²³ Erdoğan, *op.cit.* p.112.

5. FOREIGN POLICY DURING ATATÜRK²⁴

Although the Ottoman empire was weakened at the beginning of the twentieth century, it was still one of the big powers, and the new Republic had to learn to adjust itself to being a secondary power after an Imperial past. Also, in contrast to the Ottoman Empire, it had defined itself as a part of the Western civilisation. Hence, the desire to be a part of the Western scheme of things, while accepting a less glorious role in international affairs began to shape the foreign policy of Turkey after 1923.²⁵

During the 1930's, there were other one-party regimes and leaders like Atatürk but there were significant differences between Atatürk's foreign policy and theirs. Unlike Hitler, Mussolini and Stalin's policies, Kemalist foreign policy was essentially pacifist, nourishing non territorial or political ambitions at any other country's expense. As Kinross points out, peaceful co-existence, "Peace at home and peace in the world" were Mustafa Kemal's watchwords. Atatürk had no plans to reconquer former Ottoman lands and his foreign minister defined his country's policy, by stating: "Turkey does not desire an inch of foreign territory, but will not give up an inch of what she holds".²⁶ The main desire of Turkey was only its territorial integrity and freedom.²⁷

The resolution of "not giving up an inch" of what Turkey holds was an important feature of Turkish foreign policy. Its origins are in the resolution of 'Misak-ı Milli' (the National Pact of 1920) an oath taken by the members of the last Ottoman parliament to protect the borders of the Ottoman Empire as of 17 February 1920 including Mosul and Aleppo (Haleb), which were within the borders of the Ottoman Empire. However, the Arabic people living in these lands would decide their future (self determination), and for Kars, Ardahan and Batum there would be plebiscite. The Pact also decided that İstanbul, as the Capital city of the Islamic Caliphate and the Ottoman Empire had to be under full security and the rights given to minorities would be adjusted according to the right given to the Müslim minorities in other countries. The National Pact was issued during the Erzurum Congress of the Turkish nationalist resistance movement between 23rd July and 6th August 1919 under the presidency of Mustafa Kemal and it was rectified during the Sivas

²⁴ For the details of Turkish Foreign Policy between the years 1919 to 1939 see, for example; Fahir Armaoğlu, *20.Yüzyıl Siyasi Tarihi 1914-1980*. (Ankara: Türkiye İş bankası Kültür Yayınları, 1988), pp.307-360.

²⁵ Selim Derinçil, "*Turkish Foreign Policy Since Atatürk*", in *Turkish Foreign Policy*. Edited by Clement H. Dodd, (London: The Eothen Press, 1992), p.I.— 1 Dipnot Sonu]

²⁶ Kinross. *op.cit.* p.458.

²⁷ *Ibid.*

Congress between 4th and 13th September 1919.²⁸ However, after the Lausanne treaty (24 July 1923) Hatay (Alexandretta), Mosul and Kirkuk were left outside the borders of Turkey. In 1924, the Şeyh Said revolt (1 lth February-12th April 1925) hindered Mustafa Kemal's plans to reunite Mosul with Turkey but Hatay was reunited with Turkey in 1939, one year after Atatürk's death.²⁹ In other words. "Peace at home, peace in the world" was not a passive policy; it meant that there would be peace after the borders decided by the 'Misak-ı Milli' were achieved although this did not necessarily mean armed struggle and peaceful Solutions were to be preferred. And indeed, the Montreux Treaty (20th July 1936) which changed the status of the straits; boundary treaties with the USSR; attempts to balance Hitler and Mussolini in the West with the Balkan pact (9th February 1934) and in the East with the Saadabad Pact (9th July 1937) were the important achievements of the new foreign policy during the time of Atatürk.

6. ECONOMIC REFORMS

It is apparent that Atatürk was well aware of the importance of economy in safeguarding the sovereignty of a State. This stance is clearly indicated by some of his statements. For example; "A nation's absolute independence can only be achieved through a combination of sovereignty of the nation with that of the economy.... However grand political and military victories may be, they do not make an impact if they are not merged with economic ones", or, "We have to give absolute priority to the economic matters of our newly born Turkish republic, if we desire to reach the level of contemporary civilisation. This age, no doubt, is an age of economy".³⁰

During Atatürk's rule, the economic policy of the State changed twice. Between 1923 to 1930, Atatürk followed a more liberal economic policy and main economic decisions were aimed at spreading private ownership of land, appropriating land for landless farmers and migrants, extending State credit for Capital accumulation in agriculture, promoting private enterprises, protecting domestic production by customs policies and refraining from external borrowing. Alongside new legislation such as the industry promotion law, the law protecting the value of the Turkish

²⁸ Nevzat Kösoğlu, *Türk Dünyası Tarihi ve Türk Medeniyeti Üzerine Düşünceler*. (İstanbul: Ötüken Neşriyat A.Ş.), pp.733-734; Tanık. Zafer Tunaya, "Osmanlı İmparatorluğundan Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Rejimine Geçiş", in *Türk Siyasal Hayatının Gelişimi*. Edited by Ersin Kalaycıoğlu and Ali Yaşar Sarıbay, (İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1986), p.300.

²⁹ Armaoğlu. *op.cit.* pp.348-351: Hasan Celal Güzel, "21. Asır Türk Asrı Olacaktır". *Yeni Türkiye*, Vol.1, No.3, March-April 1995, p. 121.

³⁰ Hami Kartay, "The Past, Present and Future of Turkish industry", *Turkish Review*. Spring 1989, Vol.3, No.15, p. 62.

currency and the Civil and Trade Codes, organisations like the Central Bank (Merkez Bankası), Agricultural Bank (Ziraat Bankası), Business Bank (İş Bankası), Industry and Mining Bank (Sanayi ve Madencilik Bankası), Chambers of Trade and Commodity Exchanges and Agricultural Credit Co-operatives were established, and agricultural, industrial and population censuses were carried out. The building of railways was given priority and the total length of the rail networks rose from 4,138 km to reach 5,638 km by 1930. During this period, agricultural output increased by 58% and in 1930, for the first time, foreign trade yielded a surplus.³¹

Despite these positive developments of the first period, during the 1930s, private enterprise was unable to speed up the industrialisation process.³² There was an insufficiency of Capital accumulation and a lack of initiative and management ability in the private sector. The fact that the farmers were not trained and willing to abandon traditional ways of production did not help the situation.³³ Moreover, the world economic crisis that erupted in 1929 reduced the prices of Turkey's main products, (such as wheat, cotton, tobacco and other agricultural produce) which in turn led to a reduction in income for large masses of the population. In order to combat poverty, public institutions were established to buy up the agricultural produce, and by doing so to stabilise the prices. Although Atatürk tried to promote the idea that industrialisation was the key to catching up with the developed States, the private sector was not able to achieve this aim in the period until 1930. The solution was for the State to come to the aid of the private sector. Some economists, for example Okyar, claim that in Atatürk's thoughts, etatism (state control) was a temporary instrument of economic policy in order to save Turkey from the negative effects of the 1929 world economic crisis, and to speed up economic development.³⁴ For whatever the reason, a mixed economic policy, which placed considerable emphasis on the role of the State was adopted, where the State institutions would act as if they were private companies seeking benefit.³⁵

After the adoption of a mixed economic system, five year plans, which covered only industry were prepared. The first five-year industrial plan which was in force

³¹ "Turkish Republic on its 70th anniversary", *Turkish Review*. Summer 1993, Vol.7, No.32, pp .15-16.

³² Kartay, *op.cit.*, pp.64-65.

³³ Osman Okyar, "Türkiye'de Sistem Arayışları (1930-1980) ve Sonuçları", in *Türkiye-Azerbaycan ve Orta Asya Cumhuriyetlerinde Demokrasi ve Piyasa Ekonomisine Geçiş Süreci*. Yeni Forum Uluslararası İkinci Sempozyumu 16-23 Kasım 1992, Bakü, Azerbaycan, (Ankara: Yeni Forum A.Ş., 1993), p.27; and "Turkish Republic on its 70th anniversary". *op.cit.*, p. 16.

³⁴ Okyar, "Türkiye'de Sistem Arayışı (1930-1980) ve Sonuçları", *op.cit.*, pp. 26-27.

³⁵ The public sector and the command economy would later become persistent and it would continue until the 1980s with the will of those who gained political and bureaucratic benefits from it.

in 1934, aimed to design industrial operations in accordance with local and natural resources, basic consumer needs, raw material availability and manpower resources. For the duration of the plan, the growth rate was 9%. Although a second five-year plan was introduced in 1939, the Second World War hindered its application. In summary, from the beginning of the Turkish Republic to the death of Atatürk in 1938, around seventeen industrial establishments were built, such as paper, iron and Steel mills and in particular facilities for producing sugar, cloth and thread. Also, in order to improve the transport network within the country, new railway lines were constructed, and this was not an achievement to be undermined in such a short period of time.³⁶

7. CONCLUSION

The process of Westernization which began during the Ottoman Empire in the shape of legal and social reforms, formed the basis for Atatürk and his intelligentsia to formulate Turkish republic between 1923 and 1938. The new State was established on a secular basis, and various social, cultural and legal reforms were introduced to ensure the Westernization of both the administrative structures of the State and of the social framework. Turkishness' was introduced and the teachings of Atatürk were used in the struggle to create a new identity and ideal for the peoples of the young Republic. Although Atatürk wanted to bring the regime of personal rule in Turkey to a close and create a liberal Republic, attempts for multi-party system {Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası (the Progressive Republican Party) and Serbest Fırka (the Free Republican Party)} were not successful and the Cumhuriyet Halk Partisi (Republican People's Party- RPP), which was established by Mustafa Kemal in 1923, remained as the only political party until 1945. The transition to a multi-party system did not happen until 1946. Following 1950 elections, the Democrat Party came to power bringing an end to the one-party rule, which had prevailed in the country since the establishment of the Republic in 1923. In terms of foreign policy, for peaceful co-existence, "Peace at home and peace in the world" were Atatürk's watchwords. Unlike Hitler, Mussolini and Stalin's policies, Kemalist foreign policy was essentially pacifist, nourishing non territorial or political ambitions at any other country's expense. At the same time, "Peace at home, peace in the world" was not a passive policy; the Montreux Treaty (20th July 1936), boundary treaties with the USSR, Balkan pact (9th February 1934) and the Saadabad Pact (9th July 1937) were the important achievements of the new foreign policy during the time of Atatürk. Atatürk was also aware of the importance of economic development to ensure sovereignty. Between 1923-1930 a liberal economic policy was followed; in 1930 a mixed economic policy placing

³⁶ Kartay, op.cit., pp. 64-65. For the Turkish economy from the beginning to 1980s see; Osman Okyar, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi*. (Ankara: Akbank Yayınları, 1980).

considerable emphasis on the role of the State was adopted, and it continued until 1980s with the exception of the Democrat Party's attempts at liberalisation. During the reign of Atatürk, main steps were taken for industrialisation and economic development; new legislations, establishing new organisations like the Central Bank (Merkez Bankası), Agricultural Bank (Ziraat Bankası), Business Bank (İş Bankası), Industry and Mining Bank (Sanayi ve Madencilik Bankası), Chambers of Trade and Commodity Exchanges and Agricultural Credit Co-operatives, carrying out agricultural, industrial and population censuses, building around seventeen industrial establishments such as paper, iron and Steel mills and in particular facilities for producing sugar, cloth and thread, constructing new railway lines. These were important achievements and prepared a suitable base for Turkey's economic development.

In brief, Atatürk attempted to establish a democratic republic based on what he perceived to be Western values.³⁷ In this context, Robins points out that "Atatürk had a strong vision of what the values and norms of that State should be: it should be independent, modern, industrialised, Europe-oriented, secular, Turkish and based almost exclusively on the territory of Anatolia"³⁸ He achieved his objective by establishing Turkish republics in 1923 and he is adored by the masses as a hero, the Father of the State. It is not possible to think of the new Turkish State and any of its institutions as separate from Atatürk. In general, the peoples of the Republic are a united whole, as incidents in South East Anatolia indicated, all ready to devote their lives to the continuation of the State, and all proud to be Citizen of Turkish republic.

³⁷ Yılmaz Altuğ, "Atatürk and the Building of a Modern Nation State". Turkish Review, Vol.5, No.25, Autumn 1991, pp.25-39

³⁸ Robins. op.cit. p. 4.

TURKISH SUMMARY (TÜRKÇE ÖZET) ATATÜRK DÖNEMİNDE TÜRKİYE CUMHURİYETİ

Osmanlı zamanında hukuki ve sosyal reformlar şeklinde başlayan batılılaşma süreci Atatürk ve onun beyin takımının 1923-1938 arasında Türkiye cumhuriyetini formüle etmelerine bir temel oluşturdu. Yeni devlet laik temeller üzerine kuruldu, muhtelif sosyal, kültürel ve hukuki reformlar hem devletin idari yapısının hem de sosyal yapının batılılaşmasını sağlamak için gerçekleştirildi. Birleştirici bir kavram olarak “Türklük” ortaya atıldı ve Atatürk’ün öğretisi genç cumhuriyetin halkı için yeni bir kimlik ve ideal oluşturma çabalarında kullanıldı. Her ne kadar Atatürk Türkiye’deki tek parti yönetimini sona erdirmek, liberal bir cumhuriyet oluşturmak isterse de, çok partili sisteme geçme teşebbüsleri -Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası ve Serbest Fırka- başarılı olmadı ve 1923 yılında Mustafa Kemal tarafından kurulan Cumhuriyet Halk Partisi 1945’e kadar tek siyasi parti olarak kaldı. Dış politika ile ilgili olarak, barış içerisinde birlikte olabilmek için “Yurtta Sulh, Cihanda Sulh” Atatürk’ün parolasıydı. Hitler, Mussolini ve Stalin’in politikalarının tersine Kemalist dış politika esasen barış taraftarıydı, diğer herhangi bir ülkenin zararına toprak talebi yoktu ve diğer ülkelerin aleyhine politik emeller beslemiyordu. Aynı zamanda, “Yurtta Sulh, Cihanda Sulh” pasif bir politika da değildi. Montreux Andlaşması (20 Temmuz 1936), SSCB ile sınır andlaşmaları, Balkan Paktı (9 Şubat 1934) ve Saadabad Paktı (9 Temmuz 1937) Atatürk dönemindeki yeni dış politikanın önemli başarılarıydı. Aynı zamanda Atatürk bağımsızlığın korunabilmesi için ekonomik gelişmenin öneminin farkındaydı. 1923-1930 arasında liberal ekonomik politika takip edildi. Fakat, 1930’da devletin rolüne önemli vurgu yapan karma ekonomi politikası benimsendi ve Demokrat Parti’nin liberalleşme çabaları hariç 1980’lere kadar bu politika devam etti. Atatürk döneminde, sanayileşme ve ekonomik gelişme için temel adımlar atıldı. Yeni yasalar çıkarıldı. Merkez Bankası, Ziraat Bankası, İş Bankası, Sanayi ve Madencilik Bankası ve Zirai Kredi Kooperatifleri gibi yeni kurumlar oluşturuldu. Zirai, sanayi ve nüfus sayımları yapıldı. Kağıt, demir ve çelik fabrikaları ve özellikle şeker, kumaş ve iplik üretimi tesisleri gibi onyedici civarında sanayi tesisi kuruldu, yeni demiryolları yapıldı. Bunlar Önemli başarıları ve Türkiye’nin ekonomik kalkınması için uygun bir temel oluşturuyorlardı. Kısaca, 1990’larda Müslüman bir toplumda laik devlet şekli, çok partili sistem, Batı’ya yakınlık ve Batı ile işbirliği ve Pazar ekonomisi özelliklerinin altı çizilerek farklı çevrelerce Türkiye içerisinde ve dışında tartışılan Türk müdeli Atatürk tarafından 1923-38 arasında formüle edilmiş ve temel prensipleri oluşturulmuştur. Bu model Atatürk’ün eseridir ve yeni Türk devletini ve onun herhangi bir kurumunu Atatürk’ten ayrı düşünmek imkânsızdır.

İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ/14

ŞİNASI ÖZDENOĞLU

Mehmet ALDAN
E. Vali

Kamu hizmetine Mülki İdare Âmiri olarak başlayan Şinasi Özdenoğlu, bir süre Kaymakamlık yaptıktan sonra avukatlıkla birlikte politika hayatına atılmış; Parlamento'da iki dönem hizmet görmüştür.

Takipçisi olduğu ülke sorunlarından Hava Kirliliği konusunun kamuya maledilmesinde ve başarıya ulaştırılmasında etkin bir rol oynamıştır.

Şinasi Özdenoğlu, yazın ve düşün adamı olarak da, toplumda seçkin bir yer edinmiştir,

KISA YAŞAM ÖYKÜSÜ

Şinasi Özdenoğlu 1922 yılında Gümüşhane'de doğdu.

İlk ve Ortaokulu doğduğu kentte, Lise'yi Trabzon'da bitirdi. 1940 yılında Siyasal Bilgiler Okulu'na (Mülkiye) girdi ve 1944 yılında diploma aldı.

31.10.1944 tarihinde, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu'nda stajyer olarak Devlet hizmetine başladı. Daha sonra Gümüşhane, İstanbul ve Rize Maiyet Memurluklarında bulundu. Bu dönemde, Torul ve Kelkit ilçeleri Kaymakam Vekili ve Burgaz Adası Bucak Müdürü olarak görev yaptı.

Kaymakamlık Kursu'ndan sonra sırasıyla:

Hâdim ilçesinde (29.2.1948-14.11.1948), Sürmene ilesinde (31.12.1949-1.2.1951), Sorgun ilçesinde (18.2.1951-18.4.1952), Lüleburgaz ilçesinde (3.5.1952-14.10.1952) tarihleri arasında hizmet verdi.

Şinasi Özdenoğlu, Lüleburgaz'dan Niğde Hukuk İşleri Müdürlüğü'ne atandı ise de, bu İl'de işe başlamadan Ankara Polis Enstitüsü Müdür Yardımcılığı görevine nakledildi. Kısa bir süre Balıkesir Hukuk İşleri Müdürlüğü'nde bulundu.

1954 yılında görevinden istifa ederek Ankara Barosu'nda serbest avukatlık yapmaya başladı.

1960'da Kurucu Meclis Üyesi, 1969'da Ankara Milletvekili seçildi. Millet Meclisi'nde Millî Savunma ve Türkiye-AET Karma Parlamento Üyesi olarak görev yaptı. 1968'de Fransız Hükümeti'nin düzenlediği program uyarınca Paris'de Anayasal Kuruluşlar üzerinde incelemelerde bulundu.

1975 yılında Halkevleri Genel Sekreterliği'ne seçilen Özdenoğlu, 1984 ve sonrasında Tiirk Parlamenterler Birliği Genel Bakan Yardımcılığı görevini yaptı. Dört yıl boyunca, Parlamento Dergisi'ne başyazılar yazdı.

HİZMETLERİ

I - MÜLKÎ İDARE ÂMİRİ OLARAK

Şinasi Özdenoğlu, Maiyet Memurluğu döneminde bulunduğu Bucak Müdürlüğü ve Kaymakam Vekillikleri sırasında köy yollarının yapılması, onarılması; özellikle, köylerde öğrenci devamının sağlanması konularında başarı sağlamıştır.

Kelkit Kaymakam Vekilliği döneminde, öğrenci devam oranını yüzde 95'e çıkarmasından; Kelkit-Erzincan yolunda Akdağ Geçidi'ne kılavuz direkler dikirmek suretiyle kış mevsiminde yolcular için güvence sağlamış olmasından ve ayrıca telefon hattı çekilmesi hususunda çaba göstermiş bulunmasından dolayı 1947 yılında, Gümüşhane Valiliği tarafından iki adet Teşekkürname ile ödüllendirilmiştir. Bu örnek çalışmalar, öteki ilçelere de duyurulmuştur.

Burgazadası Bucak Müdürlüğü görevinde iken, Burgazada ve Kınalıada'nın ağaçlandırılması, Burgazadası kıyı yolunun onarımı, Kınalıada çarşı içinin ve Kordon'un betonlanması çalışmalarını başlatmış ve gerçekleştirmiştir.

Şinasi Özdenoğlu'nun Kaymakamlıkları döneminde yaptığı hizmetler ve gerçekleştirdiği yatırımlar şöyle özetlenebilir:

HADİM KAYMAKAMLIĞI

- İlçe merkezinde, bir İlkokul binasının yaptırılması,
- Yerköprü Elektrik Santrali'nin Aladağ Bucağı'nda yaptırılmasının ilgili ve yetkililere benimsenmesi, gerekli araç ve gerecin taşınması için yeterli yolların İmece suretiyle açtırılması,
- Ermenek sınırında Kusutaşı Mevkii'nde J. Güvenlik Karakol binası yapımının başlatılması,

SÜRMENE KAYMAKAMLIĞI

- Köy çocuklarının ortaöğretimden yararlandırılmaları amacıyla ilçe merkezinde bir Pansiyon binasının yaptırılması,

- Sürmene-Aksu yolunun, İmece suretiyle yaptırılması ve ilk kez motorlu araç seferlerinin başlatılması,
- Sürmene Hidro-elektrik Santrali'nin temelinin atılması ve çalışmaların hızla sürdürülmesi,*
- Araklı Bucağı'nın (şimdi ilçe) Pervane köyüne, İmece ile yol yaptırılması ve bu köye ilk kez kamyonla gidilmesi.

SORGUN KAYMAKAMLIĞI

- 1951 yılında Bulgaristan'dan göç eden soydaşlarımızın yerleştirilmeleri ve evlerinin plânlanan süreden önce tamamlanması,
- Yapımı planlanan tüm köy okullarının süresi içinde gerçekleştirilmesi,
- İlçe merkezindeki Kaplıca'nın onarılması,
- İlçe merkezinin Belediye binasına ve Elektrik enerjisine kavuşturulması.

Şinasi Özdenoğlu, Bulgaristan göçmenleri için yapımını başlattığı evlerden 61'ini, 2.5 ay gibi kısa bir sürede gerçekleştirmiş olmasından dolayı, Yozgat Valiliği tarafından 28.12.1951 tarihli ve 7267 sayılı bir Takdirname ile ödüllendirilmiştir.

LÜLEBURGAZ KAYMAKAMLIĞI

- Bulgaristan'dan göç eden soydaşlarımızın yerleştirilmeleri,
- İlkokul yapım ve onaranlarının başlatılıp sürdürülmesi,
- Spor çalışmalarının önemle ele alınması ve hızlandırılması.

Spor çalışmalarından olarak, Lüleburgaz Gençlik Spor Kulübü ile Yunanistan Dedeoğlu Spor Kulübü arasında Dedeoğlu'ta bir Futbol Maçı düzenlenmiş; bu arada kâfiyle Selânik'e gidilerek Atatürk'ün doğduğu ev ziyaret edilmiştir.

Lüleburgaz ilçesi, Özdenoğlu'nun en kısa süreli hizmet yeri olmuştur. Bir plan ve programa bağladığı hizmetleri ve yatırımları, büyük bir coşkuyla gerçekleştirmeye başladığı bir sırada, O'nun olaylar karşısında takındığı yansız tutumunu içlerine sindiremeyen iktidar partisi yerel yöneticilerinin girişimleri üzerine, İçişleri Bakanlığının, şifreli yıldırım telgrafıyla Niğde İli Hukuk İşleri Müdürlüğü'ne nakledilmiştir.

Bu atamada, CHP Genel Başkanı ve Muhalefet Lideri İsmet İnönü'yü ilçesinde karşılamış ve onuruna verilen yemeğe, davet üzerine, katılmış olmasının da etkili olduğu söz götürmez...

* Santralin hizmete açılması törenine, o sırada Sorgun Kaymakamlığı görevinde bulunan Şinasi Özdenoğlu da, Onur Konuğu olarak davet edilmek suretiyle soylu bir davranışta bulunulmuştur.

Bu atama, haksızlığı ve zamansızlığı yanında, Özdenoğlu'nun yazın hayatındaki yeri dolayısıyla da, yerel ve genel basında geniş bir yer tutmuştur.

Şinasi Özdenoğlu'nun Lüleburgaz Kaymakamlığı sırasında ilçeye gelen İngiliz, Mareşali Montgomery'e ilişkin ilginç anısına, Anılar bölümünde yer verilmiştir.

II - PARLAMENTER OLARAK YAPTIĞI ÇALIŞMALAR

Şinasi Özdenoğlu'nun Parlamento çalışmaları ve etkinlikleri şöyle özetlenebilir:

1- KURUCU MECLİS ÜYESİ OLARAK ÇALIŞMALARI

- Verdiği önerge ve yaptığı savunmalarla, 1961 Anayasası'nın Önsöz'ünde, "Türk Milleti'nin, zulme karşı direnme hakkı'nın yer almasını sağlamıştır.

- 1961 Yılı Bütçesi'nin görüşülmesi sırasında yaptığı konuşmada, Ankara'da bir Adalet Sarayı'nın yapılması gereğine ilk kez değinmiş, sonraki yıllarda konunun güdücüsü olmuştur.

2 - MİLLETVEKİLİ OLARAK ÇALIŞMALARI

- Özdenoğlu, 'Parlamento Reformu' adı altında bir dizi etkinlikte bulunmuştur:

1961 Anayasası'nın 67. ve 70. Maddelerinin değiştirilerek Milletvekili sayısının 450'den 300'e, Senatör sayısının 150'den 100'e indirilmesi için imza toplamış ise de, 1/5 oranında imza sağlanamadığından girişim sonuçsuz kalmıştır.

Özdenoğlu ayrıca, yeni bir Seçim Sistemi önermiş, konuyu Parlamento Dergisi'nde de işlemiştir.

Ankara Milletvekili, Demokrasi'nin yüzkarası hâline gelen Önseçim'in kaldırılarak halkın kendi temsilcisini doğrudan seçmesi esasının benimsenmesini ve seçim bölgelerinin daraltılmasını önermiştir.

Bu önerilerden yalnız seçim bölgelerinin daraltılmasına ilişkin olanı kabul edilmiş, 1983 Genel Seçimleri buna göre yapılmıştır.

- Türkiye - AET Karma Parlamento Komisyonu üyesi olarak Şinasi Özdenoğlu, gerek basında yayımladığı yazıları, gerek yurt dışı toplantılarında yaptığı konuşmaları ile yabancı ülkelerde çalışan işçilerimize, sosyal güvenlik anlaşmalarıyla tanınan hakların uygulanması ve sanayiimiz için yaşamsal değer taşıyan Katma Protokol hükümlerinin lehimize değiştirilmesi konularında Milletvekili arkadaşlarıyla birlikte savaşım vermiştir.

Karma Komisyon'un Sicilya'da yaptığı bir toplantıda, Türkiye'nin, çok haklı olduğu bir konuda söz isteyen Şinasi Özdenoğlu'nun ısrarlarına karşın, komisyon Başkanı'nın kendisine söz vermemesi üzerine, Başkanı protesto ederek salonu ter-

ketmiş; öteki Türk Delegeleri de O'nu izlemişlerdir. Ancak, yabancı delegelerin girişimleri sonucu toplantıya devam olunmuş ve delegelerimizin önerileri Tavsiye Kararları'nda yer almıştır.

- Şinasi Özdenoğlu, kamu kesiminin reformunda ve yatırımların gerçekleştirilmesinde, kendilerinden önemli hizmetler beklenen Vali ve Kaymakamların atanmalarında nesnel ölçülerin uygulanması, yetkilerinin artırılması ve Hakim ve Savcılara sağlanan güvencelere eş değerde Görev Güvencesi'nin tanınması amacıyla her düzeyde konuşmuş ve yazmıştır. Bu amaçla, gerek 1972 yılı İçişleri Bakanlığı Bütçesi'nin Meclis Genel Kurulu'nda görüşülmesi sırasında CHP Grubu sözcüsü olarak, gerek Komisyon toplantılarında kişisel olarak görüşlerini açıklıkla dile getirmiştir,

3- ÇEVRE KONUSUNDAKİ ÇALIŞMALARI

Şinasi Özdenoğlu, çevre konusunda savaşımlı ilk olarak başlatanların önünde gelmektedir. Çabaları şöyle özetlenebilir:

- 1954 yılında genç bir avukat olarak, Ankara'nın hava kirliliğine karşı başlattığı savaşım, Başkent'te kirliliğin normal bir düzeye indiği döneme kadar 38 yıl sürmüştür.

Ankara Hava Kirliliği Mücadele Derneği'ndeki yöneticiliği ile başlayıp Türkiye Hava Kirliliği Mücadele Derneği'nde devam eden çalışmaları sırasında; çeşitli kampanyalar düzenleyerek hava kirliliğine karşı halkı uyarmış; Basın'ın da desteğiyle Hükümetlere muhtıralar sunarak çözüm önerilerinde bulunmuştur.

- İlk Muhtırayı 1961 yılı Ağustos ayında, Kurucu Meclis Üyesi olarak zamanın Sanayi Bakanı'na vermiş (Henüz Enerji Bakanlığı kurulmamıştır); kirliliğe karşı dumansız yakıt üretilmesini önermiştir.

1969 yılında, ilk iş olarak, hava kirliliği konusunu Millet Meclisi'ne gündem dışı getirmiş, daha sonra da sürekli olarak Bütçe Komisyonlarında ve Genel Kurul'da konuyu tartışarak hızla uygulamaya geçilmesini Hükümetlerden istemiştir.

- Ankara Milletvekili olarak 17 Kasım 1971'de Başbakan Nihat Erim'e, 1973'de Başbakan Naim Talu'ya yazı yazarak, 1976'da Başbakan Süleyman Demirel'e. 'acil önlem alınması' için telgraf göndererek savaşımı sürdürmüştür; Ankara halkının ölümle karşı karşıya bulunduğu alarmini vererek Hükümetlere sorumluluklarını hatırlatmıştır.

Bu ve benzeri çabaların sonunda, önce dumansız ithâl kömürü sağlanmış, sonra da doğalgaz projesi uygulanarak hava kirliliği Başkent'te bir tehlike olmaktan çıkarılmıştır.

- 1990'dan başlayarak bu kez, hızla kirlenen ve su kaybına uğrayan Eymir Gö-

lû'nün kurtarılması savaşımını başlatan Şinasi Özdenoğlu; Ankara Halk Kurultayı tarafından seçildiği Ankara Çevre Komisyonu Başkanlığı'nı 2 dönem yürütmüş; Ey-mir ve Mogan göllerinin korunması ve bölgenin kalkındırılması amacıyla 4 kamu kuruluşunun (Ankara Valiliği, Ankara Büyükşehir ve Gölbaşı Belediyeleri ile Ortadoğu Teknik Üniversitesi) katılımıyla bir Kamu Ortaklığı'nın kurulması sağlanmıştır.

Şinasi Özdenoğlu'na, Çevre konusundaki çalışmaları nedeniyle Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından Başkent Onur Ödülü (Berat ve altın Madalyon) ve çevre ile ilgili konuşma ve konferansları nedeniyle de, çeşitli kuruluşlar tarafından çok sayıda plâket ve Teşekkür Belgesi verilmiştir.

MESLEK YAŞAMINDAN BAZI ANILARI

Her yöneticinin meslek yaşamı; ders alınması gereken ilginç ve renkli anılarla doludur. Bunları, genç yöneticiler kuşağına aktarmanın, bizler için vazgeçilmez bir görev olduğunu düşünüyorum. Eser bırakmak, yenilik yapmak isteyen her yöneticinin, göze almak zorunda olduğu savaşimler vardır. Yaşanmış, yankı uyandırmış olaylar; ülkenin sosyal morfolojisinin değerlendirilmesinde, kuşkusuz yararlı belgelerdir:

BİR DENGESİZİN MARİFETİ

1950 yılında Sürmene Kaymakamlığı sırasında yaşadığım bir olayla başlamak istiyorum:

İlçenin bir köyünde, yapımını başlattığımız bir okulun duvarları tamamlanmak üzereyken, Mehdi rolüne soyunan dengesiz bir din tüccarı, laiklik ilkesine başkaldırışını, inşaatın temeline dinamit koyup duvarları atmakla kanıtlamıştı.

Jandarma Komutanı'nı ve Millî Eğitim Müdürü'nü (o dönemde Millî Eğitim Memuru) alarak köye gittik ve olayı saptadık, sanığı, yakalattık. Karakolda, beni öldüreceğini bağırarak ilân ediyor, ipe-sapa gelmez sözler sarfediyor, deli rolünde taşkınlık yapıyormuş.

Yaptırılan doktor muayenesi sonunda, toplum güvenliği açısından Bakırköy Akliye ve Asabiye Hastanesi'ne şevki zorunlu görüldüğünden Jandarma eşliğinde İstanbul'a sevk edildi. Orada bir süre kaldı. Döndüğünde saç-sakalı kesilmişti.

Bakırköy'de gerçek deliler arasında epeyce sıkıntı çekmiş olacak ki, artık süt dökmüş kedi gibiydi. Bu arada duvarlar yeniden örülmüş, okul tamamlanmıştı.

Kendisi, savcılığa sevk edildi, dava açıldı ve ceza giydi.

ZORUNLU BİR TUTUKLAMA

İlk asıl Kaymakamlığım Konya'nın Hâdim ilçesindedir.

Kışın, Toroslara erken geldiği bir sonbahar günü, Konya'dan kamyonun şoför mahallinde yola çıkarak gecenin geç saatinde Hâdim'e vardık.

Eğişte Deresi'nde kara saplanan kamyonu, köylülerin yardımıyla zor kurtarabilmiştik. Başta Kaymakam Vekili Rifat Kaplan (sonraki yıllarda Vali ve İçişleri Bakanlığı Müsteşarı) olmak üzere ilçe yetkililerinin bizi beklediklerini gördük. Dostça karşılandık, ağırlandık.

Bu yoksul Anadolu ilçesinin en baştaki ihtiyacı; ilçe merkezindeki mail-i inhidam (yıkılmaya yüz tutmuş) tek ilkokulun yerine yeni bir okuldu. Gecikmemiz, yüzlerce çocuğun hayatına malolabilirdi.

Hemen Konya'ya giderek Valimiz Şefik Soyer'den yardım istedim. Şefik Soyer, Atatürk'ün yakın ilgisiyle yetişmiş seçkin bir idareciydi. Bana, bir miktar kereste ile çimento vâdetti. Bayındırlık Müdürünü ilçeye gönderdi. Yüksek Mühendis olan Müdür, arsamızı gördü, ölçtü-biçti, okulun planını yaptı.

Taşı ve yakacağı ben sağlayacak, kireç ocağını ben yaktıracaktım. Kireç kuyusu için uygun bir yer buluyorum. Önce olumlu davranan Belediye Başkanı, çevresinin etkisinde kalarak yan çiziyor. Aramızda anlaşmazlık başgösteriyor. Hemen her yerde rastlanan bozguncu insanlar, anlaşmazlığı körüklüyorlar. Başkanın, yetkisine ve otoritesine tecavüz ettiğim savını işliyorlar.

Başkan, başlangıçta desteklediği bu girişimi ve bu arada kireç söndürülmesini engellemeye kalkışıyor. Görüşmek ve bir çözüm bulmak amacıyla, kendisini Kaymakamlığa çağırıyorum; gelmeyeceğini bildiriyor. “Bu okulu Kaymakama yaptırmayacağımı” diye yanıt veriyor.

Kanı kaynayan genç bir idareciyim. Yetkilerimi biliyorum ve kullanmak için cesaretim var. Fazlaca düşünmeden karar veriyorum: Kararımı yürütmek ve İdarî otoritenin saygınlığını korumak amacıyla Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun o tarihte yürürlükteki 18. maddesindeki yetkimi kullanarak Belediye Başkanı'nı tutuklamaya karar veriyorum.

Bir manga Jandarma eriyle birlikte kasabanın çarşısına gidiyor, Belediye Başkanı'nın nerede olduğunu soruşturuyorum. Halk, neler olup bittiğini merakı içinde...

Başkanın lokantada olduğunu öğrenince, oraya yöneliyorum. Kapı kapalı, içeriden sesler geliyor. Kapıyı çizmemle açıyorum. Loş ve sigara dumanıyla sislenmiş bu yerde, Başkan sofrayı kurmuş, yakınlarıyla birlikte içiyor. Silâhlı olduklarından kuşku yok. Kendisiyle okul işini konuşacağımı söylüyor, gelmesini istiyorum. Yük-

sek sesle gelmeyeceğini söylüyor. Bunun üzerine, iki jandarma çağırıp şu emri veriyorum:

“İçeriye girip, Belediye Başkanı’nı alarak buraya getirin!”

Çevremizde birikmiş olan halk, merak ve korku içinde nefesini tutmuş, olayı izliyor. Mesleğimin, geleceğimin, can güvenliğimin en kritik anını yaşıyorum. Şu olasılıkların hesabını yapıyorum, saniyelerle sınırlı bir süreçte: Başkan, Jandarmaya direndiği takdirde, Jandarma zor kullanmaya mecbur kalacak. Karşı taraf silâh kullanırsa, Jandarma da ateş etmek zorunda kalacak ve olay, istenmeyen boyutlarda gelişecek...

Halk, seçtiği Başkan’dan yana tavır koyarsa, ilçeyi terketmek zorunda kalabilirim. Fakat, hayır; direnir ve başarısam, okulu yapar, ilçede daha büyük işleri de gerçekleştirebilirim.

Evet, süngülü iki jandarmanın lokantaya girip Başkanın başına dikilişlerine kadar geçen kısa süreçte bunları düşündüm ve her türlü riski göğüsleyebileceğime olan inancımı kendi kendime tekrarladım.

Jandarma erinin Başkan’a uyarısı: “Reis Bey, Kaymakam Bey’in emridir, kalkınız!”

Bu uyarıyla, Başkan’ın bir iç hesaplaşmasından sonra ayağa kalkışı arasında geçen 10-12 saniye, elbette en uzun 12 saniyeydi. Çevremizi sarmış olan halk; yine de sessiz, ama daha da artan bir heyecanla sonucu bekliyordu. Ve sonunda Başkan kalktı, Jandarmalar arasında lokantadan çıktı. İlk raundu kazanmıştım. Olayı izleyen halka yüksek sesle şunları söyledim:

“Yıkılmak üzere olan İlkokul binasının yerine yenisini yaptırmak istedim. Temelini attık, şimdi kireç yakmamız gerekiyor. Belediye Başkanı bunu engelledi. Kendisiyle son kez konuşmak istedim, isteğimi geri çevirdi. Ben çocuklarınızın okumasını istiyorum. Her şeyi göze alarak bu okulu yapacağım. Devlet gücünün üstünlüğünü ve saygınlığını kanıtlamak için, okulunuzun yapılmasına engel olan Belediye Başkanınızı, Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun 18. Maddesinin bana verdiği yetkiyi kullanarak tutukluyor um.”

Ve Jandarmaya şu emri verdim:

“Şimdi Belediye Başkanı’nı nezârete götürün!”

Kalabalıktan hiçbir tepki gelmedi. Halkın vicdanı, beni haklı bulmuştu. Bu, benim için en büyük destektir. Kireç taşları hazır. Yeterinden fazla odun çekti miştik. Gereken kireç, hemen üretildi.

Büyük bir coşku ve hızla çalışmaya başlandı. Kısa sürede çatıya gelinmişti. Va-

li Soyer, Bayındırlık ve Sağlık Müdürleriyle ilçeye gelerek inşaatı gördüler ve memnun kaldılar.

Belediye Başkanı, 24 saat gözaltında tutulduktan sonra özgürlüğe kavuştu.

Askerlik görevimi yapmak üzere ilçeden ayrılırken rüyam gerçekleşmişti. Başlattığım okul bitmek üzereydi.”

LÜLEBURGAZ SERÜVENİ

Yazgımda belediyelerle mücadeleler varmış.

1952’de Lüleburgaz’da, bir başka Başkan’ın partizanca eylem ve işlemlerine karşı savaşımlar vermek zorunda kaldım. Bu savaşta, Belediye Meclisi üyeleri, beni haklı buldular. Meclis üyelerinin oylarıyla Başkan düşürüldü, yerine başkası seçildi.

Bu arada, muhalefet lideri olarak Lüleburgaz’ı ziyaret eden İsmet İnönü’yü karşıladım, onuruna verilen şölende bulundum. Bu, benim yalnızca Hükümet temsilcisi olarak değil, bir aydın olarak da görevimdi. Partizanlar, bunu fırsat bilerek harekete geçtiler. Ziyaretten birgün sonra, yıldırım şifreyle Niğde Hukuk İşleri Müdürlüğü m atandım...

Lüleburgaz halkı ayaklandı. Yerel basınla birlikte İstanbul ve Ankara’daki gazeteler de, bu atamaya karşı çıktı. Otobüsler dolusu Lüleburgazlı, Florya’da, yaz dinlencesinde bulunan Cumhurbaşkanı Celâl Bayar ile Başbakan Menderes’e başvurarak ilçede kalmam için savaşımlar verdiler. Sonunda atamanın haksız olduğu anlaşıldı. Başbakan Menderes’in emriyle, önce Emniyet Genel Müdürü Kemal Aygün, daha sonra da Emniyet Müsteşarı Halûk Nihat Pepeyi beni arayarak, hatanın düzeltileceğini söylediler. Böylece daha bir süre görevde kaldıktan sonra Lüleburgaz’dan ayrıldım...”

MAREŞAL MONTGOMERY LÜLEBURGAZ’DA

Çöl Tilkisi adıyla ün yapmış Alman Mareşali Rommel’i Afrika’da yenilgiye uğratarak 2. Dünya Savaşı’nın ve belki de dünya tarihinin akışını değiştiren İngiliz Mareşali Montgomery, sanırım Türkiye’ye ilk kez gelmişti. İyi bir rastlantı, Mareşal’in askeri tatbikat için Lüleburgaz’a gelişi, benim orada bulunduğum zamana rastladı. Kendisini Lüleburgaz’da karşılama görevi bana ve rahmetli Belediye Başkanı Kâmil Onas’a düşüyordu.

Mareşal’in yanında, Kara Kuvvetlerimizin o zamanki Komutanı, Hatay’a ilk giren birliğimizin onurlu ve unutulmaz ismi Şükrü Kanatlı Paşa ve bazı generallerle ilgililer bulunuyordu. Lüleburgaz’daki Motörlü Piyade Alayı’na komuta eden Kurmay Albay Muhittin Okyayüz (sonradan Tümgeneral) ise, birliğinin başında idi.

Gösterişsiz bir “Hoşgeldiniz” töreninden sonra, bu ünlü İngiliz komutanı ile

yüzyüzeydik. Çevirmenliğini bir havacı kurmay binbaşı yapıyordu. Önce beni, sonra da Belediye Başkanı'nı Mareşal'e tanıttı. Mareşal, İngilizlerin o herkesçe bilinen gururu içinde, sert ve etkili bir bakışla bizleri süzdü, sonra 'tepeden bakan' bir insanın ses tonuyla çevirmen Binbaşıya beni göstererek:

"Söyleyin Ekselânsa, müsterih olsunlar, milletin haklarını ve çıkarlarını savunacağım..." dedi.

Bu seslenişte biraz da, güçsüz bir Devletin savunuculuğunu ve koruyuculuğunu üstlenmiş bir 'Süper Devlet' temsilcisinin, pek de önemsemediği bir Devlet'in yetkilisine 'yukarıdan bakışı' vardı. Bu, bana dokunmuştu.

Kemalizmin bağımsızlık bilinci ve heyecanı içinde yetişmiş genç ve ateşli bir idareci olarak bu tür bir davranışı karşılıksız bırakamazdım. Kurmay Binbaşı'ya aynen şunları söyledim:

'Söyleyin Mareşal'e, memleketinin çıkarları gerektirmemiş olsaydı, ülkemin çıkarlarını korur muydu?'

Rahmetli Kanatlı Paşa, olayın tanığı olarak konuşmamızı dikkatle izliyordu.

Verdiğim yanıt üzerine soğuk bir hava esti.

Ünlü konuğa verilen böylesine sert bir yanıtın, aynen çevirisi yapılmalı mıydı? O günkü koşullar içinde, belki de genç Binbaşı, böylesine bir yanıtı İngilizce'ye çevirmeyi uygun görmemişti. Ve nitekim çevirmedi" de...

Sözlerim, hedefini bulmamıştı ama, ben yapılması gerekeni yapmıştım.

Bu kısa törensel beraberlikten sonra, Belediye Başkanı Onas ile birlikte Mareşal'in yanından ayrıldık.

Hükümet Konağı'na, işimin başına döndükten yaklaşık 1.5 saat sonra, kapım açıldı. Rahmetli Orgeneral Şükrü Kanatlı, arkadaşında yaveri olduğu hâlde, gür ve askerce bir sesle odama girdi:

'Genç Kaymakam, dedi, bir kahvenizi içmeye geldim!'

Hemen ayağa kalkıp karşıladım. O, sevinç ve heyecan dolu sesiyle konuşmasını sürdürdü:

'Evlâdım, aynı zamanda sizi kutlamaya geldim. Mareşal'e verdiğiniz cevap beni çok duygulandırdı. Atatürkçü bir Kaymakamın cevabı işte böyle olmalıydı...'

Öylesine duygulanmıştım ki, hiç bir şey söyleyemediğimi şimdi de anımsıyorum. Atatürk'e ve O'nun Devrimlerine bütün varlığı ile bağlı, adı tarihimizin şeref sayfasına geçmiş bir Komutan tarafından takdir edilmek, genç bir yönetici olarak

benim için unutulmaz bir ödül oluyordu. O günkü mutluluğumu, bugün de aynı heyecanla anımsıyorum.

Gençlik yıllarımın ardında kalan bu olay, onu her anımsayışım, hem zaferiyle mağrur Mareşal Montgomery’i, hem de Rahmetli Kanatlı Paşa’yı en iyi duygularla anmaya vesile oluyor. Ve yine her seferinde, kendime şunu soruyorum:

‘Böyle bir olay karşısında, Kanatlı Paşa gibi duygulanan kaç insanımız kaldı?...’

SANAT YAŞAMI

Şinasi Özdenoğlu, çok genç yaşta şiir yazmaya başlamış, Lise sıralarında şiirleri dergilerde yayımlanmıştır. Üniversite öğrencisi iken Servetifünûn (Uyanış), Ülkü, Varlık ve Yücel dergilerinde imzası tanındı.

1943’de ilk şiir kitabı Teselli ve 1946’da yayımlanan Anaforda Dönen Adam” adlı şiir kitaplarıyla ünlendi.

1956’da Macaristan’ın işgali üzerine yazdığı, Macar halkının özgürlük ve bağımsızlık kavgasını yansıtan Macar Rapsodisi ile Hür Macarlar Örgütü Nemzetör’ün uluslararası ödülünü kazandı.

1981’de sözlerini yazdığı 100. Yıl Atatürk Marşı, Prof. Sabahattin Kalender; 1998’de yazdığı 75. Cumhuriyet Marşı şiiri ise, Prof. Muammer Sun, Prof. Hikmet Şimşek ve Doç. İstemihan Taviloğlu tarafından üç ayrı marş olarak bestelenmiştir.

Mülkiyeliler Vakfı tarafından, Özdenoğlu Ödülü adıyla, her yıl-dönenceli olarak- Şiir, Deneme, ve Çevre dallarında düzenlenen yarışmalarla genç yeteneklere ödüller verilmektedir.

YAYIMLANMIŞ YAPITLARI

Teselli, Şiirler 1943

Anafor'da Dönen Adam, Şiirler 1946

Edebiyatımızın Beş Ana Meselesi, İnceleme 1948

Vatanımı Benim, Şiirler 1973

Özgürlük İçin Ölmek Şiirler 1974

Acısıyla Yanmak Türkiye’nin, Şiirsel Düzyazı;

I. Baskı 1975, 2. Baskı 1975

Memleketi Sevmek Suçu, Şiirler 1978

Önce İnsan Olmak, Denemeler;

I.Baskı 1981,2. Baskı 1990,3. Baskı 1995

Şairler Böyle Sever, şiirler 1986

Suskunlar Ülkesi, Denemeler, 1988

Seninle Bir Yılbaşı, Öyküleri:

Birinci Baskı 1989, İkinci Baskı 1990

Yasaklar Cehennemi, Şiirler 1991

Özgürlük Tek Sevgilim, Şiirler 1992

Simsicak Dostluğunda Ölümün, Şiirler 1993

Sevdim-Savaşım, Yeni Şiirler ve Seçkiler 1995

Uzak Şiirler, Seçkiler 1997

Türkiye Sevdası, Destanlar ve Destansı Şiirler:

Kültür Bakanlığı Yayını, Ankara 1997

YAYINLANACAK YAPITLARI

- Atatürk Aydınlığında Ankara, Başkent Günleri ve Anıları
- Tarihler Yeniden Yazılmalı, Denemeler.
- Anılar ve Portreler

YAPITLARI HAKKINDA YAZILANLAR

Şinasi Özdenoğlu'nun şiirleri ve düzyazıları üzerine, edebiyatımızda saygın konumlarda bulunan şair ve yazarlarımızın eleştiri ve değerlendirmeleri, çeşitli yayın organlarında yayımlanmıştır. Bu, övgü dolu yazıların tamamını buraya aktarma olanağı bulunmadığından bazı imzalara yer vermekle yetiniyoruz.

“Teselli” Üstüne:

“Gurbet duygularını son devir şiirlerinde, bu kadar derin bir hisle terennüm edene rastlamadım. Genç şair, ışıklı bir sanat yolundadır.”

Halit Fahri Ozansoy, Son Posta, 22 Aralık 1943

“ Aşkı ve hasreti anlatan Teselli şiirinin güzelliğine bakınız: Bu şiire serbest vezinli diye kin beslemeye hakkımız var mı? Belli ki, her mısraının her kelimesi ve hecesi üzerinde hassas bir şair ruhu çırpınmış; şekil ve mânâ parıldayan bir noktada, şiirde birleşmiştir.”

Ömer Bedrettin Uşaklı, Ulus, 23 Mart 1944

“Şinasi, şiirleriyle her ne yapmak isterse istesin, onların şiir tarafını ihmâl etmemeyi biliyor.”

Sabahattin Tahsin Teoman, Varlık, Sayı. 256-257

“**Anaforda Dönen Adam**” Üzerine:

“Özdenoğlu iyi şairdir. O hâlde söyleyeyim: Özdenoğlu, suuraltı cemiyet dâvâlarını ele almış olduğu hâlde, henüz ferdietçidir. Ve şiirlerinde bunu görüyoruz. Belki de O'nu bu sebepten seviyorum.”

Fikret Âdil, Tanin, 18 Haziran 1946

“Genç şairlerimizden Şinasi Özdenoğlu’nun yeni çıkan ‘Anaforda Dönen Adam’ adlı kitabını, günlerden beri yalnız kendi hesabıma okuyorum, bazı meralarındaki lezzeti başkalarıyla paylaşmaya bir türlü cesaret edemiyorum.”

Şevket Rado, Tanin, 18 Haziran 1946

“Anadolu’nun Kaderinden Bahseden Şiirler” Üstüne:

“... Özdenoğlu, Cumhuriyet şiirinde, hece vezninin Anadolu’cu özünü, yeni şiirin tekniği ile bağdaştırmaya çalışır, bunu da başarır.”

Cemal Süreyya, Mülkiyeli Şairler Antolojisi, 1966

“Özdenoğlu; son yıllarda gelişen, sanatı kendi ideolojilerine alet ederek sanat yaptığı sanan kişilerin meydana getirdikleri belli kampların değil, tüm insanlığın, özellikle Anadolu insanı’nın sözcülüğünü yapmaktadır. Özdenoğlu, kendine özgü söyleyişi; rahat, dar kapılardan sıyrılmış, geniş kelime hâzinesi ve hayâl gücüyle, söylenebileceklerin en güzelini, en duygusunu, en içlisini söyleyebilmiştir.”

Nihat Aşar, Hisar, s. 121-Ocak 1974

“Dünya Barışı, Özgürlük ve Kardeşlik Şiirleri” Üstüne:

“Milyarlarla birleştiğimiz tek nokta: Önce İnsan Olmak... ‘İnsanları seveceksin’ diyor Özdenoğlu. Bir şairin görevi, insanları insanlara sevdirmek değil midir?”

Hikmet Bila, Yeni Halkçı-4 Ağustos 1973

“Haksızlıklara karşı savaş açtığı içindir ki, ‘Kılıcı kırılmış, tek başına ’ kalmıştır bu gün. Özdenoğlu’nu yarınlara taşıyacak güç, işte bu şiirlerde yatmaktadır.”

Halil Soyluer, Yeni Halkçı-6 Ağustos 1973

“Özdenoğlu’nun şiiri, kavgaları, umutları, öfkeleri, hayal kırıklıkları ve engin sevgileri ile bir yaşam öyküsüdür. Orada her insan biraz kendini bulur. Onun şiirinde, her türlü sosyal bunalımlarıyla bir yaşam var. Kısaca söylemek gerekirse; inançlı, aydın, toplumcu, kavgacı ve dost şiirleri Özdenoğlu’nun. Özel yaşantısı yansımış şiirlerine..

M. Kemal Yılmaz, Barış, 16 şubat 1974

“Özdenoğlu ’nun şiirleri, granit sağlamlığında bir inancın yankılarıdır. Bir kez daha düşünüyoruz ki, bu yurdun güzellikleri ve nimetleri kadar acıları da bizizdir. ”

Yahya Akengin, Hisar, Temmuz 1974

“Şinasi Özdenoğlu, ilk kitabının yayımlandığı 1943’den bu yana, politikaya girdiği hâlde şiiri bir kıyıya atmamıştır. O’nun politikası tutarlı, şiiri gibi yurtsever-

liginden ve insan severliğinden güç alır. Sanatı öldüren bağınazlığa karşı olduğu gibi karşı yurt sorunlarını da, insanlık sorunlarını da işlemiştir, Özdenoğlu.”

Sami Nabi Özerdim, Ilgaz, Sayı. 161-Şubat 1975

YAPITLARINDAN ÖRNEKLER DÜZYAZILARI:

KEMALİZM KARŞISINDA SORUMLULUĞUMUZ

Bir inceleme için 1968’de Fransız Senato’suna gittiğimizde, kapıda yaşlıca üç görevliyle karşılaştık. İçlerinden birisi, büyük bir heyecanla şunları söylemişti bize:

“Demek Türk’sünüz... Demek ki, Atatürk’ün ülkesinden geliyorsunuz. Atatürk bizden Hatay’ı almıştı ama, O, bütün tutsak uluslara kurtuluş yolunu gösteren büyük insandı. Ne mutlu size ki, O’nun ülkesinden geliyorsunuz.”

Bu sözleri söyleyen Fransız, sanki kendi ülkesinin ulusal bir kahramanını anıyordu. Gözleri yaşarmıştı. Fransa topraklarının kimbilir hangi köşesinde doğmuş bu duygulu kişi, **“insan”** olarak ağlıyordu **Atatürk’e**... Şaşırmışım ama, gururla doluydum. Bu, ömür boyu unutulmayacak kadar anlamlı ve etkileyici tablo karşısında, göz yaşlarımı tutamadığımı, bugün de heyecanla anımsıyorum.

NEYDİ BU YABANCILAŞMA?

Batı’nın **“üstünlük kompleksi”**yle yüklü insanların bile, ateşli bir hayranlıkla değerlendirdiği **Kemal Atatürk’ü**, O’nun kurtardığı ülkenin çocukları olarak, - 100. yılda olsun- gerektiği gibi, çağdaş ve akılcı yöntemlerle, en etkili ve çekici biçimde tanıtır değerlendiriyor muyuz? Bu, tartışılacak bir konudur.

Yıllarca Atatürk’ü unutturma, O’nun eserlerini küçültme çabaları; gizli ve açık politikalarla yürütülürken; bir bölüm politikacı Atatürkçü görünüp, gerçekte **Atatürk’ün** eserlerini yıkma eylemlerine destek olmuşlar; hükümetler ise, oy hesapları yüzünden bu facialara seyirci kalmışlardır.

O’nu, **“burjuva revizyonisti”** **“eşraf-ağa işbirlikçisi”** ya da **“din düşmanı”**, **“deccal”**, **“gök gözlü şeytan”** diyerek gençliğin ve halkın gözünde küçültmek isteyenlerin; yıllardır oyunlarını bir takım politikacıların koruyuculuğunda sürdürdükleri, bugün herkesçe bilinen bir gerçektir.

Şurası unutulmamalıdır ki, tarihin hiç bir döneminde, hiçbir kurtarıcı, kurtardığı topraklar üstünde yaşayan bazı yaratıkların, böylesine alçakça hayınlığına uğramamıştır.

Altı yıl kadar önce, yabancı ideoloji hayranlığıyla koşullandırılmış genç bir üniversiteliye:

“ Dıştaki sistemleri incelediğiniz kadar, Kemalizm’in Devlet felsefesini, özellikle onun çağdaş dünyanın sorunlarına açık akılcı yönlerini inceleseniz ya...”

dediğim zaman, aldığım karşılık son derece düşündürücü olmuştü:

“Kemalizm mi? O artık ölüyor...”

Kemalizm gerçekten ölüyor muydu? Ulusal bir model, bir sentez olarak Türkiye’nin ağır sorunlarına bir çözüm olmaktan uzak mıydı Kemalizm? Gençlik, neden Kemalizm’e bu denli yabancılaşmış, neden bu sistemin akılcı ve hümanist ilkelerini temel kaynaklarından içememiş, tartışamamış, inanmamış; neden bağımsızlığını yoktan var eden Mustafa Kemal’e, O’nun getirdiği dünya görüşüne karşı böylesine düşündürücü, böyle kahredici bir ilgisizlik ve sevgisizlik almış, yürümüştü?

SALDIRILAR VE BELGELER

Ne yazık ki, hiçbir öğretim ve eğitim kurumu bugüne dek, Kemalizm’in çağdaş ve akılcı yorumlarını bilimsel biçimde ortaya koyan, bunu gençlere inandırıcı yöntemlerle sunan politikalar oluşturup, uygulamamıştır.

Tarih, bu sorumluluğu elbette saptayacaktır.

Bazılarının maksatlı olarak, “çağdışı” ilân ettikleri Kemalist felsefe; daha başlangıçta, en akılcı, en ilerici, en hümanist ilkeleri kendisine hedef seçmiştir. Bu gerçek, belgelerle ortadadır.

Kemalizm’in ilk tarihsel belgelerinden biri sayılan 21 Ekim 1920 tarihli “**Halkçılık Programı**”; 1921 tarihini taşıyan ilk **Anayasa**’nın gerekçesi niteliğindedir.

Cumhuriyetin ilanından 3 yıl önce (18 Kasım 1920 günü) T.B.M.M.’nde okunan bu programda ve buna ilişkin “**T.B.M.M. Beyannamesi**”nde, **Ulusal Kurtuluş Hareketi’nin ve Kemalist Devrim’in**, “**Emperyalizme ve Kapitalizme karşı olduğu**” açıkça ilan edilmiştir.¹

T.B.M.M., bu beyannamenin girişinde, “Emperyalist devletlerin, Devlet ve Milletimizin hayatına açıkça kastetmeleri neticesinde müdafaa-i meşrua için toplanan T.B.M.M., şimdiye kadar muhtelif vesilelerle sarahaten veya zimmeti ilan ettiği maksadını, bir kere daha bütün cihana arz için şu beyannameyi neşreylemeye lüzum görmüştür.” demiş ve “Türkiye halkını, emperyalizmin ve kapitalizmin tahakküm ve zulmünden kurtararak, irade ve hakimiyetine sahip kılmakla gayesine vasil olacağı kanaatim” tüm insanlığa duyurmuştur.²

¹ T.B.M.M. Tutanakları, İ: 99-C: 1 - Sayfa: 369

² T.B.M.M. Tutanakları, İ: 99-C: 1 - Sayfa: 369

“**Tam bağımsızlık**” ilkesiyle birlikte, “**Emperyalizme ve kapitalizme karşı**” olduğunu dünyaya ilan eden milli bir halk hareketini, genç kuşaklara “Revizyonist burjuva hareketi” gibi göstermek, elbette bilim namusuyla ve yurtseverlikle bağdaştırılamaz.

Bugün, emperyalizme ve kapitalizme karşı olan gençlerin, henüz babalarının bile doğmadığı bir günde doğan **Kemalist Devrim**; en akılcı ve gerçek milliyetçiliği de yukarıda açıkladığımız belgeyle, tüm dünya önünde ilan etmiştir.

Kemalizm’in bilimsel yorumunu yapacak olanlar, onun tarihsel belgelerini titizlikle incelemekten kaçınmamalıdır.

Kemalizm gibi çağdaş ve akılcı bir dünya görüşü, nasıl olmuş da gençliğe çağdışı ve sevimsiz bir model olarak gösterilebilmiştir? Bilim ve eğitim kadrolarının korkak ve hesapçı ürkeklikleri içinde Kemalizm, nasıl böylesine sürekli bir ihânete kurban edilmek istenmiştir?

Oysa biz, Kemalizm’i, yalnızca kendi topraklarımız üstünde yaşayan insanlara değil; bütün dünyaya tanıtmak ve sevdirmek gibi tarihsel bir görevi üstlenmek durumunda olan bir kuşağız. Ulus kaderinin en çetin döneminde bunu yapmazsak Atatürk’e olan borcumuzu nasıl ödemiş sayılabiliriz?

Koşullandırılarak, **Atatürk’e** ters düşürülmüş genç adama; bu felsefesinin kendi öz kurtuluş ve yaşam felsefesi olduğunu anlatmak, kanıtlamak artık yalnızca güzel konuşma sanatının becereceği iş değildir. Bu bir bilim, kültür ve diyalektik işidir ki, onun da en etkili kaynağı “üniversite”dir.

Atatürkçülüğü, yalnızca 10 Kasım törenlerinde ulusal bir yas konusu ve hep aynı sözlerin tekrarlandığı bir gündem maddesi olmaktan kurtarıp, onun diyalektiğini günlük düşünce ve yaşam pratiğimize katmamız gerekmektedir.

AKILCI VE HÜMANİST

Her siyasi ve ekonomik sistemin kendine göre bir diyalektiği elbette olacaktır. Felsefeler ve doktrinler; genellikle kendi mantıklarıyla açıklanırlar. Esasen diyalektik; “Zıd görüşlerden (tez ve antitez) hareketle, bir senteze varmaya yarayan düşünce tarzı” demektir.³

Kemalist diyalektik, Kapitalizmin ve Marksizmin mantığından ayrıdır. Sermayenin egemenliğini reddettiği gibi, sınıf kavgasına da karşıdır. Kemalist diyalektik “akılcı” ve “hümanist”tir. Akılcı olduğu için, bilimselliğe öncelik ta-

³ Şinasi Özdenoğlu, **Atatürkçü Diyalektik - Atatürkçü Yorum**; Ankara Bayram Gazetesi, 21 Ekim 1980.

nır. Hümanist olduğu için de barışçı ve birleştiricidir. Sosyal dayanışma yoluyla, Devlet-halk uyumuyla radikal çözümlere gidilebileceği inancındadır. Bu nedenle, Kemalizm'in mantığında, “radikal reform” inancı, her zaman geçerliliğini korumuştur.

Bütün dünyada, “Atatürk Yılı” olarak kabul edilen 1981 'de, hepimiz için, tarihsel sorumluluktan kurtulmanın iki yolu vardır:

1- Önce Kemalist diyalektiğin öğelerini, niteliklerini ve karakterini; sonra da sistem olarak Kemalizm 'i çağdaş ve inandırıcı yöntemlerle genç kuşağa anlatmak ve sevdirmek;

2- Kemalizm'i evrensel düşünce arenasında tartışma gündemine getirmek; böylece Atatürkçü felsefeyi, yarım yüzyıl sonra yeniden çatılı ve güncel bir konu olarak dünyanın beyin dinamizmine maletmek.

İşte, bugünün Türkiye'sinde, sorumluluk taşıyan herkesin, özellikle gerçek aydınların yapmak zorunda olduğu vazgeçilmez görev budur.

(Önce İnsan Olmak) - 1981

EĞİTİM... YİNE EĞİTİM...

Dünyada hiç bir eğitim sistemi; geri ve ilkel insan yetiştirmeyi amaçlamaz. Ama, yine de en ileri ülkelerde bile, yüreği kötülüklerle dolu, bağınaz ve ilkel insanlar yaşar. Hem de diplomalarla, yüksek görevlerle ödüllendirilmiş olarak...

Bunun nedeni, bilimsel düşünüş içinde basittir:

Çünkü, eğitim sistemleri, insan denilen yaratığın niteliklerini ve karakterini temelden değiştirememekte; olsa olsa bu karmaşık varlığın moral ve fizik yapısına bazı katkılarda bulunmaktadır.

Alman Ozanı Hölderlin:

“Hiç bir yaratık, insan kadar alçalmaz ve onun kadar yükselemez...”

diyordu.

Zaman zaman bizler de, seçkin ve nitelikli sandığımız dostlarımızın hayınlıklarına uğradıkça, şöyle yakınmıyor muyuz:

“Ah, keşke o güçlü insanın zayıf yönlerini keşfedecek kadar, özüne yaklaş masaydım. Onun ruhunu bu denli ısrarla soymasaydım. Zayıf yönlerini keşfederken, güçlü yönlerine olan saygım da tükendi. Neyse, kime inanacağım şimdi?”

Gerçekten, kişi eğitildikçe, kendisini arayıp araştırdıkça; insan gerçeği" ile birlikte, “gerçek insan” a da yaklaşmaktadır.

Socrates:

“Önce kendini tanı...”

derken, öz benliğini sık sık unutan insanoğluna; kendi olumlu ve olumsuz niteliklerini yeniden gözden geçirip kontrol altına almasını öğütlemiş, bir yandan da ona, başka insanlar karşısındaki yerini ve sorumluluğunu anımsatmak istemiştir.

Toplum önünde sorumluluğunu bilmeyen insan; gerçek insan, çağdaş insan olabilir mi?

EĞİTİM... YİNE EĞİTİM...

Hangi açıdan bakarsak bakalım; sorun, bir eğitim sorunu, hatta “Çağdaş bir toplum için eğitim” sorunu olarak karşımıza çıkar.

Gerçek şu ki: ülkemizde eğitim üstüne çok şeyler söylenmiş, yabana atılmayacak işler de yapılmıştır. Ancak; temel felsefe isabetle seçilmiş olsa bile, program ve yöntemlerin, o felsefeye inanmamış kadrolarca uygulanması, bizi hedefe ulaştıramamıştır. Bir başka deyimle: Cumhuriyet dönemi boyunca, bizi en çok umutlandıran ve yine en çok düş kırıklığına uğratan; eğitim sistemlerimizle onları uygulayan insan kadrolarımız olmuştur.

Cumhuriyet eğitimindeki temel hedef: “Anayasa’nın başlangıcındaki temel ilkelere dayanan; millî, demokratik, laik, sosyal bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyetine karşı görev ve sorumluluklarını bilen yurttaşlar yetiştirmek...” iken; sonuç, ideolojilere şartlanmış; öç alma bilinciyle eyleme itilmiş, basit, acımasız ve robotlaşmış beyinler üretmeye kadar varmıştır.

İnsanoğlunun yüksek ve üstün nitelikleri dururken; kaba ve çirkin yönlerini geliştirerek dostluğu ve sosyal barışı sağlamak mümkün mü?

Öğrencilerine doğru-dürüst bir tek şiir bile okuyamayan edebiyat öğretmeniyle hangi moral değerleri üretebilirsiniz?

Sabahleyin komşusuna, ya da arkadaşına “günaydın” demenin, hiç bir bedeli olmadığını; çevresine sevgi ve özveri sunmanın ise, kişi için baş görev olduğunu öğrencilerine yineleyen öğretmenlerimizin oranı yüzde kaçtır?

EKMEK KADAR ZORUNLU

Yıllar önce, Fransa’nın başkentinde, Fransız devriminin ünlü ismi Danton adına dikilen anıtın üzerinde okuduğumuz şu sözleri, bugün de heyecanla anımsıyorum:

“Halkın, ekmekten sonra en başta gelen gereksinimi, eğitimidir...” Danton’un bu özdeyişini, her anışımda şöyle düşünmüşümdür:

“Ekmekten önce olmasa bile, Türk halkının eğitim sorununu ne zaman ekmekle aynı önemde ele alacağız?”

Eğitimi, ekmekle aynı önemde ele almak şöyle dursun; çağdaş eğitimden, fırsat eşitliğinden, halkın uyanışından sözedenerin yakınları tarafından bile kuşkulu gözlerle izlendiklerine tanık olduk.

Parlamentolardan geçmiş hükümet programlarındaki eğitim sorunlarının kaçta kaç gerçekleşebildi? Yıllar yılı polemik konusu yapılan dev sorunlar, hâlâ yerli yerinde durmuyor mu?

Eğitimin kutsal merdivenlerinden politikaya gelmiş olanlardan kaç, başladığı zamanki inanç ve heyecanla kavgasını sürdürebildi?

SONUÇ

Sistemleri, toplumları ve Anayasaları ayakta tutan; inanç ve heyecandır. İnanç ve heyecan yoksa; bütün bu değerler, ölü ve göstermelik olmaktan öteye geçmez.

İnançları, heyecanları, atılanları yaratanlar ise; sistemler, yöntemler, programlar değil, insanlardır. Bütün hüner, işte bu insanları yaratacak insanları bulup ortaya çıkarmaktır. Bu yaratıcılar; insan beynine ve ruhuna şekil verecek, onda cesaret ve heyecan fırtınası estirecek idealist eğitimcilerden başkası değildir.

1739 sayılı Millî Eğitim Temel Yasasının 2. maddesinde, Türk Millî Eğitiminin amaçları arasında yer alan “... karaktere, özgür ve bilimsel düşünce gücüne, geniş bir dünya görüşüne sahip, insan haklarına saygılı, topluma karşı sorumluluk duyan; yapıcı, yaratıcı, verimli kişiler yetiştirmek” gibi bir temel felsefeye hiç kimsenin bir diyeceği yoktur. Ama, bu felsefeye inançlı, yürekli ve yaratıcı insan kadrolarınızı yetiştirecek eğitimcileriniz yoksa; nice güzel amaçlar, hep akkâğıtlar üstünde kalmaya mahkûm olacaklardır.

(Önce İnsan Olmak) - 1984

DUMAN CEHENNEMİNDE

Ankara, bu yeni yıla da, nice yıllardır yenemediği dramıyla birlikte giriyor: Duman, kültür, is ve hüzün...

Kokusuz çiçeklerinin, yapma çiçekler gibi anlamsızlaştığı; sinirli ve asık yüzlü insanların bir ağıt dinler gibi, suskunluk içinde umutsuzlaştığı bir kenttir kışın Ankara...

Var olma, ya da yok olma yazgısı, zaman zaman Türkiye gündeminde yeralsa da, zehirli havasının yıllardır bir temel çözüme bağlanamaması; her türlü sabrı taşıran bahtsızlığıdır Başkentimizin..

Her sonbaharda, heyecanlı söylevlerle başlatılan kirli havaya karşı savaş kampanyaları; kış boyu, yine komisyon toplantılarıyla, sempozyumlarla, TV programlarıyla, parlak önerilerle sürüp gider. Yaz gelince de, ilgililer; (sanki bu duman cehenneminde bir daha hiç yaşanılmayacakmış gibi) mavi göklerin ve denizlerin sarhoşluğunda, o felâket kitabının sayfalarını kapatıverirler.

Sorunun asıl dehşet verici yönü de budur.

DAHA ÇOK YEŞİL, DAHA ÇOK ÇİÇEK

1979 Ekiminde, Viyana’da, Türkiye’den gelen ve içlerinde üniversite hocalarının da bulunduğu bir dost grupla karşılaşmıştık. Ülkemiz kaynıyordu.. Kardeşin kardeşi boğazladığı günlerdeydik..

Bizim dost grup, Stephansplatz’da, gösteri yürüyüşü yapan bir gençlik topluluğuyla karşılaşıyor.. Gençlerin, çevreyi yakıp yıkacakları korkusuyla gösteriyi izlemeye koyuluyor.. Oysa gençler, beklenenin aksine, halka yalnızca bildiriler sunup, sessizce dağılınca, bizimkiler tatlı bir suskunluk içinde donakalıyorlar..

Viyanalı gençlerin, kent belediyesinden istedikleri, özetle şöyle:

“Daha geniş parklar...”

“Daha çok yeşil alan.”

“Daha bol çiçek.”

Ünlü Alman şairi Goethe ölürken:

Işık.. Daha çok ışık., demişti.

Viyanalı gençler ise, hepimizi çok duygulandıran bu davranışlarıyla; yapıcı bir biçimde, kentlerinin çevre sorunlarına sahip çıkıyor, yönetimi uyarıyorlardı.

DAVA ŞEHİRİ ANKARA

Evet, Gazi Mustafa Kemal’in, Cumhuriyetle birlikte hepimize emanet ettiği dava şehri Ankara-, 1950’lerden sonra, bir duman felâketine doğru adım adım yürürken; bu kentin insanları, niçin hep susmuş, hep beklemiş, ona sahip çıkmamışlardı? O Ankara ki, 1940’ıların masmavi göğü ve tertemiz havasıyla; astımhlara bile şifa veren, aydınlık ve yemyeşil bulvarlarıyla, yüzümüze gülümseyen pırıl pırıl bir başkentti.

1940’ların başbakanları ve dışişleri bakanları; Türkiye’nin dış politikasından söz ederlerken; İsmet Paşa’nın pek sevdiği bir deyimini, sık sık yinelerlerdi;

“Ankara’nın açık ve berrak seması gibi açık politikamız..”

derlerdi.

O dönemlerde, Ankara’da görevli bir İtalyan Büyükelçisi, eserinde Türkiye başkentinden söz ederken:

“Akasyalar şehri Ankara..”

diye niteliyordu.

Ankara, şiirlerimize bile, bir “İhtilâl ve dava şehri” olarak doğardı:

Bir dava şehriydi Ankara

Her gün yeni şahlarıyla doğru

Gözlerimiz ufuklara bakardı..

Anadolu ayazında üşürdü ellerimiz

Gönüllerimizde ateş yanardı..

BAŞKENT VE JANSEN

Şimdi gelin de, Akra’nın ilk imar planına imzasını atan ünlü Prof. Jansen’ın, Atatürk’e sorduğu şu soruyu anımsamayın:

“Hükümetleriniz, benim planımı uygulayacak güçte midir?”

O zamanki hükümetlerin bile uygulayamadıkları Jansen planı; politik hesaplarla öylesine değiştirildi ki; Profesör, başkente bir başka gelişinde, kendi planının önünde durarak büyük bir üzüntüyle sordu:

“Bu imza benim midir? ”

Gerçekten, o masmavi göğüyle, bulvarlarındaki o yemyeşil akasya seliyle, bir zamanların heyecanlı izci marşlarındaki Güzel Ankara’sı; çirkin bir mimariye yenik düşmüş; bahçeli ev düzeni tarihe karışmış, bitişik yapı düzeni’nin sevimsiz bir beton yığını’na dönüştürdüğü, yeşilsiz ve mavisiz, kasvetli bir Ankara olmuştu artık..

ŞAİR HORATİUS GİBİ

Romalı şair Horatius (İ.Ö. 50 yılları); Roma’nın havasını kirletenleri, şiirleriyle Tanrı’ya şikâyet etmişti. Bizler ise, Mustafa Kemal Paşa’nın Çankaya’daki “kartal yuvası”ndan:

“Ah cânım, Ankara’m..” diyerek, seyrine doyamadığı güzel başkentimizi, bu hale getirenleri, ulusumuza az mı şikâyet ettik? Az mı savaşım verdik? Bunca çabaya karşın, sonuç ne oldu? Ciğerlerimize çektiğimiz havaya bakılırsa; sorun, komisyonlara havale’ den öteye pek geçmişe benzemiyor.

1984, ÇÖZÜME BAŞLANGIÇ YILI OLMALI

Başkenti yönetenlerin, son iki yıldır içtenlikle uyguladıkları önlemleri teşekküle karşılamakla birlikte hiçbir idari önlemin, başkenti bu dramatik yaşamdan kurtaramayacağını kesinlikle bilmeliyiz.

Halkı bıkıtırıp usandıran demeçlere, yıllardır tartışılan yöntemlere ve önerilere gerek de yok. Sorun, açık ve seçik biçimde ortadadır:

“(Çanak)tan başlayarak, adım adım, (Merkezi sistem)le başkenti bu duman cehenneminin pençesinden kurtarmak..”

Ankaralıların sağlığı, rüzgârların insafına terkedilmemelidir.

Ankara, tarihlere “terkedilmiş başkent” olarak geçmemelidir.

Ankara, artık kendi halkının yakın ilgisiyle ve hükümetlerin ciddi çabasıyla, bu cehennemden hızla kurtarılmalıdır.

Yeni hükümet için, 1984’te ilk hedef; temel çözümlere başlamak olmalıdır.

TARİH ÖNÜNDE SORUMLULUK

Tarih önündeki sorumluluğumuzla birlikte; insanlara acımak gibi insancıl görevimizi de hiç unutmamalıyız:

Körpe ciğerlerini kükürtlü ve karbondioksitli dumanın kavurduğu onbinlerce minicik öğrencinin, her sabahki sessiz yalvarışlarını duymuyor musunuz?..

“Bizi niçin kurtarmıyorsunuz? Atatürk’ün, Cumhuriyeti ve bu kenti bizlere emanet ettiğini unuttunuz mu? ”

Ve Atatürk; bu çocuk seslerini duymuş gibi, kaldırıyor başını Anıtkabir’den soruyor:

“Neden bugüne dek bitirmediniz?”

Ve biz, hâlâ başlamıyoruz..

Ankara Kalesi’ne çıkıp da kendimizi benzinle yaksak, başkent’in çilesini mırıldanan bu ölü rüzgâr, yıllar öncesi, bugünleri hazırlayan o vurdumduymaz, o acımasız gönülleri, bir parçacık olsun titretmeye yeter mi dersiniz?

(Suskunlar Ülkesi)-1984

ORMANLARIMIZ ÜSTÜNE AĞIT

Altmış milyon insanın gözyaşı yeterse bu yangınları söndürmeye, oturup ağlayalım...

Ama yetmez; yangın, öylesine kapsamlı, öylesine dehşet verici...

Yalnız ormanlarımız mıdır yanan, yakılan? Türkiye, dört bir yandan kunduklandıkça, sorumluların hep iyimserlik sunan söylevleri, içimizi daha da yanan bir ateşle yakıp kavurmuyor mu? Bu, nasıl sorumsuzluk?

Orman yangını, Türkiye için yeni bir olay değil. Sanki uğursuz bir kadermiş gibi peşimizde. “Koskoca” dediğimiz Devlet’in önleyemediği, söndüremediği yangınlar bunlar... Yağmurlar yetişmeseydi imdada, bu yangınlar söner miydi? Peki, bunca yıldır sürüp giden felaketlere karşın, hani etkili önlem? Hani caydırıcı ceza?

Her yangından sonra dinlediğimiz bu aldatmaca demeçler, bu çirkin senfoni tiksinti veriyor artık.. Bilinen çevreler için jet hızıyla çıkarılan “yasa gücünde Kararname”lerin bir teki olsun, neden ormanlarımızdan esirgenmiş?

*

Son günlerde, sistemli olarak ulusal parklar ve askeri bölgeler kundaklanıyor. Ulusal zenginliğimiz; gelecek kuşakların yaşam güvencesi, gözbebeğimiz ormanlarımız, bu ormanlarda barınan güzelim hayvanlarımız ve bitkilerimiz aman vermeden yakılıyor. İlgililer bu yangınları, yalnızca seyretmekle yetiniyor, bol-bol demeç veriyorlar.

Oy hesaplarıyla çıkarılan Af Yasaları’nın, cezaları bir kalemde sildiği bir ülkedir Türkiye... Bu mudur caydırıcılık? Bu mudur adalet? Orman eşkiyasının böylesine cömertçe ödüllendirildiği bir başka ülke uygar dünyada görülmüş müdür?

Evet... Ormanlarımızı yakıp kül eden kırılmalı ellere, yaşam hakkı tanınan bu ülkede; binlerce tür hayvanı, bitkisi, çiçeği ve ağacıyla, doğamızın dengelerini sağlayan güzel ormanlarımıza hayat hakkı yok mudur? Ağaçlarımızla birlikte, orman cennetinin o birbirinden sevimli, ama bu acımasız soykırım karşısında konuşamayan sahipleri kimden, kimlerden davacı olacak?

*

Bu trajedi önünde, çıldırmamak için; ya sorumluluk gibi vurdumduymaz, ya da bu ülkenin felâketiyle sevinecek kadar hayın olmak gerekir. Yeşil duvakları içinde salınan o gencecik fidanlarımızın kömürleşmiş cesetlerine bakıp da yaşarmayacak göz varsa; işte o gözlerin sahipleri, o çirkin yaratıklar; artık bu ülkenin yurttaş olamazlar. Çünkü, “insan” değildir onlar...

Ormancılık politikalarımız, nicedir “Beş Yıllık E7a« Hardaki hedeflere bir türlü ulaşamadı. Öncelikle uygulanması gereken “Yeşil Kuşak Projeleri”nin, -18 yıl gecikmeye karşın- bugün yarısı bile gerçekleşemedi. Bu nasıl bir Bakanlık, bu nasıl bir yönetim?

En dinamik, en üretken bir kuruluş olması gereken Orman Bakanlığı, korkutucu bir masraf kapısı olmaktan öte ne anlam taşıyor?

Prof. Şevket Raşit Hatipoğlu adındaki idealist insanın, ormancılığımıza getirdiği heyecan ve inanç dolu atılım nerede? Hocalarının yolundan yürüyüp, yeni atılımları gerçekleştirecek, her türlü küçük politika hesaplarının dışındaki inançlı ve yaratıcı ormancılarla, onların yetiştirdikleri idareciler nerede?

Türkiye, nicedir orman savaşmcılarını bekliyor ama; görevlilerde, sorumlularda o ruh, o heyecan nerede?

Bütün gözler, Türkiye ufkunda doğacak yepyeni bir güne çevrilmiş: Ülkemizin üstündeki bu ölü toprağını kaldırıp, beklenen şafağı yaratacak eller ve yürekler nerede?

(Acısıyla Yanmak Türkiye'nin)-1975

ŞİİRLERİ:

TESELLİ

Geceler

Sedeften gölgeler döker avuçlarına

Yalnız sen değilsin hasret çeken

Her yolun sonunda bekleyenler var.

İpek hörgüçlü develerdir yollardan geçen

Yaylana yaylana

Uykudur gözlerini bayıltan

Salkım-salkım rüyalarıyla.

Geceler

Simsiyah çiçekler serper eteklerine

Rıhtımda başıboş kayıklar

Dağlarda yaşlı geyikler vardır.

Ve sen

Neden terkedilmiş çocuklar gibi mahzunsun?

Sılaya giden yollar mı tutuk?

Mektup mu getirmedi posta?

Bir garip derde mi düştün yoksa?

Sevgilim

Bana sokul gözlerime bak

Neden benzin uçuk?

Kirpiğin ıslak?

(Teselli) - 1943

YAŞADIM

Yaşadım kendi başıma buyruk
 Çarmihında eriyip acıların
 Ben acıların oğluyum
 Direnip haksızlıklara ömür boyu
 Zulümlere inat
 Yaşadım...
 Ömrümce eğilmedim, acıdım korkaklara
 Acıdım kısacık bir ömür için
 İnancını satan ahmaklara
 Korkuları yakıp da ateşinde gönlümün
 Nice korkaklara inat
 Yaşadım...
 Sevdaların emzirdiği bir çocuk gibi
 Büyüyüp serpilerek
 Serpilip düşünerek
 Şiiri ve aşkı öğrendikçe
 Yaşadım

(Yasaklar Cehennemi) - 1991

VE İŞTE ÖMRÜM

Çarpıştım taşında sabrın ve hep ön siperlerde
 Eşsiz günler dediğim o eski zamanlardı
 Şövalyelerin imrendiği o yiğit insanlar nerde?
 Beyaz bayrak çekenler sahte kahramanlardı...
 Onurlu yenilgilerdi ömrüm, yengilerden çok üstün
 Hileyle kazanılmış zaferler gördüm: iğrenç!
 Ve şimdi gidiyorum... Ne memnun, ne de küskün
 Gidiyorum Öte'ye, sert adımlarla, gepegenç...
 Kırık döküktü ömrüm... Ve işte gelip geçti
 Önünde soytarıların yiğitçe bir geçitti
 Acı deneyimlerle ve eşsiz sevdalarla
 Yaşadım ya... Yine de ne mutlu bana...

(Sevdim/Savaşım) - 1995

ÖLMEDEN ÖNCE

Götür selamımı ey rüzgar
Götür sesimi ölümsüzlüğe
Duyayım yankısını o sesin
Ölmeden önce...

Titreyen ellerini
Koy alınma son kez
İçindeki ateşle doldur avuçlarımı
Isınsın kalbim anne
Isınsın yüreği insanlığın
Ölmeden önce...

*

Ne zaman ölümsüz barış?
Yetsin bu kanlı yarış!
Elele tutuşsun bayraklar
Dosta, düşmana selâm
Budur son dileğim
Ölmeden önce...

(Özgürlük Tek Sevgilim) - 1992

MACAR RAPSODİSİ

Dr. Martha'ların ölümsüz anılarına
Macar ovalarında ve Tuna kıyısında
Martha'nın gözlerinde ve bütün şarkılarda
Ve kurşuna dizilen gençlerin avucunda
Barut isine batmış bayraklarla beraber
Peşte sokaklarında tankların çiğnediği
Genç yürekler içindeki üç renkli şafak
Sen gözyaşı, alınteri, en büyük sevdâ...

Sen, yirminci yüzyılda hukuk kitaplarında
Ve tekmil nutuklarda ismi geçen
İnsanoğlunun beyninde, namlu arpacığında
Doğacak çocuğumun gelecek ninnisinde
Ve güzelim denizlerin tuzundaki lezzet
Şakaklarımızda zonklayan kavga
Ve cümle mahkûmlarım rüyası
Ey hürriyet!

Ve sen, gerçek insanı yaratamayan insan
Sen, ey kardeş kaniyla beslenen insanoglu

Yangın başladı Peşte'de... Kardeşim, yangın!
Taze göğüsler üstünde tanklar horada
Sevgilim alevler içinde, sevgilim orada
Tutulmuş bütün caddeler, tutulmuş
Yanına varamıyorum
Sanırsın anacığım boğazlanıyor
Kurtaramıyorum...
El yordamıyla, tıkanmış sokaklarda
Ey ölümsüz şarkı, ey merhamet
Seni bulamıyorum!

Utaniyorum kendimden, petekdeki arıdan
Bir başka yıldıza göç etmek istiyorum...

Utaniyorum buluttan, kımıldanan topraktan
Dağdaki kurttan, kuştan
Aslan yavrusunu emziren ceylandan
İnsanlığımдан utaniyorum!

Oysa ki insanlığın tek mil antenleri
Peşte üstündedir...

Oysaki insanlık Magna Carta 'dan bu yana
Nice özgürlük andlaşmasına kaniyla imza koymuş
En yakışıklı oğullarını bu yola kurban etmiş
Ve bir zerresi için Nice can satmıştır...
Utaniyorum kendimden kardeşim
Aynalara bakamıyorum!
Nerde kaldı çigan havaları, o çılgın kemanlar?
Nerde dudak dudağa sevgililer?
Duyuyor musunuz şair Petöfi'nin sesini
Duyuyor musunuz tankların homurtusunda
Macar Rapsodisi'ni

Biç beni, makinalı tüfeklerle biç
Öldüremezsin!
Çıkar şarkılardan ve cümle kitaplardan adımları
Yine de silemezsin!

Ben, hayır ve şer misali insan kanındayım
 1789 'da ve Türk İhtilâli' ndeyim!
 Bugün bir tomurcukta, yarın darağacındayım
 Ben, ne satılacak dava, ne kemik, ne etim
 Ben, ölümsüzlüğün elindeki bayrak
 Ben, hürriyetim!

Ankara- 1956 (Vatanım Benim) - 1973

KİŞİLİĞİ

Yapılan açıklamalardan anlaşılmış olacağı üzere, Şinasi Özdenoğlu, kamu görevlisi olarak çalışkan, başarılı; siyasal partiler karşısında yansız, Atatürk İlke ve Devrimlerine bağlı bir kişiliktir.

Sanatçı olarak titiz, güçbeğenir; kendisine güvenir ve güvenilir bir yazın eridir. Yazın ve düşün yaşamında, aşırı uçlarda örgütlenmiş kişilerin, gerçek değerleri, geçici de olsa, gölgeledikleri kanısındadır.

Dava adamıdır; kamuyu ilgilendiren sorunların yürekli savunucu ve yorulmaz izleyicisidir.

Toplumda karşılaştığı haksızlık, yasadışılık, her türlü hoyratlık ve ilkelikten dertlidir. Bu konularda kendisini yıpratırcasına duyarlı ve kırılmıştır...

Daha nice etkinlikler ve yapıtlar bekliyoruz kendisinden.

KAYNAKÇA

Şinasi Özdenoğlu'nun kendi yapıtları,

Ali Çankaya, **Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler**, Ankara 1954, 1969,

Yapıtları hakkında çeşitli dergi ve gazetelerde yayımlanmış eleştiriler,

İçişleri Bakanlığı Arşivi, Sicil No: 5482.

HABERLER

Bu bölümde 1 Ekim - 31 Aralık 1999 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 2000 Mali Yılı Bütçeleri

• 30 Aralık 1999 tarih ve 23922 sayılı Mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Bütçeleri üzerinde hazırlık çalışmalarına 2 Temmuz 1999 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 11 Kasım 1999 tarihinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda, 24 Aralık 1999 tarihinde de TBMM Genel Kurulu’nda görüşülerek kabul edilmiştir.

Yürürlüğe girmiş bulunan bu bütçelerin bir önceki yıla göre (1999 yılı) gösterdikleri gelişmeler ise; İçişleri Bakanlığı Bütçesi 209.287.500.000.000- TL. ile % 56, Emniyet Genel Müdürlüğü Bütçesi 937.037.000.000.000- TL. ile % 61, Jandarma Genel Komutanlığı Bütçesi 666.504.000.000.000.-TL. ile % 64, Sahil Güvenlik Komutanlığı Bütçesi 33.252.700.000.000.TL. ile % 52, toplam bütçe rakamı olarak da 1.846.081.200.000.000.- TL. ile % 62’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 1999 yılında yürütülmesi planlanan hizmetler ise şöyledir:

İçişleri Bakanlığının Cari Rakamı olan 137.400.000 milyon.-TL. bir önceki yıl bütçe rakamına göre % 46 lık bir artışa tekabül etmektedir. Bu rakam kapsamında; Bakanlar Kurulu Kararıyla gerek Mülki İdare Hizmetlerinden, gerekse de Genel İdare Hizmetlerinden personelin yetiştirilmek ve AB 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 yanısıra mesleki eğitimlerini sağlamak üzere kurs ve seminerlerin düzenlenmesi yer almaktadır.

Bütçenin yatırım harcamalarındaki 16.900.000 milyon - TL. bir önceki yıla göre % 98 lik bir artış göstermektedir. Bu rakam sektörler itibariyle Genel İdare Sektörü 3.775.000 milyon.- TL. Konut Sektörü 1.000.000 milyon.- TL, Güvenlik Sektörü 9.000.000 milyon .-TL. DKH (Belediye Hizmetleri) Sektörü 3.025 milyon.-TL. lık bir ödenek kapsamaktadır.

Genel İdare Sektöründe, Bilgisayar Onarım ve Alımları için 300.000.- TL., taşıt alımı için 100.000 milyon.- TL., Telsiz Alımı için 25.000 milyon.- TL., Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğüne yürütülen MERNİS Projesi, Makine-Teçhizat Alımı için 3.000.000 milyon .-TL., Nüfus Arşiv Sistemi için 200.000.-TL., Bakanlık Binası onarımı için 150.000 milyon .- TL. ödenek konulmuştur.

İçişleri Bakanlığı Konut Sektörü rakamı olan 1.000.000 milyon TL.den kaymakamevi yapımları için 800.000 milyon.-TL., vali konağı yapımları için 200.000 milyon. - TL. ödenek ayrılmış bulunmaktadır.

Güvenlik sektörü rakamı olan 9.000.000 milyon TL. ile Olağanüstü Hal Bölge Valiliği hizmetlerinde kullanılacak savunma amaçlı çeşitli malzeme, araç ve gereç alımı ile bina yapımları söz konusu olacaktır.

Bakanlığın hizmet programlarına dağıtılamayan transferleri arasında 1953 yılından beri üye bulunduğumuz Uluslararası Kişi Halleri Komisyonuna üyelik aidatı için 7.500 milyon TL., Bakanlık merkez ve taşra teşkilatındaki personel toplamının % 60'ına verilecek yemek yardımı için 400.000 milyon.- TL., Personel Giderlerinden doğan borçlar için 25.000 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 15.000.000 milyon TL., Mahalli İdareler için 6.400.000 milyon TL., Muhtaç Asker Aileleri için 200.000milyon TL. ve Sivil Savunma için ise 5.000.000 milyon TL. ödenek ayrılmış bulunmaktadır.

Emniyet Genel Müdürlüğü'nün carileri olan 875.000.000 milyon.- TL. ile bir önceki yıla göre % 62'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 Müdürlüğü'nün yatırımları 56.900.000 milyon.- TL. olup, bir önceki yıla göre % 58 lik bir artış sağlanmıştır. Bu rakamın içinde Güvenlik Sektörü 41.000.000 milyon.- TL., Ulaştırma Sektörü 11.400.000 milyon.- TL., Eğitim Sektörü 3.500.000 milyon.- TL., Konut Sektörü 2.000.000 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, 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 alımları, 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 Kolejlere ve Polis okullarına muhtelif makina teçhizat alımları ve onaranlar için, ek derslik inşaatları ile 1999'da bitecek polis okulları inşaatları ile 1999'dan sonraya kalan Polis okulu inşaatları için ödenek ayrılmıştır.

Konut Sektöründe de devam eden lojman inşaatları ile 2000 yılında programa girecek projelerin ve mevcut lojmanların bakım ve onarımları için ödenek bulunmaktadır.

Emniyet Genel Müdürlüğü memurların öğle yemeğine yardım için 3.000.000 milyon TL., Kamu İşverenleri Sendikalarına Ödemeler için 3.000 Milyon TL., Per-

sonel borçları için 100.000 milyon TL., diğer Cariler Borçları için 400.000 milyon TL., ve Trafik Hizmetleri Geliştirme Fonu için de 1.500.000 milyon.- TL. lık ödenekleri kapsamaktadır.

Jandarma Genel Komutanlığı'nın Carileri 617.000.000 milyon.- TL. olup, bir önceki yıla göre % 66'lık bir artış göstermiştir. Yurt içinde emniyet ve asayişinin 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 49.300.000 milyon.- TL., bir önceki yıla göre % 46 artış sağlamıştır. Bu rakam sektörler itibariyle Güvenlik Sektörü olarak 32.100.000 milyon.- TL., Konut Sektörü olarak 1.500.000 milyon.- TL. dir.

Güvenlik Sektöründe birlik binaları inşaatı ve onarımları için 22.000.000 milyon TL, taşıt alımları için 3.000.000 milyon TL., Güvenlik Sistem Projesi için 6.000.000 milyon TL., Teknik Donatım Projesi için 6.000.000 milyon TL., Muhabere ve Gözetleme Sistemi Projesi için 7.000.000 milyon TL., Trafik Güvenliği Projesi için 1.400.000 Milyon TL. ödenek yer almaktadır.

Konut Sektöründe de sadece devam eden projelerin inşaatlarına 2.000.000 milyon.- TL., ödenek ayrılmıştır.

Komutanlığın hizmet programlarına dağıtılamayan transferlerini de Personel Giderleri borçları olarak 25.000 milyon.- TL., diğer yıllar borçları olarak 75.000 milyon TL., Türk Cumhuriyetlerinden gelenlerin Beslenme, Barınma, Eğitim Giderleri için 10.000 milyon .-TL. ve bu kişilerin Maaş ve Harçlıkları için 90.000 milyon.- TL, Kamu İşverenleri Sendikalarına yapılan ödeme için 4.000 milyon TL. ödenek meydana getirmektedir. Kamulaştırma için de 400.000 milyon TL. ödenek ayrılmıştır.

Bütün sahillerimiz, karasularımız ile iç sularımızın korunması, güvenliğinin sağlanması, deniz yoluyla yapılan kaçakçılığın önlenmesi ile ilgili görevlere sahip bulunan Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın Carileri 13.250.000 milyon.- TL. olup, 1999 yılına göre % 67'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 kiralama 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 20.000.000 milyon.- TL., bir önceki yıla göre % 150'lik bir artış göstermiş olup, Güvenlik Sektörü ödeneği 20.000.000 milyon TL. dir. Bu ödenekten Birlik Binaları İnşaat ve Onarımı için 1.047.000 milyon TL., S.G. Onarım Destek Komutanlığı İnşaa Ve Onarım Projesi için 1.540.000 milyon TL., Makine, Teçhizat, Yedek Parça ve İş Makinaları alımı için 1.500.000 milyon TL., Taşıt Alımları için 100.000 milyon TL., S.G. Karargah Binası İnşaatı için 2.660.000 milyon TL., S.G. Bot, Havuz, Uçak, Helikopter Alımı/Yapımı Projesi için 11.145.000 milyon TL., ayrılmıştır.

Hizmet Programlarına Dağıtılamayan Transferler arasında Personel Giderleri Borçlarına 1.000 milyon TL., Diğer Cari Borçlarına 1.000 milyon TL., Kamu İşverenleri sendikasına yapılacak ödemeler için 700 milyon TL. ayrılmıştır.

Aşağıda İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 2000 Yılı Bütçe Tasarıları üzerinde 11 Kasım 1999 tarihinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda yapılan görüşmeler nedeniyle İçişleri Bakanı Saadettin TANTAN'ın yapmış olduğu konuşmanın tam metni yer almaktadır.

“Sayın Başkan,

Plan ve Bütçe Komisyonumuzun Değerli Üyeleri;

Bakanlığım ve bağlı kuruluşları olan Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının 2000 yılı bütçe tekliflerinin görüşülmesi, dolayısıyla şahsım ve mensuplarımız adına sizleri saygıyla selamlıyorum.

Sayın Başkan,

Değerli Üyeler;

Bilindiği gibi İçişleri Bakanlığı yurdumuzun iç güvenlik ve asayişinin sağlanması, kamu düzeni ve genel ahlakın korunması, mülki idare bölümlerinin kurulması ve düzenlenmesiyle ilgili çalışmaların yapılması, genel yönetimle verimli çalışan bir taşra yönetim mekanizmasının tesisi, mahalli idarelerin yönlendirilmesi, kaçakçılığın men ve takibi, yurt sathında sivil savunma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yürütülmesi gibi devlet ve toplum hayatımız bakımından hayati önem arz eden görevleri yerine getirmekten sorumlu bir bakanlıktır. Bunun idraki içinde bulunan teşkilatımız ve bu teşkilatın her kademesinde görev yapan tüm personel Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına, demokratik, laik, sosyal, hukuk devleti anlayışına, Atatürk ilke ve inkılaplarına bağlılık, temel hak ve özgürlüklere saygı ilkelerini esas alarak ülke sathında can ve mal güvenliğini halkın huzur ve sükûnunu ve kanım hâkimiyetini tam olarak tesis edip, ülkemizi dünyanın en huzurlu ve güvenli ülkesi haline getirmek azim ve kararlılığı içerisinde.

Bu şuurla, 21 inci yüzyılın eşliğinde bulunduğumuz şu dönemde bilimsel ve teknolojik gelişmeler, global iletişim, katılımcı, çağdaş yönetim, demokratikleşme, bil-

gi toplumu, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi kavramlar ışığında ileri yönetim anlayışını benimseyerek, yepyeni vizyonlar ortaya koymak zorundayız. Bakanlık olarak önümüzdeki döneme bu yaklaşım içerisinde hazırlanıyoruz.

Bu cümleden olarak; özellikle Bakanlığımızın üstlendiği hizmetleri iyi yetiştirmiş, ülkesi ve milletini seven, bilgili, deneyimli, dünyaya açık yöneticiler vasıtasıyla yönetmek, bilgi üretimi ve teknoloji kullanımını bütün hizmet kademelerinde yaygınlaştırmak,

Toplumsal değişime paralel olarak ortaya çıkacak yeni sorunlar ile suç örgüt ve çeşitlerine karşı mücadele için hazırlıklı bulunmak,

En kısa sürede tam üye olacağımıza inandığımız Avrupa Birliğine entegrasyon için Bakanlığımızca yürütülmesi gereken çalışmaları yoğunlaştırmak,

Bilgi iletişim sistemlerimizi sürekli geliştirerek, hizmetlerimizi büyük çapta bilgisayar ortamında yürütmek,

Mahalli idareler reformuyla il özel idare ve belediyelerimizi yetki ve mali yönden güçlendirmek, halkın yönetime katılmasını özendirmek,

Bakanlığımızın en önemli fonksiyonlarından olan sivil savunma, kurtarma ve ilk yardım hizmetlerini yeniden düzenlemek,

Hizmetin her alanında sürat, etkinlik, üretkenlik, toplam kalite ve verimliliği artırmak,

Bütün bu çalışmaların hukuki altyapısını oluşturmak,

2000 ve daha sonraki yıllarda sürdüreceğimiz çalışmaların zeminini teşkil edecektir.

Sayın Başkan. Komisyonumuzun Değerli Üyeleri;

Türkiye zengin insan unsuru, derin tarihsel birikimi, kültürel değerleri, stratejik konumu ve büyük ekonomik potansiyelle bölgesinde dünyada 21 inci yüzyılın önder ülkelerinden biri olacaktır. Bu gerçek, dünya liderleri tarafından da artık açıkça ifade edilmektedir.

Türk kamu yönetiminin omurgasını oluşturan İçişleri Bakanlığı bu gerçeğin idrakinde bulunarak, ülkemizin parlak geleceğine katkıda bulunmak amacıyla çok yönlü bir reform hamlesini başlatmış bulunmaktadır. Bakanlık merkezinde araştırma, geliştirme ve strateji merkezi olarak oluşturulması için yürütülen çalışmalar bir örnek olarak verilebilir.

Şehirleşme, nüfus hareketleri, Avrupa Birliği, gençlik, yerel yönetim uygulamaları, organize suçlar, yönetimi geliştirme, insan hakları ve uluslararası hukuk gibi konularda Bakanlıkça uygulanacak proje, strateji ve politikaların oluşturulması, bu konularda yasal ve idari düzenlemelerin yapılabilmesine imkân sağlamak üzere, Ba-

kanlık adına iç ve dış gelişmeleri takip etmek, gelişmelere göre analizler yapmak, araştırmalarda bulunmak ve varılan sonuçları değerlendirerek, yönetimin konulara değişik açılardan bakmasına yardımcı olmak amacıyla kurulmakta olan bu merkeze ilişkin çalışmalar son aşamasına gelmiş bulunmaktadır.

Ayrıca, yeni proje ve mevzuat çalışmalarımız yoğun bir şekilde sürdürülmektedir. Mahalli idareler reformu, sivil savunma, kurtarma ve yardım hizmetleri, Yardım Toplama Kanunu, Seçim Mevzuatı, Nüfus Kanunu, Türk Vatandaşlığı Kanunu, Nüfus Teşkilat Kanunu, Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesine Dair Kanun gibi genel yönetim konusundaki yasal düzenlemeler veya değişiklik tasarıları hazırlanarak, son aşamaya gelinmiş, bunların büyük bir bölümü Başbakanlığa ve oradan Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderilmiştir.

Sayın Başkan, Komisyonumuzun Değerli Üyeleri;

Genel yönetime ilişkin olarak, vali ve kaymakamlarımıza verilen mesaj sadece bayram ve törenlerde değil, her zaman halkın içinde bulunmaları, yurttaşlarımızın sorunlarıyla iç içe yaşamalarıdır. İdare, sorunları çözen, dinamik, sevecen ve üretken bir yapı olmalıdır. Görevlerimiz güvenlikle sınırlı değildir. Mahalli olarak ekonomik hayatın canlandırılması, yerel girişimlerin her yönden desteklenmesi, işsizlik ve fakirlikle mücadele, mülki idarenin asayiş kadar önem arz eden bir uğraş alanıdır.

Kendilerinden beklenen bu yüksek sorumluluk, mülki idare amirlerinin nasıl yetiştirileceği sorusunu da gündeme getirmektedir. Hiç şüphesiz vali ve kaymakamlarımızın fakülte sonrasındaki eğitim ve yetiştirilmeleri de yeniden değerlendirilmektedir. Aynı şekilde, özlük haklarında da iyileştirmeler yapılması için çalışmalar sürdürülmektedir.

Sayın Başkan, Değerli Üyeler;

Güvenlik kavramına bakışımız da yukarıda özetlemeye çalıştığım yaklaşımın ürünüdür. Bu alanda yapmakta olduğumuz ve yapacağımız düzenlemeler her yönden hızlı, hareketli ve etkin bir yapı öngörmektedir. Ülkemizi ilgilendiren her türlü iç ve dış gelişme, Bakanlığımızca titizlikle izlenmekte ve durumun gerektirdiği tüm önlemler dinamik bir biçimde alınmaktadır. Böylece, Türkiye’de kanun hâkimiyeti ve kamu düzeninin sağlanması konusunda mülki idare amirlerimiz ve güvenlik güçlerimiz sorumluluklarını üstün bir feragat ve fedakârlık içerisinde yerine getirmenin gayreti içerisinde bulunmaktadırlar.

Terör kadar önem arz eden diğer bir konu da, çıkar amaçlı suç örgütleriyle mücadeledir. Halkımızın büyük duyarlılık gösterdiği bu çabaları desteklemek amacıyla yürürlüğe konulan 4422 sayılı Kanun önemli bir reform olarak kaydedilmektedir. Terörle Mücadele Kamunu, Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Kanunu, Uyuşturucu Maddelerin Murakabesi Hakkında Kanun, Ateşli Silahlar ve Bıçaklar Kanunu, Jandarma Teşkilat Kanunu, Kaçakçılığın Men

ve Takibine Dair Kanun, Kimlik Bildirme Kanunu, Karayolları Trafik Kanunu, Uzman Jandarma Kanununda yapılacak değişikliklere ilişkin tasarıların bir kısmı Başbakanlığa gönderilmiş, bir kısmı da Meclis Genel Kurulu veya ilgili komisyonların gündeminde bulunmaktadır.

Güvenlik kuvveti mensuplarının özlük ve sosyal haklarının iyileştirilmesi de meşgul olacağımız öncelikli konulardandır. Güvenlik alanında yapılmakta olan düzenlemeler sadece mevzuatla sınırlı olmayıp, gerek Emniyet, gerek Jandarma ve gerekse Sahil Güvenlik teşkilatının silah araç gereç, eğitim, teknoloji ve personel bakımından güçlendirilmesi sürekli gündemdedir.

Bu vesileyle, terör ve her türlü kanunsuzlukla mücadele sırasında kaybettiğimiz şehitlerimizle terörist saldırılarda hayatlarını kaybeden vatandaşlarımıza Allah 'tan rahmet, yaralılarımıza acil şifalar diliyorum.

Görevlerini feragat ve kararlılık içerisinde sürdürmekte olan güvenlik güçleri mensuplarımızı da huzurlarınızda saygıyla anıyor, kendilerine teşekkür ediyorum.

Sayın Başkan, Değerli Üyeler;

Güvenlik kavramının kapsamında bulunan trafik hizmetlerinin modernizasyonu amacıyla Dünya Bankasından sağlanan ve sözleşmesi 1996 yılında imzalanan 13 milyon dolarlık kredi anlaşmasıyla karayolu iyileştirme ve trafik hizmetleri güvenliği projesi başlatılmış olup, bu projeye karayollarımızın özellikle ölümlü ve yaralamalı trafik kazalarının çokça vuku bulduğu 4200 kilometrelik bölümünde trafik kontrol ekiplerinin bilgisayar dahil, her çeşit teknolojik donanımı, ekiplerin eğitimi ve diğer önleyici faaliyetlerin güçlendirilmesi öngörülmüştür.

2000 yılında proje kapsamında gerekli olan araç gereç ve taşıtların sağlanması, haberleşme sisteminin kurulması, eğitim ve etüt hizmetlerinin gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.

Sayın Başkan, Değerli Üyeler;

Türkiye insan hakları ve temel özgürlükler alanında Batılı demokrasilerle aynı değer ve amaçları paylaşmaktadır. İnsan hakları konusundaki standartlarının en yüksek düzeye getirilmesi amacıyla Türkiye 'de birçok önemli adım atılmıştır. Bunlar yapılırken izlenen temel amaç, Türk halkının demokratik ülkelerde mevcut tüm temel özgürlüklerden yararlanmasını sağlamaktır. Bunun doğal sonucu olarak, taraf olduğumuz uluslararası belgelerle üstlenilen yükümlülüklerin gereğini tam olarak yerine getirmektir.

Bunun sonucu olarak Türkiye, insan hakları konusundaki tüm Avrupa sözleşmeleri ile Birleşmiş Milletler çerçevesinde yapılan önemli sözleşmelerin büyük bölümüne taraf olmuştur. Ayrıca, Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve AGİT çerçevesinde birçoğu etkili kontrol mekanizmaları öngören bir dizi anlaşmaya imza atmıştır.

Bu nedenledir ki, kolluk kuvveti mensuplarının insan hakları ihlalleri iddialarına dayanak oluşturur nitelikteki uygulamalarının ortadan kaldırılması önem arz etmektedir. Bakanlığımızca hazırlanan ve 1 Ekim 1998’de Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği” ile günün koşullarına uygun çağdaş bir düzenleme getirilmiştir.

Sayın Başkan, Değerli Üyeler;

Şimdi de mahalli idareler konusundaki çalışmalarımıza değinmek istiyorum.

Üniter nitelikli devlet teşkilat yapımıza ve milli plan bütünlüğümüze halel getirmeden halen merkezi idarenin uhdesinde, fakat, yerel karakter taşıyan hizmetlerin mahalli idarelere devrine ilişkin çalışmalar devam etmekte olup, Bakanlığımızca, mahalli idare ve merkezi idare arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımının yeniden düzenlenmesi, hizmetlerin büyük ölçüde mahalli idarelerce yerine getirilmesine ağırlık verilmesi amacıyla hazırlanan Mahalli İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı üzerindeki çalışmalarımız tamamlanmak üzeredir.

Bu tasarıyla güdülen hedefleri genel olarak aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

- Mahalli hizmetlerin “Yerinden Yönetim” ilkesine uygun olarak mahalli idarelerce yürütülmesini sağlamak, katılımcı bir sistem oluşturmak,
- Mahalli idarelerin hizmet üretimindeki payını daha yukarı çıkarmak, buna karşılık merkezi idarenin hizmet üretimindeki rolünü azaltmak,
- Mahalli idareleri görev ve sorumlulukları ile orantılı malî imkân ve teşkilata kavuşturmak,
- Mahalli idarelerin üzerindeki gereksiz vesayet uygulamalarını kaldırmak ve hafifletmek, kendi organları vasıtasıyla karar verme ve uygulama yapma kapasitelerini artırmak,
- Mahalli idarelerde nitelikli personel istihdamını kolaylaştırmak,
- Mahalli hizmetlerin özelleştirilmesini kolaylaştırmak.

Sayın Başkan, Değerli Üyeler;

Nüfus hizmetlerinin Batı standartlarına uygun, halkın istek ve ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde yeniden düzenlenmesi amacıyla, Nüfus Kanununda Değişiklik Yapılmasına ilişkin Kanun Tasarısı ile Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı taslağı, ilgili birimlerin görüşlerine sunulmuştur.

Türk Vatandaşlığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı da, aynı yaklaşımla hazırlanarak ilgili birimlerin görüşlerine sunulmuştur.

Modern bir nüfus idaresi sistemi öngören Mernis Projesine yönelik çalışmalarımız, özellikle, 1997 yılında Dünya Bankasından sağlanmış olan 5,5 milyon dolarlık kredi ile hazırlanan proje doğrultusunda devam etmektedir.

1999 yılında güncelleştirme işlemlerinin tamamlanmasından sonra, 2000 yılında tüm vatandaşlarımıza kimlik numarası verilmeye başlanacaktır. Ayrıca, tüm ilçelerin ve merkezin birbirine bağlantısının ve bilgi akışının sağlanması amacıyla bir iletişim ağı kurulacaktır.

Sayın Başkan, Değerli Üyeler;

Afetlerde kurtarma ve yardım hizmetlerinin geliştirilmesi amacıyla, 11 ilde (Adana, Afyon, Ankara, Bursa, Diyarbakır, Erzurum, İstanbul, İzmir, Sakarya, Samsun ve Van) 120'şer kadrolu personelden oluşan, çağdaş araç ve gereçle donatılmış sivil savunma arama ve kurtarma birliklerinin kurulması, ayrıca, birlik kurulmayan illerde ilin büyüklüğüne göre 20 veya 30'ar personelden oluşan arama ve kurtarma ekipleri kurulması için Bakanlığımızca hazırlanan Sivil Müdafaa Kanunu ve Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kamın Hükmünde Kararname Tasarısı, Bakanlar Kurulunca kabul edilmiş olup, imza aşamasındadır.

17 Ağustos depreminden alınan dersler ışığında sivil savunma, kurtarma ve ilk yardım hizmetlerini yepyeni bir teşkilat yapısı içinde ve çağdaş bir anlayışla yeniden örgütlemek en önemli hedefimizdir. Bu konuda gerekli yasal düzenlemelerin yapılması için çalışmalarımız devam etmektedir.

Bu depremden zarar gören vatandaşların daimi iskânları sağlanıncaya kadar iâşe, giyinme, barınma, çadır ve benzeri gereksinimlerinin karşılanmasını sağlamak amacıyla her türlü tedbiri almak ve iki yıl süreyle görevde kalmak üzere, Bakanlığımıza bağlı Afet Bölge Koordinatörlüğü ve İl Koordinatörlükleri kurulmuştur.

Bakanlar Kurulunun 99/13412 ve 13413 sayılı kararları ile, doğal afetler nedeniyle 1999 yılı içinde gelir kaybına ve alt yapı hasarına uğrayan belediyelerle il özel idarelerinin payları 17/8/1999 tarihini takip eden ilk pay dağıtımından başlamak ve 1/1/2000 tarihine kadar uygulanmak üzere 1.01 ila 5 kat artırılmıştır.

Eski güçlerine kavuşturmak amacıyla, deprem bölgesindeki belediye ve il özel idarelerine iş makinesi alımlarını da kapsayan toplam 5 trilyon 62 milyar TL. yardım gönderilmiştir. Bunlar, ayrıca devam etmektedir.

Sayın Başkan, Değerli Üyeler;

Bakanlığımızın temel fonksiyonlarından olan teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma hizmetleri bundan böyle klasik yöntemlerle değil, yepyeni bir anlayışla ele alınacaktır. Bu hizmetler, kırtasiye ve bürokrasiyi artıran değil, idareyi geliştiren, tembellik ve nemelazımcılıkla mücadele eden, yolsuzluklara göz açtırmayan bir etkinlikte yürütülecektir.

Dinamik bir kamu idaresi için nitelikli görevliler yetiştirilmesinin önemi tartı-

şılmazdır. Bu inancın bir sonucu olarak, Bakanlığım teşkilatında mülki idare amirlerimiz başta olmak üzere, her düzeyde personelin hizmet içi eğitiminin en modern yöntemlerle yapılması ve yöneticilerimizin sürekli olarak kendilerini geliştirmeleri hedeflenmiştir.

Sayın Başkan, Değerli Üyeler,

Şimdi de İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının bütçe tasarıları üzerinde çok kısa rakamsal bilgiler sunarak sözlerime son vereceğim.

İçişleri Bakanlığı 2000 yılı bütçe tasarısı 209 trilyon 287 milyar 500 milyon TL. olarak belirlenmiştir. Bu rakam, 1999 yılı bütçesine göre yüzde 56'lık bir artışa tekabül etmektedir.

Emniyet Genel Müdürlüğü bütçe tasarısı, 937 trilyon 37 milyar TL. olarak belirlenmiş olup, 1999 yılı bütçesine göre yüzde 62 nispetinde bir artış yansıtmaktadır.

Jandarma Genel Komutanlığı bütçe tasarısı 666 trilyon 504 milyar TL. olarak belirlenmiş ve böylece, 1999 yılı bütçesine göre yüzde 64 nispetinde bir artış göstermiştir.

Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçe tasarısı ise, 33 trilyon 352 milyar 700 milyon TL. olarak belirlenmiş olup, artış oranı 1999 yılı bütçesine göre yüzde 109'dur.

Sayın Başkan, Plan ve Bütçe Komisyonunun Değerli Üyeleri; 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.

Sözlerime son vermeden önce, beni sabırla dinlemenizden dolayı şahsım ve Bakanlığım mensupları adına teşekkür eder, saygılar sunarım.”

Bakanımız, İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 2000 Yılı Bütçe Tasarıları üzerinde TBMM Genel Kurulu'nda 24 Aralık 1999 tarihinde yapılan görüşmelerde grupları adına konuşan Milletvekillerinin Bakanlık Bütçesi ile ilgili eleştirilerini cevaplamıştır. TBMM Genel Kurulu'nda yapılan görüşmeler sonunda İçişleri Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının 2000 Yılı Bütçesi kabul edilmiştir.

İçişleri Bakanı Saadettin TANTAN'ın Olağanüstü Hal Uygulamasının Uzatılması İle İlgili Olarak TBMM'nde Yaptığı Konuşma

- İçişleri Bakanı Saadettin TANTAN, 5 ilde uygulanmakta olan olağanüstü halin bir dönem daha uzatılmasına dair 23 Kasım 1999 tarihinde toplanan TBMM Genel Kurulu'nda bir konuşma yapmıştır.

Bakan TANTAN, terörle mücadelede şehit düşenleri rahmet ve gazileri de şükranla anarak başladığı konuşmasında, devletin terörizmi bir insanlık suçu olarak ka-

bul ettiğini ve devletlerin dış ilişkilerinde terörizmi bir araç olarak kullanmalarını şiddetle kınadığını vurgulamıştır. Huzur ortamının yeniden kurulmaya başlandığı bölgede yatırımları hızlandırmak için devlet katkısı yanında halk katkısının da sağlanması gerektiğine işaret eden Bakan, terörün ekonomik ve sosyal kaynaklarının kurutulmasına yönelik önlemlerin alındığını belirterek sözlerini şöyle tamamlamıştır:

“Bu bölge ekonomisinin temelini oluşturan hayvancılık yeniden canlandırılacaktır. Bütün yurttan tarım ve hayvancılığın geliştirilmesi amacıyla üretime pazarlamaya kadar birçok uygulama devreye girecektir.

Organize sanayi bölgeleri ve küçük sanayi siteleri yapısına önem verilerek, getirilen özel teşviklerle özel sektör yatırımlarına kolaylıklar sağlanmaktadır.

Yine eğitim ve sağlık alanında da Hükümetimizin aldığı tedbirler hızlandırılmıştır.

Belirttiğim yatırımların ve alınan tedbirlerin uygulanabilmesi ve bölgede huzur ortamının tam tesis edilmesi bakımından Olağanüstü Hal uygulamasının bir dönem daha uzatılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.”

TBMM’nde yapılan görüşmeler sonucunda 5 ilde uygulanan Olağanüstü Halin 4 ay süre ile uzatılması kabul edilmiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 7-8 Ekim 1999 tarihlerinde Turizm Bakanlığı’nca Antalya Belek’te düzenlenen Marmara Bölgesinde “Arama-Kurtarma” konulu panele katılmak üzere Ankara Sivil Savunma Birliğinden 3 personel görevlendirilmiştir.

- 18 Ekim - 11 Kasım 1999 tarihleri arasında Sivil Savunma Kolejinde düzenlenen “392/2. Dönem Sivil Savunma Teşkilat Mensupları Örnek Arama Kurtarma ve İlk Yardım Timi Eğitimi” Ankara, Samsun, Burdur, Kütahya ve Erzincan illerinden 40 personelin katılımı ile gerçekleştirilmiştir.

- Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü’nce 8-10 Ekim 1999 tarihleri arasında Bolu’da düzenlenen “Arama Kurtarma Eğitimi Semineri”ne Sivil Savunma Birliğinden 3 kişilik bir ekip katılmıştır.

- 29 Kasım-16 Aralık 1999 tarihleri arasında açılan “393/2. Dönem Emniyet Mensupları Örnek Arama Kurtarma ve ilkyardım Kursu” tamamlanmış olup, kursta 59 personele eğitim verilmiştir.

- 20 Aralık 1999-16 Ocak 2000 tarihleri arasında Sivil Savunma Kolejinde dü-

zenlenen “394/3. Dönem Arama, Kurtarma ve İlk Yardım Kursu”na Sivil Savunma teşkilat personeli ile beraber bazı kamu kurumu ve özel sektör kuruluşlarından toplam 58 kişi katılmıştır.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- 23 Ağustos 1999 tarihinde Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans Salonunda başlayan “85. Dönem Kaymakam Adayı Kursu” 28 Aralık 1999 tarihinde sona ermiş, bu kursa 60 Kaymakam Adayı katılmıştır.

- 85. Dönem Kaymakamlık Kursuna katılan Kaymakam Adaylarının çalışmalarında daha verimli ve başarılı olmalarını sağlamak amacıyla planlanmış bulunan 15’er kişilik 4 grup şeklinde gerçekleştirilecek olan 83. Dönem Bilgisayar Kursu’nun; 3. grubu sona ermiş olup, sonuncusu olan 4. grup ise 19 Kasım 1999 tarihinde başlamış ve 16 Aralık 1999 tarihinde sona ermiştir.

Jandarma Genel Komutanlığı

8-10 Ekim 1999 tarihleri arasında Genelkurmay Başkanlığında TSK Barış İçin Ortaklık Eğitim Merkezi (BİÖEM) Komutanlığında; “Barışı Destekleme Harekatında Mültecilerin Kontrolü Kursu” düzenlenmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 21 Haziran-15 Ekim 1999 tarihleri arasında Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Upper Intermediate İngilizce Kursu”na katılan 13 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 13 Eylül - 15 Ekim 1999 tarihleri arasında. Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde "PC (Windows 95, Word, Excel, İnternet) Kursu" düzenlenmiş, sabah ve öğlen grubu olmak üzere toplam 40 personel kursu başarı ile tamamlamıştır

- 20 Eylül—8 Ekim 1999 tarihleri arasında Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde “Temel Bilgisayar Kursu” düzenlenmiş ve kursa 11 personelin katılması sağlanmıştır.

- 20 Eylül 1999-14 Ocak 2000 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde "Parmak İzi, Teknik Fotoğraf, Olay Yeri İnceleme ve Eğitimcilerin Eğitimi Kursu" düzenlenmiş, kursa 16 personel katılmıştır.

- 27 Eylül - 8 Ekim 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde "KAÇNİS Veri Girişimi Gelişimi Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 21 personel kursta başarı göstermiştir.

- 27 Eylül—8 Kasım 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde "Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 62 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 4-15 Ekim 1999 tarihleri arasında Köpek Eğitim Merkezi Müdürlüğünün Gölbaşı Eğitim Tesislerinde düzenlenen “Narkotik Madde Dedektör Köpeği Adaptasyon Kursu”na katılan 1 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 4-15 Ekim 1999 tarihleri arasında "Atış Uzmanlığı Kursu" düzenlenmiş, kursa 21 personel katılmıştır.

- 4-26 Ekim 1999 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "PC (Windows 95, Word, Excel, İnternet) Kursu" na sabah ve öğlen grubu olmak üzere toplam 40 personel iştirak etmiştir.

- 4-26 Ekim 1999 tarihleri arasında “Temel PC Kursu” düzenlenmiş olup, kursa merkez teşkilatından 1 4. Sınıf Emniyet Müdürü, 1 Emniyet Amiri, 4 Başkomiser, 3 Komiser, 9 Komiser Yardımcısı, 15 Polis Memuru, 5 G.İ.H ve 1 Doktor katılmıştır.

- 4- 27 Ekim 1999 tarihleri arasında, Hacettepe Üniversitesi Ankara Meslek Yüksekokulu Müdürlüğü ile işbirliği yapılarak Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığına bağlı kreş, yurt, kantin, tabldot ve Moral Eğitim Merkezlerinin muhasebe ve hesap işlerini yürüten personelin bilgilerini artırmak ve Teşkilatın muhasebe hizmetlerinde yetiştirilmiş personel ihtiyacının karşılanması amacıyla, düzenlenen "Tek Düzen Muhasebe Kursu" na 26 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 4 Ekim - 28 Ocak 2000 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Parmak İzi, Teknik Fotoğraf, Olay Yeri İnceleme ve Eğitimcilerin Eğitimi Kursu"na K.K.T.C.’den 1, Taşra Teşkilatından 1 ve Genel Müdürlük Kadrosundan 7 olmak üzere, toplam 9 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 10-21 Ekim 1999 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde "PC (Windows 95, Word, Excel, İnternet) Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 14 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 11-21 Ekim 1999 tarihleri arasında “Temel PC Kursu” düzenlenmiş olup, kursa Taşra Teşkilatından 2 Komiser, 3 Komiser Yardımcısı, 9 Polis Memuru olmak üzere toplam 14 personel katılmıştır.

- 11-22 Ekim 1999 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde “Olay Yeri İnceleme Temel Eğitim Kursu” düzenlenmiş ve kursa 11 personel katılmıştır.

- 11-22 Ekim 1999 tarihleri arasında, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Pasaport-Yabancılar İhtisas Kursu”nda 60 personel eğitilmiştir.

- 11-22 Ekim 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde "Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Te-

mel Eğitim Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 57 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 11-22 Ekim 1999 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde “Panzer Sürücü ve Kuleci Eğitim Kursu” na 22 personel katılmıştır.

- 11-22 Ekim 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde "KAÇNİS Veri Girişimi Gelişimi Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 21 personel başarılı olmuştur.

- 11 Ekim-3 Kasım 1999 tarihleri arasında “Temel PC Kursu” düzenlenmiş olup, Kursa Merkez Teşkilatından 5 Emniyet Müdürü, 2 Emniyet Amiri, 6 Komiser, 4 Komiser Yardımcısı, 14 Polis Memuru, 5 G.İ.H., 2 Kimya Mühendisi ve 1 Doktor olmak üzere toplam 39 personel iştirak etmiştir.

- 11 Ekim - 3 Kasım 1999 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "PC (Windows 95, Word, Excel, İnternet) Kursu" na sabah ve öğlen grubu olmak üzere toplam 40 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 11 Ekim - 3 Kasım 1999 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "PC (Windows 95, Word, Excel, İnternet) Kursu"nda İl Emniyet Müdürlüklerinden 13 personele eğitim verilmiştir.

- 13-24 Ekim 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde "Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 57 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 17-21 Ekim 1999 tarihlerinde, Ankara Sheraton Otelinde düzenlenen “XIV. Prf.Dr. Lütfi TAT Sempozyumu”na, Sağlık İşleri Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde 2 Grup halinde gerçekleştirilen “PC Windows 95, Word, Excel, İnternet Kursu”na toplam 40 personel katılmıştır.

- 18-21 Ekim 1999 tarihleri arasında, Eskişehir Karayolu Trafik Polisi Okulu’nda, Yeni Kaza Tespit Tutanakları, Trafik Denetimleri ile Video Kameralı Radar, Takograf ve Drager Alkolmetre cihazlarının kullanımına ilişkin “Geliştirme Eğitimi Kursu” düzenlenmiş, kursa 200 personel iştirak etmiştir.

- 18 Ekim-23 Aralık 1999 tarihleri arasında teşkilatta görevli Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeli ve Çarşı Mahalle Bekçilerinin 1999 yılı 2. Dönem Kadro Tabanca Atışları gerçekleştirilmiştir.

- 18 Ekim-24 Aralık 1999 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürlüğü’ne yararlı olacağı düşüncesiyle İstanbul, İzmir, Kocaeli ve Van kadrosundan gelen toplam 5 personel ve köpeğine “Narkotik Madde Dedektör Köpeği İdarecisi Kursu” verilmiştir.

- 18 Ekim -24 Aralık 1999 tarihleri arasında Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı için Narkotik Madde Dedektör Köpeği İdarecisi Kursu açılmıştır.

- 21-23 Ekim 1999 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde "Doğu Anadolu'da Güvenlik ve Huzur 2 Semineri" düzenlenmiştir.

- 22-28 Ekim 1999 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde "Visual Basic Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 16 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 25-26 Ekim 1999 tarihleri arasında, Haberleşme Daire Başkanlığı bünyesinde "Ses Kayıt Cihazları Eğitimi" düzenlenmiş, 5 personel eğitime katılmıştır.

- 25 Ekim-5 Kasım 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde "Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 57 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 25 Ekim-5 Kasım 1999 tarihleri arasında, Güvenlik Daire Başkanlığı bünyesinde "Güvenlik Hizmetleri Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 76 personel eğitilmiştir.

- 25 Ekim -5 Kasım 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde "KAÇNİS Veri Girişimi Gelişimi Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 21 personel başarılı olmuştur.

- 27-28 Ekim 1999 tarihleri arasında, Haberleşme Daire Başkanlığı bünyesinde "Ses Kayıt Cihazları Eğitimi" düzenlenmiş, eğitime katılan 6 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 1-5 Kasım 1999 tarihleri arasında 3! İlimizin Asayiş Şube Müdürlerinin katılımı ile "Asayiş Şube Müdürleri Semineri 99" düzenlenmiş, seminer bitiminde de sertifika töreni yapılmıştır.

- 1-12 Kasım 1999 tarihleri arasında, Antalya Emniyet Müdürlüğü bünyesinde "Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu" düzenlenmiş, kursa 30 personel katılmıştır.

- 1-19 Kasım 1999 tarihleri arasında, TEMÜH Daire Başkanlığı bünyesinde "Terörle Mücadele Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 50 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 1-23 Kasım 1999 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "PC (Windows 95, Word, Excel, İnternet) Kursu" na 20 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 1 Kasım 1999 tarihinde başlayan ve 11 hafta devam edecek olan, Eskişehir

Karayolu Trafik Polisi Okulu tarafından düzenlenmiş olan, “1999/1. Dönem Temel Trafik ve Kaza İnceleme Eğitim Kursu” na 310 kursiyerin katılımı sağlanmıştır.

- 4-5 Kasım 1999 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde "Access Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 7 personel başarılı olmuştur.

- 4-27 Kasım 1999 tarihleri arasında, Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde "Tek Düzen Muhasebe Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 26 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 8-12 Kasım 1999 tarihleri arasında, “Temel Kaza Tahkiki ve Bilirkişilik Eğitimi” düzenlenmiş, Denizli İl Emniyet Müdürlüğü ile Jandarma Komutanlığı Trafik Birimlerinde görevli 72 personel katılmıştır.

- 8-19 Kasım 1999 tarihleri arasında, Ankara’da Eğiticilik Formasyonu ve Program Yönetimi ile Konferans verme teknikleri konusunda bilgi ve beceri kazandırılması amacıyla “Eğitim Formasyonu ve Program Yönetimi Eğitimi” kursu düzenlenmiş kursa 60 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 8-19 Kasım 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Kursu"na, katılan 62 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 8-31 Kasım 1999 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde 2 grup halinde düzenlenen "PC (Windows 95, Word, Excel, İnternet) Kursu"nda toplam 40 personelin eğitimi gerçekleştirilmiştir.

- 11 -22 Kasım 1999 tarihleri arasında, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Kursu" na 62 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 11-12 Kasım 1999 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde "Fireworks Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 12 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 15-26 Kasım 1999 tarihleri arasında, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen "Pasaport-Yabancılar İhtisas Kursu" na 65 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 15-26 Kasım 1999 tarihleri arasında, Erzurum Emniyet Müdürlüğü bünyesinde "Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu" düzenlenmiş, kursa 34 personel katılmıştır.

- 15-19 Kasım 1999 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde "Ruhsat İhtisas Kursu" düzenlenmiş, kursa 30 personel iştirak etmiştir.

- 18-19 Kasım 1999 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde "Dreamweaver Kursu" düzenlenmiş, kursa katılan 12 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 25 Kasım-1 Aralık 1999 tarihleri arasında İzmir ilinde “Amatör Denizci Kursu” düzenlenmiş olup, 26 personel kursta başarılı olmuştur.
- 29 Ekim-5 Aralık 1999 tarihleri arasında Bingöl ilinde düzenlenen “Panzer sürücü ve Kuleci Kursu”na, 39 personel katılmıştır.
- 6-10 Aralık 1999 tarihleri arasında Batman ilinde düzenlenen “Panzer sürücü ve Kuleci Kursu”nda, 19 personel eğitilmiştir.
- 13-24 Aralık 1999 tarihleri arasında Ankara ilinde düzenlenen “Panzer sürücü ve Kuleci Kursu”na, 44 personel iştirak etmiştir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

- 17-24 Ekim 1999 tarihinde Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde yapılan “Türkiye İl Genel Meclis Üyeleri” konulu seminere Daire Başkanı Muammer TÜRKER katılmıştır.
- 27-30 Ekim 1999 tarihinde Fransa-Strasbourg kentinde yapılan “Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yürütme Komitesi (CDLR)” konulu toplantıya Genel Müdür Yardımcısı Dr. Yusuf ERBAY katılmıştır.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 5-9 Ekim 1999 tarihleri arasında İspanya’da yapılan “Sivil Korunma ve Savunma Sistemleri” ile “Okullarda Eğitim, Arama ve Kurtarma Yöntemleri”nin görüşüldüğü “Euromed Sivil Korunma Toplantısı”na Genel Müdür Yardımcısı Haydar KESKİN katılmıştır.
- 11-14 Ekim 1999 tarihleri arasında Slovakya’da yapılan “Afet Hazırlıkları ve Halkın Eğitimi” konularının görüldüğü “Sivil Korunma Komitesi Seminer ve Toplantısı”na Daire Başkanı Necip ÇAKMAK katılmıştır.
- Atina depremi sırasındaki yararlı çalışmalarından dolayı diğer yabancı kurtarma ekipleriyle birlikte ülkemizden giden Sivil Savunma Kurtarma Ekiplerinin ödüllendirilmesi amacıyla 28 Aralık 1999 tarihinde Atina Akademisi tarafından düzenlenen ödül törenine Daire Başkanı Hasan İPEK katılmıştır.
- 9-11 Aralık 1999 tarihleri arasında Almanya’da yapılan “Uluslararası Arama ve Kurtarma Ekipleri Toplantısı”na Daire Başkanı Sabahattin ÖZÇELİK ile Ankara Sivil Savunma Koleji Öğretmeni K.Doğan TOPAÇLIOĞLU katılmışlardır.

Jandarma Genel Komutanlığı

- Türkiye-Ürdün-İsrail Askeri Diyalog Toplantıları kapsamında; 1-4 Kasım 1999 tarihleri arasında Ürdün’de icra edilen “4 ncü İcra Komitesi Toplantısı” ile

3 Aralık 1999 tarihinde İsrail’de yapılan “6 ncı İcra Komitesi Toplantısında, Türkiye ile Ürdün arasında organize suç ve terör örgütlerine karşı mücadelede işbirliği yapılması ile PKK terör örgütüne karşı yürütülen mücadele konusunda, özellikle Ürdün’ün bilgilendirilmesinin gündeme getirilmesinin fayda mütalaa edildiği Genelkurmay Başkanlığına sunulmuştur.

- Avrupa İşkencenin Önlenmesi Komitesi tarafından 19 Kasım 1999 tarihinde Strazbourg’da düzenlenen “İkibin Yılının Şafağında İşkencenin Önlenmesi” konulu konferansa Jandarma Genel Komutanlığını temsilen İnsan Hakları Şube Müdürü görevlendirilmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 27 Eylül 1999 tarihinde İsveç’de düzenlenen “Kadın Hakları ile İlgili Seminer”e, TEMÜH Daire Başkanı Emniyet Amiri İ. NeziH ABANOZ anılan ülkeye gitmiştir.

- 27 Eylül - 8 Kasım 1999 tarihinde İnterpol Daire Başkanı Başkomiser Tamer KURTULUŞ “Avrupa İnterpol Görevlileri 2. Bölge Eğitim Semineri” ne katılmak için Hırvatistan’da bulunmuştur.

- 5 Ekim 1999 tarihinde İsveç’de “Karayolları Güvenliği” ile ilgili düzenlenen seminere Emniyet Müdürü Trafik Planlama Destek Daire Başkanı Dr. Nihat KURTİÇ ve Trafik Araştırma Merkezi’nde görevli Emniyet Müdürü Süleyman İŞILDAR gitmişlerdir.

- 11 Ekim 1999 tarihinde Belçika’da düzenlenen “Uluslararası Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı” ile ilgili seminere katılmak üzere Emniyet Müdürü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı İsmail ÇALIŞKAN anılan ülkeye gitmiştir.

- 17-28 Ekim 1999 tarihleri arasında Brüksel’de düzenlenen “Havameydanı Güvenliği Yönetim Kursu”na, İstanbul -Atatürk Havalimanı’nda görevli Emniyet Amiri Ö.Faruk CİHAN ile Tekirdağ-Çorlu Havalimanı’nda görevli Komiser Yardımcısı H.İlker ÇAKMAK katılmışlardır.

- 18 Ekim 1999 tarihinde “ODYSSEUS Yasadışı Göçle Mücadele” seminerine katılmak üzere Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanlığından Komiser Yardımcısı Oğuzhan Ömer DEMİR, Dış İlişkiler Daire Başkanlığından da Komiser Yardımcısı Halis TAKSİM Yunanistan’a gitmişlerdir.

- 23-29 Ekim 1999 tarihleri arasında İngiltere’de düzenlenen “DNA Konferansı”na katılmak üzere Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanlığında Biyolog Şube Müdür Vekili K.Üner ÜLKÜER anılan ülkeye gitmiştir.

- 25-28 Ekim 1999 tarihinde “Uyuşturucu Maddelerle Mücadele” hususunda karşılıklı irtibat görevlilerinin atanması için gereken işlemlerin yapılması, iki ülke uzmanlarının uyuşturucu maddelerle mücadelede etkinliği arttırmak için, zaman sınırlaması olmadan ihtiyaçları olduğu anda, gerek ülke başkentlerinde gerekse sınır illerinde karşılıklı görüşmelerde bulunmak üzere, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı, Emniyet Müdürü Ramazan ER, Dış İlişkiler Daire Başkanı Emniyet Müdürü Dr.Recep GÜLTEKİN ve İkmal ve Bakım Daire Başkanı Emniyet Müdürü Mehmet ÖKSÜZ Arnavutluk’a gitmişlerdir.

- Türkiye Cumhuriyeti ile Arnavutluk Cumhuriyeti arasında 1 Haziran 1992 tarihinde Tiran’da imzalanan anlaşma uyarınca gerçekleştirilen “Kamu Düzeni Güvenliği Alanında İşbirliği Protokolü” 19. maddesi uyarınca 25-28 Ekim 1999 tarihleri arasında oluşturulan Ortak Komisyonun 5. Toplantısına katılmak üzere Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ramazan ER başkanlığındaki Türk heyeti Tiran’a resmi bir ziyaret gerçekleştirmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında Başkomiser Alparslan HERSANLIOĞLU 25 Ekim -5 Kasım 1999 tarihleri arasında düzenlenen “Ekonomi ve Mali Polis” konulu eğitim programına katılmak üzere Fransa’ya gitmiştir.

- 1-7 Kasım 1999 tarihinde İspanya’da gerçekleştirilen “Uluslararası Polis Birliği (İPA) 29. Dünya Konferansı”na katılmak için Dışilişkiler Daire Başkanlığı Komiser Yardımcısı Cem KARAKAYA anılan ülkeye gitmiştir.

- 3-5 Kasım 1999 tarihleri arasında ABD’de düzenlenen “2. Uluslararası AFİŞ Konferansı”na katılmak üzere Asayiş Daire Başkanlığında görevli Komiser Şener ÖZDEMİR, Komiser Yardımcısı Veysel KUNT ve Komiser Yardımcısı Aykut TÖNGER gitmişlerdir.

- “4. Latin Amerika ve İnsan Hakları Kongresi ile 1. Uluslararası Bireysel Koruma ve Güvenlik Fuarı’na katılmak üzere, Polis Akademisi Başkanlığından, Yrd.Doç.Dr. İbrahim CERRAH, 3-5 Kasım 1999 tarihleri arasında Brezilya’ya gitmiştir.

- 8-11 Kasım 1999 tarihinde “10 Mart 1995 tarihli “Türk-Alman Mektup Teatisi” çerçevesinde oluşturulan ortak komisyon toplantısına iştirak etmek için, Dış İlişkiler Daire Başkanı Emniyet Müdürü Dr.Recep GÜLTEKİN ve Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanı Mehmet TERZİOĞLU Almanya’da bulunmuşlardır.

- Türkiye Cumhuriyeti ile E. Almanya Hükümeti arasında 10 Mart 1995 tarihinde “Türk Alman Mektup Teatisi” çerçevesinde oluşturulan Ortak Daimi Komisyonun ilk toplantısı 9 Kasım 1999 tarihinde Berlin’de yapılmıştır.

- 10-13 Kasım 1999 tarihinde Ukrayna’da yapılan “Uyuşturucu ve Psikotrop Maddelerin Kaçakçılığı ve Kontrollü Teslimatın Uygulanması” konulu toplantıya Daire Başkan Yardımcısı İsmail ÇALIŞKAN ve Şube Müdür V. Özer ÖZBEN katılmışlardır.

- “Uyuşturucu ve Psikotrop Maddeler ile bunların imalinde kullanılan Kimyasal Maddelerin Kaçakçılığı ve Kontrollü Teslimatın Uygulanması” alanlarında bilgi ve belge alışverişinde bulunmak üzere, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü, İsmail ÇALIŞKAN, Emniyet Amiri Özer ÖZBEN ve Komiser Yardımcısı Yusuf YÜKSEL, 10-13 Kasım 1999 tarihleri arasında Ukrayna’ya gitmişlerdir.

- “EURO 2000 Futbol Şampiyonası” kapsamında 13 Kasım 1999 tarihinde yapılan İrlanda-Türkiye milli maçında İrlanda makamları ile güvenlik tedbirleri konusunda işbirliği yapmak amacıyla, Aşayış Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Kenan BAŞARAN ile Dış İlişkiler Daire Başkanlığında görevli Komiser Hakan IŞIK, 12-14 Kasım 1999 tarihleri arasında anılan ülkeye gitmişlerdir.

- 14-17 Kasım 1999 tarihinde Romanya/Bükreş kentinde “Sınır Geçiş Suçlarını Önleme ve Mücadele İşbirliği Anlaşması”nı imzalamak üzere, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı, Emniyet Müdürü Muhittin KAYA ve Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Mustafa KARAPINAR anılan ülkeye gitmişlerdir.

- Hollanda/Zwolle Başsavcısı J.KOERS’in davetine icabet etmek üzere, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Emniyet Müdürü Emin ARSLAN ve İstanbul Emniyet Müdürlüğü, Emniyet Müdürü T. Erdal CEREN 14-17 Kasım 1999 tarihleri arasında, Hollanda’da bulunmuşlardır.

- “Makedonya İçişleri Bakanlığı Özel Harekat Timi” ne yolcu taşıyan vasıtaların kurtarılması, trenlerin kurtarılması, keskin nişancı, dağa tırmanma, komando ve kaçırılan uçaklarda yaşanan rehlin alma olaylarının çözülmesine dair eğitim vermek amacıyla, Özel Harekat Daire Başkanlığında görevli, Emniyet Müdürü A.Cengiz AKKOYUNLU, Emniyet Amiri Süleyman DİLAVER ve Polis Memuru Kenan TEMİZ, 14-19 Kasım 1999 tarihlerinde Makedonya’da bulunmuşlardır.

- “Organize Suç ve Uyuşturucu Maddelerle Mücadele” konularında fikir teatilerinde bulunulmak amacıyla, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı’nda görevli bulunan üç Emniyet Müdürü Ünal UYSAL, Hakan KIRMACI ve Muhittin KARAYAKA 14-19 Kasım 1999 tarihleri arasında Avusturya/Viyana kentine gitmişlerdir.

- 15-18 Kasım 1999 tarihinde Avusturya Polis Teşkilatının daveti üzerine Şu-

be Müdürü Ünal UYSAL, Şube Müdür V. Hakan KIRMACI ve Emniyet Amiri Metin KARAKAYA Avusturya'ya gitmişlerdir.

- 16-19 Kasım 1999 tarihleri arasında Norveç'de düzenlenen “TÜRKİYE” konulu seminere, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanı Erdoğan ESER katılmıştır. Seminerde Türkiye'nin Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı, Göçmen Ticareti ve Organize Suçlara Karşı Global Mücadeledeki Yeri görüşülmüştür.

- 18-20 Kasım 1999 tarihleri arasında Fransa'da düzenlenen “2000 Yılı'nın Şafağında İşkencenin Önlenmesi Semineri”ne Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Tahsin BAŞ ve TEMÜH Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Orhan SEVER katılmışlardır.

- 25 Kasım 1999 tarihinde Yunanistan/Atina kentinde, hazırlanacak “Anlaşma Taslağına” ilişkin müzakerelerde bulunmak üzere Daire Başkanı Emin ARSLAN görevlendirilmiştir.

- 25-26 Kasım 1999 tarihinde Makedonya/Sopje kentinde yapılan, “SECİ 4. Ortak İşbirliği Toplantısına Emniyet Amiri Atalay ÖZDEMİROĞLU iştirak etmiştir.

- 28-11 Kasım 1999 tarihleri arasında Almanya/Düsseldorf'ta düzenlenen “A+A Fuarı”na katılmak ve İngiltere'deki ilgili devlet birimlerinin yetkilileriyle görüşmelerde bulunmak üzere, Trafik Planlama ve Destek Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Mehmet AKARSU ile Komiser Murat KARAKULLUKÇU, Trafik Uygulama ve Denetleme Dairesi Başkanlığı'ndan Polis Memuru Şaban DAĞGEZ, İkmal ve Bakım Daire Başkanlığın'da görevli Başkomiser Osman AKÇAY, Emniyet Amiri Fatih İNANÇ ve Başkomiser S.Hilmi ERDİL'den oluşan bir heyet anılan ülkelere gönderilmişlerdir.

- 1-13 Aralık 1999 tarihleri arasında “İstanbul-Atatürk Havalimanı Paralel Pisti Apron ve Bağlantı Yolları” işi bünyesinde yapılacak olan havameydanının havaya dönük kısmındaki çevre yolunun güvenlik açısından değerlendirilmesi amacıyla EADUK üyeleri'nce yapılan çalışmalara Havameydanları Şube Müdürlüğünden Emniyet Amiri Ahmet DOĞANYER ile Komiser Rasim AÇIKÖZ katılmıştır.

Diğer Çalışmalar

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

Mernis Projesinin Uygulama Çalışmaları;

Merkezi İdare Sistemi Projesi (MERNİS) çerçevesinde ülkemizde mevcut 921 İlçe Nüfus İdaresine kayıtlı olan 120.000.000 kaydın veri giriş çalışmaları tamamlanmış bulunmaktadır. Bu bilgilerin güncelliği ve hatalarından arındırma çalışmaları halen devam etmektedir.

İlçeler ve merkez entegrasyonu sağlayacak sistem mühendisliği ihalesi Dünya Bankası kredisiyle 1998 yılında yapılmıştır. Halen MERNİS Projesi için geliştirilmiş yazılımın test çalışmaları sonuçlanmak üzeredir. Test çalışmalarının olumlu olması durumunda bu yazılım Türkiye genelinde tüm Nüfus idarelerinde yaygınlaştırılacaktır.

Yaygınlaştırma işlemleri;

a) Yeni yazılımın ilçe bilgisayarlarına yüklenmesi ve mevcut verilerin yeni veri tabanına dönüştürülmesi,

b) Kimlik numarası verilmesini kapsamaktadır.

Ayrıca, vatandaşlığa alma, çıkma ve koruma taleplerindeki artış dikkate alınarak, bu taleplerin sür'atle sonuçlandırılması amacıyla Vatandaşlık İşleri Otomasyon Projesi uygulamaya konulmuştur.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- Marmara Bölgesinde meydana gelen deprem sonrası yapılan çalışmaların değerlendirilmesi, ortaya çıkan sorunların çözüme kavuşturulması, ayrıca bundan sonra yürütülecek hizmetlerin planlanarak bir takvime bağlanması amacıyla 2 Ekim 1999 tarihinde Adapazarı'nda Bakanımızın başkanlığında yapılan toplantıya Daire Başkanı Yücel ÖZGÜN katılmıştır.

- Üniversite gençliğinin sivil savunma hizmetlerine gönüllü katılmalarını sağlamak amacıyla Ankara'da mevcut 9 üniversiteden ilgililerin katılımıyla bir toplantı yapılmıştır. Bu üniversitelerde mevcut öğrenci kuruluşları ile diyalog başlatılmıştır.

- 80 İl Valiliğinden her ilde İl Sivil Savunma Müdürünün yönetiminde Sivil Savunma Uzman ve personelden 8 kişilik "Örnek Arama ve Kurtarma Timi" kurulması için gerekli işlemlerin yapılması istenmiştir.

- Gönüllü kuruluşlardan TÜBİTAK Başkanlığı ve Park Teknik A.Ş. ile Sivil Savunma Genel Müdürlüğü arasında doğal afetlerde karşılıklı işbirliği için protokol imzalanmıştır.

- Afetlerde kurtarma ve yardım faaliyetlerine katılan mükellefler için 3000 adet ikaz yeleği yaptırılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- Asayiş Dairesi Eğitim Merkezi bodrum katında bulunan ve kazan dairesi olarak kullanılan alanın uygulamalı olay yeri inceleme dershanesi ve kursiyerlerin sosyal aktivitelerini artırmak amacıyla spor salonuna dönüştürülmesi çalışmaları

neticelenmiş olup, salon 5 Kasım 1999 tarihinde hizmete açılmıştır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Dairesi Başkanlığınca 1999 yılı içinde 56 adet kurs açılmış olup, merkez teşkilatından 913 Taşra Teşkilatından 356 personel K.K.T.C.'den toplam 445 Emniyet Teşkilatından ise 2 personel olmak üzere toplam 1271 personele çeşitli bilgisayar kursları ve yabancı dil kursları verilmiştir.

- Polis Okullarında eğitim süresinin iki yıla çıkartılması ile ilgili çalışmalar hızla yürütülmekte olup, polis okullarının 2 yıllık polis yüksekokulları haline dönüştürülerek Polis Akademisi'ne bağlı ön lisans seviyesinde eğitim veren bir duruma getirilmesi planlanmaktadır.

Poliste bulunması gerekli nitelik ve özelliklerin belirlenerek, toplumun ihtiyacına cevap verebilecek bir konuma getirilmesi amacıyla "Polis Eğitim Programları'nın yeniden ele alınarak geliştirilmesi gerekmektedir.

Bu doğrultuda, polis okullarındaki eğitim programlarının günümüz ihtiyaçlarına cevap veren, uygulanabilir ve tamamen bilimsel ilke ve esaslar doğrultusunda araştırma süreçlerinden yararlanılarak hazırlanması amacıyla çeşitli üniversitelerde görev yapan öğretim görevlileri ile koordineli olarak geniş kapsamlı bir çalışma başlatılmıştır.

Belirtilen çalışmaların yapılabilmesi ile bu çalışmalarda görevlendirilmek üzere; Polis Akademisi Başkanlığında görevli öğretim görevlileri, merkez ve taşra teşkilatında görev yapan alanında uzman personel, çeşitli üniversitelerden öğretim üye/görevlileri ile ilgili kamu kurum ve kuruluşları personelinin yararlanılması ile içerik belirleme ve kitap yazma çalışmaları için son hazırlıklar 17-21 Kasım 1999 tarihleri arasında Polis Akademisi Büyük Stüdyoda yapılarak, çalışmalara başlanmıştır.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

- 1 Ekim 1999 tarih ve 23833 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 30 Eylül 1999 tarih ve 99/38 sayılı karar ile;

Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 155 ve 2575 sayılı Danıştay Kanununun 8 ve 9 uncu maddeleri gereğince, Danıştay Üyeliğine, Merkez Valisi Mustafa Yücel ÖZBİLGİN seçilmiştir.

- 24 Ekim 1999 tarih ve 23856 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 99/51247 sayılı karar ile;

Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına Emniyet Müdürü APK Uzmanı Muhittin KAYA'nın,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanun ile eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

• 4 Kasım 1999 tarih ve 23866 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 99/51236 sayılı karar ile;

1. Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Şevket AYAZ’ın,

Ankara Emniyet Müdürü Cevdet SARAL’ın,

Kayseri Emniyet Müdürü Sebahattin ÖZBAY’ın,

Sakarya Emniyet Müdürü Eriş KIZILDAĞ’ın,

Şanlıurfa Emniyet Müdürü M.Salih TUZCU’nun, başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları,

2. Emniyet Genel Müdürlüğüne, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Doç. Dr. Turan GENÇ’in

Emniyet Genel Müdür Yardımcılığına, Trafik Planlama ve Destek Daire Başkanı Nihat KURTİÇ’in,

Ankara Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Kemal İSKENDER’in,

Kayseri Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Bekir TANRIKULU’nun,

Sakarya Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Muammer ÖZ’ün,

Şanlıurfa Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Orhan OKUR’un,

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 68 ve 76 ncı maddeleri ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13 üncü ve 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanun ile eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

• 22 Kasım 1999 tarih ve 23884 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 99/51428 sayılı karar ile;

Açık bulunan 1 inci derece kadrolu Mülkiye Başmüfettişliklerine;

Mülkiye Müfettişleri; Adnan GÜRSOY, Mustafa TAŞKESEN, Ali YÜKSEL, A.Cengiz ÖZGÜN, M.Alparslan IŞIK ile Cemal ÖZTAŞ’ın,

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 naklen ve terfian atanmaları uygun görülmüştür.

MEVZUAT BOLUMU

**1 EKİM 1999-31 ARALIK 1999 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ
GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE
AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT (KRONOLOJİK FİHRİST)**

Aygül GÖLBAŞI
Şef

I. KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
2.11.1999	4459	Askerlik Kanununa Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun	4.11.1999	23866
26.11.1999	4481	17.8.1999 ve 12.11.1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Depremın Yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	26.11.1999	23888
2.12.1999	4483	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun	4.12.1999	23896
2.12.1999	4484	Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanununun) ve 2 nci Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına ve Süresinin Uzatılmasına İlişkin Kanun	4.12.1999	23896
20.12.1999	4493	Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet - Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	22.12.1999	23914
28.12.1999	4500	Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkında Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair Kanun	30.12.1999	23922

II. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
25.9.1999	KHK/580	Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanuna Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname	13.10.1999	23845 (Mükerrer)
15.10.1999	KHK/581	Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	1.11.1999	23863
27.10.1999	KHK/582	Afetten Doğan Zararların Giderilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	22.11.1999	23884
15.11.1999	KHK/583	Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	22.11.1999	23884 (Mükerrer)
3.12.1999	KHK/584	Bir İl ve İki İlçe Kurulması ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	9.12.1999	23901
30.12.1999	KHK/585	İl Özel İdareci Kanununa Bir Madde Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	9.12.1999	23901
8.10.1999	KHK/586	Sivil Müdafâ Kanunu ve Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	27.12.1999	23919
25.11.1999	KHK/587	Zorunlu Deprem Sigortasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	27.12.1999	23919
26.11.1999	KHK/588	Konut Edindirme Yardımı Hesaplarının Tasfiyesine Dair Kanun Hükmünde Kararname	29.12.1999	23921

III. T.B.M.M. KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
23.11.1999	655	Daha Evvel (6) İlde Uzatılan Olağanüstü Halin (1) İlde Kaldırılmasına, (5) İlde Uzatılmasına Dair TBMM Kararı	28.12.1999	23920
25.12.1999	658	"Kuzeyden Keşif Harekatı"nın Görev Süresinin Uzatılmasına Dair TBMM Kararı	28.12.1999	23920
26.12.1999	659	Türkiye Büyük Millet Meclisinin Çalışmalarına Ara Verilmesine Dair TBMM Kararı	30.12.1999	23922

IV. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
8.9.1999	99/13359	Çocuk Hakları Sözleşmesi'nin 43 üncü Maddesinin 2 Numaralı Fıkrasında Yapılan Değişikliğin Onaylanması Hakkında Karar	30.12.1999	23922
1.10.1999	99/13474	Türkiye Cumhuriyeti ile Belarus Cumhuriyeti Arasında Dostluk ve İşbirliği Antlaşması'nın Onaylanması Hakkında Karar	27.10.1999	23859
1.10.1999	99/13473	Çocukların Velayetine İlişkin Kararların Tanınması ve Tenfizi ile Çocukların Velayetinin Yeniden Tesisine İlişkin Avrupa Sözleşmesi'nin Onaylanması Hakkında Karar	2.11.1999	23864
2.12.1999	99/13650	17 Ağustos 1999 Tarihinde Marmara Bölgesi'nde Meydana Gelen Depremden Dolayı Oluşan Hasarların En Kısa Zamanda Bertaraf Edilmesi İçin, Dünya Bankası'ndan Depreme İlişkin Harcamalarla İlgili Olarak Bütçenin Finansmanı Amacıyla 252.53 Milyon ABD Doları ve Proje Kredisi Olarak 505 Milyon ABD Doları Olmak Üzere Toplam 757.53 Milyon ABD Doları Tutarında Kredi Sağlanmasına Dair İkras Anlaşmaları ile Ek Mektupların Onaylanması Hakkında Karar	5.12.1999	23897
25.11.1999	99/13679	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Bulgaristan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Anti-Personel Mayınların Kullanılmaması ve Ortak Sınıra Yakın Bölgelerdeki Anti-Personel Mayınların Temizlenmesi veya İmha Edilmesi Hakkında Anlaşmanın Onaylanması Hakkında Karar	30.12.1999	23922
3.12.1999	99/13755	Kuzey Atlantik Konseyine Taraf Devletler ve Barış İçin Ortaklık Programına Katılan Diğer Devletler Arasında Kuvvetlerin Statüsüne İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasına Dair Karar	11.7.1999	23752

V. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
17.9.1999	99/13341	Yüksek Seçim Kurulu'na Belediye Başkanının Tutanağı İptal Edilen Şırnak İli Cizre İlçesi Belediye Başkanlığı'nın, Bu Yerde Seçim Yenileninceye Kadar Mansup Belediye Başkanınca Yönetilmesi Hakkında Karar	7.10.1999	23839

17.9.1999	99/13341	Tabi Afete Maruz Kalan Bazı Bölgelerde Çalışan Kamu Personeline Ödenecek Tazminat ile İşçi Statüsünde Bulunan Personelin Depreme Yönelik Hizmetlerdeki Fazla Çalışma Süresinin 1475 Sayılı İş Kanunu'nun 35 inci Maddesindeki Sınırlama Dışında Tutulmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	7.10.1999	23839
7.9.1999	99/13354	Basın-İlan Kurumu Genel Kurulu'nda Emeklilik Nedeniyle Boşalan Milli Savunma Bakanlığı Temsilciliğinde, Kalan Süreyi Tamamlamak Üzere Kanunlar ve Kararlar Dairesi Başkanı Dr.Hakim Tuğgeneral Yılmaz HIZLI'nın Görevlendirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	12.10.1999	23844
7.9.1999	99/13385	657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Ekli II Sayılı Cetvelde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	12.10.1999	23844
9.10.1999	99/13412	Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Karara Ek Karara İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	15.10.1999	23847
9.10.1999	99/13413	Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan İl Özel İdarelerine Yapılacak Yardımlara Dair Karara Ek Karara İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	15.10.1999	23847
17.9.1999	99/13376	2588 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	17.10.1999	23849
13.10.1999	99/13414	2000 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	17.10.1999	23849
14.10.1999	99/13415	Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Bağlı Ortaklıklarının, 2000 Yılına Ait Genel Yatırım ve Finansman Programına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	17.10.1999	23849
17.9.1999	99/13377	2190 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve 27/5/1998 Tarih ve 98/11201 Sayılı Kararnamenin 6997 nci Sırasında Kayıtlı Şehir ÜLKER'in Doğum Tarihinin 13/7/1954 Olarak Düzeltilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	18.10.1999	23850
28.9.1999	99/13458	Bazı Kumrularla Görevli 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa Tabi Personelle Fazla Çalışma Yaptırılması ve Saat Başına Ödenecek Ücretin Tespitine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	23.10.1999	23855
20.10.1999	99/13484	Tabii Afet Nedeniyle Hayatını Kaybeden, Sakat Kalan ve Fiilen Oturduğu Konutları veya Kullandıkları İş Yerleri Hasar Görenlere Yapılacak Yardımlara Dair Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karara İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	18.10.1999	23860
30.9.1999	99/13467	2384 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Bazı Karamameler ile Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 13 Kişiyle İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesine Dair Bakanlar-Kurulu Kararı	2.11.1999	23864

8.10.1999	99/13443	Niğde İli Çamardı İlçesinde Bulunan “Çamardı İlçesi Belediye ve Köylere Hizmet Götürme Birliği”nin Adının, “Çamardı Köylere Hizmet Götürme Birliği” Olarak Değiştirilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	5.11.1999	23867
8.10.1999	99/13480	2413 Kişiye Türk Vatandaşlığından Çıkma İzni Verilmesi ve Bazı Kararnameler ile Türk Vatandaşlığından Çıkmalarına İzin Verilen 5 Kişiyle İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	7.11.1999	23869
27.9.1999	99/13516	1.1.2000 Tarihinden Geçerli Olmak Üzere, Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait; Tutulan Kadrolarda Değişiklik Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	10.11.1999	23872
12.11.1999	99/13584	Askerlik Kanununun Geçici 37 nci Maddesinin Uygulanmasına Dair Usul ve Esasların Yürürlüğe Konulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	14.11.1999	23876 (Mükerrer)
		17 Ekim 1999 Gün ve 23849 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 13 Ekim 1999/13414 Sayılı “2000 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair” Bakanlar Kurulu Kararına İlişkin Ek	21.11.1999	23883
22.10.1999	99/13550	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	24.11.1999	23886
11.10.1999	99/13493	Bazı Kararnameler ile Türk Vatandaşlığı Kaybettirilen 30 Kişi Hakkındaki Hükmün İptali ve 4 Kişiyle İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	25.11.1999	23887
20.10.1999	99/13541	Tabii Afet Nedeniyle Zarar Gören Çiftçi, Esnaf ve Sanatkâr, Serbest Meslek Mensubu ve Sanayi ve Ticaret Erbabı ile Menkul ve Gayrimenkul Malları Zarar Gören Gerçek ve Tüzelkişilerin Kredi Borçlarının Ertelenmesi ve Bu Kişilere Yeni Kredi Açılması Hakkındaki 99/13233 Sayılı Kararnamenin Eki Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	26.11.1999	23888
20.10.1999	99/13545	2745 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	30.11.1999	23892
4.11.1999	99/13594	2526 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	10.12.1999	23902
4.11.1999	99/13595	2498 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	10.12.1999	23902
1.11.1999	99/13580	Doğu Anadolu Serbest Bölgesi’nin Sınırlarının Yeniden Tespiti Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	14.12.1999	23906
3.12.1999	99/13715	Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Bakanlar Kurulu Kararı	15.12.1999	23907

12.11.1999	99/13643	198 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması ve 91/2224 Sayılı Kararnamenin Eki Listede Kayıtlı Vijdan BEDEL Hakkındaki Hükümün İptaline Dair Bakanlar Kurulu Kararı	16.12.1999	23908
8.12.1999	99/13717	Tabii Afetten Zarar Gören Yatırımların (Küçük ve Orta Boy İşletmeler Dahil) Ekonomiye Kazandırılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	24.12.1999	23916
3.12.1999	99/13751	Tabii Afete Maruz Kalan Bazı Bölgelerde Çalışan Kamu Personeline Ödenecek Tazminat ile İşçi Statüsünde Bulunan Personelin Depreme Yönelik Hizmetlerdeki Fazla Çalışma Süresinin 1475 Sayılı İş Kanunu'nun 35 inci Maddesindeki Sınırlama Dışında Tutulmasına İlişkin Karar'da Değişiklik Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	24.12.1999	23916
10.12.1999	99/13816	1999 Yılı Yatırım Programının Düzeltilmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı	30.12.1999	23923

VI. YÖNETMELİKLER

A - BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
21.9.1999	99/13422	Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar Hakkında Uygulanacak Sınav Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	17.11.1999	23879
2.12.1999	99/13749	Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	29.12.1999	23921
11.10.1999	99/13781	İlk Defa Devlet Kamu Hizmeti ve Görevlerine Devlet Memuru Olarak Atanacaklar İçin Mecburi, Yeterlik ve Yarışma Sınavları Genel Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	29.12.1999	23921
19.10.1999	99/13681	Açılması İzne Bağlı Yerlere Uygulanacak İşlemlere İlişkin Yönetmelik	30.12.1999	23922

B. BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Kimlik Bildirme Kanununun Uygulanması İle İlgili Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	8.10.1999	23840
Geçici ve Gönüllü Köy Korucularının Elllerinde Bulundurdıkları Ruhsatsız Silahların Teslim ve Ruhsata Bağlanması Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	14.10.1999	23846

Kimlik Bildirme Kanununun Uygulanması İle İlgili Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	8.10.1999	23840
Geçici ve Gönüllü Köy Korucularının Elleri Bulundurdıkları Ruhsatsız Silahların Teslim ve Ruhsata Bağlanması Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	14.10.1999	23846
İçişleri Bakanlığı Memurlarının Nitelikleri ve Atanma Usulleri ile Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik	27.10.1999	23859
Türk Silahlı Kuvvetleri İzin Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	30.10.1999	23861
İnsan Hakları Eğitimi On Yılı Ulusal Komitesi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	25.12.1999	23917
Yardım Toplama Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik	27.12.1999	23919
Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliğinin 288 inci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	6.11.1999	23868
Fahri Trafik Müfettişliği Görev ve Çalışma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	24.11.1999	23886
Milli Savunma Bakanlığı ile Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıklarına Bağlı Kurumlardaki Döner Sermayenin İşletilmesine İlişkin Yönetmeliğin 11 ve 71 inci Maddelerinde Değişiklik	4.12.1999	23896
Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliğinin 83.86 ve 382 nci Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	7.9.1999	23809
Polis Akademisine Giriş Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	9.9.1999	23811
Mahalli İdareler Fon Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	9.9.1999	23811

VII. TÜZÜKLER

Tarihi Sayısı Konusu		Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
		Tarihi	Sayısı
22.10.1999 99/13554	Tüzüğünün 38 inci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Tüzük	15.12.1999	23907

VIII. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi Sayısı Konusu		Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
		Tarihi	Sayısı
21.10.1999 99/51214	Kırklareli İli Vize İlçesi Merkez Belediyesi ile Vize İlçesi Sergen Bucağına Bağlı Sofular Köyü Arasında Bulunan İtilaflı Sahadaki Sınırın Tespitine Dair Müşterek Karar	22.10.1999	23854

16.11.1999 99/51434	Bolu İli Düzce İlçesine Bağlı Körpeşler Köyünün Düzce Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	17.11.1999	23879
16.11.1999 99/51435	Samsun İli Merkeze Bağlı Toybelen Köyünün Yeşilkent Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	17.11.1999	23879
16.11.1999 99/51436	İzmir İli Torbalı İlçesine Bağlı Türkmen Köyünün Aynı İlçenin Ayrancılar Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	17.11.1999	23879
16.11.1999 99/51437	Ordu İli Fatsa İlçesine Bağlı Yapraklı Köyü Dolunay Bağlısının Fatsa Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	17.11.1999	23879
16.11.1999 99/51438	Giresun İli Şebinkarahisar İlçesine Bağlı Hacıömer Köyü Çiftlik Bağlısının Şebinkarahisar Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müşterek Kararı	17.11.1999	23879

IX. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayı
Emekli sandığı Genel Müdürlüğünün 141 sayılı Dış Genelgesi	6.11.1999	23768

X. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayı
1999 Yılı Eylül Ayına Ait Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ	24.10.1999	23856
1999 Yılı Eylül Ayına Ait Yabancı Sermayeli Teşvik ve Yatırım İzin Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ	14.10.1999	23856
Siirt İlinde Olağanüstü Hal Uygulamasının Kaldırılması ve Mücavir İller Kapsamına Alınmasına Dair Tebliğ	30.11.1999	23892
17.8.1999 Tarihinde Meydana Gelen Depremden Etkilenen İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Bolu Yalova ve Bursa İllerinde Toplu Konut Fonundan Açılacak Kredilere İlişkin Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (No:99/2)	3.12.1999	23895
1999 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No:9)	15.12.1999	23907
Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu Esasları Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tebliğ (No: 99/2)	15.12.1999	23907

Belediye Gelirleri Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 26)	16.12.1999	23908
Harçlar Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 36)	16.12.1999	23.908
Damga Vergisi Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 228)	16.12.1999	23908
Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği (Sıra No:281)	16.12.1999	23908
Türk Silahlı Kuvvetleri Mensuplarından Malul ve Şehit Olanların Mirasçılarına “Devlet Övünç Madalyası” Verilmesi ve 97/9844 ile 98/11919 Sayılı Kararnamelerin Eki Listelerde Kayıtlı Kişilerle İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi ve Bazı Hükümlerin İptali Hakkında Tebliğ	17.12.1999	23909
1999 Yılı Kasım Ayına Ait Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ	19.12.1999	23911
1999 Yılı Kasım Ayına Ait Yabancı Sermayeli Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı Hakkında Tebliğ	19.12.1999	23911
Tabi Afetten Zarar Gören Yatırımların (Küçük ve Ortaboy İşletmeler Dahil) Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Karar’ın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ (No:99/1)	31.12.1999	23923
Harp Silahları, Bunların Aksam ve Parçalarının İthaline İlişkin Tebliğ İthalat: (2000/2)	31.12.1999	23923
Bazı Patlayıcı Maddeler, Ateşli Silahlar, Bıçaklar ve Benzeri Aletlerin İthaline İlişkin Tebliğ İthalat (2000/11)	31.12.1999	23923

MEVZUAT METİNLERİ

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI BİLGİSAYAR AĞININ (İÇ-NET) YÖNETİM VE KULLANIM ESASLARINA İLİŞKİN YÖNERGE

Amaç

Madde-1 Bu yönergenin amacı, İçişleri Bakanlığı Merkez teşkilatında oluşturulmuş ve oluşturulacak olan Bilgisayar ağının (İÇ-NET) yönetim ve kullanım esaslarını düzenlemektir.

Kapsam

Madde-2 Bu Yönerge, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü ile Kaçakçılık, İstihbarat, Harekat ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığı hariç olmak üzere İçişleri Bakanlığının tüm merkez birimlerinde kullanılacak olan İÇ-NET'in ve İNTERNET'in yönetim ve kullanımına ilişkin hususları kapsar.

Hukuki Dayanak

Madde 3- Bu Yönergede İçişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevlerini düzenleyen 3152 sayılı Kanunun 33 üncü maddesi ile APK Kurulu Başkanlığı Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin 13 üncü maddesi gereğince hazırlanmıştır.

Tanımlar

Madde-4 Bu yönergede yer alan bazı deyimler aşağıda açıklanmıştır.

İÇ-NET: İçişleri Bakanlığı tarafından kurulan ve işletilen, bilgisayarlararası veri iletişiminin yapılabilirdiği bilgi paylaşım ortamı ile İçişleri Bakanlığı tarafından oluşturulan bilgi sisteminin meydana getirdiği yapıyı,

İNTERNET: Dünya çapında bilgisayarlar arasında belli bir protokolü (TCP/IP) kullanarak haberleşmeyi ve bilgi paylaşımını sağlayan sistemi,

Kişisel Bilgisayar(PC): Tek kullanıcı, içinde bir mikro işlemci olan bilgisayarları,

Bilgi İşlem Kaynakları: Kişisel Bilgisayarlar (PC), Yazıcılar, Faks-modem cihazları, Kompakt disk (CD) okuyucuları, Kompakt disk (CD) kayıt edicileri, Tarayıcılar (Scanner), Disk (Hard Disk) birimleri, Disket Sürücüler ve benzerleri gibi elle tutulan ve gözle görülebilen unsurları,

Yazılım(software): Bir bilgi işlem sisteminin işleyişi ile ilgili bilgisayar programlarının, işlemlerin, kuralların ve gerektiğinde belgelemenin tümünü,

Yetki: Kullanıcıların bir bilgisayar sistemindeki çevre birimlerine (disk, disket, CD.vb.) ve depolanmış verilere erişebilmesi veya sisteme girebilmesi için verilmiş olan izni,

Yetki Tablosu: İçine kullanıcıların kayıt, kütük ve bilgisayar sistemi üzerindeki yetkilerin yazıldığı, genellikle bilgisayarın işletim sistemi tarafından tutulan tabloyu,

Parola- Şifre (Password): Verilere ve bilgisayar sistemine yetkisiz erişimi önlemek için konulmuş kod veya kelimeleri,

Oturum (Session): Bir kullanıcının, kullanıcı kodunu ve parolasını bilgisayara girmesinden, işini bitirip bilgisayarla bağlantısını kesmesine kadar yaptığı çalışmanın genel adını,

İşletim Sistemi (Operational System): Bilgi işlem kaynaklarının yönetilmesini sağlayan yazılım sistemlerini,

Veri: Üzerinde işlem yapılmak üzere bilgisayar ortamına aktarılan ham bilgiyi,

İletişim: Bir bilgisayar ortamındaki verinin, veri iletişim ortam ve yöntemlerini kullanarak başka bilgisayar ortamlarına aktarılmasını,

Veri Tabanı Yönetim Sistemi: Bakanlık birimlerinde üretilen bilgilerin yapısal formlarda tutulduğu, birbiriyle olan ilişkilerinin sağlandığı yazılım sistemlerini,

Hizmet Verici Bilgisayar (Server): Kendisine bağlanan kullanıcılara belli hizmet ve fonksiyonları sağlayan gelişmiş bilgisayarları,

Bilgisayar Virüsü: Bir sistemin içine, o sistemin veri tabanındaki verilerin bozulması, o verilere erişimin önlenmesi, yanlış veri üretilmesi veya sistemin çalışma hızının yavaşlatılması amacıyla sızdırılan kötü amaçlı yazılımı,

Uç Kullanıcı: İÇ-NET kullanıcılarını,

ifade eder.

Genel Bilgiler

Madde 5- İÇ-NET'te her kullanıcının yalnız kendi bilgi kategorisine erişmesine izin verilir. Donanım ve yazılım kısıtlama ve yönlendirme yöntemleri ile kullanıcıların, sistemde varolan bilgi kategorilerinden yalnızca kendi konularıyla ilgili alana ulaşabilmeleri sağlanır.

Birimlerce İÇ-NET'te "ÇOK GİZLİ" gizlilik dereceli bilgiler tutulmaz ve işlenmez.

Fiziksel Güvenlik

Madde 6- Birim Bilgi İşlem Merkezlerinde aşağıda bahsedilen fiziki güvenlik önlemleri uygulanır.

a) Sistem odalarının yakınında yangın söndürme cihazları bulundurulur, bu cihazlarda kullanılacak kimyasal maddenin seçiminde ise bilgisayarlara hasar vermeyecek olanlar tercih edilir.

b) Sistemin, meteorolojik etkilere korunması amacıyla sistem odalarını 20- 25 C derece arasında tutacak havalandırma tertibatı kurulur.

c) Bilgisayar sistem odalarının, toza, sigara dumanına, her türlü kağıt kırıntısı ve çöpe karşı korunmasını sağlayacak tedbirler alınır.

d) Sabit olmayan bellek ortamları kullanılmadıkları zamanlarda, bilgisayar üzerinde bırakılmaz, basılmış dokümanların yanı sıra bu bellekler de uygun kilitli ortamlarda korunur.

e) Toprak hattı, sigortalama ve kesintisiz güç kaynağı ile sistemin korunması sağlanır.

Bilgi İşlem Personeli

Madde 7- İÇ-NET'in yönetimi için gerekli olan asli kadrolar sağlanıncaya kadar; Birim Bilgi İşlem Sorumluları, Bilgi İşlem Merkezlerinde çalışan personel ve Bakanlık Bilgi İşlem Merkezinde çalışan personel, İçişleri Bakanlığındaki Bilgi İşlem personelinin oluşturur.

Bakanlık bilgi işlem personelinin yapacakları işlerle uyumlu niteliklere kavuşturulması için sürekli eğitimleri sağlanır.

Personel Güvenliği

Madde 8- Sisteme erişebilecek tüm bilgi işlem personeli için gerekli güvenlik soruşturması yapılır.

Bilgi işlem personelinden tek kişinin sistemin güvenlik anahtarları ve güvenlik yazılımı konusunda bütün bilgi ve kontrole sahip olması önlenir.

Bilgisi az kullanıcıların sisteme vereceği zararların önlenmesi amacıyla uç kullanıcıların eğitimleri sağlanır.

İzleme ve Denetleme

Madde 9- Sistemde oturum ihlallerinin anlaşılabilmesi için bilgisayar sisteminde otomatik olarak aşağıdaki kayıtlar tutulur.

a) Sistemde açılan bütün oturumlar için, oturumun numarası, oturumun açılma

saati, kapanma saati, oturumu açan kullanıcının adı,

b) Çalıştırılan bütün programlar için, programın adı, programın çalıştığı oturumun numarası, kullandığı sistem kütüklerinin adı, ve kütüklerin ne tip bir işlem için açıldıkları, kullanılan veri tabanlarının adı, programın başlama ve bitme saati, kullandığı sistem zamanı, kullandığı yardımcı bellek, programın durma nedeni.

Yetki Dışı Erişim

Madde 10- Yetki dışı erişim sözkonusu olduğunda Bakanlıkça gerekli işlemin yapılabilmesi için 9 uncu maddede belirtilen kayıtların anında dökümü alınır.

İÇ-NET'te bu kayıtların tutulmasına imkan sağlayan işletim sisteminin kullanılması esastır.

Yedekleme

Madde: 11- Yedekleme aşağıdaki esaslara göre yapılır.

a) En az iki ayrı yedek alınır.

b) Sistem Programları sürekli değişmedikleri için devamlı yedeklenmeleri gerekmez. Sistem Programlarını, sisteme ilk yüklendikleri zaman ya da üzerlerinde güncelleştirme yapıldığı zaman yedeklemek yeterlidir.

c) Önemli veriler her akşam, diğerleri hafta sonunda (Cuma akşam üstü) yedeklenir.

d) Yedekleme yapıldıktan sonra yedeklemenin doğru yapılıp yapılmadığı kontrol edilir.

e) Yedeklemeden sonra disk, CD. vb. yedekleme üniteleri, üzerine yedekleme etiketi yapıştırılmak suretiyle korumaya alınır.

f) Yedekleme, önceki yedeklerin üzerine yapılmaz.

Acil Durum ve Kurtarma İşlemleri

Madde 12- Sistemde Bilgisayar Virüsü olduğunun anlaşılması ya da herhangi bir nedenle sistemin çökmesi halinde derhal bütün çalışmalar durdurulur. Onarım işlerinde, yüklenmiş işletim sistemi değil yardımcı bellekten yüklenen işletim sistemi kullanılır.

Hasara uğramış veri kütükleri varsa, bunlara en son erişen programların doğruluğu kontrol edilir. Yedeklemelerden hasarsız kütükler sisteme yüklenir.

İÇ-NET'İN Yönetimi

Madde 13- İÇ-NET'in yönetimi üç kademeli olarak gerçekleştirilir. Birinci ka-

demede her birimin sadece kendi bilgi işlem kaynakları ve uç kullanıcılarını takip eden, sorunları tek elden gerekli makamlara ileten ve diğer yönetim kademeleri ile birimi arasında koordinasyon ve işbirliği sağlayan **Birim Bilgi İşlem Sorumluları** bulunur. Bu sorumluların sayısı, birimin büyüklüğü ve ihtiyacına göre bir kişi yada daha fazla olarak birimince belirlenir.

İkinci kademe; Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Personel Genel Müdürlüğü, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ve Eğitim Dairesi Başkanlığında oluşturulmuş bulunan **Bilgi İşlem Merkezleri ile APK Kurulu Başkanlığı**'dır.

Bu Merkezler ile APK Kurulu Başkanlığının sorumluluk alanları aşağıdaki gibidir:

APK Kurulu Başkanlığı Ekonomik, Sosyal Gelişme ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığının sorumluluk alanına; Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Olağanüstü Hal Koordinasyon Kurulu Genel Sekreterliği,

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün sorumluluk alanına; İller İdaresi Genel Müdürlüğü, Bakanlık Makamı ve Özel Kalem Müdürlüğü dahil olup, Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Personel Genel Müdürlüğü ve Eğitim Dairesi Başkanlığı Bilgi İşlem Birimleri sadece kendi birimlerinden sorumludur.

Üçüncü Kademe, APK Kurulu Başkanlığı bünyesindeki Ekonomik, Sosyal Gelişme ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı'dır. Adı geçen Daire, APK Kurulu Başkanlığı Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliğinin 13üncü maddesi gereğince **Bakanlık Bilgi İşlem Birimi** olarak görev yapar. Uygulamaya ilişkin kararlar diğer merkezlerin görüşleri alınmak suretiyle bu birim tarafından belirlenir.

Uç Kullanıcıların İÇ-NET'i ve Bilgi İşlem Kaynaklarını Kullanması

Madde 14- İÇ-NET'e dahil edilmiş veya edilecek uç kullanıcılar tarafından İÇ-NET ve bilgi işlem kaynaklarının kullanılmasında aşağıdaki esaslara uyulur;

a) Bilgi İşlem Merkezleri dışındaki Uç Kullanıcı Bilgisayarlarında disket sürücü ve kompakt disk benzeri okuyucu ve kayıt edici donanım bulunmaz.

b) Uç kullanıcılara bilgisayarlar ve bilgi işlem kaynakları zimmetlenir. Uç kullanıcılarca bilgisayarların kendilerine belge ile ilk teslim edildiği konfigürasyona bağlı kalınır ve bağlı olduğu Bilgi İşlem Merkezi'nin izni olmadan herhangi bir ilave ve değişiklik yapılamaz, ilave veya güncel yazılımlar yüklenemez.

c) Uç kullanıcılarca bilgisayarlara ve sisteme girerken gerekli kurallara özen gösterilir,

d) Hiçbir bilgi işlem kaynağına bakım, arıza v.s. nedenlerden dolayı uç kulla-

nıcılar tarafından müdahale edilemez, varsa sorun, **Birim Bilgi İşlem Sorumlusu**'na iletilir.

Birim Bilgi İşlem Sorumlularının Görevleri

Madde 15- Birim Bilgi İşlem Sorumlularının görevleri şunlardır:

- a) Birimindeki uç kullanıcı ve bilgi işlem kaynaklarına ilişkin kayıtları tutmak,
- b) Biriminde görev yapan uç kullanıcıların bilgi işlem kaynakları ile ilgili ortaya çıkan sorunları tespit etmek ve ilgili Bilgi İşlem Merkezi'ne iletmek,
- c) Birimindeki uç kullanıcılar tarafından bilgi işlem kaynaklarının ve İÇ-NET'in kullanımında gerekli kurallara uyulup uyulmadığını takip etmek, aksaklıkları kendi Birim Başkanının yanı sıra Bakanlık Bilgi İşlem Birimine iletmek,
- d) İNTERNET'e açık olan bilgisayarları takip etmek ve bu bilgisayarların sisteme girmesine engel olacak tedbirleri almak, İNTERNET'e açık olan bilgisayarlar bazında ise 16 ncı maddede sayılan hususları denetlemek,
- e) İÇ-NET'in kullanımına ilişkin talimat ve değişiklikleri uç kullanıcılara duyurmak,
- f) Birimde ortaya çıkan ihtiyaçlar hususunda Bakanlık Bilgi İşlem Merkezi'ni bilgilendirmek.

Bilgi İşlem Merkezlerinin Görevleri

Madde 16- Bilgi İşlem Merkezleri aşağıdaki görevleri yerine getirirler:

- a) İÇ-NET'e dahil edilecek bilgi işlem kaynaklarını tanımlamak ve Bakanlık Bilgi İşlem Merkezine bildirmek,
- b) İÇ-NET'e yeni kullanıcıları ve kullanıcı gruplarını Bakanlık Bilgi İşlem Merkezi koordinasyonunda tanıtmak,
- c) İÇ-NET'de kullanıcıları ve kullanıcı grupları bazında belirlenen bilgi işlem kaynaklarına erişim ve kullanım yetkilerini tanımlamak,
- d) Bilgi işlem kaynaklarının kullanılması sırasında ortaya çıkan çözümlenebilir nitelikteki arızalara müdahale etmek,
- e) İÇ-NET'de yer alan sorumluluk alanındaki birim bilgilerini yedeklemek,
- f) İÇ-NET'de yer alan veri tabanı uygulama yazılımlarını sorumluluk alanındaki Uç Kullanıcı Bilgisayarlarına kurmak, güncelleştirmek,
- g) Kendi sorumluluğunda olan Hizmet Verici Bilgisayarlar'da yer alan işletim sistemlerini kurmak, kullanmak ve güncelleştirmek,

h) Uç Kullanıcı Bilgisayarlarına İşletim Sistemlerini kurmak ve güncelleştirmek.

Bakanlık Bilgi İşlem Biriminin Görevleri

Madde 17- Bakanlık Bilgi İşlem Birimi, kendi sorumluluk alanı dahilindeki Birimlerde Bilgi İşlem Merkezleri'nin yaptığı görevlerin yanısıra aşağıdaki görevleri yerine getirir:

a) Bilgi işlem kaynaklarına erişim ve kullanım yetkilerini belirlemek, bahsedilen tanımları ve yetkileri güncelleştirmek, kaldırmak, kaldırılmasını sağlamak,

b) İÇ-NET'in, kurumlararası, ulusal ve uluslararası ağlara erişim yetkilerinin belirlenmesini ve uygulanmasını sağlamak, yetki dışı erişimleri takip etmek,

c) İÇ-NET'de yer alan ve alacak olan Veri Tabanı Yönetim Sisteminin yönetilmesini ve güncelleştirilmesini sağlamak,

d) Uç Kullanıcı Bilgisayarlara uygulama yazılımlarının kurulması, kullanılması, güncelleştirilmesini ve bakımını sağlamak,

e) Uç Kullanıcı Bilgisayarlarda uygulama yazılımlarının kullanılmasına yardımcı olmak,

f) Elektronik posta uygulamalarının kurulması, kullanılması ve yönetimini sağlamak,

g) İÇ-NET'te acil yardım ve kurtarma işlemlerini yapmak,

h) Sistemin fiziki güvenliğinin oluşturulmasını sağlamak,

Uygulamalar

Madde 18- Bu Yönerge kapsamında yapılacak güncel uygulamalar Bakanlık Bilgi İşlem Birimi tarafından Birimlere bildirilir.

İNTERNET Ortamında Uygulanması Gereken Hususlar

Madde 19- İNTERNET güvenli bir ortam olmadığından İÇ-NET'ten fiziki olarak ayrı oluşturulur.

Her birim bazında, İNTERNET'e modem ile erişim sağlayacak bir ya da birkaç kişisel bilgisayar ayrılır. Bu bilgisayarlar İÇ-NET'e dahil edilmezler.

İNTERNET'e bağlı bilgisayarlarda hizmete yönelik Word ile yazılmış dokümanlar, Excel ile hazırlanmış tablolar ve powerpoint ile hazırlanmış sunu ve yansılar bulundurulmaz.

İNTERNET Bilgisayarları hizmete yönelik ofis işlerinde kullanılmaz.

İnternet bilgisayarlarındaki yazıcılar, dosyalar, ve diskler diğer kullanıcıların ulaşamaması için paylaştırılmaz.

İçerisinde önemli ve gizli bilgiler bulunan bilgisayarlar internet ortamına bağlanmaz. İnternet ortamına bağlanmış bilgisayarlara GİZLİLİK DERECELİ bilgiler kopyalanmaz. Bu konudaki sorumluluk bilgisayar kullanıcılarına ve ilgili birimlere aittir.

Elektronik Posta alış verişlerinde gelen postalara eklenmiş şüpheli dosyalar olursa bu dosyalar çalıştırılmaz ve saklanmaz.

Geçici Madde-1 Uç kullanıcıların ilk kez İÇ-NET'e dahil edilebilmesi için, sistemde çalışacak bilgisayarların hangileri olduğu Birimlerince belirlenir.

Ayrıca her birim tarafından İNTERNET'e açık olacak bilgisayar/bilgisayarlar belirlenir.

Yürürlük

Madde 20- Bu Yönerge İçişleri Bakanı tarafından imzalandığı tarihte yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 21- Bu Yönerge hükümlerini İçişleri Bakanı yürütür.

(Bu Yönerge, 9 Kasım 1999 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.)

AFET BÖLGE KOORDİNATÖRLÜĞÜ GÖREV VE ÇALIŞMA YÖNERGESİ

BİRİNCİ BÖLÜM

Genel Hükümler

Amaç

Madde 1- Bu Yönergenin amacı, 576 sayılı Doğal Afetlerde Yapılacak Yardımların Düzenlenmesi İle Vergilerin Ödeme Sürelerinin Uzatılmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin 4 üncü Maddesi ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna eklenen geçici 8 inci Madde ile oluşturulan Afet Bölge Koordinatörlüğü'nün teşkilat, görev ve çalışma esasları ile yetki ve sorumlulukları düzenlemektir.

Kapsam

Madde 2- Bu Yönerge 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen depremde zarar gören Kocaeli, Bolu, Sakarya ve Yalova illerindeki vatandaşların daimi iskânları sağlanıncaya kadar iâşe, giyinme, barınma, çadır vb. gereksinimlerinin karşılanması amacıyla, Afet Bölge Koordinatörlüğü tarafından yürütülecek depreme ilişkin her türlü hizmeti, görev, yetki ve sorumlulukları kapsar.

Yasal Dayanak

Madde 3- Bu Yönerge 576 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümleri uyarınca hazırlanmıştır.

Tanımlar

Madde 4- Bu Yönergede geçen;

Bakanlık : İçişleri Bakanlığını,

Bölge Koordinatörlüğü : Afet Bölge Koordinatörlüğünü,

Bölge Koordinatörü : Afet Bölge Koordinatörünü,

Bölge Koordinatör Yardımcısı : Afet Bölge Koordinatör Yardımcısını,

Deprem : 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen depremi,

Bölge, Afet veya Deprem Bölgesi: 17 Ağustos 1999 tarihinde meydana gelen depremden zarar gören Kocaeli, Bolu, Sakarya ve Yalova illerinden oluşan bölgeyi, ifade eder.

İKİNCİ BÖLÜM

Teşkilat ve Görev Esasları

Teşkilat

Madde 5- Bölge Koordinatörlüğü, İçişleri Bakanlığına bağlı kurulur. Bölge Koordinatörlüğünün merkezi Kocaeli'dir.

Afet Bölge Koordinatörlüğü

Madde 6- Bölge Koordinatörlüğü, bir Bölge Koordinatörünün yönetiminde, depremde zarar gören illerin İl Koordinatörleri ile beş Bölge Koordinatör Yardımcısı ile ilgili hizmet birimlerden oluşur.

Bölge Koordinatörlüğünün hizmetleri fonksiyonel açıdan Afet Hizmetleri ve Destek Hizmetleri olmak üzere ikiye ayrılır.

Afet Hizmetleri; Bölge Koordinatörü tarafından görevlendirilecek Bölge Koordinatör Yardımcılarına bağlı Beslenme ve Giyinme Müdürlüğü, Geçici Barınma Müdürlüğü, Kalıcı Konutlar Müdürlüğü, İç ve Dış Yardımlar Müdürlüğü ile Eğitim, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğü tarafından yerine getirilir.

Destek Hizmetleri de Bölge Koordinatörü tarafından görevlendirilecek Bölge Koordinatör Yardımcısı veya Yardımcılarına bağlı Dış İlişkiler Müdürlüğü, Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü ile İdari ve Mali İşler Müdürlüğü tarafından yerine getirilir.

İnceleme, araştırma ve gerektiğinde danışma hizmetlerini yürütmek üzere Bölge Koordinatörlüğü nezdinde Afet Koordinasyon Kurulu ile Bilim Kurulları oluşturulur.

İl Koordinatörlükleri

Madde 7- Bölgede gerçekleştirilen hizmetleri kendi ili ile ilgili alanla sınırlı olmak kaydıyla Bölge Koordinatörü adına yürütmek ve izlemek amacıyla Bölge Koordinatörlüğüne bağlı ve depremde zarar gören illerin her biri için ayrı ayrı görevlendirilen birer İl Koordinatörü bulunur. İl Koordinatörlerinin yanında İl Koordinatör Yardımcıları görev yapar.

İl Koordinatörleri görevlerini, Bölge Koordinatörlüğünün merkezi olan Kocaeli'nde yürütürler.

Afet Koordinasyon Kurulu

Madde 8- Görüş ve önerileriyle Bölge Koordinatörünün kararlarına yardımcı olmak üzere bir danışma organı olarak çalışacak olan Afet Koordinasyon Kurulu, Bölge Koordinatörü'nün başkanlığında, İl Valileri, bölgenin en üst askeri birlik komutanı, Bölge Koordinatör Yardımcıları, İl Koordinatörlerinden oluşur.

Konunun özelliğine göre Kurula, Bölge Koordinatörünün uygun göreceği kaymakamlar ile belediye başkanları ve diğer ilgililerin katılımı sağlanır.

Kurul, Bölge Koordinatörünün gerekli gördüğü hallerde toplantıya çağırılır.

Kurulun sekreteryaya hizmetleri görevlendirilecek bir şube müdürü ve diğer personel tarafından yürütülür.

Kurul kararlarının bir örneği Bakanlığa gönderilir.

Afet Koordinasyon Kurulunun Görevleri

Madde 9- Afet Koordinasyon Kurulunun görevleri şunlardır:

a) Kriz Koordinasyon Kurulunca alınan kararları uygulayacak birimler arasında koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması,

b) Depremden zarar gören vatandaşların daimi iskânları sağlanıncaya kadar iache, giyinme, barınma, altyapı, eğitim, sağlık, sosyal hizmetler vb. konularda yürütülecek çalışmalarda ortaya çıkan sorunların aşılması, bu hizmetlerde sürat, etkinlik ve verimliliğin artırılması,

c) Bölge Koordinatörlüğünün görev alanına giren konulara ilişkin olarak askeri birlikler dahil olmak üzere kamu ve özel kuruluşlar arasında işbirliğinin gerçekleştirilmesi,

d) Bölge Koordinatörünün gerekli göreceği konularda, görüş ve önerilerde bulunmak.

Bilim Kurulları

Madde 10- Bölgede yürütülen çalışmalara ilişkin Bölge Koordinatörünün gerekli göreceği konularda araştırmalar yapmak üzere bir veya birden fazla sayıda Bilim Kurulu kurulur.

Bilim Kurullarında yer alan kişiler, araştırmanın özelliğine göre akademisyenler ve konusunda uzman bürokratlar arasından Bölge Koordinatörü tarafından görevlendirilir.

Gerektiğinde mahallin meslek odaları temsilcileri ile sivil toplum örgütleri temsilcilerinin de Kurullara katılımları sağlanır.

Kurulun, araştırma sonuçları, değerlendirilmek üzere Bölge Koordinatörüne sunulur.

Çalışma süresi, araştırma süresi ile sınırlıdır.

Kurulun sekreteryaya hizmetleri, görevlendirilecek bir şube müdürü ve diğer personel tarafından yürütülür.

Bilim Kurullarının Görevleri

Madde 11- Bilim Kurulları, kuruluşuna neden olan konularda araştırma ve inceleme yapmak, sonuçlarını değerlendirilmek üzere birer rapor halinde Bölge Koordinatörüne iletmekle görevlidirler.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Afet ve Destek Hizmetleri

Afet Hizmetleri

Madde 12- Afet Hizmetleri, Bölge Koordinatörlüğünün kuruluş amacındaki ana hizmetleri ifade eder.

Bu hizmetler, Bölge Koordinatörü tarafından görevlendirilen Koordinatör Yardımcılarına bağlı **Beslenme ve Giyinme Müdürlüğü, Geçici Barınma Müdürlüğü, Daimi İskân Müdürlüğü, İç ve Dış Yardımlar Müdürlüğü ile Eğitim, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğü** eliyle yürütülür.

Beslenme ve Giyinme Müdürlüğü

Madde 13- Bu Müdürlük, bir şube müdürünün yönetiminde Beslenme Bürosu ve Giyinme Bürosu'nda görev yapacak yeteri kadar personelden oluşur.

Beslenme ve Giyinme Müdürlüğünün Görevleri Madde

14- Bu Müdürlüğün görevleri şunlardır:

- a) Depremden zarar gören vatandaşların beslenme, giyinme, temizlik vb. ihtiyaçlarını tespit etmek,
- b) İhtiyaç listelerini İç ve Dış Yardımlar Müdürlüğüne iletmek,
- c) İç ve Dış Yardımlar Müdürlüğü tarafından temin edilen ihtiyaç maddelerinin ilgililer vasıtasıyla dağıtımını sağlamak,
- d) Bölge Koordinatörünün vereceği diğer işleri yapmak.

Geçici Barınma Müdürlüğü

Madde 15- Bu Müdürlük, bir şube müdürünün yönetiminde **Çadırkentler Bürosu, Prefabrik Konutlar Bürosu ve Diğer Geçici Barınma Bürosu**'nda görev yapacak yeteri kadar personelden oluşur.

Geçici Barınma Müdürlüğünün Görevleri

Madde 16- Bu müdürlüğün görevleri şunlardır:

- a) Geçici barınmaya ihtiyaç duyan kişi ve aileleri tespit etmek,
- b) Kişi ve ailelerin niteliklerine en uygun geçici barınmalarını sağlamak,
- c) Bu konuda olabilecek yeni müracaatları değerlendirmek,
- d) Çadırkentlerin barınma konusunda her türlü ihtiyacını karşılamak,
- e) Prefabrik konut ihtiyacının karşılanması amacıyla ihtiyaç sahipleri ile konut sayısını belirlemek,
- f) Prefabrik konutların kurulacağı alanları, konutların yapımını ve her türlü alt yapı hizmetlerinin götürülmesini sağlamak,
- g) Geçici ikamete elverişli her türlü konut, misafirhane, yurt vb. yerleri tespit ederek bu tür yerlere ihtiyaç sahiplerini yerleştirmek,

- h) Gerekli hallerde ihtiyaç sahiplerinin geçici ikamet yerlerini değiştirmek,
- i) Kira yardımı verilecekleri tespit etmek ve bu konu ile ilgili işlemleri yapmak,
- j) İhtiyaç sahiplerinin kalıcı konutlarına yerleştikten sonra boşalttıkları geçici barınma yerlerine ait malzemeleri İç ve Dış Yardımlar Müdürlüğü ile işbirliği yaparak ilgili kurum ve kuruluşlara teslim etmek,
- k) Bölge Koordinatörü tarafından verilecek diğer işleri yapmak.

Kalıcı Konutlar Müdürlüğü

Madde 17- Bu Müdürlük, bir şube müdürünün yönetiminde **Yerleşim Alanları Bürosu, Arsa Üretimi Bürosu, Altyapı Hizmetleri Bürosu ve İnşaat Bürosu**'nda görev yapacak yeteri kadar idari ve teknik personelden oluşur.

Kalıcı Konutlar Müdürlüğünün Görevleri

Madde 18- Bu müdürlüğün görevleri şunlardır:

- a) İhtiyaca uygun yerleşim alanlarının tespit edilmesini sağlamak,
- b) Tespit edilen yerleşim alanlarının kadastro, imar ve parselasyon işlemlerini yaptırmak,
- c) Yerleşim yerlerinin altyapı ihtiyaçlarını belirlemek ve bu ihtiyaçların giderilmesini sağlamak,
- d) İnşaat işlerini koordine etmek,
- e) İnşaatı sağlanan konutların gerçek hak sahiplerine teslimini sağlamak,
- f) Hasar gören konutların tespit ve onarım işlerini izlemek, bu konutların sahiplerine ödenecek onarım yardımlarına ilişkin işlemleri yürütmek,
- g) Bölge koordinatörü tarafından verilecek diğer işleri yapmak.

İç ve Dış Yardımlar Müdürlüğü

Madde 19- Bu Müdürlük, bir şube müdürünün yönetiminde İç Yardımlar Bürosu ve Dış Yardımlar Bürosu'nda görev yapacak yeteri kadar personelden oluşur.

İç ve Dış Yardımlar Müdürlüğünün Görevleri

Madde 20- Bu müdürlüğün görevleri şunlardır:

- a) Deprem bölgesine yurtiçi ve yurt dışından yapılan her türlü ayni ve nakdi yardımların kabul işlemlerini yapmak,
- b) Nakdi yardımların tek bir hesapta toplanmasını sağlamak, harcamaları yapmak ve bu harcamaları izlemek,
- c) Ayni yardımların uygun şartlarda depolanmasını sağlamak,
- d) Ayni yardımların her türlü demirbaş giriş-çıkış işlemlerini yapmak,
- e) Beslenme ve Giyinme Müdürlüğü ile işbirliği yapmak,
- f) Yardımların dağıtımı konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesini sağlamak,
- g) Bölge Koordinatörünün vereceği diğer işleri yapmak.

Eğitim, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğü

Madde 21- Bu Müdürlük, bir şube müdürünün yönetiminde Eğitim Bürosu, Sağlık Bürosu ve Sosyal Hizmetler Bürosu'nda görev yapacak yeteri kadar personelden oluşur.

Eğitim, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğünün Görevleri

Madde 22- Bu Müdürlüğün görevleri şunlardır:

- a) Eğitim faaliyetlerinin aksamadan sürdürülmesi için gerekli her türlü tedbiri almak,
- b) Yatılı öğrencilerin barınma ihtiyaçlarını gidermek,
- e) Vatandaşların sağlık koşullarını iyileştirici tedbirleri almak,
- d) Mevcut sağlık kurumlarının hizmetlerini etkinleştirmek ve hizmet verdiği alanda yeterli hale getirilmesini sağlamak,
- e) Yurt dışından gelen sağlık ekipleri ile ilgili işlemleri yapmak,
- f) Deprem nedeniyle kimsesiz kalan yaşlı ve çocukların koruma altına alınmalarını ve bakımlarını sağlamak,
- g) Bölgede her türlü rehabilitasyon hizmetinin verilmesini sağlamak,
- h) Sivil toplum örgütleri tarafından gerçekleştirilmek istenilen sosyal faaliyetlere yardımcı olmak,
- i) Bölge koordinatörü tarafından verilecek diğer işleri yapmak.

Destek Hizmetleri

Madde 23- Destek Hizmetleri, Bölge Koordinatörlüğünün ana hizmetlerini yerine getirebilmesine yardımcı olmak üzere yürütülen hizmetleri ifade eder. Bu hizmetler Bölge Koordinatörü tarafından görevlendirilen Koordinatör Yardımcılarına bağlı **Dış İlişkiler Müdürlüğü, Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Bilgi İşlem Müdürlüğü ile idari ve Mali İşler Müdürlüğü** eliyle yürütülür.

Dış İlişkiler Müdürlüğü

Madde 24- Bu Müdürlük, bir şube müdürünün yönetiminde yabancı dil bilen ve iyi derecede bilgisayar kullanan yeteri kadar personelden oluşur.

Dış İlişkiler Müdürlüğünün Görevleri

Madde 25- Bu Müdürlüğün görevleri şunlardır:

- a) Yurtdışından deprem bölgesine gelen heyetlere yardımcı olmak,
- b) Yabancılar tarafından yapılan yardımlarla ilgili başvuruları, değerlendirilmek üzere İç ve Dış Yardımlar Müdürlüğüne bildirmek,
- c) Bölge hakkında yurtdışından olabilecek bilgi taleplerini Bilgi İşlem Müdürlüğüne iletmek,
- d) Depremden zarar gören vatandaşların yurtdışına giriş-çıkış işlemlerini kolaylaştırıcı tedbirler almak,
- e) Kardeş aile, evlat edinme gibi konularda yabancılardan gelebilecek talepleri,

değerlendirilmesini sağlamak amacıyla Eğitim, Sağlık ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğüne bildirmek,

f) Barınma konusunda yapılacak yabancı başvurularını, değerlendirilmesini sağlamak amacıyla Geçici Barınma ve Kalıcı Konutlar Müdürlüklerine iletmek,

g) Gerçekleştirilen hizmetlerin sonucu hakkında başvuruda bulunan yabancılara bilgi vermek,

h) Yurtdışı ile ilişkiler konusunda Bölge Koordinatörüne bilgi vermek, talepleri iletmek,

i) Afet Bölge Koordinatörünün vereceği diğer işleri yapmak.

Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü

Madde 26- Bu Müdürlük, bir şube müdürünün yönetiminde konusunda deneyimli yeteri kadar personelden oluşur.

Basın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğünün Görevleri

Madde 27- Bu Müdürlüğün görevleri şunlardır:

a) Bölge Koordinatörlüğünün basın ve halkla ilişkiler faaliyetlerini planlamak ve bu faaliyetlerin yürütülmesini sağlamak,

b) İç ve dış basını takip etmek,

c) Bölge Koordinatörlüğünün çalışmaları hakkında basına bilgi vermek,

d) Yurt dışından deprem bölgesine gelen yabancı basın mensuplarına Dış İlişkiler Müdürlüğü ile işbirliği yaparak yardımcı olmak,

e) Bölge Koordinatörlüğünün vatandaşı ilgilendiren kararlarını duyurmak ve vatandaş dilekçelerinin değerlendirilmek üzere konusuna göre ilgili Müdürlüklere gönderilmesini sağlamak,

f) Afet Bölge Koordinatörünün vereceği diğer işleri yapmak.

Bilgi İşlem Müdürlüğü

Madde 28- Bu Müdürlük, bir şube müdürünün yönetiminde yeteri kadar bilgi işlem personeli ile idari personelden oluşur.

Bilgi İşlem Müdürlüğünün Görevleri

Madde 29- Bu Müdürlüğün görevleri şunlardır:

a) Bölgede afetle ilgili konularda gerekli görülen bilgileri bilgisayar ortamında tutmak,

b) Bölgede mevcut veya sonradan oluşturulacak bilgi işlem merkezleri arasında koordinasyon sağlamak,

c) Donanım ve yazılım bazında iş ve işlemleri yürütmek,

d) Afet Bölge Koordinatörünün vereceği diğer işleri yapmak.

İdari ve Mali İşler Müdürlüğü

Madde 30- Bu Müdürlük, bir şube müdürünün yönetiminde yeteri kadar personelden oluşur.

İdari ve Mali İşler Müdürlüğünün Görevleri

Madde 31- Bu müdürlüğün görevleri şunlardır:

- a) Bölge Koordinatörlüğüne 576 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki liste ile Bakanlığa tahsis edilen kadrolara atanan daimi personel ile geçici olarak görevlendirilen personel ve işçilerin özlük hakları ile ilgili işlemleri yapmak,
- b) Bölge Koordinatörlüğünün idari, mali ve sosyal işlerini yürütmek,
- c) Afet Bölge Koordinatörünün vereceği diğer işleri yapmak.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

Çeşitli Hükümler

Yetki ve Sorumluluklar

Madde 32- Bölge Koordinatörlüğünde, mevzuatla verilen yetkilerin bölge düzeyinde kullanılmasından ve görevlerin zamanında ve en iyi şekilde yerine getirilmesinden;

Büro personeli Şube Müdürlerine, Şube Müdürleri Bölge Koordinatör Yardımcılarına, Bölge Koordinatör Yardımcıları Bölge Koordinatörüne,

Bölge Koordinatörü ise İçişleri Bakanına karşı sorumludur.

İl Koordinatörleri ise kendi illerine ilişkin hizmetleri Bölge Koordinatörü adına yürütmek ve izlemekle yetkili ve sorumludurlar.

İl Valilikleri ve Askeri Kuruluşlar İle İlişkiler

Madde 33- Bölge Koordinatörlüğü görev alanına giren konularda çalışmalarını İl Valilikleri ve askeri kuruluşlar ile işbirliği ve koordinasyon içerisinde yürütür.

Kadroların Tahsisi

Madde 34- Atanmaları, aylık ve özlük hakları 576 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile belirtilen mülki idare amirliği hizmetleri sınıfı dışındaki personelin, bölgedeki dağılımı Bölge Koordinatörü tarafından yapılır.

Gerekli hallerde bu personelin görev yerleri değiştirilebilir.

Yürürlük

Madde 35- Bu Yönerge İçişleri Bakanı tarafından onaylandığı tarihte yürürlüğe girer.

Yürütme

Madde 36- Bu Yönergeyi İçişleri Bakanı yürütür.

(Bu Yönerge, 22 Ekim 1999 tarihinde Bakan onayı ile yürürlüğe girmiştir.)

TÜRK İDARE DERGİSİ'NİN 422-425 İNCİ SAYILARINDA YAYIMLANAN YAZILARA İLİŞKİN FİHRİST

Mualla ERKUL
Daire Başkanı

I.KONU FİHRİSTİ (KRONOLOJİK)

GENEL İDARE İLE İLGİLİ KONULARI İÇEREN YAZILAR

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Sayısı Sayfası	Derginin
Türkiye'de Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler	Prof. Dr. Coşkun Can AKTAN	422	1-12
Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar	Yrd. Doç. Dr.Ahmet Hamdi AYDIN	422	13-20
Sayıştay Kararları Işığında Etkinlik ve Mevzuata Uygunluk Alanında Sorumluluk Anlayışı	Atilla İNAN	422	53-65
Bürokrat-Politikacı İlişkileri İle Ülkemizdeki İstisnai Memuriyet ve Valilik Sistemi Üzerine Görüşler	Ahmet ÖZER	423	1-25
Memur Disiplin Hukukunun ve Disiplin Soruşturmasının Temel Esasları	Muzaffer DİLEK	423	27-64
Kadın Memurların Kurum İçi Sorunları Üzerine Bir Araştırma	Prof. Dr. İbrahim YILDIRIM	423	65-83
İlçe Kurulmasında Bir Ölçüt Getirilemez mi?	Muhittin ALİZ	423	09-117
İdari Usulün Yasalaşması	Melih ÖZAY	423	119-132

Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunmasına İlişkin Bir Uygulama	Yusuf Ziya İNCE	423	155-164
Kamu Yönetimi ve Genel Yöneticilerin Yönetim Anlayışı	Ziya ÇÖKER	424	1-24
Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimi	Yrd. Doç. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK	424	123-131
Bürokrasi-Bürokrat-Siyaset İlişkisi ve Bürokratik Katılım	Dr. A. Faruk MUTLUSU Şerif ÖNER	424	133-148
Yeni Yönetim Tekniklerinin Kamu Sektöründe Uygulanması	Prof. Dr. Coşkun Can AKTAN	425	1-14
Memurların Yargılanmasına İlişkin Sistemde Yapılması Gereken Değişiklikler	Çağatay ÖZCAN	425	47-60
Merkezi Yönetimin Taşra Örgütlenmesi, İçinde Bulunduğu Sorunlar ve Çözüm Önerileri	Yrd. Doç. Dr. Halil KALABALIK	425	61-104
Özelleştirmenin Kentsel Yaşam Kalitesi Üzerine Etkisi	Dr. Eyüp ZENGİN	425	121-134

MAHALLİ İDARELER İLE İLGİLİ KONULARI İÇEREN YAZILAR

Konusu	Yazarı	<u>Yayımlandığı Derginin</u>	
		Sayısı	Sayfası
Kentsel Katı Atıkların Yönetimi: Geri Kazanım ve Sürdürülebilirlik Konusunda Perspektifler	Hamit PALABİYİK	422	67-91
Yerel Yönetimler ve Demokrasi	A. Vahap COŞKUN	422	93-110
Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım	Dr. Eyüp ZENGİN	422	111-132
Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarısı Üzerine Bazı Düşünceler	Mustafa ÖKMEN	422	133-151
Belediyelerde Halk Katılımı	Dr. Selçuk YALÇINDAĞ	424	49-72
Türkiye’de Yerel Yönetim Geleneğinin Oluşmasında Muhassıllık Meclisinin Önemi	Dr. Cengiz AKIN	425	15-26

Belediyelerde Halkla İlişkiler	Abdullah YILMAZ	425	135-154
Uygulamaları: Sivas Belediyesi	Süleyman EKİCİ		
Belediye Para Cezalarının Yargısal Denetimi	İsmail YALÇIN	425	155-166

GÜVENLİKLE İLGİLİ YAZILAR

Konusu	Yazarı	Yayınlandığı Derginin Sayısı Sayfası	
Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma	Dr. A. Nihat DÜNDAR	423	165-185
İnsan Hakları	Ahmet ÖZER	424	25-48
İnsan Hakları	Dr. İlhan AKBULUT	425	27-46

YABANCI ÜLKELERLE İLGİLİ YAZILAR

Konusu	Yazarı	Yayınlandığı Derginin Sayısı Sayfası	
Meclis Komisyonlarının Şahitleri Sorgulanması: İngiltere Örneği	Arif KÖKTAŞ	422	21-33
Avrupa Birliği Karar Alma Süreçlerinde Baskı Grupları	Dr. Haluk ALKAN	422	35-51
Avrupa Ülkelerinde Yerel Birimlerin Büyüklüğü Üzerine Tartışmalar ve Sonuçları: Belediyelerin Konsolidasyonu	Prof. Dr. Hasan ÖZYURT Dr. A. Kadir TOPAL	424	73-96
Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye)	Kadir KOÇDEMİR	424	97-122
Batıda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci	M. Akif ÖZER	425	105-120

DİĞER KONULAR

Konusu	Yazarı	Yayınlandığı Derginin Sayısı Sayfası	
Yeni Bin Yılın Derdi: Göç ve İltica	Kadir KOÇDEMİR	423	85-108

Yalnızca İşsizlik Suça Neden Olur mu?	Hasan DURSUN	423	133-138
Yolsuzluklar ve İktisadi Kalkınma: Nedenleri, Etkileri ve Mücadele	Muhsin KAR Asım BALCI	423	139-154
Osmanlı Devletinde Yargı Felsefesi	A. Vahap COŞKUN	425	167-182
Turkish Republic During Atatürk	Yrd. Doç. Dr. İdris BAL	425	183-196
Türk İdare Dergisi'nin 422-425 inci Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist	Mualla ERKUL	425	277-283

İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Konusu	Yazarı	<u>Yayımlandığı Derginin Sayısı Sayfası</u>	
Hilmi URAN	Mehmet ALDAN	422	153-176
İbrahim Süreyya YİĞİT	Mehmet ALDAN	423	187-196
İbrahim TAHTAKILIÇ	Mehmet ALDAN	424	149-164
Şinasi ÖZDENOĞLU	Mehmet ALDAN	425	197-224

HABERLER

Konusu	Yazarı	<u>Yayımlandığı Derginin Sayısı Sayfası</u>	
1 Ocak 1999-31 Mart 1999 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	422	177-190
1 Nisan 1999-30 Haziran 1999 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	423	197-224
1 Temmuz 1999-30 Eylül 1999 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	424	165-194
1 Ekim 1999-31 Aralık 1999 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	425	225-250

**İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ
YAYIMLANAN MEVZUAT FİHRİSTLERİ**

Konusu	Yazarı	<u>Yayımlandığı Derginin</u>	
		Sayısı	Sayfası
1 Ocak 1999-31 Mart 1999 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Seval ALANKAYA	422	191-196
1 Nisan 1999-30 Haziran 1999 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Seval ALANKAYA	423	225-228
1 Temmuz 1999-30 Eylül 1999 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Aygül GÖLBAŞI	424	195-202
1 Ekim 1999-31 Aralık 1999 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Aygül GÖLBAŞI	425	251-260

**BAKAN ONAYIYLA YÜRÜRLÜĞE GİREN MEVZUAT METİNLERİ (RESMİ
GAZETE’DE YAYIMLANMAYAN)**

Konusu	Yürürlüğe Girdiği Tarih	<u>Yayımlandığı Derginin</u>	
		Sayısı	Sayfası
Emniyet Genel Müdürlüğü Emniyet Müdürü Araştırma, Planlama ve Koordinasyon (APK) Uzmanları Görev ve Çalışma Yönetmeliği	23.06.1999	423	229-231
İçişleri Bakanlığı İmza Yetkileri Yönergesi	13.08.1999	424	203-218
İçişleri Bakanlığı Network (İÇNET) Yönergesi	09.11.1999	425	261-268
Afet Bölge Koordinatörlüğü Görev ve Çalışma Yönergesi	22.10.1999	425	269-276

II. YAZAR ADLARI FİHRİSTİ (ALFABETİK)

- AKBULUT, Dr. İlhan; "İnsan Hakları", Yıl 71, Sayı 425, Aralık 1999, s. 27-46.
- AKIN, Dr. Cengiz; "Türkiye'de Yerel Yönetim Geleneğinin Oluşmasında Muhassıllık Meclislerinin Önemi", Yıl 71, Sayı 425, Aralık 1999, s. 15-26.
- AKTAN, Prof. Dr. Coşkun Can; "Türkiye'de Toplam Kalite Yönetiminin Kanın Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler", Yıl 71, Sayı 422, Mart 1999, s. 1-12.
- AKTAN, Prof. Dr. Coşkun Can; 11 Yeni Yönetim Tekniklerinin Kamu Sektöründe Uygulanması", Yıl 71, Sayı 425, Aralık 1999, s.1-14.
- ALANKAYA, Seval; '7 Ocak 1999-31 Mart 1999 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat", Yıl 71, Sayı 422, Mart 1999, s.191-196.
- ALANKAYA, Seval; '7 Nisan 1999-30 Haziran 1999 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat", Yıl 71, Sayı 423, Haziran 1999, s.225-228.
- ALDAN, Mehmet; "Hilmi URAN", Yıl 71, Sayı 422, Mart 1999, s. 153-176.
- ALDAN, Mehmet; "İbrahim Süreyya YİĞİT", Yıl 71, Sayı 423, Haziran 1999, s.187-196.
- ALDAN, Mehmet; "İbrahim TAHTAKILIÇ", Yıl 71, Sayı 424, Eylül 1999, s.149-164.
- ALDAN, Mehmet; "Şinasi ÖZDENOĞLU", Yıl 71, Sayı 425, Aralık 1999, s. 197-224.
- ALİZ, Muhittin; İlçe Kurulmasında Bir Ölçüt Getirilemez mi ?", Yıl 71, Sayı 423, Haziran 1999, s. 109-117.
- ALKAN, Dr. Haluk ; "Avrupa Birliği Karar Alma Süreçlerinde Baskı Grupları", Yıl 71, Sayı 422, Mart 1999, s .35-51.
- AYDIN, Yrd. Doç. Dr. Hamdi; "Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar", Yıl 71, Sayı 422, Mart 1999, s. 13-20.
- BAL, Yrd. Doç. Dr. İdris; "Turkish Republic During Atatürk", Yıl 71, Sayı 425, Aralık 1999, s.183-196.
- COŞKUN, A. Vahap ; "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", Yıl 71, Sayı 422, Mart 1999, s. 93-110.
- COŞKUN, A. Vahap ; "Osmanlı Devletinde Yargı Felsefesi", Yıl 71, Sayı 425, Aralık 1999, s. 167-182.
- ÇÖKER, Ziya; "Kamu Yönetimi ve Genel Yöneticilerin Yönetim Anlayışı", Yıl 71, Sayı 424, Eylül 1999, s.124.
- DİLEK, Muzaffer; "Memur Disiplin Hukukunun ve Disiplin Soruşturmasının Temel Esasları", Yıl 71, Sayı 423, Haziran 1999, s.27-64.
- DURSUN, Hasan; "Yalnızca İşsizlik Suça Neden Olur mu ?", Yıl 71, Sayı 423, Haziran 1999, s.133-138.
- DÜNDAR, Dr. A. Nihat ; "Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma", Yıl 71, Sayı 423, Haziran 1999, s. 165-185.
- ERKUL, Mualla; "Türk İdare Dergisi'nin 422-425 inci Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist", Yıl 71, Sayı 425, Aralık 1999. s. 277-283.
- GÖLBAŞI, Aygül; "1 Temmuz 1999-30 Eylül 1999 Tarihleri Arasında Resmi Gazete 'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat", Yıl 71, Sayı 424, Eylül 1999, s. 195-202.
- GÖLBAŞI, Aygül ; "J Ekim 1999-31 Aralık 1999 Tarihleri Arasında Resmi Gazete 'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat", Yıl 71, Sayı 425, Aralık 1999, s. 251-260.
- İNAN, Atilla; "Sayıştay Kararları Işığında Etkinlik ve Mevzuata Uygunluk Alanında Sorumluluk Anlayışı", Yıl 71, Sayı 422, Mart 1999, s. 53-65.
- İNCE, Yusuf Ziya; "Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunmasına İlişkin Bir Uygulama", Yıl 71, Sayı 423, Haziran 1999, s. 155-164.
- KALABALIK, Yrd. Doç. Dr. Halil; "Merkezi Yönetimin Taşra Örgütlenmesi, İçinde Bulunduğu Sorun lar ve Çözüm Önerileri", Yıl 71, Sayı 425, Aralık 1999, s. 61-104

KAR, Muhsin - BALCI, Asım; "Yolsuzluklar ve İktisadi Kalkınma: Nedenleri, Etkileri ve Mücadele", Yıl 71, Sayı 423, Haziran 1999, s. 139-154.

- KOÇDEMİR, Kadir; “Yeni Bin Yılın Derdi: Göç ve İltica”, Yıl 71, Sayı 423, Haziran 1999, s.85-108.
- KOÇDEMİR, Kadir; “Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye)”, Yıl 71, Sayı 424, Eylül 1999, s.97-122.
- KÖKTAŞ, Arif; “Meclis Komisyonlarının Şahitleri Sorgulaması: İngiltere Örneği”, Yıl 71, Sayı 422, Mart 1999, s. 21-33.
- MUTLUSU, Dr. A. Faruk - ÖNER, Şerif; “Bürokrasi-Bürokrat-Siyaset İlişkisi ve Bürokratik Katılım”, Yıl 71, Sayı 424, Eylül 1999, s.133-148.
- ÖKMEN, Mustafa ; “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarısı Üzerine Bazı Düşünceler”Yıl 71, Sayı 422, Mart 1999, s. 133-151.
- ÖZAY, Melih; “İdari Usulün Yasalaşması”, Yıl 71, Sayı 423, Haziran 1999, s.119-132.
- ÖZCAN, Çağatay; “Memurlaral Yargılanmasına İlişkin Sistemde Yapılması Gereken Değişiklikler”, Yıl 71, Sayı 425, Aralık 1999, s. 47-60.
- ÖZER, Ahmet; “Bürokrat - Politikacı İlişkileri İle Ülkemizdeki İstisnai Memuriyet ve Valilik Sistemi Üzerine Görüşler”, Yıl 71, Sayı 423, Haziran 1999, s.1-25.
- ÖZER, Ahmet; “İnsan Hakları”, Yıl 71, Sayı 424, Eylül 1999, s. 25-48.
- ÖZER, M. Akif; “Batıda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci”, Yıl 71, Sayı 425, Eylül 1999, s. 105-120.
- ÖZTÜRK, Yrd.Doç.Dr. Namık Kemal; “Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimi”, Yıl 71, Sayı 424, Eylül 1999, s.123-131.
- ÖZYURT, Prof. Dr. Hasan - TOPAL, Dr A. Kadir; “Avrupa Ülkelerinde Yerel Birimlerin Büyüklüğü Üzerine Tartışmalar ve Sonuçları: Belediyelerin Konsolidasyonu”, Yıl 71, Sayı 424, Eylül 1999, s. 73-96.
- PALABIYIK, Hamit; “Kentsel Katı Atıkların Yönetimi: Geri Kazanımı ve Sürdürülebilirlik Konusunda Perspektifler”, Yıl 71, Sayı 422, Mart 1999, s. 67-91.
- YALÇIN, İsmail; “Belediye Para Cezalarının Yargısal Denetimi”, Yıl 71, Sayı 425, Aralık 1999, s.155-166.
- YALÇINDAĞ, Dr. Selçuk; “Belediyelerde Halk Katılımı”, Yıl 71, Sayı 424, Eylül 1999, s.49-72.
- Yayın ve Dokümantasyon Dairesi; «7 Ocak 1999-31 Mart 1999 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler”, Yıl 71, Sayı 422, Mart 1999, s.177-190.
- Yayın ve Dokümantasyon Dairesi ; “7 Nisan 1999-30 Haziran 1999 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler”, Yıl 71, Sayı 423, Haziran 1999, s. 197-224.
- Yayın ve Dokümantasyon Dairesi; “7 Temmuz 1999-30 Eylül 1999 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler”, Yıl 71, Sayı 424, Eylül 1999, s.165-194.
- Yayın ve Dokümantasyon Dairesi; “7 Ekim 1999-31 Aralık 1999 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler”, Yıl 71, Sayı 425, Aralık 1999, s. 225-250.
- YILDIRIM, Prof. Dr. İbrahim ; “Kadın Memurların Kurum İçi Sorunları Üzerine Bir Araştırma”, Yıl 71, Sayı 423, Haziran 1999, s.65-83.
- YILMAZ, Abdullah - EKİCİ Süleyman; “Belediyelerde Halkla İlişkiler Uygulamaları: Sivas Belediyesi Örneği”, Yıl 71, Sayı 425, Aralık 1999, s. 135-154.
- ZENGİN, Dr. Eyüp; “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, Yıl 71, Sayı 422, Mart 1999, s.111-132.
- ZENGİN, Dr. Eyüp; “Özelleştirilmenin Kentsel Yaşam Kalitesi Üzerine Etkileri”, Yıl 71, Sayı 425, Aralık 1999, s. 121-134.