

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 72

MART 2000

SAYI:426

İÇİNDEKİLER

Serdar İĞDELER	: Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin	1
Yusuf SUNTAY	Yargılanması Hakkında Kanun Uygulaması.....	
Prof Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	: Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler.....	37
Kadir KOÇDEMİR	: Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler.....	55
H. Necdet ÖZEROĞLU	: Son Düzenlemeleriyle Memur Yargılama Hukuku..	91
Yrd. Doç. Dr. Uğur YILDIRIM		
Muharrem GENÇTÜRK		
İ. Ethem TAŞ	: Sürdürülebilir Kalkınmaya İlişkin Uluslararası	
	Düzenlemeler ve Bunların Hukuki Niteliği	107
Muzaffer DİLEK	: Özel Kanunlarda Yer Alan Uyarma ve Kınama	
	Cezalarına Karşı Yargı Yolu Açık mı?.....	121
M. Akif ÖZER	: Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve	129
	Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavram-	
	larının Tahlili Üzerine.....	
Doç. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK	: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu	145
Bayram COŞKUN	Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış.....	
Yrd. Doç. Dr. Fatih	: İnsan Hakları ve Kamu Görevi Boyutunda	163
KARAOSMANOĞLU	Sözleşmelerin Yerine Getirilmesi.....	
Kasım ESEN	: Yalova Ekonomisinin Deprem Sonrası Durumu.....	173
Özgür SARAÇ	: Vergi İdaresi Reform Stratejisinin Planlanması: 189	
	Teçrübe ve İlkeler.....	
Hayati KILIÇKAYA	: Üst Kademe Yöneticiliği.....	221
İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ		
Mehmet ALDAN	: Mehmet Fuat CARIM.....	229
HABERLER	: İçişleri Bakanlığı'ndan Haberler.....	237
MEVZUAT	: 1 Ocak 2000-31 Mart 2000 Tarihleri Arasında	
Aygül GÖLBAŞI	Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve	
	Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat.....	259

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

MEMURLAR VE DİĞER KAMU GÖREVLİLERİNİN YARGILANMASI HAKKINDA KANUN UYGULAMASI

Serdar İGDELER
Mülkiye Başmüfettişı

Yusuf SUNTAY
Mülkiye Başmüfettişı

GİRİŞ

Bilindiği gibi yayınlanan 4483 sayılı "**Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**" 04.12.1999 gün ve 23896 sayılı T.C Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu makale, tarafımızdan hazırlanan ve 27.12.1999 tarihinde Teftiş Kurulu Başkanlığına sunulan İnceleme ve Araştırma Raporu esas alınmak suretiyle yazılmıştır.

1982 Anayasasının 129. maddesinde yer alan "...memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır..." hükmüne dayanarak çıkarılan 4483 sayılı Kanun ile esasen memur ve diğer kamu görevlilerinin, görevleri sebebiyle işledikleri iddia edilen suçlardan dolayı haklarında hazırlık soruşturması yapılması idari mercilerin iznine bağlanan bir sistem getirilmiş olması dikkati çeken bir husustur.

Esasen AB'ne üye ölkelerde, memurların gerek görevleri sırasında ve gerekse görevleri sebebiyle işledikleri öne sürölen suçlarla ilgili olarak yargılanabilmelerini idari mercilerin izinlerine bağlayan bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla AB üyeliğine aday olan ölkemiz için de uyum yasaları içerisinde Anayasanın 129. maddesinin değiştirilmesinin zaman içinde gündeme gelmesi mümkündür. Diğer bir ifade ile 4483 sayılı Kanunun MMHK gibi uzun ömürlü olmayacağını söyleyebiliriz.

4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun ile ilgili olarak uygulayıcılar açısından bazı tereddütlü konuların ortaya çıkması muhtemeldir. Bu yazıda, ortaya çıkabilecek tereddütlü konular ve bunlar karşısında uygulamada birliğin sağlanması amacıyla izlenecek yöntemler üzerinde durulmuştur.

DEĞERLENDİRME

A) 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun 1. maddesinde "**amaç**" başlığı altında;

Kanunun 1. maddesi ile memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirtmek ve izlenecek usulü düzenlemek amaçlanmıştır.

B) 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun 2. maddesinde "**kapsam**" başlığı altında;

1- Kanunun 2. maddesinde, "**...memurlar ve diğer kamu görevlileri...**" işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmelerinin bu kanun hükümlerine göre yapılacağı öngörülmektedir.

Yürürlükten kaldırılan MMHK.nun 1. maddesinde, "...Memurinin vazifei memuriyetlerinden münbais veya vazifei memuriyetlerinin ifası sırasında hadis olan cürümlerinden dolayı ..." ibaresi ile kapsam ortaya konulmuş idi. Anayasanın 128. maddesi, Devlet Memurları Kanununun 4. maddesi ve Türk Ceza Kanununun 279. maddesi, memur tanımlarını yapmış ve ayrıca MMHK hükümlerinin uygulandığı dönem içerisinde yargı kararları ile kapsamı konusunda anlayış ve uygulama birliği sağlanmaya çalışılmıştır.

4483 sayılı Kanun ile memurlar yanına "**diğer kamu görevlileri**" ibaresi eklenmiştir. Bu ifadeye esas itibarıyla Anayasanın 128. ve 129. maddelerinde yer verilmiş ve tanımı yapılmıştır. Anayasaya paralel olarak 4483 sayılı Kanunun 2. maddesinde yer alan tanım ile Devletin ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yapan memur ve diğer kamu görevlileri hakkında bu kanun hükümlerinin tatbik edileceği öngörülmüştür. Diğer bir ifade ile 4483 sayılı Kanun ile uygulanacak görevliler açısından kapsamın genişletilmiş olduğu ortaya çıkmaktadır.

"**Diğer kamu görevlileri**" ibaresi içerisine bireysel ya da toplu sözleşme ile işe alınan işçilerin girmediği ve daha çok seçimle göreve gelenleri kapsadığı yönünde yargı kararları mevcuttur. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu 08.02.1995 gün ve E: 1994/10-74, K: 1995/45 sayılı kararı ile işçilerin "diğer kamu görevlilerinden" sayılmayacağını hüküm altına almıştır. Söz konusu kararda, diğer kamu görevlilerinden amacın, seçimle göreve gelenler ve bu arada TRT Yüksek Kurulu Başkanı, Üniversite Rektörü, Senato Üyesi gibi kişiler olduğunun yargısal kararlarla belirlendiği ifade edilmektedir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinde, kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle yürütüleceği öngö-

rülmektedir. Kanunda yapılan tanımları ile sözleşmeli personel ile geçici personelin işçi sayılmayacağı belirtilmektedir. Bununla birlikte 4483 sayılı Kanun ile Devletin ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri asli ve sürekli görevleri ifa eden... diğer kamu görevlileri ifadesi bulunmaktadır. 399 sayılı KHK.nin 11. maddesinde, teşebbüs personelinin yükümlülükleri ve sorumlulukları düzenlenmektedir. Bu madde içerisinde teşebbüs ve bağlı ortaklıkların genel müdür, müessese müdürü, yönetim ve danışma kurulu veya yönetim komitesi üyeleri ile her çeşit personeli hakkında görevleri sebebiyle işledikleri bir suçtan dolayı haklarında takibat yapılabilmesi için MMHK hükümlerinin uygulanacağına dair bir ibare yer almamıştır. Keza aynı maddenin (d) bendinde, sadece teşebbüs genel müdürü ve yönetim kurulu üyeleri hakkında takibat yapılabilmesi için bakan izninin gerekli olduğu vurgulanmıştır. 4483 sayılı Kanunun 17. maddesi ise, 399 sayılı KHK.nin 11. maddesinin (d) bendini değiştirerek teşebbüs genel müdürü ve yönetim kurulu üyelerinin görevlerini icra sırasında işledikleri suçlardan dolayı yargılanmaları, ilgili bakan iznine bağlı olup, bu konuda 4483 sayılı Kanun hükümleri uygulanır, demek suretiyle teşebbüslerde ve bağlı ortaklıklarında çalışan her türlü personel içinde sadece genel müdür ve yönetim kurulu üyeleri hakkında 4483 sayılı Kanunun uygulanacağı, diğerleri için ise bir istisna getirmediği görülmektedir.

Esasen Anayasanın 128. maddesinde, kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükmünde "kamu iktisadi teşebbüsleri" ifadesi yer almakta iken 4483 sayılı Kanunun 2. maddesinde, bu ibareye yer verilmemiştir. Bu husus açıkça kanun koyucunun, kamu iktisadi teşebbüslerinde 17. madde ile getirdiği istisna dışında tüm personelin genel hükümlere tabi olduğu iradesini ortaya koymaktadır.

Bu nedenle 4483 sayılı Kanun uygulamasında geçici personel ve sözleşmeli personelin "diğer kamu görevlileri" kapsamında değerlendirilmemesi gerektiği,

2- İşçilerle ilgili olarak ise bazı Danıştay kararlarında, özlük hakları yönünden 1475 sayılı İş Kanunu hükümlerine tabi olmakla birlikte yaptıkları görevin kamu görevi olması halinde işçilerin MMHK hükümlerine tabi olduğu yönünde kararlar verilmiştir. Danıştay 2. Dairesinin 04.11.1994 gün ve E: 1993/1521, K: 1994/1817 sayılı kararı bu yöndedir.

Ancak Anayasa Mahkemesinin 09.02.1993 gün ve E: 1992/44, K: 1993/7 sayı ile Belediye Kanununun 102. maddesine ilişkin olarak verdiği kararında, 1475 sayılı Kanunun 1. maddesine göre işçinin, bir hizmet akdine dayanarak herhangi bir işte ücret karşılığı çalışan kişi olarak tanımlandığını, oysa Anayasanın 128. maddesinde genel idare esaslarına göre yürütülen kamu hizmetlerine ilişkin asli ve sürekli görevlerin ancak memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirileceği, bu görevlerin ise bir kadroya bağlanması yanında merkezi idare ile statier bir ilişki için

de olması ve kamu gücünün kullanılması özelliklerini taşıması gerektiği belirtilerek işçilerin Anayasa'nın 128. maddesinde belirtilen "memur ve diğer kamu görevlilerinden" sayılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Esasen 4483 sayılı Kanunun genel gerekçesinde, MMHK'un, Türk Ceza Kanununun memur saydığı kişiler hakkında da uygulanması, bir başka deyişle memuriyet statüsünde bulunmayan kişilere de teşmil edilmesi nedeniyle çok geniş bir personel grubunun sisteme dahil edilmiş olmasının sakıncalarından bahsetmektedir.

Bu nedenle 4483 sayılı Kanun uygulamasında işçilerin "diğer kamu görevlileri" kapsamında değerlendirilmemesi gerektiği,

3- Yine kanunun 2. maddesinde, "...görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan..." dolayı yargılanabilmelerinin bu kanun hükümlerine göre olacağı öngörülmektedir.

Yürürlükten kaldırılan MMHK'un 1. ve 2. maddelerinde "...memurların memuriyet görevlerinden doğan veya memuriyet görevlerinin yapılması sırasında işledikleri suçlardan..." bahsetmekte iken 4483 sayılı Kanun ile memurların ve diğer kamu görevlilerinin sadece görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı bu kanun hükümlerine göre işlem yapılması esas alınmıştır. Diğer bir ifade ile 4483 sayılı Kanun ile görev sırasında işlenen ancak görevle ilgisi bulunmayan suçları kapsam dışında bırakmak suretiyle kapsam daraltılmıştır.

Uygulamada hangi suçların görev sırasında ve hangi suçların görev sebebiyle işlendiği, iddia ve şikâyetlerden öncelikle ayrılması mümkün olmadığı gibi yapılan inceleme neticesinde de anlaşılmasa mümkünüdür. Bu hallerde uygulama içinde yargı kararları yön gösterici olacaktır.

Esas itibarıyla 4483 sayılı Kanun uygulamasında görev sırasında işlenmekle birlikte görevden doğmayan ve görevle ilgisi bulunmayan suçların bu kanun kapsamında değerlendirilmemesi gerektiği,

4- Kanunun 2. maddesinin son fıkrasında, "...disiplin hükümleri saklıdır..." ibaresine yer verilmiştir.

4483 sayılı Kanuna göre verilen ön inceleme onay ve görev emirlerinde iddia konusu suçla ilgili olarak disiplin soruşturması yapılmasının da istenebileceği, bu durumda ön inceleme yapan görevlinin evrakı tefrik etmek suretiyle disiplin suçu için ayrı bir dosya oluşturması gerektiği,

Bunun yanında sadece iddia konusu suç hakkında ön inceleme yapmakla görevlendirilen personelin incelemesi sonucunda, iddia konusu suçun ayrıca disiplin suçu oluşturduğunun tespit edilmesi halinde yine ayrı bir dosya oluşturmak suretiyle disiplin dosyasını yetkili idari makamlara iletmesi gerektiği,

Dolayısıyla gerek 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve gerekse özel kanunlardaki disipline ilişkin hükümler ve bugüne kadar verilen yargı kararları çerçevesinde **disiplin soruşturmalarının sürdürülmesi gerektiği**,

5- Kanunun 2. maddesinin üçüncü fıkrasında, ağır cezayı gerektiren suçüstü hali genel hükümlere tabidir, hükmü getirilmiştir.

Madde hükmü gereğince, memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından görevleri sebebiyle işledikleri suçların karşılığında hem gerek Türk Ceza Kanunu ya da ceza hükümleri içeren kanunlarda ağır hapis cezasının öngörölmüş olması hem de suçüstü halinin söz konusu olması halinde genel hükümlere göre işlem yapılacağı belirtilmektedir.

Dolayısıyla eylemin karşılığının hem ağır cezayı gerektirmesi hem de suçüstü haline tabi olması halinde 4483 sayılı Kanunun uygulanmayacağı anlaşılmaktadır. Diğer bir ifade ile memur ya da diğer kamu görevlisinin görevi sebebiyle de olsa işlediği ve ağır cezayı gerektiren bir suçun aynı zamanda 3005 sayılı Meşhud Suçların Muhakeme Usulü Kanununun 1. maddesinin A ve B bentlerine giren suçüstü hallerinden sayılan suç ve eylem olması gerekmektedir.

Bu kapsamdaki suçlarda Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından 4483 sayılı Kanuna göre soruşturma izni alınmadan tahkikat yapılabileceği gibi yetkili merciler tarafından da bu tür suçlarda ön inceleme yaptırılması ve dolayısıyla soruşturma izni verilmesine gerek bulunmadığı,

C) 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun 3. maddesinde "**izin vermeye yetkili merciler**" başlığı altında;

1-4483 sayılı Kanunun 3. maddesinin bentlerinde, "**...görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri...**" ya da " ...görev yapan memurlar ve kamu görevlileri..." ifadelerine yer verilmiştir.

Dolayısıyla MMHK hükümlerine ve ilgili bakanlık ya da kuruluşun, kuruluş kanunlarına göre merkez memuru ya da il memuru sayılması gibi ayrımlar yerine, memurun ya da kamu görevlisinin görev yaptığı yer esası getirilmiştir.

Ancak burada geçici görevle bir il ya da ilçede bulunan memur ya da kamu görevlisinin, görevleri sebebiyle işledikleri suçlarla ilgili olarak hangi merciin soruşturma iznini vermeye yetkili olduğu sorusu karşımıza çıkmaktadır.

4483 sayılı Kanunun 3. maddesi ile soruşturma iznini verecek yetkili merciler belirlenirken memur ve diğer kamu görevlisinin görev yaptıkları yer esası getirilmiştir. Kanımızca, memur ve diğer kamu görevlisinin geçici olarak değil sürekli olarak görev yaptıkları yer esas alınmıştır. Aksi halde bir bakanlık müsteşarı ya da genel müdürünün geçici bir görevle bulunduğu il ya da ilçede görevi ile ilgili bir suç

işlediği iddiası ile hakkında İl Valisi ya da İlçe Kaymakamının soruşturma izni vermesi Devletin hiyerarşik yapısı ile bağdaşması mümkün olmayan bir yetki niteliğindedir.

Esasen MMHK hükümlerinin uygulandığı dönem içerisinde, bir memurun sürekli görev yaptığı yer dışında suç işlemesi halinde yetkili idare kurulunun, sürekli görevinin bulunduğu yer idare kurulu olarak kabul ettiğine ilişkin Danıştay kararları bulunmaktadır. Danıştay 2. Dairesinin 16.11.1977 gün ve E: 1977/2434, K: 1977/1725 sayılı kararı bu yöndedir. Söz konusu kararda, MMHK hükümleri karşısında CMUK un 8. maddesinde yer alan davaya bakmak yetkisinin, suçun işlendiği yer mahkemesine ait olduğu şeklindeki genel ilkenin kabul edilemeyeceği ve bu durumlarda memurların karar vermeye yetkili idare kurulunun bulunduğu yer mahkemesinde yargılanacağından bahsedilmektedir. 4483 sayılı Kanun ile bir anlamda idare kurulları yerine Kaymakam, Vali, Üst İdare Amiri ve ilgili Bakanın yetkilendirildiğini ifade etmek mümkündür.

Keza 4483 sayılı Kanunun 12. maddesinde, hangi memur ve diğer kamu görevlileri hakkında hangi Cumhuriyet Başsavcılıklarının hazırlık soruşturması yapacağı açık olarak belirtilmiştir.

Bu nedenle söz konusu madde fıkralarında, memurun ya da diğer kamu görevlisinin sürekli görev yaptığı ya da görevli olduğu yer esas alınmak suretiyle soruşturma iznini verecek yetkili mercilerin belirlenmesi gerektiği,

Ancak bir memur ya da kamu görevlisinin sürekli görev yaptığı yer dışında geçici görevle bulunduğu yerde görevi sebebiyle bir suç işlemesi halinde sürekli görev yaptığı yer esas alınmak suretiyle soruşturma iznini verecek merciin belirlenmesi gerektiği,

2- 4483 sayılı Kanunun 3. maddesinin a bendinde, ilçede görevli memur ve diğer kamu görevlileri hakkında Kaymakam, b bendinde, ilde ve merkez ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında İl Valisi, soruşturma iznini verecek merci olarak belirlenmiştir. Aynı maddenin e bendinde ise Bakanlar Kurulu kararıyla veya bakanlıkların merkez teşkilatında görevli olup ortak kararla atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ilgili Bakan, soruşturma iznini verecek yetkili mercidir.

Bu nedenlerle, Devletin hiyerarşik yapısı içerisinde İl Valilerinin, İlçe Kaymakamlarının soruşturma izni vermeye yetkili olduğu memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında da soruşturma izni verme yetkisinin bulunduğu,

Keza İlçe Kaymakamları hakkında soruşturma izninin İl Valileri tarafından verilmesi gerektiği,

Aynı şekilde Büyükşehir Belediyesi bulunan illerde, Büyükşehir Belediyesi memurları hakkında **İl Valisi**, İlçe Belediye memurları hakkında ise bağlı olduğu İlçe Kaymakamının soruşturma izni vermeye yetkili merciler oldukları,

3- Birden fazla ilçe bulunan büyükşehir belediye sınırları içerisinde merkez ilçe bulunmamaktadır.

30.11.1983 sayılı gün ve 18237 sayılı ikinci mükerrer Resmi Gazete’de yayınlanan 2963 sayılı Altı İlçe Kurulması ve Ankara İli Merkez İlçesinin Kaldırılması Hakkındaki Kanunun 2. maddesinde, Ankara İli Merkez İlçesinin kaldırılması hüküm altına alınmıştır.

3030 sayılı Kanunun 3. maddesinde, belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan şehirler, büyükşehir olarak tanımlanmıştır. Bu kanuna dayanarak çıkarılan 3306, 3391,3398, 3399 ve 3508 sayılı Kanunlarla, Adana, Bursa, Kayseri, Gaziantep, Konya İllerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu şehirlerde, büyükşehir belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe mevcut olup merkez ilçeleri bulunmamaktadır.

Bunun dışında 02.09.1993 gün ve 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında KHK ile ayrıca ilçe oluşturmadan alt kademe belediyelerinin kurulabilmesinden bahsedilmiştir. Alt kademe belediyelerinin kuruluşuna imkân veren 504 sayılı KHK ise 3911 sayılı yetki Kanununa dayanarak çıkarılmıştır. Anılan KHK gereğince Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuş, ancak büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçeler oluşturulmamıştır. Bu nedenle bu illerde merkez ilçeler bulunmamaktadır.

4483 sayılı Kanun ile soruşturma izni vermeye yetkili merci olarak ilçelerde görevli memur ve diğer kamu görevlileri hakkında İlçe Kaymakamları yetkili kılınmıştır. İl Valileri ise İlde ve merkez ilçede görevli memur ya da kamu görevlileri hakkında soruşturma izni vermeye yetkili mercidir.

Bu nedenlerle büyükşehir belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçenin olması ve merkez ilçe bulunmaması nedeniyle bu ilçelerde görev yapan memurlar hakkında soruşturma izni vermeye yetkili mercinin söz konusu İlçe Kaymakamları olduğu,

İlçe oluşturulmadan kurulan büyükşehir belediye sınırları içerisinde merkez ilçe bulunduğundan, merkez ilçede görev yapan memurlar hakkında soruşturma izni vermeye yetkili mercinin İl Valisi olduğu,

4- Kanunun 3. maddesinin c bendi gereğince, bölge düzeyinde teşkilatlanan kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ise

yine sürekli görev yaptıkları yer esas alınmak suretiyle soruşturma iznini verecek İl Valisinin belirlenmesi gerektiği, diğer bir ifade ile bölge kuruluşlarında sürekli olarak bölge merkezinin bulunduğu yerde görev yapan memurlar hakkında bölge merkezinin bulunduğu İl Valisinin, bölge kuruluşunun başka il ve ilçede bulunan müdürlük, şube ya da şefliklerinde sürekli görev yapan memurlar hakkında o İl Valisinin soruşturma izni vermesi gerektiği,

5- 4483 sayılı Kanununun 3. maddesinin h ve i bentlerinde alt kademe belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri hakkında bir ibare yer almamıştır.

02.09.1993 gün ve 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında KHK ile ayrıca ilçe oluşturmadan alt kademe belediyelerinin kurulabilmesinden bahsedilmiştir. Söz konusu kanun hükmünde kararname ile alt kademe belediyelerinin Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulabileceği öngörülmüştür. Anayasanın 127. maddesi gereğince mahalli idarelerin kanunla kurulabileceği belirtilmiştir. Alt kademe belediyelerinin kuruluşuna imkân veren 504 sayılı KHK ise 3911 sayılı yetki Kanununa dayanması nedeniyle Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde yer alan "**alt kademe belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri**" hakkında soruşturma iznini verecek yetkili mercinin kanununun 3. maddesinin h fıkrası kapsamında değerlendirilmek suretiyle İçişleri Bakanı tarafından verilmesi gerektiği,

6- 4483 sayılı Kanununun 3. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "**...yetkili mercilerin saptanmasında, memur veya kamu görevlisinin suç tarihindeki görevi esas alınır...**" hükmü ile görevi sebebiyle suç işlediği iddia edilen memur ya da diğer kamu görevlisinin sonradan görev yeri ve görev ünvanı değişikliği olsa dahi suç tarihindeki görevinin esas alınmak suretiyle hakkında soruşturma iznini verecek mercinin tespit edilmesi gerektiği,

7- 4483 sayılı Kanununun 3. maddesinin son fıkrasında yer alan "**ast memur ile üst memurun aynı fiile iştiraki halinde izin, üst memurun bağlı olduğu merciden istenir**" hükmü aralarında hiyerarşik veya idari veya görev ilişkisi bulunan memurlar açısından herhangi bir tereddüt içermemektedir.

Örnek olarak bir İl Valisinin, İlçe Kaymakamı ya da Vali Yardımcıları ya da Emniyet Müdürlüğü Şube Müdürü ile birlikte suç işlemesi ya da İl Valisinin İl Millî Eğitim Müdürü, İl Sağlık Müdürü ya da İl Bayındırlık ve İskân Müdürü gibi görevlerde bulunan İl İdare Şube Başkanları ile birlikte suç işlemesi halinde üst memurun bağlı olduğu merciden izin alınması gerektiğinden bu gibi durumlarda İçişleri Bakanından soruşturma izninin istenmesi gerektiği,

Ancak kanunda "**...diğer kamu görevlileri...**" ibaresi kullanılmamıştır. Bu durumda memurların diğer kamu görevlileri ile birlikte görevleri sebebiyle bir suç işlemeleri halinde farklı merciler tarafından soruşturma izni verilmesi gibi bir sorun

ortaya çıkmaktadır. Bu sorunla özellikle belediyelerde sıkça karşılaşılması mümkündür. İlgili madde hükmünden büyükşehir, il ya da ilçe belediye meclis üyeleri ile memurların birlikte suç işlemleri halinde diğer kamu görevlisi sayılan meclis üyeleri için soruşturma izninin İçişleri Bakanı tarafından, memurlar için ise Vali ya da Kaymakam tarafından verilmesi söz konusu olacaktır.

Başka bir örnek vermek gerekir ise İlçe Kaymakamı ile İlçe Belediye Başkanının görevleri sebebiyle birlikte suç işlemleri halinde İlçe Kaymakamı için soruşturma izninde yetkili izin mercii İl Valisi, görev ilişkisi içinde astı konumunda bulunan İlçe Belediye Başkanı için soruşturmada yetkili izin mercii İçişleri Bakanındır.

Burada ast memur ile üst memurun aynı fiile iştirak etmesi halinde iznin, üst memurun bağlı olduğu merciden istenir hükmü dikkate alınarak örneğin Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı Mütevelli Heyeti olarak İlçe Kaymakamı ile İlçe Belediye Başkanının birlikte suç işlemleri halinde bu görev nedeniyle üst memur İlçe Kaymakamı olması nedeniyle soruşturma izninin İl Valisinden istenebileceği düşünülebilirse de, kanun İçişleri Bakanının soruşturma izni yetkisi bulundurduğu memur ve diğer kamu görevlilerinin ünvanlarını esas almak suretiyle münhasıran belirtmesi ve Bakanın yetkisini İl Valisine devrettiği sonucu çıkacağından kanunun ilgili maddelerine aykırılık teşkil etmektedir. Kanun yetki devrine imkân vermemektedir.

4483 sayılı Kanun maddelerinde memur ve diğer kamu görevlileri ibareleri birlikte kullanılmıştır. Ancak 3. maddenin son paragrafında ise sadece memurlardan bahsedilmiştir. Bu durumda aralarında ast-üst ilişkisi bulunmayan memur ile meclis üyesinin birlikte suç işlemleri halinde ya da İlçe Kaymakamı ve İlçe Belediye Başkanının birlikte suç işlemesi örneğinde olduğu gibi kanunda gösterilen farklı mercilerden izin alınması yerine izin verecek merciler arasında en üst konumda bulunan izin vermeye yetkili merciden soruşturma izninin istenmesi gerektiği,

Ancak bu durumun uygulamada çeşitli sorunlar yaratacağının dikkate alınmak suretiyle zaman içinde oluşacak yargı kararları doğrultusunda işlem tesis edilmesi gerektiği,

8- Kanununun 3. maddesinin d bendinde, Başbakanlık ve bakanlıkların merkez ve bağlı veya ilgili kuruluşlarında görev yapan diğer memur ve kamu görevlileri hakkında o kuruluşun en üst idari amirinin soruşturma izni vermeye yetkili olduğu belirtilmektedir.

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanununun 6,10 ve 11 maddelerinde bakanlıkların merkez teşkilatı, bağlı veya ilgili kuruluşları açıklanmaktadır.

Keza aynı kanunun 21. maddesi Bakanın, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olduğunu, 22. maddesi ise müsteşarın hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumlu ve yardımcısı olduğunu tespit etmiştir. Değişik bir ifade ile bakanlık merkezinin en üst idare amiri durumdadır. Maddenin d ve takip eden bentlerinin birlikte değerlendirilmesi halinde daha açık bir sonuca varmak mümkündür.

Zira bakanın soruşturma izni vereceği memur ve kamu görevlileri daha net tanımlarla tatad edilmiştir.

Gerek 3046 sayılı Kanun hükümleri ve gerekse 4483 sayılı Kanunun getirdiği yorum içerisinde, bakanlık merkezinde görevli memur ve diğer kamu görevlileri hakkında ilgili bakanlık müsteşarının soruşturma izni vermeye yetkili kılındığı, ancak bakanlık merkez teşkilatının en üst amiri olan bakanın da bu tür personel için ön inceleme yaptırabileceği,

Bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşlarına ise o kuruluşun en üst idari amiri durumunda bulunan yetkilinin soruşturma izni vermeye yetkili olduğu,

9- Kanunun 3. maddesinin e bendi uyarınca, Bakanlar Kurulu kararıyla ya da bakanlıkların merkez teşkilatında görevli olup ortak kararla atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında soruşturma izninin ilgili bakan tarafından verileceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak burada bakanlıkların merkez teşkilatında ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ya da yardımcı birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlarına en üst amir olarak Bakanlar Kurulu kararı ya da ortak karar bulunmadan bir başka usulle yapılan atamalarda bu memur ya da kamu görevlileri hakkında hangi merciin soruşturma izni vermesi gerektiği sorusu karşımıza çıkmaktadır.

İçişleri Bakanlığı merkez teşkilatında Mahalli İdareler Genel Müdürü ya da bağlı kuruluşu olarak Emniyet Genel Müdürü olarak Bakanlar Kurulu kararı ya da ortak karar bulunmadan yapılan görevlendirmeleri örnek olarak vermek mümkündür. 4483 sayılı Kanunun 3. maddesinin e bendi atama şeklini esas almıştır. Kanunun lafzi yorumu ile bu görevliler hakkında İçişleri Bakanının soruşturma iznini veremeyeceği, ancak Mahalli İdareler Genel Müdürüne bağlı ortak kararla atanan Genel Müdür Yardımcısı, Daire Başkanı ya da Şube Müdürü hakkında İçişleri Bakanının soruşturma izni vermesi gerektiği gibi bir sonuca ulaşılmaktadır.

2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun ile Başbakanlık ve Bakanlıklarla bunlara bağlı kuruluşlarda Bakanlar Kurulu kararıyla ya da ortak kararla atanacak görevler gösterilmiştir. Bunun yanında 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 37. maddesinde, İçişleri Bakanı tarafından yine aynı maddede sayılan görevlerde İçişleri Bakanı ta-

rafından unvan ve özlük hakları saklı kalmak suretiyle merkezde görevli valilerin görevlendirilebileceği hüküm altına alınmıştır. **Diğer bir ifade ile 3152 sayılı Kanun, 2451 sayılı Kanun ile getirilen genel hükme bir istisna teşkil etmesi ve merkezde valilerin görev ünvanlarının saklı tutulması nedeniyle bu tür görevliler hakkında da İçişleri Bakanının soruşturma izni vermesi gerektiği,**

10- Kanunda soruşturma izni vermeye yetkili merciler sayılmıştır. Bu hükümler karşısında İlçe Kaymakamının yetkili olduğu memur ve diğer kamu görevlileri hakkında İl Valilerinin de yetkili olduğu kabul edilmiş iken İçişleri Bakanının soruşturma izni vermeye yetkili olduğu memur ve diğer kamu görevlilerinin tadat edilmek suretiyle belirlenmesi nedeniyle İl Valileri ya da İlçe Kaymakamlarının soruşturma izni vermeye yetkili olduğu İçişleri Bakanlığı taşra teşkilatı ya da bağlı ve ilgili kuruluşlarının taşra teşkilatında görev yapan memur ve görevliler hakkında 4483 sayılı Kanuna göre yetki verilmemiştir. Bu durum Devletin hiyerarşik yapısına uygun düşmemektedir.

Esasen 4483 sayılı Kanun, memur ve kamu görevlilerinin atama ve görev yerleri esas alınmak suretiyle soruşturma izni verecek yetkili mercileri belirlemektedir. Her ne kadar anılan kanunun 5. maddesinde, ön incelemenin soruşturmaya izin verecek yetkili merci tarafından yapılması ya da yaptırılması öngörülmekte ise de taşra teşkilatı bulunan bakanlıkların ya da bağlı veya ilgili kuruluşunun en üst amiri durumunda bulunan bakan ya da diğer amirlerin taşra teşkilatlarında görev yapan memur ya da kamu görevlileri üzerinde hiyerarşik yapı içerisinde atama, nakil, görevden uzaklaştırma, disiplin gibi çeşitli konularda yetkileri bulunmaktadır.

3046 sayılı Kanundaki genel hükümlere paralel olarak 3152 sayılı Kanunun 5. maddesinde İçişleri Bakanının, görev ve yetkileri belirtilmiştir. İçişleri Bakanı, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olarak emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu olduğu, Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerini denetlemekle görevli ve yetkili olduğu, hüküm altına alınmıştır.

Sorumlu olanın yetkili olması, çağdaş yönetim anlayışının bir gereğidir.

Danıştay 1. Dairesinin 02.10.1995 gün ve E:1995/207, K:1995/200 sayılı kararında; Başbakanın, Bakanlar Kurulu Başkanı, bakanlıkların ve başbakanlık teşkilatının en üst amiri olması nedeniyle Başbakanlık Teftiş Kurulunca tüm kamu kurum ve kuruluşlarında inceleme, araştırma, soruşturma ve teftiş yaptırabileceği yönünde karar almıştır. Dolayısıyla İçişleri Bakanının da, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olarak bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı kuruluşlarında gerektiğinde Bakanlık Müsteşarı, bağlı ve ilgili kuruluşların en üst idare amiri ile İl Valisi ya da İlçe Kaymakamının, soruşturma izni vermeye yetkili olduğu, İçişleri Bakanlığı merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının merkez ve taşra teşkilatlarında

görev yapan tüm memur ve diğer kamu görevlileri hakkında da soruşturma izni vermeye yetkili olduğunu kabul etmek mümkün olmakla birlikte 4483 sayılı Kanunun hükümleri karşısında;

İçişleri Bakanının, bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ile ilgili ve bağlı kuruluşlarında görevli tüm memur ve diğer kamu görevlileri hakkında ön inceleme yaptırabileceği ve ön inceleme sonucunda dosyayı karar verilmek üzere kanunda yetkili kılınan mercilere gönderebileceği,

Ancak bu konuda zaman içinde oluşacak yargı kararları doğrultusunda işlem tesis edilmesi gerektiği,

11- 4483 sayılı Kanun gereğince soruşturma izni vermeye ve dolayısıyla ön inceleme yaptırmaya yetkili merci olan İl Valisi ya da İlçe Kaymakamının, kendilerine verilen ihbar ve şikâyetlerde konunun müfettiş bilgi ve tecrübesini gerektirdiği gerekçesi ile Bakanlıktan müfettiş talep edilmesi halinde uygulamanın nasıl yürütüleceği hususunda tereddütler bulunmaktadır.

Esasen 4483 sayılı Kanunla getirilen sistem içerisinde yapılan işlemin bir ön inceleme olduğu dikkate alınmak suretiyle ön inceleminin mahallinde görevli personel eliyle yaptırılması usul ittihaz edilmelidir.

İl Valisi ya da İlçe Kaymakamı, ihbar ya da şikâyeti aldığı, diğer bir ifade ile öğrendiği tarihten itibaren 4483 sayılı Kanunun getirdiği süre başlamış olacaktır. Bununla birlikte zorunlu ve gerekli hallerde ihbar ve şikâyetin incelenmesinin müfettiş bilgi ve tecrübesine ihtiyaç duyulması hallerinde **Bakanlıklardan müfettiş taleplerinin en seri haberleşme araçları ile yapılması hususuna özellikle dikkat edilmesi gerektiği,**

Gerek 3152 sayılı Kanunun ve gerekse diğer bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında, müfettişlere görev vermek yetkisi sadece bakanlara ya da bağlı ve ilgili kuruluşlarda en üst amire tanınan bir yetkidir.

Her ne kadar önceki maddelerde açıklandığı gibi Bakanlık merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında görev yapan memur ve diğer kamu görevlileri hakkında Bakanların da ön inceleme yaptırmaya yetkisi bulunduğu dikkate alınmış ise de işlemlerin süratli ve basit şekilde yürütülebilmesi amacıyla yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılıklarının da İl Valiliğinin bulunduğu mahalde olması dikkate alınarak **Vali ya da Kaymakamların talepleri üzerine Bakanlıklardan müfettiş görevlendirilmesi halinde ön inceleme sonucunda düzenlenen raporların ilgili Valilik ya da Kaymakamlığa gönderilmesinin uygun olacağı,**

12- Mefhumu muhalifinden gidildiği takdirde bir başka sorun daha karşımıza çıkmaktadır. Bilindiği gibi uygulamada ihbar ve şikâyetlerin büyük kısmı Bakanlık

Merkezlerine gönderilmektedir. Bu tür ihbar ve şikâyetlere konu olan memur ya da diğer kamu görevlisi hakkında 4483 sayılı Kanuna göre soruşturma izni vermeye ve dolayısıyla ön inceleme yaptırmaya yetkili mercii İçişleri Bakanı olmasına rağmen şikâyet ve ihbarın niteliği itibarıyla müfettiş bilgi ve tekniği gerektirmeyen ve bu nedenle Valiliğine gönderilmesi gereken durumlar söz konusu olacaktır.

Kanunun 5. maddesinin ikinci fıkrasında, ön incelemenin izin vermeye yetkili merci tarafından bizzat yapılabileceği gibi görevlendireceği bir veya birkaç denetim elemanı veya hakkında inceleme yapılanın üstü konumundaki memur ve kamu görevlilerinden biri veya birkaçı eliyle de yaptırılabilceği hüküm altına alınmıştır.

Burada esas olan bir memur ya da kamu görevlisi hakkında yaptırılacak bir ön inceleme sonucunda hakkında hazırlık tahkikatı yaptırılmak üzere Cumhuriyet Başsavcılarına izin verilmesi ya da verilmemesi yetkisinin kullanılmasıdır.

Sonuç itibarıyla bir ihbar ve şikâyet üzerine kamu kurum ve kuruluşlarının içyapısı içinde hiyerarşiyi ve otoriteyi olumsuz yönde etkilemeyecek bir düzenleme ile kanunun öngördüğü ön incelemenin yapılması ve yine kanunun belirlediği yetkili merci tarafından soruşturma izni verilmesi ya da verilmemesi yönünde karar verilmesine süratli biçimde imkân sağlamak önemlidir.

Bu nedenle soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin, kuruluşların yasal yapıları dikkate alınarak ön inceleme görevlisi olarak şayet Bakanlık Merkezlerinde ya da bağlı ve ilgili kuruluş bünyesinde bulunan müfettiş talep etmeleri durumunda önemli olan müfettişin görevlendirilmesidir. Dolayısıyla müfettişlerin ismen belirlenmesinin zorunlu olmadığı kanaatine varılmıştır. Madde metninde, izin vermeye yetkilinin, bizzat ya da görevlendireceği kişiler eliyle ön inceleme yapılmasından bahsedilmesi nedeniyle haklarında ön inceleme yaptırılan memur ve diğer kamu görevlileri ile ilgili olarak Valiliklerce, Bakanlıklardan müfettiş talep edilmesi durumunda müfettişlerin görevlendirilmesinin Bakanlık tarafından yapılması gerektiği,

Aynı şekilde her ne kadar 4483 sayılı Kanun hükümleri gereğince soruşturma izni verme yetkisi İçişleri Bakanında da olmasına rağmen iddia konusu olayın basitliği ve müfettiş bilgi ve tekniğini gerektirmemesi hallerinde ise Bakanlık talimatına istinaden ön incelemenin Valilik tarafından yapılmasının istenebileceği, Valilik tarafından mahallinde tayin edilen personel tarafından yapılacak ön inceleme sonucunda düzenlenecek raporun dosyası ile birlikte yine Valilik aracılığı ile karar vermek üzere Bakanlık Makamına gönderilmesinin uygun olacağı,

Uygulamada yetkili mercilerin karar verebilmesine imkân sağlamak amacıyla izlenecek bu yöntem ile ilgili olarak 4483 sayılı Kanuna uygunluğu açısından-

dan da zaman içinde oluşacak yargı kararlarına göre işlem tesis edilmesi gerektiği,

13- 4483 sayılı Kanununun 5. maddesinin birinci fıkrasında yer alan "...izin vermeye yetkili merci, bu kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini bizzat veya yukarıdaki maddede yazılı şekilde öğrendiğinde bir ön inceleme başlatır..." hükmü ile aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan "...Ön inceleme, izin vermeye yetkili merci tarafından bizzat yapılabileceği gibi, görevlendireceği bir veya birkaç denetim elemanı veya hakkında inceleme yapılanın üstü konumundaki memur ve kamu görevlilerinden biri veya birkaçı eliyle de yaptırılabilir..." hükmünün birlikte değerlendirilmesi karşısında soruşturma izni vermeye yetkili mercinin ön inceleme yaptırması gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Bakanlık Müfettişlerini görevlendirme yetkisinin Bakanlara ait olduğunu göz önünde tutmak ve kanunun temel amacının da işlemleri azaltmak ve süratlendirmek olduğu dikkate alınmak suretiyle ön inceleme yapmak üzere Bakanlıklardan müfettiş talep etmelerinin ve sonuçta düzenlenecek ve kendilerine gönderilecek raporlara istinaden soruşturma izni vermek yetkisini kullanmalarının ya da tersi bir uygulamanın Bakanlıklar tarafından Valiliklerden istenmesinin kanunun amacına ters düşmediği düşünülmektedir.

Bununla birlikte 4483 sayılı Kanuna göre soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin, soruşturma izin yetkisini kullanmak üzere sadece ön inceleme yaptırılmasını başka makamlardan isteyip isteyemeyecekleri hususunda da zaman içinde oluşacak yargı kararlarına göre hareket edilmesi gerektiği,

14- 4483 sayılı Kanununun temel amacı kamu yönetimini zaafa uğratmadan görevleri sebebiyle suç işledikleri öne sürülen memur ve diğer kamu görevlileri hakkında yaptırılacak bir ön inceleme sonucunda yetkili mercilerin soruşturma izni konusunda bir karara varmasını sağlamak için işlemlerin basitleştirilmesi ve süratlendirilmesidir. Bu nedenle özellikle işlemlerin tamamlanması amacıyla süre kayıtlaması getirilmiştir.

Dolayısıyla gerek Bakanlık merkez teşkilatı ile taşra teşkilatı içinde birimler arasında ve gerekse bağlı ve ilgili kuruluşları ile ve ayrıca taşra teşkilatı ile haberleşme ve yazışmalarda en süratli haberleşme araçları kullanılması için gerekli düzenlemelerin yapılması gerektiği,

D) 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanununun 4. maddesinde "olayın yetkili mercilere iletilmesi, işleme konulmavacak ihbar ve şikayetler" başlığı altında;

1- Kanunun gerekçesinde belirtildiği gibi 4. maddede, görev sebebiyle işlenen suçların yetkili idari merciin vereceği izinle kovuşturulmasına olanak verilmektedir. Bu suçları yetkili idari merciden öğrenen Cumhuriyet Savcıları ile diğer makam ve memurların, durumu izin vermeye yetkili mercie iletmeleri ile ilgili hususlar düzenlenmiş, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin asılsız isnatlarla suçlanmasını önlemek için haklarında yapılacak ihbar ve şikâyetlerde soyut ve genel olmaması hususu ile kişi ve olay belirtilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Maddenin birinci fıkrasında, Cumhuriyet Başsavcıları memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bu kanun kapsamına giren suçlara ilişkin herhangi bir ihbar ve şikâyet aldıklarında veya böyle bir durumu öğrendiklerinde ivedilikle toplanması gerekli ve kaybolma ihtimali bulunan delilleri tespitten başka hiçbir işlem yapmayarak ve hakkında ihbar veya şikâyette bulunulan memur ve diğer kamu görevlilerinin ifadesine başvurmaksızın evrakın bir örneğini ilgili makama göndererek soruşturma izni isterler, denilmektedir.

Dolayısıyla Cumhuriyet Başsavcılarının görev ve hareket tarzını gösteren bir fıkradır. Kanunda belirtilen soruşturma iznini verecek yetkili merciler, kendilerine gönderilen evrakın bir örneği üzerine ön inceleme yaptırıcaklardır.

Ancak henüz kanunun uygulamasının olmaması, yargı içtihatlarının oluşmaması nedeniyle uygulama Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından soruşturma izni talebinin yetkili merci yerine başka bir merciye intikal ettirilmesi halinde kanunun özellikle süre açısından kesin hüküm getirdiği dikkate alınarak ve sürenin başlangıç tarihinin önem kazanması nedeniyle ilgili merciin evrakı ivedilikle Cumhuriyet Başsavcılığına iade etmesi gerektiği,

2- Kanunun 4. maddesinin ikinci fıkrasında, diğer makam ve memurlarla kamu görevlileri de, bu kanun kapsamına giren suç işlendiğini ihbar, şikâyet, bilgi, belge veya bulgulara dayanarak öğrendiklerinde durumu yetkili mercie iletilir, hükmü getirilmiştir.

Bu fıkra özellikle gerek üst amirlerin ve gerekse müfettişlerin hiyerarşik ya da idari vesayet yetkisinden kaynaklanan denetimlerinde önem arz etmektedir.

Hiyerarşik ve idari vesayet yetkisinin kullanımından kaynaklanan teftişler sırasında tespit edilen suçlarla ilgili olarak kamu düzeni açısından müdahale etmeleri yasaların verdiği bir görevdir. Bu tespitin sadece bir yazı ile yetkili mercilere iletilmesi yeterli olmayabilir. Dolayısıyla basit bir rapor haline getirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

Özellikle İçişleri Bakanlığının ve ilgili birimlerinin gerek merkez ve taşra teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının iş ve işlemleri üzerinde hiyerarşik yapıdan ve

gerekse mahalli idarelerin iş ve işlemleri ile hesapları üzerinde idari vesayet yetkisinden kaynaklanan denetimler sırasında suç tespitleri yapılması mümkündür.

Kamu kurum ve kuruluşlarında iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk denetimlerinin yaptırılması yasal bir zorunluluktur. Yetkili amir onayı ile yapılan denetimler sırasında suç tespiti halinde 4483 sayılı Kanunun da öngördüğü gibi bilgi ve belgelerin toplanması gerekmektedir. Tespit edilen suçla ilgili olarak toplanan belgeler dışında gerek suça katılan ya da gerekse tanık olan kişilerin görevli sıfatıyla ifadelerine başvurulma da bir bilgi toplama işlemi olarak değerlendirilmelidir. Dolayısıyla denetimler sırasında tespit edilen suçla ilgili olarak bilgi ve belgelerin toplanması hem üst amirlerin hem de denetim elemanlarının görevinin bir sonucudur.

Burada karşımıza çıkan sorun ise şudur. Müfettiş ya da denetim yapan üst amir, tespit ettiği suçla ilgili olarak elde ettiği bilgi ve belgeleri ön inceleme yapılabilmesi için 4483 sayılı Kanun hükümleri dikkate alınarak belirlediği soruşturma izni vermeye yetkili merciye iletmesinden sonra alınacak ön inceleme onayına müteakip hakkında ön inceleme yapılanların ifadelerinin alınması suretiyle rapor düzenlenmelidir.

Bu nedenlerle denetimler sırasında doğrudan bir suç tespiti halinde 4483 sayılı Kanunun 6. maddesinde öngördüğü gibi hakkında inceleme yapılan ya da yapılanları hakkında tüm dosyanın oluşturulması suretiyle ön inceleme yapacak yetkili merci onayına sunulması, ön inceleme onayına müteakip ifadelerinin alınması suretiyle işlem yapılmasının uygun olacağı,

3- 4483 sayılı Kanunun uygulaması açısından Bakanlıklara önemli görevler düşmektedir. Çeşitli memur ve kamu görevlileri ile ilgili olarak Bakanlıklara çok sayıda ihbar ve şikâyet dilekçelerinin geldiği bilinmektedir. Bu dilekçeler önce genel evrakta kayıta tabi tutulmakta ve daha sonra bakanlığın ilgili birimlerine gönderilmektedir. 4483 sayılı Kanunun genel gerekçesinde, memur ve diğer kamu görevlilerinin işledikleri suçların soruşturulmasında işlemlerin çokluğu nedeniyle yargılanmalarında arzulanan sonuçların elde edilemediği vurgulanmaktadır. Bu nedenle yetkili merci, soruşturma iznini suçun öğrenilmesinden itibaren ön inceleme dahil en geç otuz gün içinde verir, hükmü getirilmiştir.

Bu nedenle özellikle Bakanlıkların Genel Evrak Şube Müdürlükleri ile Valilik ve Kaymakamlıkların ise İdare Kurulu Müdürlüklerinin fonksiyonel hale gelmesi nedeniyle sorunlarının tespiti ile süratli hizmet veren bir birim haline getirecek imkânlarla kavuşturulması gerektiği,

4- 4483 sayılı Kanunun 4. maddesinin üçüncü fıkrasında, bu kanuna göre memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ihbar ve şikâyetlerin soyut ve genel nitelikte olmaması, ihbar veya şikâyetlerde kişi ve/veya olay belirtilmesinin zorunlu ol-

duğu belirtilmiş, dördüncü paragrafta ise aksi halde Cumhuriyet Başsavcılıkları ve izin vermeye yetkili merciler tarafından bu tür dilekçelerin işleme konulmayacağı belirtilmek suretiyle durumun ihbar veya şikâyetle bulunana bildirileceği hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda anılan hüküm gereğince memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ihbar ve şikâyetlerin soyut ve genel olmaması esastır.

Bunun yanında ihbar ve şikâyetlerde kişi ve/veya olay belirtilmesi zorunluluğu getirilmiştir. Madde hükmünde yer alan "...kişi ve/veya olay belirtilmesi..." ibaresindeki ve/veya ile vurgulananın, ihbar ve şikâyetlerde ya kişi ya da olayın açık olarak belirtilmesi gerektiği zorunluluğudur.

Ancak uygulamada bazı ihbar ve şikâyetlerde, soyut ve somutu ya da özel ve geneli ilk anda ayırmak mümkün olmayabilir. Burada soruşturma izni vermeye yetkili merciler ya da görevli kurumlarca titiz bir süzgeçten geçirme zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

Şayet bir ihbar veya şikâyetin soyut veya genel olması ya da kişi ve/veya olay belirtilmemesi durumlarında soruşturma açmaya yetkili mercilerin işlem yapmayarak durumu varsa ihbar veya şikâyetçiye bildirmesi esas olmakla birlikte, uygulamada bazen yetkili amirlerin ihbar veya şikâyetin niteliğine göre konuyu incelemek istemeleri mümkündür. Bu durumlarda kurumun kendi iç işleyişi içinde 4483 sayılı Kanun kapsamına girmeyen bir inceleme ve araştırma yapmasının da mümkün olabileceği, bu inceleme sonucunda bir suç unsuruna rastlanması halinde doğrudan öğrenilen bir suç olarak kabul edilmek suretiyle 4483 sayılı Kanuna göre işlem başlatılması gerektiği,

Ancak ihbar ve şikâyetlerin soyut ve genel olması, kişi ve/veya olay belirtmemesi hallerinde işleme konulmayarak, durumun varsa ihbar veya şikâyetçiye bildirilmesi gerektiği,

5- MMHK hükümlerinin uygulandığı dönem içerisinde, bazı Bakanlıklarda ve Valilik ya da Kaymakamlıklarda soruşturma onaylarının ilgili birimler tarafından alınması yönteminin benimsendiği bilinmektedir.

Ancak 4483 sayılı Kanun ile getirilen sistem içerisinde ihbar ve şikâyetlerin soyut ve genel nitelikte olmaması ve kişi ya da olay belirtmesi gibi kayıtlayıcı unsurlar bulunması gibi hususlar nedeniyle birimler tarafından ön inceleme onaylarının alınması hususunda gereken dikkatin gösterilmesi ya da söz konusu onayların Bakanlıklarda Teftiş Kurulu Başkanlığı, Valilik ya da Kaymakamlıklarda İdare Kurulu Müdürlükleri tarafından alınmasının uygun olacağı,

6- Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasında, Cumhuriyet Başsavcılarının memur ve diğer kamu görevlilerinin bu kanun kapsamına giren suçlarına ilişkin herhangi bir ihbar veya şikâyet aldıklarında veya böyle bir durumu öğrendiklerinde ivedilikle toplanması gerekli ve kaybolma ihtimali bulunan delilleri tespitten başka bir işlem yapmayarak soruşturma izni isterler, hükmü getirilmiştir.

Kanunun amacının suç işleyen memur ya da diğer kamu görevlileri hakkında kamu yönetimini zaafa uğratmadan iş ve işlemlerin süratli biçimde tamamlanarak adli mercilere intikalini sağlamaktır. Dolayısıyla yapılan iş ve işlemlerde göz önünde tutulacak unsurlardan biri de kamu yönetimini zaafa uğratmamaktır.

Cumhuriyet Başsavcılarının, bu kanun ile getirilen yetkilerini zabıta marifetiyle kullanmalarının da bazı sıkıntılar yaratacağı dikkate alınarak hareket edilmesinin göz önünde tutulması gerektiği,

E) 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun 5. maddesinde "**ön inceleme**" başlığı altında;

1- Kanunun 5. maddesinin birinci fıkrasında, izin vermeye yetkili merci, bu kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini bizzat veya 4. maddede yazılı şekilde öğrendiğinde bir **ön inceleme** başlatır, hükmünü getirmiştir. Kanunun gerekçesinde ise, görev sebebiyle işlenen bir suç olduğunu öğrenen izin vermeye yetkili merciin, olayın araştırılması için bir ön inceleme yaptıracağı hükme bağlandığından ve ön incelemeyi yapmak üzere personel görevlendirileceğinden bahsedilmektedir.

Uygulamada ihbar ve şikâyet dilekçelerinin bazen konu ve kişiler açısından açık olmadığı bilinmektedir. Kanunda soruşturma izni verecek yetkili merciin, ön inceleme yaptırması esas alındığından hangi yetkili merciin, soruşturma izni vereceği konusunda tereddütler ortaya çıkabilecektir. Kanunun, ihbar ve şikâyetlerin soyut ve genel olmaması, kişi ya da olayların açık olarak belirtilmesi zorunluluğu getirmesi nedeniyle bu nitelikteki ihbar veya şikâyetler hakkında ön inceleme yaptırılmasını öngörmektedir. Kanunda, ast memurun üst memura tabi olacağı da öngörülmüştür. Ancak ihbar ve şikâyetlerde, ön inceleme yapılmadan ilk anda suça iştirak eden en üst memurun kim olduğu, dolayısıyla hangi merci tarafından soruşturma izni verileceği belli olmayabilir. Bu durumlarda ihbar veya şikâyetlerden ilk anda anlaşıldığı şekilde soruşturma izni verecek yetkili merci tespitinin yapılması yoluna gidilmelidir. Bilahare ön inceleme sonucunda suça daha üst düzeyde bir görevlinin karıştığının tespiti halinde onun için de yetkili merciden ön inceleme onayı alınması gerekmektedir.

Maddenin birinci fıkrası karşısında, soruşturma izni vermeye yetkili merciin, bir suç işlendiğini 4. maddede yazılı biçimlerden biri ile öğrendiğinde mutlaka bir ön inceleme yapılması zorunluluğunun gerektiği,

2- Kanunun 5. maddesinin birinci paragrafında, izin vermeye yetkili merci, bu kanun kapsamına giren bir suç işlendiğini bizzat veya 4. maddede yazılı şekilde öğrendiğinde bir ön inceleme başlatır, hükmünü getirmiştir.

Burada soruşturmaya izin verecek yetkili merciin, 4483 sayılı Kanun kapsamına giren bir suçu aynı kanunun 4. maddesinde belirtilen biçimlerden biri ile öğrenmesinin ne zaman başladığının ortaya konması gerekmektedir.

4483 sayılı Kanun usul hukuku içerisinde yer alan bir kanundur. Memur ve diğer kamu görevlilerinin bir suç işlemleri halinde ceza yargılamasına tabi tutulabilmeleri, diğer bir ifade ile haklarında kamu davası açılabilmesi için yapılması ve uyulması gereken işlemleri göstermektedir. Bu nedenle suç fiilinin vuku bulduğu tarihten itibaren kamu davası açılıncaya kadar geçen süre içerisinde yürütülen söz konusu işlemler Türk Ceza Kanununun 104. maddesinde sayılan zamanaşımını kesen işlemlerden sayılamazlar.

4483 sayılı Kanunun genel gerekçesinde, memur ve diğer kamu görevlileri tarafından işlenen suçların MMHK hükümlerine göre soruşturulmasının uzun zaman alması ve zamanaşımına uğraması nedeniyle birçok suçun cezasız kaldığından bahsedilmiş ve bu nedenle özellikle idare tarafından yapılacak işlemlerde süre kayıtlaması getirilmiştir. Hatta kanunun 9. maddesinde idari yargı mercilerinin itiraz halinde vereceği karar için dahi süre kaydı konmuştur.

Bununla birlikte özellikle Bakanlık teşkilatlarının hiyerarşik yapısı içinde ihbar, şikâyet ya da kanunun 4. maddesinde belirtilen diğer usullerden biri memur ya da kamu görevlisinin suç işlediği yolundaki bilginin soruşturma izni vermeye yetkili olan Bakan, Müsteşar ya da en üst idare amirine ulaşmasını çeşitli nedenlerle geciktirebilecektir.

4483 sayılı Kanun soruşturma açmaya yetkili merciin, suçun işlendiğini öğrenmesinden bahsetmektedir. Memurun ya da kamu görevlisinin görevi sebebiyle suç işlediği iddiasının gerek çeşitli makamlardan ve gerekse ihbar ve şikâyet dilekçesi ile Bakanlığa gönderilmesi ve bakanlık genel evrakında kayıta alınması soruşturma izni vermeye yetkili merciin öğrenmesi anlamını taşımamaktadır. Yetkili merciin, evrak üzerinde parafı, imzası, bilgisine sunulduğunu kanıtlayıcı bir tanık ya da bir başka delil yok ise yetkilinin suçtan henüz bilgisi olmadığını ve dolayısıyla konuyu öğrenmediğini kabul etmek zorunlu hale gelmektedir. Diğer bir ifade ile bir evrakın Bakanlığa gönderilmesi ayrı bir olay, Bakanın, Müsteşarın ya da diğer bir yetkilinin bilgisine sunulması ayrı bir olaydır.

4483 sayılı Kanunun soruşturmaya izni vermeye yetkili merciin öğrenmesinden bahsetmektedir. Soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin kimler olduğu ise aynı kanunun 3. maddesinde görev Unvanları belirtilmek suretiyle sayılmaktadır. Dolayı-

sıyla bir tüzelsellik değil bir görevli vurgulanmaktadır.

Nitekim 657 sayılı Kanunun kapsamında bir disiplin suçu ile ilgili olarak Danıştay 10. Dairesinin E: 1988/191, K: 1989/454 sayılı kararında, disiplin cezalarında disiplin cezası vermeye yetkili kişinin onayı ile soruşturmanın başladığını ve dolayısıyla zamanaşımının bu onay esas alınarak göz önünde tutulması gerektiğini belirtmiştir.

Anılan kanunun TBMM'de yapılan görüşmelerine ilişkin tutanaklarda da suçun soruşturma izni vermeye yetkili merci tarafından bizzat öğrenilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

Yukarıda yapılan açıklamalar sonucunda, soruşturma izni vermeye yetkili mercin bir memur ya da kamu görevlisinin suç işlediğini kanunun 4. maddesinde yazılı hallerden biri suretiyle bizzat öğrenmesi gerektiği,

Bununla birlikte uygulamada birliğin sağlanması ve ortaya çıkabilecek sıkıntılarının giderilmesi amacıyla zaman içinde oluşacak yargı kararlarına göre işlem tesis edilmesi gerektiği,

3- Kanunun 5. maddesinin ikinci fıkrasında, ön incelemenin izin vermeye yetkili merci tarafından bizzat yapılabileceği gibi görevlendireceği bir veya birkaç denetim elemanı veya hakkında inceleme yapılanın üstü konumundaki memur ve kamu görevlilerinden biri veya birkaçı eliyle de yaptırılabilmesi hüküm altına alınmıştır.

Kanunun 5. maddesinin birinci fıkrasında yer alan soruşturma izni vermeye yetkili mercinin, ön incelemeyi bizzat yapabileceği gibi görevlendireceği denetim elemanları ya da memur veya kamu görevlileri eliyle de yaptırabileceği, hükmü uygulamada çeşitli sorunlar yaratabilecek özelliğe sahiptir.

Zira 4483 sayılı Kanun soruşturma izni vermeye yetkili mercinin ön inceleme yapmak üzere personel görevlendirmesinden bahsetmektedir. Söz konusu kanun ile büyükşehir, il ve ilçe belediye başkanları ile meclis üyeleri ve il genel meclis üyeleri hakkında soruşturma izni vermek ve dolayısıyla ön inceleme yaptırmak üzere İçişleri Bakanı görevli ve yetkili kılınmıştır. Adı geçenler hakkında müfettiş bilgi ve tecrübesini gerektirmeyen ve mahallinde Valilik ya da Kaymakamlıklarla ön incelemesi yaptırılacak birçok ihbar ve şikâyetin olması muhtemeldir. Bu durum karşısında mahallinde ön incelemeyi yapacak görevlinin İçişleri Bakanı tarafından ismen belirlenmesi mümkün değildir.

Aynı şekilde Vali ya da Kaymakamların soruşturma izni vermeye yetkili oldukları memur ya da kamu görevlileri için ön inceleme yaptıracağı durumlarda şayet müfettiş bilgi ve tecrübesi gerektiren bir durum söz konusu ise İçişleri Bakanlığından

müfettiş talebinde bulunulacaktır. Aynı sorun burada da söz konusudur. Bakanlık müfettişlerine ancak Bakan görev verebilecektir.

Madde metninde, izin vermeye yetkilinin, bizzat ya da görevlendireceği kişiler eliyle ön inceleme yapılmasından bahsedilmesi nedeniyle bu raporun C/12. maddesinde belirtilen gerekçe ve nedenlerle soruşturma izni verecek yetkili mercilerin özellikle Bakanlıklardan ön inceleme yapılmak üzere müfettiş taleplerinde, ön inceleme yapacakların ismen belirlenmesine gerek olmadığı,

Bununla birlikte yukarıda açıklanan nedenlerle kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasında, soruşturma izni vermeye yetkili olanların ön inceleme yapmak üzere personel görevlendirmesi yolundaki hükmün mevcut hiyerarşik yapıya uygun olarak ve uygulamada birliğin sağlanabilmesi amacıyla zaman içinde oluşacak yargı kararlarına göre hareket edilmesi gerektiği,

4- Kanunun 5. maddesinin ikinci fıkrasında, inceleme yapacakların izin vermeye yetkili merciin bulunduğu kamu kurum ve kuruluşunun içerisinde belirlenmesi esastır. İşin özelliğine göre bu merci, anılan incelemenin başka bir kamu kurum veya kuruluşunun elemanlarıyla yaptırılmasını da ilgili kuruluştan isteyebilir, hükmü getirilmiştir.

Taşra teşkilatlarında, Vali ya da Kaymakamlar için madde kapsamında tereddütlü bir husus bulunmama ile birlikte Bakanlık merkez teşkilatlarında görevli olan ve haklarında bağlı bulunduğu bakanın soruşturma izni vereceği görevlilerin aynı suça iştirak etmeleri halinde aralarında ast-üst ilişkisi bulunmaması nedeniyle **her görevli için bağlı olduğu Bakandan soruşturma izninin istenmesi gerektiği,**

5- Kanunun 5. maddesinde,"... Ön inceleme...hakkında inceleme yapılanın üstü konumundaki memur ve kamu görevlilerinden biri veya birkaçı eliyle de yaptırılabilir..." hükmü getirilmiştir.

Dolayısıyla madde hükmünden hakkında ön inceleme yapılanların mutlaka üstü konumunda olan personel görevlendirilmesine dikkat edilmelidir. Diğer bir ifade ile ön inceleme yapacakların hakkında ön inceleme yapılanların "dengi" ya da "altı" olmaması gerekmektedir.

Bakanlıklardan müfettiş talebinde bulunulması dışında, örnek olarak İlçe İdare Şube Başkanı hakkında ön inceleme yapılıyor ise Valilikten ön inceleme yapacak personel talebinde bulunulmalıdır. Ön inceleme İl İdare Şube Başkanı hakkında yapılıyor ise Vali Yardımcısı görevlendirilebilir. Zira Vali Yardımcısı Vali adına görev ifa etmektedir.

F) 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun 6. maddesinde "**ön inceleme yapanların yetkisi ve rapor**" başlığı altında;

1- Kanunun 6. maddesinin birinci fıkrasında, **ön inceleme ile görevlendirilecek kişi ya da kişilerin yetkilerinden** bahsedilmektedir. Tasarının gerekçesinde, ön inceleme yapacakların yetkileri ve inceleme sonucunda hazırlayacakları raporların içereceği hususların düzenlendiğinden bahsedilmiştir. Kanunun 6. maddesine ilişkin olarak TBMM'de verilen değişiklik önergesinin gerekçesinde ise, ön incelemenin sağlıklı yapılabilmesi için tanık dinlenmesi, çözümü özel ve teknik bilgi gerektiren durumlarda bilirkişi mütalası alınması ihtiyacının ortaya çıkabileceği, bu gibi durumlarda temel kanun olan CMUK'un uygulanması, hakkında inceleme yapılan memur ve diğer kamu görevlisinin ifadesinin mutlaka alınması gerektiği belirtilmektedir.

Maddenin birinci fıkrasında, ön inceleme yapmak üzere görevlendirilen kişi ya da kişilerin, bakanlık müfettişleri ile kendilerini görevlendiren mercilerin bütün yetkilerine haiz olduğunu, bu kanunda hüküm bulunmayan hallerde CMUK hükümlerine göre işlem yapabilecekleri öngörülmektedir.

Dolayısıyla ön inceleme yapmak üzere görevlendirilen kişi ya da kişiler MMHK hükümlerinin uygulandığı soruşturmalarda olduğu hazırlık tahkikatına esas olan gibi, CMUK'da yazılı bulunan yetkileri kullanabileceği, ancak yapılan işlemin bir inceleme olduğunun dikkate alınması gerektiği,

2- Kanunun 6. maddesinde ön inceleme için görevlendirilecek personele yönelik olarak yer alan "...Ön inceleme ile görevlendirilen kişi ya da kişiler, bakanlık müfettişleri ile kendilerini görevlendiren mercinin bütün yetkilerini haiz olup..." ibaresinden 4483 sayılı Kanuna göre yapılacak bir inceleme ile sınırlı yetkilerin anlaşılması gerektiği, bunu da özellikle yetkili amirlerin ve bakanlık müfettişlerinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 138. maddesine dayanarak kullandıkları görevden uzaklaştırma yetkisi ile bilgi ve belge isteme yetkisini kapsadığının dikkate alınması gerektiği,

3- Yine kanunun 6. maddesinin birinci fıkrasında, **hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesini de almak suretiyle** yetkileri dahilinde bulunan bilgi ve belgeleri toplayıp, görüşlerini içeren bir rapor düzenleyerek yetkili mercie sunarlar, hükmü bulunmaktadır.

Esasen CMUK'nun 132 ve takip eden maddelerinde, ifade alma ve sorguya ilişkin düzenlemeler yapılmaktadır. Ön inceleme yapacak görevlilerin CMUK'da yazılı yetkileri kullanacağını hüküm altına alınmış olması nedeniyle ifade alınması hükümlerinin özellikle göz önünde tutularak **haklarında ön inceleme yapılan memur ve diğer kamu görevlilerinin mutlaka ifadelerinin alınması gerektiği ve yapılan işlemin bir ön inceleme olması nedeniyle ifade alınmasında CMUK hükümlerine uyulması zorunluluğu bulunmadığının göz önünde tutulması gerektiği,**

4- Kanunun 6. maddesinin birinci fıkrasında, "...hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisinin ifadesini de almak suretiyle..." ibaresinden hakkında ön inceleme yapılanların ifadelerinin alınması zorunluluğu getirilmiştir.

Madde hükmünün uygulamada tereddütler yaratacağı düşünülebilir. Ancak Danıştay Birinci Dairesinin 01.11.1995 gün ve Karar 1995/220 sayılı kararı esas alınarak hakkında ön inceleme yapılanların ifadelerinin huzura alınmak suretiyle alınabileceği gibi zorunlu hallerde yazılı olarak vermesinin de istenebileceği hususunun göz önünde tutulması gerektiği,

5- 4483 sayılı Kanun ile ön inceleme yapılması için görevlendirme, ön inceleme ve soruşturma izni vermeye yetkili mercinin kararı için süre kaydı getirilmiş olması nedeniyle haklarında ön inceleme yapılan memur ve diğer kamu görevlilerinin ifadelerinin mahallinde alınması yönteminin tercih edilmesi gerektiği, ancak mahallinde bulunmayan memur ya da diğer kamu görevlileri için de kanunda belirlenen süreleri aşmamak üzere istinabe usulü ya da yazılı olarak ifadelerinin alınabileceğinin göz önünde tutulması gerektiği,

6- 4483 sayılı Kanun ile getirilen süre içerisinde haklarında ön inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisinin kaybolması nedeniyle ifade ya da savunma alınamaması halinde Danıştay 5. Dairesinin 09.02.1987 gün ve E: 1986/372, K: 1987/33 sayılı kararı gereğince hakkında inceleme yapılan memur ve diğer kamu görevlisinin kaybolması, bulunamaması hallerinde ifade ya da savunma alınamamış olmasına rağmen ön inceleme raporunun tanzim edilebileceği hususunun göz önünde tutulması gerektiği,

7- Söz konusu madde hükmüne göre ön inceleme sonucunda bilgi ve belgelerin de eklenmek suretiyle düzenlenecek raporun soruşturma izni verecek yetkili mercie gönderilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Bu nedenle toplanacak bilgi ve belgelerin eklendiği bir rapor düzenlenmesinin esas olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle bir rapor örneği bu yazı sonuna eklenmiştir.

8- Hazırlanacak rapor adının 4483 sayılı Kanundaki ifadesi ile **Ön İnceleme Raporu** olması gerektiği,

9- Soruşturma izni vermeye yetkili merci tarafından ön inceleme yapmak üzere görevlendirilen kişiler tarafından yapılacak inceleme sırasında, 4483 sayılı Kanunda hüküm bulunmayan hususlarda CMUK hükümlerine göre işlem yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Yürürlükten kaldırılan MMHK'nın 2. maddesi soruşturmacıların, tahkikatlarını CMUK uyarınca hazırlık tahkikatına esas olan hükümlere göre yapacaklarını öngör-

müştür. Dolayısıyla yapılan soruşturma sonucunda, memur hakkında yargılanmasına gerek olup olmadığına ilişkin kanaatini ve teklifini içeren bir fezleke düzenlenmekte idi. Buna istinaden yetkili idare kurulları, memurun yargılanmasına gerek olup olmadığına ilişkin bir karar veriyor ve varsa idari yargı münderacatından geçtikten sonra yargılama yolu açılıyor ya da kapatılıyor idi. 4483 sayılı Kanun ile getirilen sistemde ise bir hazırlık tahkikatından bahsetmek mümkün değildir. Sadece yetkili merciin, hazırlık tahkikatı yapmak üzere Cumhuriyet Başsavcılarına izin verip vermemek hususunda bir karara varmak üzere yaptırdığı ön incelemeden bahsedilmektedir.

Dolayısıyla kanunun getirdiği süre koşulları da dikkate alınarak, ön inceleme yapmakla görevlendirilen kişilerin yukarıda yapılan açıklamalar karşısında soruşturma izni vermeye yetkili merciin karara varmasını sağlamaya yönelik bir inceleme yürütmeleri gerektiği hususunun göz önünde bulundurulmasının uygun olacağı,

10- Kanunun 6. maddesinin ikinci fıkrasında, yetkili merciin bu rapor üzerine soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine karar vereceği hüküm altına alınmıştır.

Madde hükmünden anlaşıldığı gibi soruşturma izni vermeye yetkili mercinin, iki tür karar verebilmesi söz konusudur. Değişik bir ifade ile bu kararlar, MMHK hükümlerine göre yürütülen soruşturmalar sonucunda yetkili kurullarca verilen Men-i Muhakeme ya da Lüzum-u Muhakeme kararlarını karşılamaktadır.

Soruşturma izni vermeye yetkili merciler tarafından yapılan ön inceleme sonucunda **soruşturma izni verilmiştir** ya da **soruşturma izni verilmemiştir** şeklinde kararlar verilebileceği,

11- Danıştay İdari İşler Kurulunun 16.10.1986 tarihli kararı ile CMUK'da 3206 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik nedeniyle MMHK hükümlerine göre yapılan soruşturmalar sonucunda verilebilecek karar çeşitlerini belirlemiştir.

Buna göre iddia konusu ile ilgili olarak men-i muhakeme ya da lüzum-u muhakeme kararları dışında zamaşımı, af, ölüm, davadan feragat etme gibi durumlarda Türk Ceza Kanunundaki hükümlere atıf yapılarak "Kovuşturmaya Yer Olmadığına" kararı verilebileceği,

Keza hakkında soruşturma yapılan görevlinin üstüne atılı eylemin suç teşkil etmemesi, tazmini veya disiplin cezasını gerektirir nitelikte olması gibi durumlarda ise "Karar Verilmesine Yer Olmadığına" kararı verilebileceği belirtilmiştir.

Gerek kovuşturmaya yer olmadığı kararı ve gerekse karar verilmesine yer olmadığı kararı, men-i muhakeme kararının çeşitlerindedir. Zira bu kararlar ile hak-

larında soruşturma yapılanların adli makamlarda ceza kovuşturmasına tabi tutulmamaları amaçlanmaktadır.

Dolayısıyla söz konusu karar çeşitlerini gerektiren hallerde gerek düzenlenecek ön inceleme raporlarında ve gerekse gerekçeli kararlarda, bu hallerin açık olarak belirtilmek ve buna dayalı olarak soruşturma izni verilmediğini vurgulamak suretiyle yazılmaları gerekmektedir.

Esasen verilen kararların idari yargıda incelenmesi yolunun da açık olduğu göz önünde bulundurularak yapılan inceleme sonucunda, **MMHK hükümlerine göre yapılan soruşturmalarda kovuşturmaya yer olmadığı ya da karar verilmesine yer olmadığı kararlarının verilmesini gerektiren durumların tespiti halinde ön inceleme raporunda bu hususlar belirtmek suretiyle soruşturma izni verilmemesi gerektiği şeklinde teklifte bulunulması gerektiği,**

Bununla birlikte kovuşturmaya yer olmadığı ya da karar verilmesine yer olmadığı kararlarının verilmesini gerektiren durumlarda "soruşturma izni verilmemiştir" şeklindeki kararın anılan karar çeşitlerini tam karşılamadığı dikkate alınmak suretiyle verilecek karar çeşitlerinin belirlenmesi amacıyla zaman içinde oluşacak yargı kararlarına göre işlem tesis edilmesi gerektiği,

12- MMHK hükümlerinin uygulandığı dönem içerisinde, memurların hem görevleri sırasında hem de görevlerinden doğan suçlarda yargılanabilmeleri için usul hukukunun gerektirdiği işlemler yapılmakta idi. 4483 sayılı Kanun ile getirilen en önemli değişikliklerden biri de sadece görevleri sebebiyle işlenen suçların kanun kapsamına alınmış olmasıdır.

Dolayısıyla önceden memurlar tarafından işlenecek suçlardan olmayan dövme, sövme, hakaret gibi birçok suç artık genel hükümlere tabi hale gelmiştir.

MMHK hükümlerinin uygulandığı dönem içerisinde CMUK'nun 344. maddesinde sayılan "**takibi şikâyete bağlı suçlar**" olarak tanımlanan tehdit, haneye taaruz, sırrın ifşası, müessir fiil, hakaret, sövme, ızrar ve tahrip, gayrikanuni rekabet ve edebi ve sinai mülkiyetlere ve güzel sanatlar mülkiyetine müteallik suçlar söz konusu olması halinde hem görev sırasında işlenmesi esas alınarak hem de tüzük hükümleri gereğince şikâyetin olmaması ya da vazgeçme durumlarında yine de fezleke düzenlenerek "kovuşturmaya yer olmadığı" kararlarının verilmesi önerilmekte idi.

4483 sayılı Kanun ile sadece görev sebebiyle işlenen suçların esas alınması ve dolayısıyla bu tür suçların memurların görevleri sebebiyle işleyecekleri suçlardan olmaması nedeniyle bu hallerde genel hükümlere göre işlem yapılması gerektiği,

13- Kanununun 6. maddesinin ikinci fıkrasında, yetkili merciin bu rapor üzerine soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine kararı vereceği ve kararlarda gerekçe gösterilmesinin zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu madde ile ilgili olarak TBMM'de verilen değişiklik önergesinin gerekçesinde, ön inceleme sonucunda verilen bütün kararların özenli bir incelemeye dayanmasını sağlamak için gerekçe gösterilmesi hükmünün getirildiğinden bahsedilmektedir.

Dolayısıyla ön inceleme sonucu bir rapor hazırlanmasından sonra soruşturma izni verecek yetkili mercilerin gerekçe göstererek bir karar vermeleri gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle 3091 sayılı Kanunda olduğu gibi **hazırlanan dosya ve rapora dayanarak soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin verecekleri kararı gerekçe göstermek suretiyle bir karar metni haline getirmeleri gerektiği,**

14- 4483 sayılı Kanun, ön inceleme neticesinde bir rapor düzenlenmesi üzerine yetkili merciler tarafından soruşturma izni verilmesi ya da verilmemesi şeklinde kararların oluşacağından bahsetmektedir. Ayrıca yetkili mercilerin kararlarının gerekçeli yazılacağı ve bu kararların ilgililere tebliğ edileceği öngörülmektedir.

Dolayısıyla ön inceleme yapan görevlilerin düzenleyecekleri raporların özellikle sonuç bölümünde gerekçeli karara dayanak teşkil edecek bilgi ve açıklamaların bulunmasına özen gösterilmesi gerektiği, yetkili merciler tarafından verilecek gerekçeli karar örneğinin bu rapora eklendiği,

15- 4483 sayılı Kanun ile çok sayıda memur ve diğer kamu görevlisi için soruşturma izni vermeye yetkili merci durumunda bulunan **gerek ilgili Bakanın ve gerekse Vali ve Kaymakamların, ön inceleme raporlarının incelenmesi ve bu raporlar üzerine vereceği kararın gerekçe gösterilerek bir karar metni haline getirilmesi amacıyla birim ya da personel görevlendirmesi yapmalarının uygun olacağı,**

G) 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanununun 7. maddesinde "süre" başlığı altında;

1- Bu kanun 7. maddesinin birinci fıkrasında, yetkili mercilerin soruşturma izni konusundaki kararını suçun anılan kanunun 5. maddesinin birinci fıkrasına göre öğrenilmesinden itibaren ön inceleme dahil en geç otuz gün içinde vereceği, hükme bağlanmıştır.

Soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin suçu öğrendikleri tarihin ne zaman başladığı konusundaki kanaatimiz bu raporun 5. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre bizzat öğrenmesi esas alınmıştır. **Ancak soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin yönetim sorumluluğu çerçevesinde, suçu ivedilikle öğrenmelerine imkân verecek ölçüde kuruluşlarının iç bünyelerinde düzenleme yapmaları ve bu amaçla bir yönerge hazırlamalarının gerektiği.**

2- Yine anılan kanunun 7. maddesinin birinci fıkrasında, bu sürenin zorunlu hallerde on beş günü geçmemek üzere bir defa uzatılabilmesine imkân sağlanmıştı.

Uygulamada ön incelemeyi yapmak üzere görevlendirilenlerin çeşitli nedenlerle 30 günlük süre içerisinde ön incelemeyi tamamlayamamaları durumunda soruşturma izni vermeye yetkili mercilerden ek süre talebinde bulunmalarının mümkün olduğu hususunun göz önünde tutulması gerektiği,

3- Kanunun 7. maddesinde belirtilen sürenin, soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin suçu öğrenmelerinden itibaren başladığı ve karar vermelerine kadar geçen süreyi kapsadığı açıktır.

Bu nedenle ön inceleme yapmakla görevlendirilenlerin, soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin karar vermesine imkân sağlayacak şekilde incelemelerini yapmaları ve hazırlayacakları raporları ilgili makamlara sunmaları gerekmektedir. **Dolayısıyla Bakanlıkların ya da Vali ve Kaymakamlıkların hazırlayacakları yönergeler ile ön inceleme raporlarının kaç gün önceden soruşturma izni verecek mercilere sunulması gerektiği yönünde düzenleme yapmaları gerektiği,**

4- Kanunun 7. maddesinin ikinci fıkrasında, yetkili merci her halde belirlenen süreler içinde memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi konusunda karar vermek zorundadır, hükmü getirilmiştir.

Madde hükmünden anlaşılacağı üzere soruşturmaya yetkili merci kararını **her halde** kanunla belirlenen süre içinde vermek **zorunluluğundadır**. Dolayısıyla ön inceleme de yaptırılmasının gerekli olması nedeniyle inceleme yapacakların raporlarını süreleri dikkate alarak hazırlamaları belirleyici hale gelmektedir.

Kanunun 7. maddesinin ikinci fıkrası ile ilgili olarak TBMM'de verilen ve kabul edilen değişiklik önergesinin gerekçesinde, yapılan şikâyet ve başvuruların öngörülen süreler içerisinde ön incelemeden geçirilerek yetkili merciler tarafından değerlendirilip karara bağlanması, aksi halde o merci hakkında bu davranışına uygun yasal yaptırımların uygulanmasının söz konusu olacağını belirtmek için soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi konusunda karar verme zorunluluğu getirildiğinden bahsedilmektedir.

Uygulamada çıkabilecek çeşitli sıkıntılar nedeniyle ön incelemenin sağlıklı bir biçimde süresi içerisinde bitirilemeyeceğinin belli olması durumunda dahi inceleme yapacakların bu hususları belirtmek suretiyle haklarında inceleme yapılan memur ya da diğer kamu görevlileri hakkında soruşturma izni verilmesi ya da verilmemesi şeklinde kanaati kapsayacak şekilde düzenleyecekleri raporlarını yetkili mercilere sunmaları gerektiği,

H) 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkın-

da Kanunun 8. maddesinde "**soruşturma izninin kapsamı**" başlığı altında;

Kanunun 8. maddesinin birinci fıkrasında, soruşturma izni şikâyet, ihbar veya iddia konusu olaylar ile bunlara bağlı olarak ileride soruşturma sırasında ortaya çıkabilecek konuları kapsayacağı ve aynı maddenin ikinci fıkrasında ise soruşturma sırasında izin verilen olay ve konudan tamamen ayrı veya farklı bir suç olarak nitelendirilebilecek bir fiil ortaya çıktığında yeniden izin alınması zorunlu olduğu ve üçüncü paragrafta ise suçun hukuki niteliğinin değişmesi, yeniden izin alınmasını gerektirmez, yolunda hükümlere yer verilmiştir.

Söz konusu madde hükümler içerisinde soruşturma sırasında ve yeniden izin alınması ibarelerinin kullanılması nedeniyle yargı mercilerine yönelik bir düzenleme olduğu,

I) 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun 9. maddesinde "itiraz" başlığı altında;

1- Kanunun 9. maddesinin birinci fıkrasında, yetkili merci, soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine ilişkin kararını Cumhuriyet Başsavcılığına, hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisine ve varsa şikâyetçiye bildirir, hükmü getirilmiştir.

Söz konusu madde hükmü ile soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin, vereceği kararlarını bildireceği makam ve kişiler gösterilmektedir.

Soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin, bir suç işlendiğini hangi yollarla öğrenebilecekleri anılan kanunun 4. maddesinde belirtilmiştir. Bunlar Cumhuriyet Başsavcılıklarından gelecek soruşturma izin talepleri ya da diğer makam ve kamu görevlilerinin ihbar, şikâyet, bilgi, belge veya bulgulara dayanarak öğrendikleri suçları iletmeleri ya da kanunun 5. maddesine göre bizzat öğrenme yollarıdır. Dolayısıyla soruşturma izni vermeye yetkili merciler, suç işlendiği iddiasını Cumhuriyet Başsavcılıklarından gelen talepler dışında ihbar, şikâyet ya da hiyerarşik ya da vesayet denetiminin gereği olarak bizzat ya da denetimler vasıtasıyla da öğrenebilmektedirler.

Soruşturma açmaya yetkili merci, hangi usulle olursa olsun yaptırdığı ön inceleme sonucunda soruşturma izni verilmesine ya da verilmemesine ilişkin sadece gerekçeli kararının bir örneğini herhalde yetkili Cumhuriyet Başsavcılığına ve hakkında karar verilen memur ya da diğer kamu görevlisine ve varsa şikâyetçiye bildirmesi gerektiği,

2- Kanunun 9. maddesinin ikinci fıkrasında, soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisi, soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı ise Cumhuriyet Başsavcılığı veya şikâyetçinin itiraz yoluna gidebileceği, hükme bağlanmıştır.

Burada karşımıza şu soru çıkmaktadır. Soruşturma izni vermeye yetkili merciler, suçun işlendiğini kanunda yazılı hallerden biri ile öğrendiklerinde, ön inceleme de dahil olmak üzere 30 gün ya da zorunlu hallerde 15 gün ilavesiyle 45 gün içinde karar verecekleri açık olarak tespit edilmiştir.

Ancak 4483 sayılı Kanun, soruşturma izni vermeye yetkili merciler tarafından verilen kararların ne kadar süre içerisinde Cumhuriyet Başsavcılığına bildirileceği ve hakkında karar verilen memur veya diğer kamu görevlisine veya varsa şikâyetçiye tebliğ edileceği hususunda bir düzenleme getirmemiştir.

Bu nedenle soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin kararlarının en kısa sürede yetkili Cumhuriyet Başsavcılığına göndermesi ve ilgililere tebliğ etmesi gerektiği,

3- Kanununun 9. maddesinin birinci fıkrasında, yetkili merci, soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine ilişkin kararını Cumhuriyet Başsavcılığına, hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisine ve varsa şikâyetçiye bildirir, aynı maddenin ikinci paragrafında ise soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisi, soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı ise Cumhuriyet Başsavcılığı veya şikâyetçinin itiraz yoluna gidebileceği ve itiraz süresinin yetkili merciin kararının tebliğinden itibaren on gün olduğu, hükme bağlanmıştır.

Kanununun 9. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarının birlikte değerlendirilmesi halinde **soruşturma izni vermeye yetkili merciin gerekçeli kararı, şayet her iki merciin aynı yerde bulunması halinde yetkili Cumhuriyet Başsavcılığına 7201 sayılı Tebligat Kanununun 1. maddesi uyarınca memur vasıtasıyla bildirmesi, şayet farklı yerlerde iseler posta aracılığı ile bildirmesinin uygun olacağı,**

4483 sayılı Kanun ile işlemlerin süratle tamamlanmasının amaçlanması nedeniyle **soruşturma izni vermeye yetkili merciin, soruşturma izni verildiği ya da verilmemesine ilişkin gerekçeli kararını hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisi ile varsa şikâyetçiye 7201 sayılı Kanunun 2. maddesine istinaden, kendi memurları ya da mahalli mülkiye amiri emriyle zabıta vasıtasıyla yaptırılmasının uygun olacağı,**

4- Kanununun 9. maddesinin ikinci fıkrasında, itiraz süresinin, yetkili merciin kararının tebliğinden itibaren on gün olduğu, hükme bağlanmıştır.

Dolayısıyla soruşturma izni vermeye yetkili merci tarafından verilen soruşturma izni verilmesi ya da verilmemesine ilişkin gerekçeli kararın, kanunun öngördüğü makam ve kişilere tebliğinden sonra ön inceleme raporuna bağlı dosya hakkında işlem yapmadan önce bu sürenin tamamlanmasını beklemesi gerektiği,

5- Kanununun 9. maddesinin üçüncü fıkrasında, itiraza, 3. maddenin (e), (f), (g) (Cumhurbaşkanınca verilen izin hariç) ve (h) bentlerinde sayılanlar için Danıştay İkinci Dairesi, diğerleri için yetkili merciin yargı çevresinde bulunduğu Bölge İdare Mahkemesi bakar, hükmü getirilmiştir.

Söz konusu madde ile soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin verdiği kararlara karşı yapılacak itirazların hangi idari yargı mercilerinde bakılacağı ve karara bağlanacağı gösterilmektedir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 4. maddesi, dilekçeler ve savunmalar ile davalara ilişkin her türlü evrakın, Danıştay veya ait olduğu mahkeme başkanlıklarına veya bunlara gönderilmek üzere idare veya vergi mahkemesi başkanlıklarına, idare ve vergi mahkemesi bulunmayan yerlerde asliye hukuk hakimliklerine veya yabancı memleketlerde Türk konsolosluklarına verilebileceği öngörülmüştür.

Bu nedenle gerek soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin ve gerekse kendisine karar tebliğ edilenlerin, gerekçeli kararlara karşı yapılacak itirazlarda 2577 sayılı Kanun hükmünü de göz önünde bulundurmaları gerektiği,

6- 4483 sayılı Kanununun 7. ve 9. maddeleri uyarınca, soruşturma izni vermeye yetkili merci tarafından yaptırılan ön inceleme sonucunda soruşturma izni verilmesine ya da verilmemesine ilişkin gerekçeli bir karar vereceği ve bu kararın ilgili makam ve kişilere bildireceği ya da tebliğ edeceği öngörülmektedir.

Anılan kanun ile soruşturma izni vermeye Bakanın yetkili ve görevli kılındığı memur ya da diğer kamu görevlileri hakkında yapılan ön inceleme sonucunda süresi içerisinde gerekçeli kararın yazılması amacıyla Bakanlık bünyesinde, Vali ve Kaymakamlıkların ise İdare Kurulu Müdürlüklerinde bir büro kurulması ve bu büro aracılığı ile ayrıca söz konusu kararların ilgililere tebligatının yapılması ile karara karşı idari yargı mercilerinde dava açılması halinde takip eden işlemlerin yürütülmesinin uygun olacağı,

J) 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanununun 10. maddesinde "**İştirak halinde işlenen suçlar**" başlığı altında;

Kanununun 10. maddesi, bu kanun kapsamına giren suçların iştirak halinde işlenmesi durumunda memur olmayan, memur olanla; ast memur, üst memurla aynı mahkemede yargılanır, hükmünü getirmiştir.

Söz konusu maddede, bu kanun kapsamına giren suçların iştirak halinde işlenmesinden bahsedilmektedir. Kanununun 2. maddesinde, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçların bu kanun kapsamında olduğu belirtilmiştir.

Dolayısıyla ön inceleme yapacaklar açısından raporlarını düzenlerken "memur olmayan" ibaresinden 4483 sayılı Kanun kapsamına girmeyen ve genel hükümlere tabi olanların anlaşılması gerektiği,

K) 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanununun 11. maddesinde "**soruşturma izninin gönderileceği merci**" başlığı altında;

1- Kanununun 11. maddesinde, soruşturma izninin itiraz edilmeden veya itirazın reddi sonunda kesinleşmesi ya da soruşturma izninin verilmemesine ilişkin karara karşı yapılan itirazın kabulü üzerine dosya, derhal yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir, hükmü getirilmiştir.

4483 sayılı Kanununun 9. maddesine göre yapılan bildirim ve tebligatlardan sonra kanununun 11. maddesine göre soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin soruşturma izni verilmesine ilişkin kararlarına itiraz edilmemesi ya da itirazın reddi sonunda kesinleşmesine müteakip dosyanın **derhal** yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmesi gerekmektedir.

Kararın ilgililere tebliğinden sonra 10 günlük itiraz süresinin bulunması ve ayrıca yapılacak itirazların idari yargı mercilerinde en geç 90 gün içinde karara bağlanması nedeniyle ön inceleme dosyalarının belirli bir süre soruşturmaya izin vermeye yetkili merciin bulunduğu kuruluşlarda muhafaza edilmesini zorunlu hale getirmektedir.

Zira soruşturma izni verilmesine ilişkin yetkili merci kararına karşı bir itiraz söz konusudur. Dolayısıyla idari yargı mercileri tarafından soruşturma izni veren ya da vermeyen yetkili merciden söz konusu dosya ve ayrıca gerektiğinde savunma istenecektir.

Burada yetkili merciin, soruşturma izni verilmesine esas olan dosyayı yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığına ne zaman göndereceği sorusu karşımıza çıkmaktadır. Zira kendilerine karar tebliğ edilenlerin 2577 sayılı Kanun uyarınca, soruşturma izni veren yetkili merci dışındaki makamlara ve mahkemelere başvurma hakkı nedeniyle itiraz edilip edilmediğinin bilinmesi mümkün olmayacaktır. Ancak idari yargı yerlerinden gelecek bildirimlerle karara karşı itiraz edildiği ortaya çıkabilecektir.

Keza yukarıda özetlenen nedenlerle madde hükmünde yer alan soruşturma iznine itiraz edilmemesi, ibaresinin belirli bir süre geçmeden yetkili merci tarafından anlaşılması mümkün olmayacaktır.

Bu nedenlerle soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin, soruşturma izni verilmesine ilişkin kararının ilgililere tebliğinden itibaren dosyayı yetkili ve

görevli Cumhuriyet Başsavcılığına göndermeden makul bir süre beklemelerinin uygun olacağı,

2-Kanununun 11. maddesinde, soruşturma izninin itiraz edilmeden veya itirazın reddi sonunda kesinleşmesi ya da soruşturma izninin verilmemesine ilişkin karara karşı yapılan itirazın kabulü üzerine dosya, derhal yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir, hükmü getirilmiştir.

4483 sayılı Kanununun 9. maddesine göre yapılan bildirim ve tebligatlardan sonra kanununun 11. maddesine göre soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin soruşturma izni verilmemesine ilişkin kararlarına karşı yapılan itirazların kabulü halinde dosyanın derhal yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilmesi gerekmektedir.

Bir önceki maddede anlatılan gerekçelerle soruşturma izni vermeye yetkili mercilerin, soruşturma izni verilmemesine ilişkin kararının ilgililere tebliğinden itibaren dosyayı işlem den kaldırmadan önce makul bir süre bekletmesi, itirazın kabulü halinde dosyayı yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığına göndermesi, aksi halde dosyayı işlem den kaldırmasının uygun olacağı,

L) 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanununun 15. maddesinde "**Geçici Madde 1.**" başlığı altında;

Kanununun geçici 1. maddesi, bu kanunun yürürlüğe girmesinden önce Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat hükümlerine göre **başlatılmış bulunan işlemler**, adı geçen kanun hükümlerine göre sonuçlandırılır, hükmü getirilmiştir.

Kanunun ilgili maddesinin gerekçesinde, bu kanun yürürlüğe girdiği tarihten önce MMHK göre başlatılmış işlemler, örneğin adı geçen kanun hükümlerine göre açılmış bulunan soruşturmalar, yetkili kurullarca verilen lüzum-u veya men-i muhakeme kararları ile ilgili işlemler, anılan kanuna göre sonuçlandırılacaktır. Buna karşılık yeni kanunun yürürlüğe girmesinden önce işlenmiş olmakla birlikte, hakkında henüz herhangi bir işlem yapılmamış bulunan suçlar, yeni kanunla getirilen usule tabi olacaktır, denilmektedir.

Anayasa Mahkemesinin 11.03.1997 gün ve E: 1997/23, K.1997/34 sayılı kararında, geçici maddelerin diğer maddelerden daha zayıf ve önemsiz olduğu biçiminde yorumlanamayacağını, geçici maddelerin genellikle geçiş dönemine ilişkin işlemlerin uygulama yöntemi ve kapsamını gösteren ayrı hükümleri içerdiğini, hukukta genel kural olarak yasaların yayımlarından sonraki olaylara ve durumlara uygulandıklarını, bu ilkenin en çarpıcı ayrıklığının yasalardaki geçici kurallar olduğunu, bu nedenle yasaların geçici maddeleri ile esas maddeleri arasında farklılık var ise özel niteliği nedeniyle geçici maddelerin esas maddelerden önce uygulanması gerektiğini, çünkü yasa koyucunun geçici maddelerde kamu yararı gördüğünü,

özel düzenlemenin genel düzenlemeden önce geleceğinin hukukun genel bir ilkesi olduğunu, bir yasada geçici maddelerin uygulanıp sonuçlarının tümüyle alındıktan sonra yürürlükten kalkmış olacağını belirlemiştir.

Kanunun geçici maddesi, **MMHK hükümlerine göre başlatılmış bulunan işlemlerden**, bahsetmektedir. Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkata göre memur yargılaması işlemleri, anılan kanunun 2. maddesine göre başlatılmaktadır. Bu maddeye göre, bir memurun memuriyet görevinden dolayı veya görev yapmakta iken bir suç işlediği gerek doğrudan doğruya ve gerekse bir şikâyet, ihbar ve iddia üzerine **anlaşılsa**, yetkili amir tarafından CMUK uyarınca ya bizzat ya da görevlendireceği bir görevli vasıtasıyla hakkında ilk soruşturma (hazırlık tahkikati) yaptırılır, denmektedir.

Dolayısıyla bir memur hakkında suç işlediğinin anlaşılması üzerine yetkili amirin vereceği onay ile MMHK hükümlerine göre tahkikat başlamış sayılmaktadır.

Nitekim Danıştay İdari İşler Kurulunun 13.10.1994 gün ve E: 1994/130, K: 1994/109 sayılı kararında, memur yargılamasında soruşturma yöntemine uygun olarak yetkili makamca verilen soruşturma emri ile başladığı ifade edilmiştir.

Yine Danıştay 2. Dairesinin 06.05.1994 gün ve E:1994/977, K:1994/949 sayılı kararında, hazırlık soruşturmasının, fezleke hazırlama aşaması ve yetkili kurul tarafından karara bağlanması olmak üzere iki aşamadan oluştuğunu, fezleke hazırlama aşamasının ise soruşturmacı olarak görevlendirilen kişinin soruşturma konusu olan eylemlerin ortaya çıkartılması amacıyla sanıkların kimliklerini, işledikleri ileri sürülen suçların ne olduğunu, varsa tanık ifadelerini tespit etmesi, suçla ilgili belgeleri sırasıyla fezlekeye eklemesi, tüm bilgi ve belgeleri değerlendirmesi ve bu değerlendirme sonucu bir kanaate varmak suretiyle düzenleyeceği fezlekeyi soruşturma emrini veren makama teslim etmesi işlemlerinden oluştuğu belirtilmiştir.

Diğer bir ifadeyle bir işlemin MMHK hükümlerine göre başlamış işlem sayılabilmesi için yetkili amirlerden aldığı onay ile CMUK un ilgili maddelerine göre sanıkların kimliklerini ve işledikleri suçların ne olduğunu ortaya çıkarmak amacıyla yapılan işlemler olması gerekmektedir. Dolayısıyla bu amaçla MMHK göre yetkili amirler tarafından verilen soruşturma emri ile işlemlerin başladığı kabul edilmektedir.

1- Bu nedenle 4483 sayılı Kanunun yayınlandığı ve yürürlüğe girdiği 04.12.1999 tarihinden önce yetkili amirler tarafından MMHK hükümlerine göre soruşturma yapılması için verilmiş onaylara bağlı işlemlerin anılan kanunun geçici 1. maddesi uyarınca MMHK hükümlerine göre tamamlanması gerektiği,

2- Uygulamada genel olarak yetkili amirler tarafından bazen sanıkların tam olarak belli olmadığı ve bazen de suç isnatlarının tam olarak açık olmadığı hallerde de **"konunun incelenmesi, gerekiyorsa soruşturulması"** şeklinde onaylar verilmektedir.

Yukarıda yapılan açıklamalar ve yargı kararları karşısında, verilen bu tür onaylarla soruşturmacı olarak görevlendirilenlerin sanıkların kimliklerinin tespiti ve işledikleri ileri sürülen suçların ne olduğunun ortaya çıkarılması amacıyla CMUK'un ilgili hükümlerine göre işlemler yapılması amacıyla bir görevlendirme olması nedeniyle MMHK'un 2. maddesine göre verilmiş bir onay olduğu,

Bu nedenle "...konunun incelenmesi, gerekiyorsa soruşturulması..." şeklinde verilmiş onaylara bağlı işlemlerin de 4483 sayılı Kanunun geçici 1. maddesi uyarınca MMHK hükümlerine göre tamamlanması gerektiği,

SONUÇ

04.12.1999 gün ve 23896 sayılı T.C Resmi Gazete'de yayınlanan "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun" uygulamasında birlikteliğin sağlanması ve tereddütlerin giderilmesine yönelik olarak yukarıda maddeler halinde görüş ve kanaatlerimiz açıklanmaya çalışılmıştır.

Bununla birlikte yasa metinleri ve sözcüklerinin, hukuk dilindeki anlamları ile anlaşılması gerektiği hususu daima göz önünde tutulmalıdır. Yasa kuralının çeşitli sorunlar nedeniyle uygulama ile çeliştiği düşünülse dahi yürürlükte kaldığı sürece uygulanması hukukun gereğidir. Bu nedenle metinlerin anlamlarından başka biçimde yorumlanması, bir anlamda metnin bir tür düzeltmeye tabi tutulması ve dolayısıyla yasada olmayı yasa ya yakıştırmak sonucunu doğurabilir.

Bu nedenle 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümlerinin uygulayıcılar açısından tereddütlü konuları, zaman içinde idari ve adli yargı mercilerince verilecek kararlara göre oluşacak içtihatlarla kendisine yol bulacaktır. Her ne kadar anılan kanun uygulamasında ortaya çıkabilecek tereddütlü konular ve izlenecek usuller yukarıda özetlenmeye çalışılmış ise de zaman içinde yargı kararlarının esas alınarak işlem yapılması gerektiği daima göz önünde tutulmalıdır. Bununla birlikte uygulamada karşılaşılan tereddütlü konularda söz konusu kanunun genel gerekçesinde belirtilen, kamu yönetimini zaafa uğratmadan memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri iddia olunan suçlarda yargılama aşamasına geçilmeden yapılacak soruşturmaların basit, etkili ve süratli biçimde bitirilmesi esas alınmalıdır.

BASLANGIC:

(Bu bölüme, soruşturma izni vermeye yetkili merci tarafından verilen onay ve görev emirleri yazılmalıdır. Ayrıca soruşturma izni vermeye yetkili merci ile ön inceleme yapılmak üzere müfettiş görevlendirmesi talep eden makamlar farklı ise buna ilişkin yazı ve onaylar yazılmalıdır.)

MUHBİR VE MÜSTEKİ:

(Bu bölüme, varsa muhbir ya da şikâyetçinin açık kimliği yoksa kamu hukuku yazılmalıdır.)

İDDİA:

(Bu bölüme, Cumhuriyet Başsavcılığından ya da kamu hukuku veya muhbir ya da şikâyetçiden gelen iddia yazılmalıdır.)

ÖĞRENME TARİHİ:

(Bu bölüme, hakkında ön inceleme yapılanların incelemeye esas eylemlerinin yetkili merciler tarafından öğrenildiği tarih yazılmalıdır.)

SUC YERİ:

(Bu bölüme, suçun işlendiği yer yazılmalıdır.)

HAKKINDA ÖN İNCELEME YAPILANLAR:

(Bu bölüme, hakkında ön inceleme yapılanların açık kimlikleri ile suç tarihi itibarıyla görev ünvanları yazılmalıdır.)

İNCELEME KONUSU:

(Bu bölüme, iddialar esas alınmak suretiyle yetkili merciler tarafından ön inceleme yapılmak üzere verilen onaylara istinaden inceleme konuları yazılmalıdır.)

HAKKINDA ÖN İNCELEME YAPILANLARIN İFADELERİ:

(Bu bölüme, hakkında inceleme yapılanların ifadeleri ya da ifade özetleri yazılmalıdır.)

İNCELEME VE TAHLİL:

(Bu bölüme, ön inceleme sırasında elde edilen bilgi, belge, tanık ve görevlilerin ifadeleri karşısında eylemin suç teşkil edip etmediği mevcut yasalarla değerlendirmek suretiyle tahlil yazılmalıdır.)

SONUC:

(Bu bölüme, inceleme ve tahlil bölümüne dayanarak soruşturma izni vermeye yetkili merciin gerekçeli kararına dayanak teşkil edecek nitelikte varılan kanaat yazılmalıdır.)

T.C
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

Karar No :

Karar Tarihi :

Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun
Gereğince Verilen

GEREKÇELİ KARAR

MUHBİR/ŞİKÂyetÇİ:

İSNAD EDİLEN SUÇLAR:

ÖĞRENME TARİHİ:

SUÇ YERİ:

**ÖN İNCELEME ONAYI VE GÖREV EMRİ TARİH VE NUMARASI:
HAKKINDA ÖN İNCELEME YAPILANLAR:**

İNCELEME KONULARI:

KARAR:

Yetkili Mercii

(Adı, Soyadı, Görev Ünvanı)

İmza- Mühür

YÖNETİM STRATEJİLERİNDEKİ GELİŞMELER

Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN*

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda, farklı konu ve hedefler taşısa da, uygulamanın dışında yeni bir yönetim arayışı sürekli tartışılarak, uygulama ortamına alınmaktadır. Çağın gereklerine göre yeni yönetim teknikleri ve yaklaşımlar geliştirilmektedir. Bu çalışmaların ortak hedefi hizmetlerde verimliliği ve sürekliliği sağlayabilmektir. Bu bağlamda da yönetimin yapısı ve yöneticilerin performansları sorgulanmaktadır.

Kamu yönetimleriyle karşılaştırıldığında daha işlevsel olduğu düşünülen işletmeler de daha iyi bir yönetim arayışı içindedir. 21.yüzyılın iş dünyasının eskimiş yöntemlerle çalışan yöneticilere şans tanımadığı, bu tarz eğitimin yöneticilere, gerçek anlamda “lider” olma imkânı vermediği belirtilmektedir. Ayrıca eğitimin hazırlanmış paket programlarla yürütülmesi nedeniyle, yeniçağın liderlerinin, Türkiye koşullarındaki eğitim sistemiyle yetişmesinin mümkün olmadığı ileri sürülerek, lider yetişmesinin önüne geçtiği görüşünden hareketle yeni programlar geliştirilmektedir. Kamu yönetimi için de benzer sorunlar şüphesiz geçerlidir. Türk Kamu Yönetimindeki yapısal bozukluklar diğer bütün yönetim sorunlarının önüne geçmiş görünmektedir. Yönetimdeki etkinsizliğin karşısında, “Avrupa Bütünleşmesine Katılım Programı”nın da teşviki ile yönetimde kaliteye yönelik geliştirilmiş modellere uyum, yıllardır tartışılmaktadır. Kamu yönetimindeki yapısal bozukluklar hemen her toplantının ana konusu iken, yönetimde etkililik nasıl sağlanacaktır?

YÖNETİM NEDİR?

İki ya da daha çok insan bir amaç doğrultusunda biraraya gelip bir küme (grup) oluşturduklarında, bu kümenin belirlenen amaçlarının gerçekleştirilmesi için üyelerinin birlikte çalışmaları gerekecektir. Küme amacı bireysel amaçların üstünde tutulmalıdır.

* Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F. Buca, İzmir.

Bir grubun ya da bir biçimsel örgütün amaçlarını gerçekleştirirken başarı veya başarısızlığı yönetimin sorumluluğudur. Bu konu, “Örgüt mü önemlidir? Örgütün etkileri mi?” sorusunu karşımıza getirmektedir. Günümüzde toplum, örgüt/teşkilat yapılanmasını da sorgulamaya başlamıştır. Bütün toplumsal değişmelere rağmen, kamu yönetiminde yapısal sorunlar sürekli olarak dile getirilse de, örgütsel anlamda bir çözüm gerçekleştirilememektedir(Toprak-Karaman, Yerel Yönetimler, 1988). Yönetim küme amaçları doğrultusunda küme üyelerini yönlendirmeyi ve onların çabalarını eyleme dönüştürmeyi sağlamaktadır.

Yönetim; Planlama, Örgütlenme, Personel Alma, Yönlendirme, Eşgüdüm ve Denetim (PÖPAYED) aşamalarını kapsayan bir süreçtir (Ergun&Polat,1978). Yönetim sürecinde bilimsel tanısı yapılmış bir olayın aşamalarından birinin veya birkaçının gecikmesi, yönetimin başarısını ortadan kaldırarak sorunlara yol açmaktadır.

Yönetimin üç unsuru, bir topluluğun olması, bir biçimde meşruiyeti oluşturulmuş bir siyasal gücün varlığı ve bu topluluğun birlikteliğini sürükleyen ortak bir amacı bulunmasıdır. Yönetenlerin meşruiyetleri böyle bir ortak amacın varlığına dayanmaktadır. Eğer bu üç unsur birarada bulunmuyorsa, kurulan insan ilişkilerini yönetim olarak adlandırmak doğru değildir (Tekeli, 1999).

Bu üç ögenin farklı tanımlanması ile değişik yönetimlerden bahsedilebilir. Firma yönetimi için amaç “sermayenin verimliliğini” sağlamak iken, üniversitenin “eğitim”, yerel yönetim ve ulus devlet yönetiminde ise temsil olmak üzere her üç konu için, üç öge farklı nitelikler kazanmıştır. Burada gücün sahipliği önemlidir. Bizim temel hedefimiz devlet yönetiminin değerlendirilmesi olup, firma modellerini Devlet Yönetim modellerine uyarlama yaklaşımlarının, yönetim felsefesi içindeki yerini belirlemektir. O halde bu çalışmanın anahtar sözcüğü güç ilişkilerinde, “seçilme ya da temsil” olmaktadır.

Demokratik yapılanmaya sahip olan kurumlar, “oligarşinin tunç kanunu” nedeniyle zaman içinde teokratik yapı özelliği kazanabilirler. Bu durum bir ölçüde yöneticinin; arkadaş (kumru), kurnaz (tilki), başaran (kaplan), korkak (güvencin), komutan (goril) (Ergun&Polat,1978) özelliğine göre farklı görünüşleriyle ilişkili olarak değerlendirilebilir.

Kamu yönetimi siyasal olarak saptanmış amaçların başarılmasıdır. Kamu yönetimi hükümetin iş yönü olup, kamu yararını gözettiği çeşitli ve çok yönlü sorunlara çözüm getirirken, toplumun değer yargılarına uygun bir kuram geliştirmesi gerekecektir. Yönetim bu nedenle de hem sanat hem de bilim olarak kabul edilmektedir. Ülkemizde yönetim geleneği yüzyıllar öncesine dayansa da, hukuk dışı toplumsal bir olay olarak incelenmesi 1950’lerde başlamıştır.

KAMU VE ÖZEL YÖNETİM FARKLILIĞI

Kamu ve özel örgütlenmeler giderek büyüyen bir niteliğe sahiptir. Örgütler büyüdükçe kişisel olmaktan hızla uzaklaşmaktadır. İster kamuya ister özel sektöre ait olsun, yönetim biçimleri giderek birbirine benzemektedir. Büyük örgütlenmelerde “insan faktörü” giderek artan biçimde anlamını kaybetmek tehlikesiyle karşı karşıyadır. Bu nedenle de insanı merkeze koyan yaklaşımlar gündeme gelmektedir.

Kamu ve özel yönetimlerde amaç ve benzer araçlar kullanılmaktadır. Ancak temelde bazı farklılıkları bulunmaktadır. Aşağıda kamu ve özel yönetim farklılıkları ana hatlarıyla ortaya konulmuştur.

KAMU YÖNETİMİ

- * TEKELCİDİR
- * HİZMET AMAÇLIDIR
- * YASAL KISITLAYICI YAPI
- * KATI KURALLAR

ÖZEL YÖNETİM

- * REKABET KURALLARI İŞLER
- * KÂR AMAÇLIDIR
- * ÖZERK YAPI
- *PERSONELYÖNETİMİ YENİLİKÇİDİR

Bu ayırım aslında hizmetlerin yerine getiriliş amaç ve yöntemindeki felsefe farklılığını ortaya koymaktadır. Kentleşme, tarım, mali politikalar ve dış politika devlete ait sorunlu alanlar olarak bırakılmıştır.

Kamu Yönetiminde örgütlenme ilkesini bürokrasi oluşturmaktadır. Klasik bürokratik sistemde katı bir hiyerarşik yapı, kesin bir yetki ve görev paylaşımı, kurallarla bağlanmışlık ve itaatkâr memurluk söz konusudur. Merkezi yönetimin katı hiyerarşik yapısı nedeniyle, personelin bireysel sorumluluğu ve inisiyatif en aza indirilmiştir. Kısaca, sıkı kurallar ve talimatlarla hareket serbestisinin kısıtlandığı göze çarpmaktadır.

Kamu adına karar alıcıların başarısızlığı da yönetimin etkinliği tartışmalarında gözden uzak tutuluyor değildir. Yöneticilerin, genelde marjinal ilkelere habersiz olmalarının başlıca nedenleri aşağıda gösterilmiştir:

1. Doğrudan kendilerini ilgilendirmeyen olaylara karşı ilgisizlik, bilmemek,
2. Kazanılmış menfaatlerin tehlikede olması durumunda, kamu politikalarının etkilenmemesi çabaları,
3. İsteklerin iletilebilmesi için gerekli sürenin azlığı/yetersizliği veya bulunmayışı
4. Politikacı ve bürokratların genelde ileriye görmeme alışkanlığı içinde mev-

cut seçmenleri memnun etmek zorunda olmaları, politik ve bürokratik kararlarda gelecek kuşaklara nadiren değer verilmesi,

5. Kamu yönetiminde, verimliliği artırıcı gücün çok az olmasıdır.

Karar alıcılar, etkili tercihler ileri sürdüklerinde nadiren maddi refah, taltif; yükseltme elde edebilirler. Öte yandan, etkili ya da verimli olmayan alternatifleri seçtiğinde ise, çok az zarara uğrar veya hiç uğramazlar. Yetkili ve sorumlu olma konusu genelde “himaye” ile birlikte sürdürülmektedir.

Kamu yönetiminin hantal yapısı karşısında ihtiyaç duyulan yeni arayışlarda, 1980’li yılların ayırıcı özelliği durumuna gelen liberal ekonomi politikaları ilgi çekici hale gelmiştir. Bunun sonucu olarak, özel kesimde işletmelerin, maliyeti azaltarak daha çok kârın sağlanmasına yönelik geliştirilen kimi stratejilerin kamu yönetimi için de uygulanabilirliği tartışma alanına aktarılmıştır. Aşağıda bu süreci başlatan tartışmaların dayandığı temel ilkelere yer verilmiştir.

YÖNETİMDE ETKİNLİĞE YÖNELİK STRATEJİLER

XIV.Lui’nin “devlet benim” dediği 17. yüzyıl sonundaki mutlak krallık anlayışı yerini günümüzde hala devlet benim diyebilen “seçilmiş krallarda” korumaktadır. Oysa 21. yüzyıla girerken “devlet biziz” diyebilecek bir anlayış ve sorumluluk toplumu sarmaktadır. Yönetimin esasını “emret-yaptır”, tarzı bir yaklaşım oluşturmaktadır. Birliktelik sorumluluğu, kamusal hizmetleri kontrol yükümlülüğüne de yol açacağından 21. yüzyıla girerken toplum artık kendi ayakları üzerinde durmak, kendine güvenmek zorundadır. Bu ilginin sürekliliği, sürdürülebilir geleceğin güvencesi olarak görülmektedir.

Devletin ve yönetimin davranışları hala çok kısa süreler için başka bir ifadeyle seçim dönemlerine göre yönlendirilmektedir. Uzun dönemli, geleceği içeren sorumluluk alması beklenen, özellikle planlama işlevine sahip yönetim birimleri; karşılaşılabilecek sorunlara çabuk tepki verecek biçimde davranışlarının sonuçlarını, yan etkilerini kavramayı, kestirmeyi, zayıf sinyalleri yakalamayı, sessizce yaklaşan felaketleri, krizleri ve elbette şansları keşfetmeyi denemek zorundadırlar. Kamu yönetimi değişen koşullar açısından çok daha fazla şey öğrenebilme ve kabullenebilme yeteneğini geliştirmelidir.

Ülkemizde merkeziyetçi bir yönetim yapısı egemendir. Gelişmiş demokratik ülkeler giderek yerelliğe ve hizmette yerellik önceliğine önem verirken, bizde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi sözde kalmakta merkeziyetçilik çeşitli model buluşlarla giderek güçlendirilmektedir.

YÖNETİM MODELLERİ

Yönetimin farklı iki keskin yönü aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

YÖNETİM	GELENEKSEL YÖNETİM	YENİLİKÇİ YÖNETİM
• YAPI	KATI BÜROKRASİ HİYERARŞİ GÜÇLÜ MERKEZİYET	DAR MERKEZ, GENİŞ, SINIRSIZ ÇEVRE YERELLEŞME
• SİSTEM	MERKEZİ KONTROL	PERFORMANS HEDEFLERİ
• KADRO	GENİŞ PERSONEL SABİT, SÜREKLİ MERKEZİLEŞMİŞ PAZARLIK	AZ SAYIDA, UZMAN ESNEK, GENİŞ ÇEVRE YERELLEŞMİŞ PAZARLIK
• YÖNETİM	KATI YÖNETİM YASAL GÜVENCE PROFESYONELLİK	ESNEK, KATILIMCI FAYDA/MALİYET ANALİZİ HEMŞEHRİ TALEPLERİ

HİZMET DAĞITIMINDA

NİCELİK

NİTELİK

Yönetimde yeniliğe yönelik çalışmalarda kimi işletmelerde uygulanan ve kamu yönetiminde de son yıllarda tartışılmaya başlayan yöntemlerden önemli görülen bazıları aşağıda özetlenmiştir.

1. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ

Toplam kalite yönetimi, kısaca mal ve hizmet üretiminde “kaliteyi” hedefleyen yönetim yaklaşımıdır. Toplam kalite yönetiminde, hataları ayıklamak yerine hata yapmamak veya hataları önlemek yaklaşımı asıldır (Önder, 1997). Toplam kalite kavramının ana unsurları;

- i) organizasyon içinde yer alan planlanmış tüm faaliyetlerin,
- ii) müşterilerin,
- iii) belirlenen ihtiyaç ve isteklerini karşılamak üzere,
- iv) sürekli yenilenerek ve geliştirilerek,
- v) sistematik biçimde gerçekleştirilmesinin teminat altına alınmasıdır.

Toplam kalite yönetimi ile, son yıllarda özel sektör tarafından değişimin gerekleri karşılanmaya çalışılmaktadır. Yönetimin davranışlarına yön vermesi gereken unsurlar;

- i) müşteriye yönelme,
- ii) hizmette kalite güvencesi,
- iii) halka yakınlık ve yönetim birimlerine ulaşılabilirliktir.

Kamu yönetimi yapısal olarak sürekli büyümekte ve karmaşılaşmaktadır. Kamu yönetiminin katı merkezizetçi ve hiyerarşik yapısının getirdiği sorunlar, işletme mantığı içinde, Toplam Kalite Yönetiminin uygulanmasını zorlamaktadır. Aslında “kâr” ve “müşteri” hedefleri ile “kamu yararı” ve “hemşehri/vatandaş” sözcükleri arasındaki anlamlı farklılıklar da bu zorluğu haklı çıkarmaktadır. Müşteri ile karşılaştırıldığında vatandaş çok fazla bir değerdir (Toprak-Karaman, 1997). Vatandaş, bulunduğu yerellik ve ulustan başlayarak ulus-üstüne yönelen hakları ve borçları olan bir sistem içinde yer almaktadır. Öte yandan kamu yönetimi verimsiz ve beceriksiz insanların sığınağı da değildir. Kamuya sunulan sürekli ve devamlı hizmetten vatandaşın tatmin duymasının sağlanması “lüks” kabul edilebilir mi?

2. DEĞİŞİM YÖNETİMİ, DEĞİŞİM MÜHENDİSLİĞİ

Her alanda hızlı bir değişim bulunmaktadır. Değişim kalitenin aranması ihtiyacının, bir sonucudur. Değişim aşamaları, değişim ihtiyacının belirlenmesi ya da teşhis aşaması, değişimi gerçekleştirecek kişi veya kuruluşlar ile iletişimin kurulması, plan, teknik ve stratejilerin belirlenmesi, değişimin gerçekleşmesi ve bilgilerin değerlendirilerek sürekli kontrolü bağlamında değişim sürecinin yeniden başlatılması olarak belirtilebilir.

Bu çalışmalarda amaç, değişim doğrultusunda örgüt veya yönetimde gelişmeyi gerçekleştirmektir. “Kaizen” olarak da ifade edilen “Sürekli Geliştirme” bir Japon modelidir. İş stresine giren Japonlar karşısında, insanın kolay yetişmediğinden hareketle bu model pek cazip görünmemektedir.

3. YÖNETİŞİM

Yönetişimi, “kamu”, “özel” ve “sivil toplum” işbirliğinde yönetime katılmak anlamında ve ideolojik temelleri aynı ancak mekânsal farklılıklara göre katılımın boyutlarında ortaya çıkabilecek değişiklikler dikkate alınarak mekân ölçeğine göre uluslar-üstü, ulusal ve yerel ölçek olmak üzere üç kısımda incelemek mümkündür.

3.1. GLOBAL/KÜRESEL YÖNETİŞİM (Global Governance)

Uluslararası süreçleri açıklamada anahtar sözcük olan “globalleşme” günümüzde dünya ölçeğinde oluşturulmaya çalışılan “uzlaşmacı ortamı yaratması bekle-

nilen "Yeni Dünya Düzeni /New World Order" kavramında anlamını bulmaktadır. Bugün dünya düzeninde yeni bir yapılanma söz konusudur. Yeniden yapılanmaya çalışan yeni dünya düzeni olarak düşünülen "globalleşme süreci" üstlendiği fonksiyonlar gereği hem ekonomik hem siyasi bir içerik taşımaktadır. Bu modelde belirlenen hedeflere ulaşılmasında bu sistemin çalıştırılması ulusal (içsel) aktörler kadar, uluslararası (dışsal) aktörlerin de uzlaştığı bir ortamı gerekli kılmaktadır.

Globalleşme süreci genelde, uluslararası ilişkilerde her zaman var olan ve çeşitli nedenlerle ortaya çıkan çatışmaların, gerginliklerin, çelişkilerin ve bunalımların giderilebileceği bir model olarak düşünülmektedir. Şüphesiz globalleşme sorunları tamamen ortadan kaldırarak sıfır düzeyine getiren bir sistem olarak düşünülemez. Bu insanın doğasına aykırıdır ve ütopyik olarak değerlendirilebilir. Ancak globalleşme mantığında iyi niyet temelinde "uzlaşmaya" davet etme ve sağlanmasında etkili faktörlerin kullanılmasında söz edilebilir. Bu bağlamda uluslar üstü hedef ve ilkelerin belirlenmesi ve uygulanmasının sağlanması önem taşımaktadır. Bu noktada keyfiliği önleyen bir yaptırım gereği bulunmaktadır.

Bu uzlaşma modelinin uygulanmasında uygarlık değerleri (evrensel normlar; ilke, değer ve inançlar bütünü) açısından piramitin tepesine doğru değer ilkelerin azalması buna karşılık evrensel değerlerin önem kazanması gerekir. Bunun nedeni de Dünya üzerindeki çeşitli uluslar ve bunların sahip oldukları kültürel ve sosyal değerlerin tümünün ulus-üstüne taşınmamasıdır. Olması gereken insan hakları (çevre, barınma, çalışma...) gibi müşterek değerlerin standartlaşarak ortak sahiplenilmesidir. Nedeni ise, tepeye bütün değerlerin alınması farklılıkların getireceği itirazları ve katılımı azaltan bir olgu yaratmasındandır. Bu da globalleşmeden beklenen ve uzlaşmaya götüren hedeflerin başarısını azaltacak bir tercihtir. Oysa değerler açısından tabanda çeşitlilik olabilir. Bu da bölgesel özellik olarak herkes için kabul edilebilir bir yapıdır (Toprak-Karaman&Altay, 1996).

3.2 . DEVLETTE YÖNETİŞİM (Central Governance)

Liberalizm, İletişim ve Çevre ideolojisinin tartışma alanına getirdiği küreselleşme sürecindeki yapılanmalarda ulus devletlerin karşısında giderek önem kazanan yerel dinamikler yer almaktadır. Bu tartışmalarda ekonomik ilişkilere paralel olarak özellikle de metropol kentlerin, diğer kentlerle olan ilişkilerinde nasıl bir eklemleme olacağı konusu odaklıdır. İkinci olarak siyaset ve kültürel boyutuyla küreselleşme sürecinde yerelliklerin yerel demokrasinin güçlendirilmesi, sivil toplum örgütlerinin ön plana çıkarılması tartışılmaktadır.

Ancak bu senaryoda emperyalizmin güçleneceği, ulus devletin sonu gibi söylemler geliştirilmekle birlikte, bana göre ulus devlet aşınmamakta aslında kamu, özel, sivil işbirliği öne çıkarılmaktadır. Çünkü burada söz konusu olan, insan hakla-

rının geniş yelpazesi içinde devletin sorumluluklarını yerine getirmesi ve getirmeme halinde yerelin haklarının korunmasıdır. Bu durumda etik değerler içinde yer alan ve ulus devletin ulusal ve uluslararası anlaşmalarla uyacağı beyan ettiği ve imzaladığı haklara uymama, ulus devletin egemenlik haklarını ileri sürerek yerine getirmeme isteğini haklı çıkarmamaktadır. Böyle bir durumda diğer devletlerin ulus devlete uyması gereken kuralları hatırlatması da egemenlik haklarını zedelemeyiz, başka bir ifadeyle evrensel haklara itaat istenirken, ulus devletin aşınmasından söz etmek mümkün değildir. Çünkü evrensel kuralları uygulama ve koruma sorumluluğuna devlet hukuki anlamda tespit ettirmiştir ve ülkesinde uygulama yetkisi de zaten kendisine verilmiştir.

Bu senaryo esasen, devletin sürekliliği ya da devamı için geliştirilmektedir. Sürekli sorgulanan ve yaptığı eleştirilen hantal bir devlet yerine katılım ile gelecek stratejilerini gerçekleştiren diğer kamusal, özel ve sivil aktörlere rollerini oynaması için fırsat veren ve değerlendiren devlet yönetimine geçilmektedir. Bu yönetimde, seçkinlerin yönetiminden çoğulcu ya da toplum birlikteliğini temel alan yönetime geçerek kamu yönetimi yasal karar alıcı durumunda, bir bakıma kendini emniyete almaktadır. Hukuka bağlı devlet ve hukuka saygılı birey, yaşanabilir kentlerin/yerleşimlerin ve devletin sürdürülebilirliğini birlikte geçerli kılmaktadır.

33. YERELDE YÖNETİŞİM (Local Governance)

Kamu yönetimlerinin kendilerinden beklenen performansı gösterememeleri, başarısızlıkların getirdiği hayal kırıklığı yönetimde yeni model arayışlarını güçlendirmiştir. Yönetimin başarısızlığı ve giderek iflasa sürüklenme nedenleri araştırıldığında “yönetilenlerin dışta bırakılması”, önemli bir neden olarak dikkati çekmiştir.

1976 Vancouver Konferansı sonrasında, Habitat I’in devlet merkezli çözüm önerilerinin yetersizliği anlaşılmıştır. Yeni stratejide sorumluluk sadece devlete değil, toplumdaki kamusal ve özel tüm aktörlere yüklenmiştir. Yapabilir kılma politikaları benimsenmiş, uluslararası sorumluluklar sadece koordinasyon düzeyine indirgenmiştir. Bu açılım ile 1992 yılında gerçekleştirilen Rio Konferansında temelde iki metin ortaya konulmuştur. Bunlardan ilki Rio Bildirgesidir. İkincisi ise, Gündem 21 olarak tanımlanan eylem programıdır. Yerel Gündem 21 Eylem Programı, kısaca yerleşim üzerinde etkili olan ve etkilenen tüm kurumlar ve kişilere sorumluluklar yükleyen kapsamlı bir belgedir. Özet bir anlatımla, yerleşimlerin imkânlarını geliştirme ve sorunlarını birlikte çözerek onu geleceğe taşıma projesidir. Bu nedenle Gündem 21 devlet merkezli değil, toplum merkezlidir ve çok aktörlü /katılımcı, “yönetişim” adı verilen yeni bir yönetim anlayışını öne çıkarmıştır (Toprak-Karaman,1998).

3-14 Haziran 1996 tarihlerinde İstanbul'da toplanan Habitat II, uluslararası toplumun 21.yüzyılın gündemini saptamak için harcadığı önemli bir çabadır. Yerleşim alanından başlayarak yerel, ulusal ve ulus ötesine uzanan sorumluluk ile dünyanın sorunlarına sahip çıkma bilinci, çözümde ortaklık anlayışı, aktif katılım anahtar sözcükleridir.

Ulusal Habitat çalışmaları, 1996'lı yıllarda gözlemlediğimiz gibi çatışmaları da getirmemiş değildir. Ulusal Planda yer alan öncelikler çeşitli gruplar tarafından eleştirilmiş ve alternatif ulusal Gündem 21'ler oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu tartışmaların iki temel nedeni bulunmaktadır. İlki, yerel gündem çalışmalarına hazır olmamanın getirdiği, ulusal gündeme hazırlıksızlıktır. Kendi yerleşimlerini geleceğe taşıyan çalışmalardan çok, günlük hizmetlerle uğraşan, idari birimlerin katkısı da tatminkâr olamamıştır. İkincisi ve ilkinden daha az önemli olmayan; Gündem 21 ile amaçlanan birliktelik ruhunun anlaşılacak istenmemesidir. Yerleşimlerin/toplumun öncelikli konularının her kesimden farklı görüş ve katılımı tartışarak değerlendirilme yerine, alışıldığı gibi, kendi platformlarında potansiyel dinleyicilerle paylaşma kolaylığı reddedilememiştir.

Habitat II ile, en azından yerleşimlerdeki birlikteliği fark etme süreci başlatılmıştır. Ülkemizde, özellikle büyük yerleşimlerde, gerek yasal karar alıcılar gerekse hemşehriler yönüyle çalışmalarda ortaklık konusunda olumlu gelişmeler görülmektedir. Yerleşimleri, yeni yüzyıla hazırlamaya yönelik bu çalışmalar bir başlangıç olup kendini kentine karşı sorumlu hisseden herkesin katkısına açık ve süreklidir.

Gündem 21 'in en önemli önerisi, ulusal eylem planlarının oluşturulmasına temel teşkil edecek yerel eylem planlarının hazırlanmasıdır. 21. yüzyıla hazırlık anlamındaki çalışmaların belirleyici sözcüğü olarak tanımlanan "Yerel Gündem 21"; "yerel" ve "ortak" yerleşim sorunlarının dayanışarak, birlikte çözümü ve bu bağlamda mevcut kaynaklarının değerlendirilmesi ile geleceğe yönelik yaşanabilir iri iği sürdürülebilir kılma çalışmalarıdır. Anahtar sözcükler ise, günümüzdeki gelişmelerle yeniden yorumlandığı haliyle özgürlük/sorumluluk, eşitlik ve kardeşlik/dayanışmadır.

Yerel gündem 21 çalışmalarının "yapılabilir kılma" yönü olan, kamusal, özel ve sivil işbirliği anlatımında "yönetişimi" sağlamak kolay değildir. Yönetişimin hangi koşullarda gerçekleştirilebilirliği üzerinde de durmak gerekir. Toplumda büyük radikal farklılıklar varsa ve çatışmalara dönüşmüşse, yönetim için uygun bir ortamın varlığından söz etmek mümkün değildir. Oysa, birbirinin varlığını kabul eden ve uzlaşmaya açık aktörler arasında böyle bir denge ortamı kurulabilir (Tekeli, 1999). Sendikalar özelleştirmeye hayır, ticaret odaları ise evet diyen bir söylemin ötesine fikir ve eylemlerini taşıyamaz iken, ayrıca belediyenin potansiyel hasım olarak kabul edildiği bir ortamda yönetim nasıl sağlanacaktır.

Siyasi bir tercih olan katı merkeziyetçi devlet yapısının korunması politik)uzlaşma ve rant kollamayı kolaylaştırmakta ve uzlaşmayı sağlayabilecek çözümler üretmek hemen hemen imkânsız hale gelmektedir.

YÖNETİŞİM YAKLAŞIMININ KAMU YÖNETİMİNDE ETKİLERİ

Kamu yönetiminde, yönetim birimlerini merkeziyetçi anlayıştan uzak yapılandırılma, birimlerin kendi başlarına karar verebilmeleri ve bu kararlara ait sorumluluğu taşımaları, modern yönetimin temel ilkeleridir. Profesyonel ve sorumluluk bilinci gelişmiş bir yönetim anlayışında, yönetimin başarısını ölçmek amacıyla, yönetim birimleri arasında rekabet duygusunun geliştirilmesi, kaynak kullanımında daha fazla ekonomik ve disiplinli davranmak, özel sektördeki yönetim araçlarından “mümkün olduğu ölçüde” yararlanmak, bu yöntemin önemli özelliği olarak gösterilmektedir. Bu yaklaşım “postmodern yönetim” olarak tanımlanan yönetim biçimine de uymaktadır.

Postmodern yönetim, “modernizm” veya “modern çağın” gereklerinin eleştirilmesine dayanmaktadır. Bu konuda çeşitli tartışmalar yapılmaktadır. Modernizm geleneksellikten kurtularak yeni biçimler ortaya çıkarmayı üstlenmişken, postmodernizm geleneği koruyup onun sunduğu biçimler içinde dönüşümler yapmakta ve kendini aşmaya yönelmektedir (Aydın, 1999). İletişim kolaylıklarının getirdiği haberdar olma, internette sörf yapma ve Citizen yerine netizen kavramı ve içeriğinin, yerel yönetimle ilişkilerinin araştırılması gibi tartışmalar da yapılmaktadır. Kısaca bütünün karşısında parça, merkeziyetçiliğin karşısında yerellik, birleştirme, homojenlik karşısında çoğulculuk, heterojenlik geçmiştir. Dünyadaki yönetim modellerindeki gelişmelerin karşısında Türk Kamu Yönetiminin yeri aşağıda kısaca değerlendirilmiştir.

KAMU YÖNETİMİNİN SORUNLARI

1. Güçlü Merkeziyetçi Yapı

Türk kamu bürokrasisine egemen olan yönetim düzeni merkezciiktir. Başka bir ifadeyle, yönetsel kararların çoğu merkezi birimlerde alınır. Merkezi yönetim yerel birimlere yetki devri konusunda oldukça kısıkançtır. Katı merkeziyetçi yönetim düzeni memurlara çok az girişim olanağı tanımakta, dolayısıyla memurlar kendilerini üstlerin isteklerine göre ayarlamak zorunluluğunu duymaktadırlar.

İnsan toplumunun kendi içinde ya da insanların kendi aralarındaki ilişkilerde “insan her şeyin ölçüsüdür” (Protagoras-eski çağ) düşüncesinin, hakim olduğunu görmekteyiz. Burada kendileri ölçü durumundaki kişi ya da kişiler, belli bir durumda ilgi odağı olan, merkeze konan insan ya da insanlardır. Dolayısıyla bu bağlamda

bir ben-merkezcilikten söz edilebilir. Yeniden Doğuş'la birlikte ortaya çıkan ve gelişen hümanizm ya da insancılık anlayışında ise merkeze konan kişiler ya da insanlar ilke olarak toplumdaki herkeştir, başka bir ifadeyle “kendi” ile birlikte başka insanlardır. Böylece, bencillığe uzanan ve sürekli “ben”i gözetten bir ben-merkezciliğin yerini ortak birey-toplum bağlamında insan-merkezciliğin aldığı söylenebilir. Şüphesiz bu bencillikten kamu yararı adına gelişen bir süreçtir. Ancak günümüzde insan merkezciliği de sorgulanmaktadır.

Bilinen bu durum insan faktörüne bağlı olarak yönetimi de etkilemektedir. Merkeziyetçi yaklaşımın nedenini ben merkezli hareket etme ile de ilişkilendirmek mümkündür. Dolayısıyla, kendini koruyan populist ilişkiler nedeniyle yönetimden yönetişime giden süreç kolay aşlamamaktadır.

2. Yönetimde Dışa Kapalılık ve Gizlilik

Dışa kapalılık, yönetimin hizmet verdiği halka karşı duyarsız davranmasıdır. Gizlilik ise, yönetimdeki bilgi, belge ve diğer idari tasarrufların açıklanmamasıdır. Gizlilik ile örgütün kendi iç çevresi kadar, dış çevredeki kişi ve kuruluşlara karşı izlediği politika anlaşılmaktadır. Dışa kapalılık ve gizlilik bir madalyonun iki yüzü gibidir. Dışa kapalı bir yönetim, esasen gizliliği de faaliyet alanlarına göre genişletmekte ve bu tercih öncelikle halkla ilişkileri etkilemektedir. Kamuoyunun bilgilendirilmediği konuların ilgi alanına alınması çok zordur. Yönetilenler, gizlilik nedeniyle kendilerini doğrudan sağlık vb. şekillerde etkileyen konuları iletişim kanalları aracılığıyla "tesadüfen" öğrendiğinde de yöneticilerin karar gerekçelerini bilememektedir. Bilgilendirmeme ve bilginin idareyle sınırlı kalması ülkemizde çok sık görülen bir durumdur.

Kamu yönetimindeki gizliliği esas alan hukuki düzenlemeler, başlıca Türk Ceza Kanunu (1926 tarihli ve 765 sayılı Kanun), Devlet Memurları Kanunu (1965 tarihli ve 657 sayılı Kanun), Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu (1929 tarihli ve 1412 sayılı Kanun), Devlet İstatistik Enstitüsü Yetki, Görev ve Kuruluş Kanunu (1962 tarihli ve 53 sayılı Kanun), Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu (1990 tarihli ve 3628 sayılı Kanun) ile Güvenlik Soruşturması Yönetmeliği (1990 tarihli ve 20491 tarihli Resmî Gazete) ile temellendirilebilir. Bu düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, Türk Kamu Yönetiminde gizlilik genel bir kural, açıklık ise “istisna” haline gelmiştir.

Gizlilik eleştirilebilir ise, idare neden gizliliğe ihtiyaç duymaktadır? Gizliliğin sebeplerini, “siyasi rejimin özelliği”, “devlet güvenliği”, “otoritenin korunması”, “yönetimin etkinliği ve tarafsızlığı”, “kötü yönetim”, “denetim riskinden korunma” ve “özel hayatın korunması” gibi başlıklar altında toplamak mümkündür. Bu sebeplerin birkaçı bazen birleşmektedir.

İlk olarak, ani gelen ve etkisi uzun süren çevresel etkilere sık sık karşılaştıldığı gibi, “panik yaratmama”, “devlete olan güvenin sarsılmaması” gibi istekler ile “kötü yönetim” birleşmektedir. Çeşitli konularda da yönetim hazır olmadığı için gizlemeyi tercih etmektedir. Etkisi hemen görülmeyen çevre sorunlarında Devletin vatandaş radyasyon konusunda bilgilendirmediği gibi ölçümleri yasaklaması ve hemen TV programlarında “çay partileri” düzenleyerek olgunun üst kademe yönetimlerinde görmezlikten gelinmesi; yine “Deli Dana” hastalığı ve etkileri tüm dünyada tepki toplarken, ithal edilen etlerin sağlık koşullarına ilişkin açıklamaların netlik taşımaması rutinleşmiş idari tepkilerdir. Kamusal tercihlerin yarattığı sorunlar kamuoyunun dikkatinden kaçırılmış ve “unutkanlığı” yönetimin işini kolaylaştırmıştır. Ancak görsel olarak fark edilen sorunlarda (16.8.1999 tarihli Marmara depremi gibi medyanın sağladığı bilgilendirme koşulları nedeniyle) yönetim pek “şanslı” değildir.

Gizliliğin, hem kamusal hem de bireysel güvenlik açısından bir ihtiyaç olduğu kabul edilse de, günümüz gizlilik anlayışının bu sınırlarını aşarak yönetimin tüm faaliyetlerine egemen olması haklı olarak eleştirilmektedir. Özellikle çok geniş boyutlara sahip çevre konularında kamuya karşı uygulanan gizlilik çok ciddi kamusal/bireysel mağduriyetleri devlet eliyle yaratmaktadır. Bu gelişim ise, “devlete olan güveni” ortadan kaldırmaktadır. Kamu politikalarının yarattığı çevre sorunları da dahil her türlü sorun, vatandaşın giderek devlete güvenini azaltmakta ve yabancılaştırmaktadır. Yabancılaşma, siyasi hayatta yaşadığı topluma, işe ve yönetime gibi çeşitli boyutlarda olabilmektedir. Söz konusu değişim ise, bir yönetimin sürdürülebilirliği/geleceği açısından hiçbir zaman karşılaşmak istemediğidir.

Hizmeti rasyonel koşullarda yürüten bir yönetimin(etkinlik/dürüstlük vb) kendisini denetleme yollarına izin vereceği de açıktır. Kamu yönetiminde açıklığı sağlamaya yönelik ciddi çalışmalar ve veri tabanı mevcuttur. Başlamak ise siyasi bir tercih olup, vatandaş bu işareti “eylemde” beklemekte ve sabırsızlanmaktadır. Şeffaflığı göğüsleyemeyen ve günü kurtarmaya yönelik siyasi/yönetimsel tercihler Devlet koruyucu-kollayıcı imajını, sanıldığının aksine zedelemekte ve/veya tahrir etmektedir.

3. Hantal Yapı ve Kırtasiyecilik

Geleceğin global rekabeti, daha az bürokrasi ve daha fazla iletişimle tanımlanacak gibi görünmektedir. Dikey kontrol ve talimat hiyerarşisinin yerini, sınır ve sınırlar ötesi yatay ilişkiler alacak, bu değişim gerek kamu gerekse işletme yönetimlerini oldukça etkileyecektir. Global iş başarısı, mücadele, yeniliğe açık ve organize olabilen yetenekler geliştirmeye yöneliktir.

Globalleşme, bilgi ve iletişim kanalları ile güçlenmekte, bu da karşılıklı zevk-

lerin ve tatların yakınlaşmasını sağlamaktadır. Globalleşme, ticaretin şeklini güçlü bir şekilde etkileyerek değiştirmektedir. Bu olgu da, gerek şirketleri gerekse devletleri stratejilerini yeniden gözden geçirmeye, yeni organizasyon tasarımları yapmaya, yeni ortaklıklar aramaya ve sınırları olduğu kadar "zihinleri de açmaya" itmektedir. Tüm ülkelerde dünyanın sunacağı en iyi şeylere ulaşacak bilinçli tüketici ve yurttaşların yer aldığı ve gittikçe de büyüyen şuurlu bir kitle bulunmaktadır. Artık ne tek alternatif olarak yerel ürün ve hizmeti almak zorundadırlar ne de haklarını korumaktan uzaktırlar. Liberal atılanların getirdiği baskı devletler arası ilişkileri doğrudan ve güçlü bir şekilde etkilemektedir.

Özetle dünyanın son yirmi yıl içinde güç ilişkilerinde yaşadığı önemli değişimde, devletin oynadığı rol sınırlanırken, piyasa mekanizması belirleyicilik kazanmıştır. Mal ve hizmetlerin dağıtım mekânları olan kentler bu değişim sürecinden etkilenmiştir. Milli bir devletin koruyuculuğundaki kentler son dönemde sermayeyi kendi mekânlarına çekebilmek için birbiriyle yarışmakta ve ulus devleti aşarak diğer kentlerle ilişki kurmanın yollarını aramaktadır. Küresel yönetim senaryosundaki en önemli zorluklardan birisi de budur. Başka bir ifadeyle uluslararası anlaşmalarda çekince konulan maddelerin başında gelmektedir.

4. Demokratik Katılımcı Pratiklerdeki Eksiklikler

Yönetim, sürekli ortaya çıkan gelişmeler ve değişen koşullar açısından, zamana uygun yapı ve hareket alanına gereksinim duymaktadır. Yönetim temel örneklerle yönelirken, aynı zamanda yaratıcı esnek toplumsal gelişmeleri kabul etmek ve mevcut koşullarla sunulan seçenekleri gözden geçirmek zorundadır. Bu arada yönetim, toplumu ve ekonomik gelişmeleri izlemektedir. Yönetimin hukuk devleti, demokratik ve toplumsal devlet olma özelliklerinden dolayı pek çok alanda işbirliğine ve iletişime gereksinimi vardır. Bu da birliktelik ve katılım anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, vatandaşların sahip olduğu temel hak ve hürriyetlerin kullanılması ve kullanım alanının genişletilmesi önem taşımaktadır.

Kamu yönetimindeki sorunlara temel gösterilen bu dört temel faktör hemen her konuda birleşerek, uygun personel seçimi yapılmadığından hızlı planlama ile karar alarak çabuk örgütlenememe, hizmetlerde verimliliğin sağlanamaması, personelin özlük hakları ile ilgili hemen her konuda adaletsizlik vb. uzun zamandır bilinen ve hemen her fırsatta tekrarlanan ancak kökten çözüm yerine bir iki düzeltmede kalan sorunları karşımıza getirmektedir.

Bu olumsuzluk, bilgi veya tanı eksikliğine mi dayanmaktadır? sorusuna verilecek cevap nedir. Hemen her araştırmacı, profesyonel yönetici, sorunların belirlenmesinde ortak bir anlatımda uzlaşmışlar ve yine birbiriyle tutarlı metotlar öneriyorlar ise, ki ülkemizdeki durum budur, o halde bu soruya kesinlikle "hayır" demek ge-

rekmedir. Bu şartlar altında da yönetimin yapılanması gerekliliği kaçınılmaz hale gelmiş demektir.

YEREL YÖNETİMLERDE BAŞARI VE KALİTE

Merkezi yönetimin mekândaki hizmet birimleri olarak yerel yönetimler üzerindeki yapılanma baskıları da giderek artmaktadır. Aslında yerel yönetimler için düşünülen reform çabaları, kamu yönetiminde yapılmak istenen reformların bir yönüdür. Yerel yönetimlerde, hemşehrilerin ihtiyaçlarını karşılayacak, katılım, yakınlık ve açıklık gibi demokratik süreçler işletilecektir. Kırtasiyeciliğin önlenmesi, mali yönetimin iyileştirilmesi, başarının ödüllendirilmesi gibi motive edici politikaların uygulanması hedef konular olmaktadır. Dikkat edilirse yönetimin genel sorunlarından yerel yönetimler de etkilenmekte çözüm bekleyen konular benzerlik göstermektedir. Bu nedenle de ulus ölçeğinden başlamak yerine “yerellikten ulusa” açılan bir model içinde sorunları çözmek daha pratik olarak değerlendirilmektedir. Bizim de desteklediğimiz bu idari / politik tercihe karşı çıkan ve maalesef verimliliği katı merkeziyetçilikte arayan “düşünür ve yasal karar alıcılar” vardır, azınlıkta da değildir.

Farklı ülkelerdeki yerel yönetimlerdeki reform çabalarını ve uygulamalarını değerlendirmek üzere gerçekleştirilen yarışmalarda geliştirilen ölçütler ; demokratik denetim altında hizmet sunma, müşteri olarak yurttaşaya yönelme(?), politika ve yönetim arasında işbirliği, yerelliği öne çıkaran bir yönetim anlayışı, gelişmiş bir bilgi ve iletişim ağı, personel politikası ile yönetimin ilerleme ve değişme yeteneği olarak dikkati çekmektedir. Buna iyi bir örnek olarak 1993 yılında Alman Carl Bertelsmann Vakfı'nın düzenlediği “Yerel Yönetimlerde Hizmet ve Demokrasi” konusundaki dünya çapındaki yarışma gösterilmektedir. Ancak, Fransa, İtalya, İspanya ve Portekiz gibi merkeziyetçi yönetim yapısına sahip ülkelerin yarışmaya alınmadığı belirtilmektedir (Mengi, 1998).

Muhtemelen Türkiye de katılamazdı. Çünkü, 1982 Anayasası, yerel yönetimleri “il, belediye veya (ve olmalıydı) köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri” (md.127) olarak tanımlamıştır. Bu maddenin gereği özerk bir yapıya sahip olması beklenen yerel yönetimler, aksine belediyeye mevzuatının ve yürürlükteki kanunların bütünü içinde idari ve mali özerklikten uzak, güçlü merkeziyetçiliğin esiri bir model olmaktan, 21. yüzyıla girerken hala kurtulamamıştır. Yıllardır çeşitli şekillerde dile getirilmesine rağmen, belediye yönetimlerinin temsil sorununu aşamaması, güçlü başkanlık sistemi, başkanların atama yolunun açık olması, meclisin işleyişindeki demokratik sıkıntılar ve yılda 3 toplanma ile sınırlandırılması, encümenlerde kısmen (1930 tarihli ve 1580 sayılı Kanun)ve tamamen sağlanan(1984 tarihli ve 3030 sayılı Kanun)

atama hakimiyeti güçlü merkezîyetçiliğin yerelde izdüşümünden başka bir şey değildir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Dünya kamuoyuna tanıtılan “sürdürülebilir gelecek” hedefinin uygulanabilirliği yönündeki hemen her konudaki tartışmalar aslında uzun zamandır Türkiye’nin de gündeminde olan “yeni yönetim stratejileri” ve “yeni yaşam biçimleri” gerekliliğine bizi götürmüştür. Başka bir ifadeyle sürdürülebilir geleceğin önündeki önemli bir engel her vesileyle tartıştığımız uygulamadaki yönetim ve yaşam biçimidir.

Küresel senaryonun etkilediği ekonomik, toplumsal, teknolojik, ideolojik gelişme ve değişimler merkezi/yerel yönetimlerde de anlayış ve yapı değişikliklerini gündeme getirmiştir. Bunu başarmanın en etkili yolu da bu yapılanmadan etkilenenlerin, siyasi sisteme olan taleplerini biçimlendirmektir. Bu konudaki önemli araçlardan birisi de bu konularda geliştirilen bilginin, hedef kitleye yönelik sürekli eğitimlerle aktarılması ve bu bağlamda, bulunduğu “konumun” farkına varmasının sağlanmasıdır. Başka bir ifadeyle sorunun tanımlanması kadar önemli olanı,

- sorunun çözülmesinde etkili yöntemlerin nasıl kullanıldığının,
- bu anlamda beklenen rolün farkında olmak,
- bunu sağlamaya hazır olduğunu beyan etmek ve istemektir.

Demokratik gelişmiş bütün toplumlarda sürekli yenilenmenin metodu da budur.

Hemen her sorunlu olayda da görüldüğü gibi,

• Toplum, olayları medyanın tartışılmaz gücü sayesinde izleyebilmekte ve irdeleyebilmektedir.

• “Her şeyi devletten beklemeyelim” sloganı, gerek kamu yönetiminin sınırlı performansı ve kendisinden bekleneni verememesi, gerekse siyasi partiler yönüyle uğranılan hayal kırıklığı nedeniyle kabul görmüştür.

• Sivil hareketten yana tercih geliştirilmekte ve sivil toplum örgütleri dinamikleri öne çıkmaktadır.

• Dayanışma şansının kullanılacağı beklentisi içine girmiş iken, “bana sor, bana ver, dayanacaksın bana dayan eskisi gibi” tercihi yine öne mi çıkıyor? soruları sorulmaya başlanmıştır.

Kamu yönetiminde dikkati çeken bir diğer olgu, yöneticilerin hangi sorumlu

birimden gelirse gelsin “hiçbir şey yapmadığım belirterek” adeta grup terapiye dönen toplantılara ancak bu yönde destek sağlayabildiğidir. Bu konuda ileri gidenler(!) ise bir biçimde “görevden alınmaktadır”. Bu durumda stratejik bir yaklaşımla “ne mutlu padişahım oğullarınızdan daha uzun süre yaşayacaksınız” anlatımı yerine, “oğullarınızın ömrü çok kısa hepsi sizden önce ölecekler” söylemini tercih eden kamu yöneticilerine mikrofonun karşısına geçmemeleri tavsiye edilebilir.

Devletin kurumlarının itibarlarının korunması da belki yöntemler arasında sayılsa da demokratik bulunmayan “susma” anlamında salt koruma-kollama ile değil, “düzeltme” ile sağlanabilir.

Bir yanlış anlama olduğu ortadadır. Modern yönetimde amaç, “ya biri ya öteki değil” yukarıda da özetlenmeye çalışıldığı gibi, “birlikte yönetimi” ve “işbirliğini” sağlama olmalıdır. Geleneksel yönetim motifleri son günlerde yine “ringe çıkmış” görülmektedir. Aslında olması gereken, kamu tercihlerini toplumsal platformda geliştirerek çözümlenektir. Bu bağlamda kamu-özel ve sivil işbirliğini güçlendiren YG21 gibi oluşumlar desteklenmelidir. Böyle bir yerel ortaklıkta birleşenler, çıkarıcı olamamalıdır. Başarı; yerel ölçekten başlayarak uluslar-üstüne gidebilen, çeşitlilikler içinde hoşgörülü, çoğulculuğa (uzlaşmacı), yeni katılımlara açık ve ilgisi sürekli ayakta kalabilen bir topluluk/toplum gerektirir. Şüphesiz hükümet edenlerin de, yönetenler olarak sorumluluğu bulunmaktadır.

Bugün Avrupa Birliği gibi bölgesel-ulus-üstü bir organizasyona girme isteğinde olan ülkemizin karşısına getirilen en önemli sorun “demokrasi” sözcüğüyle özetlenen, “kamu yönetiminde yapılanma” sorunudur. Geniş halk kitlelerinin farkında olduğu, kamu yönetiminin görmezlikten gelme noktasından çoktan uzaklaşması gereken sorunlu konuların, her fırsatta tekrarlanmasına rağmen, neden bir türlü çözülemediği asıl cevabı beklenen sorudur. Bu durumda, temsil ilkesini öne çıkardığımız, “yönetişim” kamu yönetimi için uygun bir model durumundadır.

KAYNAKLAR

- Ayşegül Mengi; Kamu Yönetimindeki Gelişmeler(1998); Yerel Yönetimler ve Türkiye”, **SBF Dergisi**, Cilt 52, S.1-4
- Ahmet Hamdi Aydın(1999); “Yönetimde Çağdaş Yaklaşımlar”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.71; Sayı 422.
- Murat Önder(1997); “Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Zorluklar”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.69; Sayı 416.
- İlhan Tekeli (1999); **Modernite Aşılırken Siyaset**, İstanbul.

- Turgay Ergun&Aykut Polat (1978); **Kamu Yönetimine Giriş**,TODAİE, Ankara.
- Zerrin Toprak Karaman (1998); **Yerel Yönetimler**, Dördüncü Baskı, İzmir.
- Zerrin Toprak Karaman (1998); “Habitat II ve Yerel Gündem 21 Sorumluluğu”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.70, Sayı;421.
- Zerrin Toprak Karaman (1997); “Türk Yerel Yönetimlerin İşlevselliği ve 1997 Mahalli İdareler Reformu”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.69, Sayı;417.
- Zerrin Toprak Karaman&Asuman Altay (1996); Yeni Dünya Düzeninde Global Yönetim, **Yeni Türkiye**, Türk Siyaseti Özel Sayısı; Global Governance Caused by New World Order (1997); Marmara Üniversitesi, **Avrupa Araştırmaları Dergisi**, Cilt.5, Sayı.1-2.

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU VE MAHALLİ İDARELER

Kadir KOÇDEMİR*

Bir gün gelecek...

“Bir gün gelecek, silahlar sizin de elinizden düşecek!

Bir gün gelecek, Paris ile Londra, Petersburg ile Berlin, Viyana ile Turin arasındaki bir harp, bugünün Rouen ile Amiens, Boston ile Philadelphia’sı arasındaki bir harp kadar saçma ve imkânsız olacak.

Bir gün gelecek, tıpkı Normandiya, Bretagne, Burgund, Lothringen, ElsaB ve bütün diğer şehirlerimizin Fransa içinde kaynaştığı gibi, siz Fransa, Rusya, İtalya, İngiltere, Almanya, kıtanın bütün milletleri, zengin ferdi özelliklerinizden vazgeçmeksizin kendinizi üst bir toplulukta biraraya getirecek ve büyük Avrupa kardeşliğini kuracaksınız.

Bir gün gelecek, katliam alanları kalmayacak, ticarete açık pazarlar ve fikirlere açık ruhlar olacak.

Bir gün gelecek, kurşunlar ve bombaların yerine; oy hakkı, milletlerin müşterek oy kullanması, İngiltere için Parlamento, Almanya için millî meclis, Fransa için yasama meclisi ne anlama geliyorsa, Avrupa için o anlama gelecek bir büyük senatonun şerefli bir mahkemesi ikame olacak.

Bir gün gelecek, müzelerde tanklar, bugün işkence aletlerinin gösterildiği gibi, “bunlar da varmış” diye gösterilecek.

Bir gün gelecek, Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Birleşik Devletleri, büyük ülke grupları, yüz yüze karşı karşıya olacaklar, denizi aşarak ellerini birbirlerine uzatacaklar, yerküreyi medenileştirmek için, kullanılmayan alanları kolonileştirmek için, yaratılmışı Yaradan’ın gözleri önünde daha iyi hale getirmek için, her iki sonsuz gücün birlikte etkilemesi için, insanların kardeşliği ve Allah’ın hâkimiyeti için, herkese saadet getirmek için, ürünlerini, ticaretlerini, sanayilerini, sanatlarını, dahilerini mübadele edecekler!

Bugüne ulaşmak için asla 400 yılın geçmesi gerekmiyor. Çünkü biz

* İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Genel Müdür Yardımcısı.

zamanın süratlendiği bir çağda yaşıyoruz. Milletlerin geride bıraktıkları tecrübelerin sarsıcı cereyanı içindeyiz ve çağımızda bir yıl çoğunlukla bir yüz yılın eserine sahip oluyor.

Fransızlar, İngilizler, Belçikalılar, Almanlar, Ruslar, Slavlar, Avrupalılar, Amerikalılar bu güne mümkün olduğunca süratle varmak için ne mi yapmalıyız? Birbirimizi sevmek!”

Victor Hugo (1849) : “Ein Tag wird kommen...”,
Das Parlament, Nr. 1-2, 8. Januar 1999, s. 6

Bu satırlar 1849 yılında, sanki bugünler görülerek yazılmıştır.¹ Yaşanan iki dünya savaşına, sefaletlere, katliamlara rağmen, bugün gelinen nokta bu satırların yazarını haklı çıkarmakta; Avrupa’da niteliği değişik bir Birleşik Devletler teşebbüsü adım adım ilerlemektedir (Adler 1997: 20). Gerçi AB’nin geleceği konusunda muhtelif senaryolar var. Hatta bunlardan bazıları AB’nin çöküşüne işaret ediyor. Ancak yakın geçmişe bakıldığında, AB sürecinin kendisiyle ilgili kötümser senaryoları (en azından önemli bir bölümünü) boşa çıkardığı görülmektedir.

Bir ara “bitti” diye bakılan Türkiye’nin AB macerası, Aralık 1999’da adaylık statüsünün kabul edilmesiyle birlikte tekrar aktüel hale geldi. Yeni başlayan sürecin üyelikle noktalanıp noktalanmayacağı belli değil.² Görünen o ki, Türkiye bir şekil

-
- 1 Hugo bu düşüncelerinde yalnız değildir. Aksine 17. yüzyılın başında 15 güçlü Avrupa devleti arasında barışı garanti altına alacak büyük teşebbüsten söz eden Fransız Maximilien de Bethune (1560-1641) den, Hollandalı Hugo Grotius (1583-1645) e, Abbe de Saint Pierre (1658-1743) e, Immanuel Kant’a, Saint-Simon (1760-1825)’a, Avusturyalı Graf Coudenhove- Kalergi (1894-1972) ye kadar uzanan bir zincirin halkalarından biridir (Pfetsch 1997:15-68). 2. dünya savaşından sonrası dönem AB’nin fikir babaları arasında ise Fransız Jean Monnet (1888-1979), Lüksembourglu Robert Schuman (1886-1963) ve Pierre Werner: (1913-), Belçikalı Paul Henri Spaak (1899-1972), Valery Giscard d’Estaning (Koblenz 1926-) ve Helmut Smith (Hamburg 1918-) ile Jacques Delors: (Paris 1925-) yer almaktadır. Bkz. Das Parlament, 19 (1998), s. 8.
 - 2 Türkiye’deki iyimserliğe rağmen, en azından orta vadede üyeliğin söz konusu olmayacağı yönünde spekülasyonlar mevcuttur. Alınan kararın içi boş vaatlerden ibaret olduğu ve üyelik konusunda bir taahhüdü ihtiva etmediği, “Türkiye’nin bir gün insan haklarını sonuna kadar dikkate alsa ve örnek bir demokrasiye sahip olsa bile tam üye olamayacağı”, AB’nin sınırlarının Türkiye’yi içine almadığı, bunun “her iki tarafça bilinmesine rağmen”, “tarafaların bu muvazaaya ihtiyaçları olduğu”, Türkiye için “ileride Rusya, Ukrayna ya da Kuzey Afrika devletlerine de uygulanabilecek müşterek komşuluğa dayalı bütünleşme modelinin” söz konusu olabileceği ifade edilmektedir. Bkz. Türkische Brücke- Die EU Kommission tut so, als habe die Türkei irgendwann eine reelle Chance auf Mitgliedschaft in der EU. Sie hat sie nicht, Der Spiegel, 42/1999, 18.10.1999,s. 206-207. Nitekim, alınan kararlarda Türkiye’nin üyelik konumu kabul edilirken görüşmeler için somut bir takvim ya da karar söz konusu değildir. Ayrıca, Dışişleri Bakanı da adaylığın gündeme gelmesi bakımından 15 yıllık bir müddetin hedef olarak seçildiğini açıklamıştır.

de Avrupa organizasyonlarının muhatabı olacaktır. Bunun için, hazırlıklı olmak, AB'nin yapısını ve (sadece ekonomi değil, hukuk, idare ve sosyal yapı üzerindeki) etkilerini iyi tahlil etmek lâzımdır.

Çalışma, hukukî durum üzerinde durmayı; AB hukukunun devletler üstü (supranasyonal) niteliğine, mahalli idareler üzerindeki etkilerine, bu konuda oluşan kurum ve süreçlerin neler olduğuna ve üyelik halinde Türk mahalli idarelerinin karşılaşacakları muhtemel gelişmelere dikkat çekmeyi amaçlamaktadır.

I. AVRUPA BİRLİĞİ

25 Mart 1957'de imzalanıp, 1 Ocak 1958'de yürürlüğe giren Avrupa Ekonomik Topluluğu Anlaşmasının “Giriş” kısmında, “Avrupa halklarının daima daha fazla yakınlaşması” hedeflenmişti. Antlaşmanın çekirdeğini gümrük birliği oluşturuyor, ama nihai olarak ekonomik ve parasal birlik amaçlanıyordu. AET, kısa bir müddet içinde dünyanın en büyük ithalatçısı ve ikinci büyük ihracatçısı oldu. 1958-1962 arasında milli gelir % 21,5 (ABD'de % 18) ve sanayi üretimi % 37 (ABD'de % 28) arttı. 1967 yılında üç Topluluk (Avrupa Kömür ve Çelik Birliği, Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Nükleer Enerjinin Barışçıl Kullanımı İçin Atom Teşkilatı) Avrupa Toplulukları adı altında bir araya getirildi. Müşterek organlar oluşturuldu. 1968 yılında gümrük birliği gerçekleştirildi. 1985 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi ile önemli reformlar ve genişletmeler yapıldı. 1992 yılında imzalanan Maastricht Avrupa Birliği Antlaşması 1993 yılında yürürlüğe girdi. 1995 yılında Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın katılımı ile üye sayısı 15'e ulaştı. Sadece para birliği değil, aynı zamanda müşterek bir dışişleri ve savunma politikasının oluşturulması ve adalet ve içişleri alanlarında daha sıkı bir müşterek çalışma amaçlandı.

Belirlenen bu hedeflerden para birliği tahminlerin ötesinde bir seyir takip etmekte, müşterek savunma ve dış politika alanında önemli adımlar atılmaktadır. Böylece AB ekonomik bir birlik olmaktan çıkıp, tarihte örneği görülmemeyen bir organizasyon olma yolunda önemli mesafe kat etmiştir. Bugün AB gümrük birliği, tek pazar, tarım politikası, altyapı, ticaret, ekonomik ve para birliği, AB vatandaşlığı, tüketicilerin korunması, sağlık, araştırma, çevre, sosyal politika, dış politikada işbirliği, müşterek faaliyetler, barışı koruma, insan hakları, demokrasi, üçüncü ülkelere yardım, Batı Avrupa Birliği, silahsızlanma, ekonomik hedefler, uzun vadeli Avrupa güvenlik düzeni, mülteciler ve göçmenler siyaseti, dış hudutların korunması, dolaşım, uyuşturucu ve organize suç örgütleriyle mücadele, medeni hukuk ve ceza hukuku alanlarında işbirliği, polislin müşterek çalışması gibi çok geniş bir yelpazede faaliyet göstermektedir (BPB 1995: 11). Netice olarak AB beş (AT, Euratom, AKÇT, Müşterek Dış ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği) sütun üzerindeki bir çatıdır (Koenig 1996: 10). Bu bakımdan AB ne bir halef organizasyon ne de AT'nın bir eş anlamlısıdır (Koenig 1996: 35).

a) Organlar

AB kurumsal yapısı itibariyle nevi şahsına münhasır bir teşkilattır. Devletler üstü ve hükümetler arası organları kombine eder (Pfetsch 1997: 119). Yasama ve yürütme yetkileri organlar arasında net bir şekilde dağıtılmamış, aksine birçok organa dağıtılmıştır. Böylece bir kontrol ve dengeleme sistemi kurulmuştur (Koenig 1996: 65). Şu organlara sahiptir:

- **AB Zirvesi (Avrupa Tek Senedi, Madde 2):** Devlet ve hükümet başkanları, dışişleri bakanları, Komisyon başkanı ve bir Komisyon üyesinden oluşur. İlk defa 9- 10 Mayıs 1974’de Paris Zirvesinde toplandı. 1987 Avrupa Tek Senedi’nin 2. maddesiyle resmen kurumsal yapıya dahil edildi. Yılda en az iki kere bir araya gelir. Hukuken bağlayıcı karar alması mümkündür. Ancak daha çok genel siyasî istikametleri tespit etmektedir.

- **AB Konseyi (AT Antlaşması, 145 ve müteakip maddeler):** Üye devletlerin hükümet temsilcilerinden oluşur. Bunlar genellikle -ama zorunlu olarak değil- gündemdeki konularla ilgili bakan ya da bakan yardımcılardır. 1 Başkan, 2 başkan yardımcısı ve 17 üyeye sahiptir. AB siyaseti konusunda teklifler getirir. AB hukukunun uygulanmasını kontrol eder. AB mevzuatının yönetimi uygulamasını yerine getirir. Ayrıca Konseye dahil olan bir de Daimi Temsilciler Komitesi vardır.

- **Komisyon (AT Antlaşması, 155 ve müteakip maddeler):** 20 üyesi vardır. Esas organ durumundadır. Bütün AB eylemlerinin başlangıç noktasıdır (Borchardt 1995: 26). Mevzuat konusunda teklif ve taslak sunma hakkına sahiptir. Mevzuat yapma yetkisi vardır. Ancak bazı hallerde bunun AB Konseyi tarafından onaylanması gereklidir. Anlaşmalara riayet edilmesini kontrol eder ve gerekli hallerde konuyu AB Adalet Divanına (ABAD) götürür. Sınırlı ölçüde de olsa bir yürütme organıdır. Uluslararası toplantılarda AB’yi temsil eder. Komisyonun bu yapısı demokratik meşruiyet bakımından tartışmalı olmakla birlikte, AB’nin hareket kabiliyeti ve etkinliği bakımından gerekli görülmektedir (Pfetsch 1997: 120).

- **Avrupa Parlamentosu (AT Antlaşması, 137 ve müteakip maddeler):** AB vatandaşları tarafından doğrudan seçilen 626 milletvekilinden oluşur. Komisyona soru sorma, kontrol, güven ve güvensizlik oylaması yapma hakkına sahiptir. Bütçe kararlarında (Konseyle birlikte) etkileme ve birlikte karar hakkı vardır. Son zamanlarda yetkilerinin genişletilmesi yönünde yoğun talepler söz konusudur (Wisdorff 1999:1).

- **Avrupa Adalet Divanı (AT Antlaşması, Madde 164):** Üye devletlerin mutabakatıyla 6 yıllığına atanan ve ikinci defa göreve getirilebilen 15 hakimden oluşur. 15 hakimli genel kurul, 2 adet 7’şer hakimli, 2 adet 4’er hakimli, iki adet 3’er hakimli dairesi ve 15 hakimli Bidayet Mahkemesi vardır. Mevzuatın yorumlanıp uygulanmasında AB hukukuna uygunluğu denetler. Ancak bu zamana kadar tutumun iti-

bariye bununla yetinmemiş ve kendisini aynı zamanda mevzuat yapan bir organ olarak görmüştür (Borchardt 1995: 27). Divana, üye devletler, işletmeler ve münferit vatandaşlar müracaat edebilir. Mahallî idarelerin böyle bir hakkı yoktur.

- **AB Sayıştay (AT Antlaşması, Madde 188a-188c):** Konsey tarafından, Parlamentonun da görüşü alınarak 6 yıllığına atanan 15 üyeden oluşur. Gelir ve harcamalarla malî yönetimin mevzuata uygunluğunu denetler.

Ayrıca siyasî anlamı olmakla birlikte, dar anlamda AB organı niteliğini haiz olmayan istişari kurumlar (Koenig 1996: 55) vardır:

- **Ekonomik ve Sosyal Komite (222 üyeli);** Üye ülkelerdeki ekonomik ve sosyal hayatla ilgili menfaatlerinin kurumsal biçimde temsil edildiği istişârî nitelikli bir kurumdur. Konsey ve Komisyona istişari görüş bildirir. İşçilerin serbest dolaşımı, ekonomik faaliyette bulunma hakkı, sosyal meselelerde işbirliği, eğitim, sağlık ve tüketicinin korunması konularında bu komitenin görüşü alınmak mecburiyetindedir.

- **Bölgeler Komitesi (222 üyeli);** İstişârî niteliktedir. Avrupa Birliği Antlaşmasınının 198. maddesine göre AB kapsamında kurulmuştur. Ancak üye ülkelerin hepsinde bölge yönetimleri bulunmadığından bu Komiteye mahalli temsilciler de katılmaktadır. Topluluğun “bölge”lere ağırlık vermesi ve diğer yapılanmalardan söz etmemesi eleştirilmektedir. Bu Komite aşağıda daha kapsamlı biçimde ele alınacaktır.

Konsey ve Komisyon aşağıdaki konularda Ekonomik ve Sosyal Komite ve Bölgeler Komitesinin görüşünü almak zorundadır: eğitim, kültürel teşvik tedbirleri, halk sağlığı, ekonomik ve toplumsal kaynaşma konusunda hazırlanan rapor, bütün yapısal fonları düzenleyen temel kurallar, bölgesel fonun uygulama kararları (Borchardt 1995: 31).

Avrupa Merkez Bankası, Mesleki Geliştirme Merkezi, Avrupa Çevre Ajansı, Avrupa Polis Dairesi (EUROPOL) gibi, organ niteliğini haiz olmamakla birlikte, tüzel kişiliğe sahip otonom ve bağımsız AB birimleri de vardır.

Birliğin ve organların faaliyetleri bakımından sınırlandırılmış münferit yetkilendirme prensibi (competences d’attribution) geçerlidir (Koenig 1996: 65). Bu organlardan Parlamento (AP), Komisyon ve ABAD devletler üstü karaktere sahiptir. Bunlar ve diğer organlar arasında, çok kademeli ve çok karmaşık bir işleyiş mevcuttur.^ Bu işleyişin önemli bir özelliği üyeler arasındaki farklılıkları ahenkleştirici ve himaye edici olmasıdır. AB üç yasama (Konsey, AP ve Komisyon), 2 yürütme (Komisyon ve Konsey) ve bir yargı organına sahiptir. Ne Konseyin ne de Komisyonun AP’na karşı sorumlu olmaması demokratik bir eksiklik olarak görülmektedir. Demokratik şeffaflığın, müşterek bir Avrupa bilincinin ve bunlara bağlı olarak gerçek 3

3 O kadar ki AB hukuku bir Babil Kulesi inşasına benzetilmektedir (Koenig 1996: 3).

manada bir “Avrupa vatandaşlığının” gerçekleşmemesi bu eksikliğe bağlanmaktadır (Maurer 1997: 425-442; Pfetsch 1997: 133-134). Gerçekten de Brüksel, 1995 yılı itibarıyla toplam 27.168 bürokrati ile demokratik bir merkez olma özelliğinin uzağındadır.

Üye devletlerin AB içindeki ağırlıkları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	Nüfus	Alan (Km)	Yabancılar %	Konseyde oy hakkı	Komisyon	Parlamento (AP)	Finansman	Finansman	ESK/BK
Almanya	81,912	357.022	8,8	10	2	99	+20.290	+264	24
İngiltere	58,782	241.751 *	3,4	10	2	87	+4.060	+61	24
Fransa	58,375	543.965	6,3	10	2	87	+550	+29	24
İtalya	57,380	301.316	1,7	10	2	87	+2.330	+5	24
İspanya	39,260	504.790	1,2	8	2	64	-11.640	-297	21
Hollanda	15,51	41.029	5,0	5	1	31	+4.490	+288	12
Yunanistan	10,475	131.625	-	5	1	25	-7.780	-818	12
Belçika	10,159	30.518	9,0	5	1	25	-25	-285	12
Portekiz	9,930	91.906	1,7	5	1	25	-5.430	-542	12
İsveç	8,843	410.934	5(2	4	1	22	+1.280	+249	12
Avusturya	8,059	83.589	9,0	4	1	21	+430	+173	12
Danimarka	5,262	43.094	4,2	3	1	16	-420	-19	9
Finlandiya	5,125	338.147	1,3	3	1	16	-140	-2	9
İrlanda	3,626	68.895	2,7	3	1	15	-4.410	-1.435	9
Lüksembourg	0,416	2.586	33,4	2	1	6	-570	-3.774	6
	373,121	3.191.437		87	20	626 ⁴	-	-	222

(8) Miktar (Milyon DM)

(9) Kişi başı (DM) (1997 yılı gerçekleşen değerleri)-²

(10) ESK= Ekonomik ve Sosyal Komite, BK= Bölgeler Komitesi

* Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda

Kaynak: (3), (4) (Schafers 1998: 297); (1), (2), (5), (6), (7) Die Zeit, Nr. 42, 14 Oktober 1999; (8) Das Parlament, Nr. 27, 26 Juni 1998, s. 6, (9) Der Spiegel, 51/1998 (14.12.1998), s. 23.; (10) Pfetsch 1997, s. 133.

Sektörel entegrasyondan tek pazara, oradan ekonomik birliğe ve Avrupa birliğine ulaşan Avrupa bütünleşmesi içinde, AB'nin görev ve yetkiler bakımından en önemli meselesi mekanizmaların basit ve kolayca görülebilir mahiyette olmamasıdır. Her ne kadar subsidiyarite ilkesi kabul edilmiş olsa bile bunun AB yapılanmasında ifadesini bulduğunu söylemek mümkün değildir. AB günümüzde şeffaflık, etkinlik, bilhassa dış politika ve güvenlik alanlarında daha kapsamlı karar alma ve uygulama kabiliyeti, daha fazla demokrasi ve daha az bürokrasi bakımlarından reforma muhtaç olma durumunu devam ettirmektedir. Hatta Mart 1999'da Komisyonun geri çekilmesinin de gösterdiği gibi, aynı zamanda İdarî bir reforma da ihtiyacı vardır.

AB üye ülkelerin ödedikleri paylarla finanse edilmektedir. Buna ait bilgiler tabloda gösterilmiştir. 1994'de, KDV üzerine eklenen bir münzam payın AB'nin finansmanında kullanılması teklif edilmiş, ancak bu teklif hayata geçirilememiştir. Son Berlin zirvesinden (1999) sonra üye ülkelerin ödedikleri payların milli gelirlerinin yüzde 1,27'sini geçmemesi kararlaştırıldı. Bütçe konusunda AP'nun yetkileri de artırıldı (Werle 1999).

1999 yılı bütçesi 96,9 milyar Euro'dur. Bunun 40,9 milyarı tarıma, 39,3 milyarı altyapı ve bölge politikalarına, 4,5 milyarı yönetim harcamalarına, 1,1 milyarı tüketicinin korunması ve tek Pazar harcamalarına, 3,5 milyarı araştırma ve teknolojiye, 6,2 milyarı dış politika ve kalkınma yardımlarına, 1,4 milyarı da diğer alanlara gitmektedir (Samland 1999).

4 AP'de EVP= Avrupa Halk Partisi 224, SPE= Avrupa Sosyal Demokrat Partisi 180, LIB= Liberal ve Demokratik Fraksiyon 43, UfE= Avrupa için Birlik 17, VEL= Birleşik Avrupa Solu 35, Yeşiller 38, ARE=Radikal Avrupa İttifakı 13, EdN= Milletlerin Avrupası 21, tarafsız 18, diğer 37 üye vardır. EU-magazin, Heft 7+8/1999, s. 20.

5 AB'nin kendine ait vergilerle finanse edilmesi konusunda, farklı görüşler ve bilhassa AB vatandaşlarının yükünün artmasından duyulan endişe söz konusudur. Mali otonomisi olmayan, kendi gelir kaynakları yerine üye devletlerin paylarıyla finanse edilen AB'nin üye devlet hükümetlerinin onayı olmadan vergileri yükseltmek ya da kredi alarak gelir sağlaması, mümkün değildir. AP, yıllardır vatandaşların AB'yi benimsemelerinin nimet külfet ilişkisini hissetmelerine bağlı olduğuna inanıyor ve AB'nin vergi yetkisini savunuyor. Buna karşılık AB'nin mali otonomisine itiraz edenler de var. Onların da en az savunanlar kadar mantıklı gerekçeleri var: Henüz gerçek manasıyla Avrupa kamuoyu diye bir şeyin mevcut değildir. AP seçimlerine katılma oram milli parlamento seçimlerinin çok altındadır. Vatandaşlar AP parlamenterlerini pek tanımamaktadır. AB'nin vergi yetkisinin mevcudiyeti halinde vergi rekabeti söz konusu olmayacaktır. Çünkü, harcamalardan istifade edeceklerle vergi ödeyenlerin milli devlet düzeyindeki demokratik süreçte sahip oldukları baskı grubu olma özellikleri AB düzeyinde gerçekleşmeyecektir. AB'nin büyük coğrafi alanı dikkate alındığında vergi mükelleflerinin vergiden kaçınma imkânları yok gibidir. Tarım ve altyapı politikası harcamalarının % 85'ini oluşturduğu AB bütçesi üye ülke bütçelerinden çok farklı bir özelliğe sahiptir. Bütçeden yapılan harcamalar vatandaşlar bakımından kamu malları niteliğinde değildir. Bu sebeplerle, mevcut sistem AB'yi tasarrufa zorlama imkânı bakımından daha idealdir. Çünkü, AB muhatapı olarak devletler vatandaşlardan daha fazla etkinliğe sahiptir (Heinemann 1999: 30-31).

b) Türkiye'nin Üyelik Macerası

Türkiye “askeri ve politik alanda zafer kazandığı Batı’ya mağlup olmamak için onun maddi gücüne ulaşmak” zorundaydı. 31 Temmuz 1959’da AET’ye üyelik başvurusunda bulunuldu. Zamanın Dışişleri Bakanı Fatin Rüştü Zorlu’nun tabiriyle “Yunanistan kendisini boş bir havuza atsa bile onu yalnız bırakmaya gelmez”di, “tereddüt etmeden Türkiye de atlamalıydı” (Karluk 1990: 199-200).

1 Aralık 1964’de yürürlüğe giren Ankara Anlaşmasının ardından, 1 Ocak 1973’te Katma Protokol yürürlüğe girerek geçiş dönemi başladı, 25 Aralık 1976’da tek taraflı bir kararla, 21 Eylül 1979’da ise karşılık anlaşmayla yükümlülükler 5 yıl süreyle donduruldu. 6 Şubat 1980’de, yine Yunanistan faktörü sebebiyle (Yunanistan 1 Ocak 1981’de tam üye oluyordu) zamanın dışişleri bakanı Hayrettin Erkmn tam üyelik başvurusunda bulunulacağını açıkladı. Ancak bu sefer Yunanistan takip edilmedi, ilişkilerdeki simetri bozuldu ve istifa etmek zorunda kaldı. 12 Eylül 1980’den sonra ilişkiler tekrar 6 yıl donduruldu. 14 Nisan 1987’de tam üyelik başvurusunda bulunuldu. 1 Ocak 1996’da topluluk üyesi olmadan gümrük birliğine girildi.

AB Bakanlar Zirvesinin 12/13 Aralık 1997’de Lüksembourg’da aldığı kararlarda Türkiye listeye bile alınmadı.6 Türkiye’nin AB’ne üyeliği lehinde (Kramer 1997) ve aleyhindeki (Faul 1997) tartışmalardan sonra, nihayet 1999 Aralık ayında Helsinki’de adaylık statüsü verildi.

c) Gündemdeki Konular

AB içinde işsizlik oranları sürekli artmaktadır. 1997 yılı ortası itibariyle toplam işsizlerin sayısı 18 milyonu bulmuştu. Aradan geçen zaman içinde bunun daha da arttığı söylenebilir. Para birliği kriterlerinin bütün üyelerce yerine getirilmesi7 (Randzio-Plath 1999: 6), ABD ve NATO ile ilişkiler (Czempiel 1999: 12)8 müşterek

6 bkz. <http://europa.eu.int/comm/dgla/agenda2000/dwn/strong/strong-de.zip>

7 Euro 01.01.2002 yılında fiili ödemelerde de kullanılacak ve 30 Haziran 2002’de üye ülkelerin milli paraları geçerliliğini yitirecektir.

8 AB bir bütün olarak dünya üretiminin yüzde 31’ini ve ticaretinin de yüzde 20’sini gerçekleştirmektedir. Buna karşılık ABD dünya üretiminin yüzde 27’sini, ticaretinin de yüzde 18’ini gerçekleştirmektedir (Czempiel 1999: 13). Amerikanın nüfusu 268 milyon, yurt içi milli geliri 8,0 trilyon dolar, dünya ticareti içinde (ihracat) payı yüzde 15,8; Avrupa Birliğinin nüfusu 273 milyon, yurtiçi milli geliri 7,9 trilyon dolar, dünya ihracatı içindeki payı yüzde 20,2’dir. (Der Spiegel, 9 (1998), s. 22-23.) Buna karşılık global finans sisteminde Amerikan doları bu rakamlarla mütenasip olmayan bir oranda temsil edilmektedir. Dünya finans hacminin yüzde 40 ile 60 arasındaki bir bölümü Amerikan doları ile yapılmaktadır. Uzmanlar artık bunun sona erdiğini, finans hacminin yüzde 40’ını Euro, yüzde 40’ının dolar ve geri kalan bölümünün de Japon Yeni, İsviçre Frankı ve diğer para birimleri tarafından kontrol edileceğini tahmin ediyorlar (Bergsten 1998).

bir güvenlik ve savunma kimliği ile dış politika, Avrupa entegrasyonunun güçlendirilmesi (Erdmann 1995: 1-52), demografik yapı ve projeksiyonların sebep olduğu kötümserlik, Doğuya genişleme gibi hususlar diğer gündem meselelerini oluşturmaktadır. Fakat esas gündem maddesi sorumluluk ve yetkinin anonimleştiği bir yapıya sahip olan AB'nin etkinliği ve demokratik meşruiyetidir (Pfetsch 1997: 249- 289). 1987 Tek Senet, 1992 Maastricht ve 1999 Amsterdam antlaşmalarından sonra, AB'nin beşinci genişlemesiyle ilgili antlaşmalarda revizyon yapılması kaçınılmaz görünüyor (Hellmann 1999: 7). Antlaşmalardaki reformlar üye devletler tarafından kararlaştırılıp, onların yasama organlarıncı kabul edilmek zorunda. 17 Haziran 1997'de Amsterdam'da akamete uğrayan konular (Komisyonun büyüklüğü ve teşekkülü, AB Konseyinde oy dağılımı ve nitelikli çoğunlukla alınacak kararların - bilhassa vergiler konusundaki oybirliği ile karar alınma mecburiyeti AB'yi kilitliyor- alanının genişletilmesi) AB gündemindeki önemlerini muhafaza ediyorlar. Genişleme, üye ülkeler arasındaki tarihi tecrübe ve kültürel değerler, daha da önemli olarak İktisadî gelişmişlik ve refahla ilgili derin uçurumlarına bağlı menfaat çatışmalarını artıracaktır. Bazılarına göre AB en iyisi bir gümrük birliği olarak kalıp, birleşik bir Avrupa idealinden vazgeçmelidir (Schur 2000: 7). Hatta, Jacques Delors, bu durumdan kurtulmak için François Mitterrand'ın 1990 yılında teklif ettiği Avrupa Devletleri Konfederasyonunu çözüm olarak görmektedir.

II.AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU

AB devletlere has genel yetki özelliğine ve yeni yetki alanları yaratma erkine sahip değildir (Borchardt 1995: 10; Koenig 1996: 65). Buna karşılık, alışılmış manada bir uluslararası teşkilat da değildir. Üye devletler belli alanlarda da olsa hükümranlık haklarını AB'ne devrettiklerinden, AB geleneksel manada devlet ile uluslararası kuruluş arasında bir yeredir. AB yayınlarında, mevcut konum "AB gelişme sürecinin sonu değil, sadece nihai hedefe doğru atılmış bir adımı" olarak görülmektedir (Borchardt 1995: 10). Başka bir ifade ile Avrupa entegrasyonu süreci devam etmektedir.

AB devletler üstü bir teşkilattır. Kendine özgü, otonom ve kendi hakimiyet alanına sahip bir hukuk düzenine sahiptir (Koçdemir 1997: 43-55). Üye devletler AB yoluyla yasama hükümranlıklarını sınırlamışlar, kendileri ve vatandaşları üzerinde bağlayıcı olan özgül bir hukuk bütünü yaratmışlardır. AB hukuku özerktir, doğrudan uygulanabilir ve ihtilaf halinde millî hukuk karşısında üstünlüğü vardır (Nicolaysen 1991: 28-52; Wiedenfeld/Wessels 1991: 205-208). ABAD verdiği kararlarda ısrarla AB hukukunun üye devletlerin hukuk düzenlemelerinin üstünde yer aldığını vurgulamaktadır (Hausmann 1997). Bu yüzdendir ki Fransa, İrlanda, Belçika, Almanya,

Avusturya, Portekiz gibi bazı devletler Anayasalarında düzenlemeler yapmak zorunda kalmışlardır (Kimmel 1996).⁹

AB hukuku üye devletler hukukunun üstündedir (Kahl 1992). Üye devletlerin mahkemeleri de AB hukukuna uymak zorundadır. İhtilaf vukuunda AB hukuku geçerli olacaktır. Bu konuda üye devlet anayasa mahkemelerinin zaman zaman direndikleri, ancak daha sonra AB hukukunun üstünlüğünü kabul ettikleri görülmektedir.¹⁰ Milli mahkemeler hiçbir şekilde AB'nin hukuki tasarruflarını kontrol etme ve onları geçersiz ilan etme yetkisine sahip değildir. Hukuk metninin AB hukukuna aykırılığı meselesi sadece ABAD'nın yetkisindedir.

Amsterdam Anlaşması ile Topluluk hukukunun üstünlüğü konusu bir adım daha ileri götürülmüştür. Uluslararası hukuk hükümlerinin normal yolla, yani ülkelerin iç hukuk mekanizmalarından geçerek değil; AB içi bir hukuki metinle ya da bu hukuk metni AB hukuku hükmü haline getirilmek suretiyle yürürlüğe girmesi tartışılmaktadır.

a) Kaynakları

AB hukuku devletler hukukunun bir bölümüdür. Kaynakları devletler hukuku, devletler gelenek hukuku ve hukukun genel ilkeleridir (Koenig 1996: 74).

AB hukuku; 1. Kurucu antlaşmalar, bunların ek ve protokolleri ile değişiklikleri ve üyelik antlaşmalarından oluşan birincil mevzuattan, 2. Hukukun genel ilkeleri, örf ve adet hukuku; uluslararası antlaşmalar, yönetmelikler ve uygulama yönetmelikleri, yönergeler/AKÇT tavsiyeleri/genel ve özel kararlardan oluşan ikincil mevzu-

9 Yazılı bir Anayasası olmayan İngiltere, European Communities Act ile herhangi bir yasama faaliyetine gerek olmadan AB hukukuna tabi olmuştur. Federal Alman Anayasasının 24., Hollanda Anayasasının 92., Danimarka Anayasasının 20. maddeleri yetkilerin uluslararası örgütlere aktarılmasına müsaade ederken, Belçika Anayasasının 25. maddesi kuvvet kullanımının aktarılmasını mümkün kılmaktadır. Fransız Anayasasının 88-1/88-4. maddelerinde 1992 yılında imzalanan AB Antlaşmasının gereklerini yerine getiren değişiklikler yapılmıştır. İrlanda Anayasasının 29., Belçika Anayasasının 168., Federal Alman Anayasasının 23,28 ve 88., Avusturya Anayasasının 23a-23f ve 73., Portekiz Anayasasının 7, 15, 166 ve 200. maddelerinde de benzer değişiklik yapılmıştır (Kimmel 1996).

10 Mesela, Fransa'da Conseil d'Etat 1.3.1968 tarihli bir kararında Topluluk hukukunun üstünlüğünü reddetmiştir. Bu kararın dayanağı olarak, Fransız anayasa hukukuna göre hiçbir mahkemenin yürürlüğe giren bir yasanın anayasaya aykırılığını inceleyemeyeceği gösterilmiştir. Ancak aynı mahkeme 20.10.1989 tarihli bir kararıyla Topluluk hukukunun üstünlüğünü kabul etmiştir. Mahkemenin bu seferki gerekçesi, yapılanın anayasaya uygunluk denetimi değil, yasanın Topluluk hukukuna uygunluğunun kontrol edilmesi olduğu şeklinde olmuştur. İngiltere ise 1972 tarihli European Communities Act ile Topluluk hukukunun ülke içinde de doğrudan yürürlükte olduğunu, ihtilaf halinde İngiliz hukukunun önünde yer aldığını kabul etmekle birlikte bunun ;"Sovereignty of Parliament" ilkesi gereğince daha sonraki parlamentoları bağlamayacağını ifade etmiştir. Ancak pratikte mahkemeler parlamentoyu anlaşmanın sadık tarafı kabul ederek, bu problemi çözmektedirler. Fordlar kamarası da birçok kararında Topluluk hukukunun üstünlüğünü kabul etmiştir (Nicolaysen 1991: 45-47).

attan, 3. Üye devletler arasındaki anlaşmalardan, 4. Üye devletlerin Konsey bünyesinde toplanan temsilcilerinin kararlarından, 5. AB hukukuna varlık kazandıran sözleşmelerden oluşur (Koenig 1996: 5-10).

AB hukuku bakımından birincil (primer) ve ikincil (sekundar) hukuk ayrımı yapılmıştır (Koenig 1996: 74). AKÇT, Euratom ve AET antlaşmaları ile Avrupa Tek Senedi, Masstricht (AB) gibi antlaşmalarla bunlarda yapılan değişiklikler AB'nin anayasası mahiyetindedir (Pfetsch 1997: 122). AB anayasasının ülke anayasalarına göre önemli bir özelliği esnekliğidir. Organlar vasıtasıyla ve ülke anayasalarına nazaran daha kolay biçimde değiştirilebilir.

Birincil hukuk kaynakları üye ülkeler hukukunun üstündedir. Buna karşılık, AB organları tarafından yapılan yasama faaliyetlerinin (ikincil hukuk) üstünlüğü konusunda farklılıklar vardır.¹¹ Bunlar üçe ayrılabilir: Yönetmelikler, yönergeler ve kararlar.

1) Yönetmelikler (Regulations-Verordnungen)

(AKÇT Antlaşmasında Genel Kararlar) AB kurumlarının millî hukuk sistemlerine müdahale etmesine en çok imkân tanıyan yasama araçlarıdır. İsimlendirilmelerinin aksine, kanun muadili hukuk metinleridir. Bütün üye devletler için eksiksiz ve aynı biçimde geçerlidir. Üye ülkeler mevzuatına eklenmesine gerek olmaksızın doğrudan uygulanabilir. Millî hukukun üstündedir. Üye devletler, onların İdarî kurumları ve mahkemeleri doğrudan bunlara tabidir. Yönetmelikler ağırlıklı olarak konsey, nadiren de Komisyon tarafından çıkarılır. AP tarafından yasalaştırılmadığı için demokratik meşruiyetten mahrumdur.

2) Yönergeler (Directives-Richtlinies)

(AKÇI" Antlaşmasında Tavsiyeler) Konsey ya da komisyon tarafından çıkarılırlar. Mevzuatın tekleştirilmesine değil, uyumlaştırılmasına yöneliktir. Üye devletlerin millî geleneklerinin ve yapılanmalarının dikkate alınmasını sağlar. Sadece siyasi hedefleri bakımından bağlayıcıdır. Ancak bunlara ulaşma biçimi ve yönteminin seçimi millî mercilere bırakılır. Başka bir deyişle muhatabı vatandaşlar değil üye devletlerdir. Yönergeler üye devletlere belli bir müddet vermekte ve genellikle hiç ya da çok az bir hareket alanı bırakmaktadır. İstisnai hallerde, bir yönerge ABAD kararı ile doğrudan geçerlilik kazanabilir. Yani kişiler tabikata geçirme müddeti geçtikten sonra bir üye bu yönergeye göre dava edebilir (Koenig 1996: 86).

11 Burada yazılı asli ve tali hukukun yanında yazılı olmayan AB hukukun dan da söz edilebilir. Bu öncelikle kendisini AB temel hakları ve nadiren teamül hukukunda gösterir (Koenig 1996: 6).

3) Kararlar (Decisions)

(AKÇT Antlaşmasında Münferit Karar) Münferit durumları düzenlerler. Bu kararlarla, bir üye devlet ya da AB vatandaşı haklar ya da mükellefiyetler getirilebilir. Başka bir ifade ile kararlar, yönetmeliklerden farklı olarak münferittir ve yönergelerden farklı olarak da muhatap aldığı bölümlerin tamamı için bağlayıcı ve doğrudan geçerlidir. Millî devletler tarafından münferiden tatbik edilir. Kararlar da, yönergelerde olduğu gibi istisnai hallerde doğrudan geçerlik kazanabilir (Koenig 1996: 86).

Bunların yanında tavsiyelerden ve tavırlardan söz edilmektedir. Ancak bu kategoride yer alan hukuk kaynakları AB vatandaşları için bağlayıcı değildir. Bunlar esas itibariyle siyasi ve ahlâkî anlama sahiptir.¹²

AB'nin devletler hukukuna göre yaptığı anlaşmalar üye ülkeler bakımından geçerli iken, hepsi yürürlüğe koysa bile üye ülkelerin devletler hukukuna göre yaptıkları sözleşmeler prensip olarak AB'yi bağlamaz (Koenig 1996: 75). Bu husus, bilhassa Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bakımından önemlidir.

Üye ülkeler anayasalarında AB hukukunun bu özelliklerine uygunluğu sağlayacak değişiklikler yapmışlardır (Pfetsch 1997: 126-129). AB hukukunun devletler üstü olma niteliği, üye devletler ve vatandaşlar bakımından bağlayıcı hukukî düzenlemelerin belirli hallerde oyçokluğu ile de alınabilmesi karşısında özel bir önem kazanmıştır (Koenig 1996: 10).

AB hukuku, AB vatandaşlarına (üye ülke vatandaşlarına) serbest dolaşım ve ikamet, mahallî idareler ve Avrupa seçimlerine katılma,¹³ birlik organları ve kurumlarını AP'na şikâyet etme hakkı verir. Üye ülkeler, kendi devleti üçüncü ülkelerde temsil edilmeyen birlik vatandaşlarına kendi vatandaşlarına sağladıkları diplomatik (devletler hukukuna aykırı muamele halinde müracaat) ve büyükelçilik (hukukî, sosyal ve ekonomik) korumasını sağlamakla yükümlüdür (Koenig 1996: 123-124).

b) AB Yasama Süreci

İrade Konseydedir. Üç usul vardır: 1. Genel geçerliliği olan yasama tasarrufları için teklif usulü, 2. Avrupa Tek Senedinin getirdiği işbirliği usulü ve 3. AB Antlaşmasının getirdiği ortak karar usulü.

4) Teklif Usulü

Genel usuldür. Konseyle Komisyon arasında işbölümüne dayanır. Komisyon

12 Son zamanlarda, yönergeler yerine daha çok yönetmeliklerin çıkarılması teklif edilmektedir (Hellmann 1999: 7).

13 ABAD, İngiliz birimlerinin koloni Gibraltar'da oturanları 1994 AP seçimlerinde oy kullandırmama tutumunu, 18 Şubat 1999 tarihli kararıyla, 1. ilâve protokol 3. maddesine aykırı olduğuna karar verdi (Heydt 1999: 25-27).

teklif eder, Konsey işlem yapar. İnisiyatif hakkı Komisyondadır. Komisyonda tasarının kabulü için oy çokluğu yeterlidir. Pratikte AP'na da danışılır. Bazı durumlarda Ekonomik ve Sosyal Komitenin de görüşünün alınması zorunludur. Komisyon alınan görüşlerle birlikte teklifini tekrar Konseye gönderir. Burada Daimi Temsilciler Komitesi tarafından incelenir ve karara bağlanır. Bundan sonra Konseyin kabul etmesiyle yasama süreci tamamlanır. AB'nin 9 resmi dilinde kaleme alınıp, onaylandıktan sonra AB Resmi Gazetesinde yayımlanarak yürürlüğe girer.

5) Kurumsal İşbirliği Usulü (AT Antlaşması, Madde 189c)

İç pazar, sosyal politika, ekonomik ve toplumsal kaynaşma ile araştırma-geliştirme konularında uygulanır. Vergi, serbest dolaşım, işçi hak ve çıkarları konuları oybirliği ile diğerleri nitelikli çoğunlukla karara bağlanır (Borchardt 1995: 45). Süreç yine Komisyonun teklifi ile başlar. Teklif hem AP'na hem de Konseye iletilir. AP ilk müzakereden sonra Konseye görüşünü bildirir. Konsey bir ortak tasarı hazırlar ve bunu tekrar AP'na gönderir. AP üç ay içinde aşağıdakilerden birini yapar:

1. Konsey ortak tasarısını kabul eder ve Konsey de bunu kesin karara bağlar.
2. Görüş belirtmezse Konseyin tasarısını kabul etmiş sayılır.
3. Reddeder. Bu durumda tasarının Konsey tarafından kabulü için oybirliği gerekir.
4. Bazı değişiklikler önerir. Bunlar Komisyon tarafından kabul edilirse Konsey tadil edilmiş metni nitelikli çoğunlukla kesinleştirebilir. Komisyon reddederse ya da onun incelediği metinde değişiklikler yapılırsa oybirliği gerekir.

Bu usulde Konseyin yasama sürecinin durmasını sağlama imkânı vardır.

6) Ortak Karar Usulü (AT Antlaşması, Madde 189b)

Yine Komisyonun AP ve Konseye gönderilen teklifi ile başlar. AP teklif üzerinde ilk görüşmesini yapar ve görüşünü Konseye bildirir. Konsey bir ortak tasarı hazırlar. Bu tasarı Komisyonunki ile aynı ise oyçokluğu, değişiklik ihtiva ediyorsa oybirliği gerekir. Ortak tasarı ikinci kez görüşülmek üzere tekrar AP'na gönderilir. AP şu üç yoldan birini izler:

1. Ortak tasarımı kabul eder ya da hiç görüş bildirmezse Konsey tasarımı kesin karara dönüştürür.
2. Ortak tasarı metninde değişiklik yaparsa, Konsey ve AP temsilcilerinin eşit oranda katıldığı bir Uzlaşma Komitesi kurulur. Uzlaşma sağlanırsa bu metin kabul edilir.
3. AP ortak tasarımı tümüyle reddederse Konsey yine Uzlaştırma Komitesi kurulması yoluna gidebilir.

Bir uzlaşma sağlanamadığı takdirde, Konsey altı hafta içinde ortak tasarımı nitelikli çoğunlukla onaylayabilir. Ama AP üçüncü görüşmede metni tekrar salt çoğunlukla reddedebilir ve bu durumda teklif düşmüş olur. Bu halde AP'nun bir nevi veto hakkı vardır.

b) Hukuk Koruması

ABAD ve onunla bağlantılı Bidayet Mahkemesi tarafından yerine getirilir. ABAD danışma organı niteliğini de haizdir. AB'nin devletlerle ya da uluslararası örgütlerle imzalamak istediği sözleşmeler konusunda mütalaa verebilir. Bu mütalaaalar hukuken bağlayıcıdır.

ABAD antlaşmaların ihlaliyle ilgili davalara (AT Antlaşması, madde 169), iptal davalarına (madde 173) ve işlem eksikliği davalarına (madde 175) bakar. Tazminat (madde 178 ve 215/2), personel ihtilafları (madde 179) ve ara kararlar (madde 177) da ABAD'ın yetki alanındadır.

III. BİRLİK HUKUKU VE MAHALLİ İDARELER

A - Avrupa Birliğine Üye Ülkelerde Mahalli İdareler

AB ülkeleri çok farklı kültürel, sosyal, tarihi, İdarî özelliklere sahiptir. 5 farklı devlet tipinin mevcut olduğu görülmektedir: Federal Almanya, Avusturya ve Belçika gibi federal, İspanya, İtalya gibi bölge yönetimlerine ağırlık veren, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz ve İsveç gibi âdemi merkezîyetçi idari yapılanmaya sahip, Fransa, Yunanistan gibi üniter, Danimarka, İngiltere, İrlanda ve Finlandiya gibi üniter olmakla birlikte bölge ve belde idaresi arasında idari birimlere sahip olan devletler.¹⁴

AB literatüründe bölgeler, üye devletler ve AB'nden oluşan üç kademeli bir yapılanmadan bahsedilir. Mahalli idareler bir kademe olarak kabul edilmeyip, bölgeler içinde mütalâa edilir. Oysa İspanya, İtalya ve Belçika dışındaki devletlerde bölge yönetimleri bulunmamaktadır. Federal Almanya'da ise eyaletler bir nevi devlet niteliğini haiz bir İdarî kademedir.¹⁵

14 İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye'de mahalli idareler yapılanmasının son 2 yüzyılda geçirdiği değişimler ve bunlarda millî özelliklerinin etkisi konusunda bkz. Koçdemir 1999.

15 Eyaletler Almanya federalizminin, AB anlaşmalarındaki eyalet körlüğü sebebiyle yıkılmasından korkuyor. Meselâ, 1992 yılında yapılan katma değer vergisi oranının yükseltilmesinde eyaletlerin temsilcilerinden oluşan federal senato (bundesrat) devre dışı kalmıştı. Eyaletler gayretleri neticesinde Maastricht anlaşması ile, 23. madde ile konularını biraz olsun güçlendirmeyi başardı. Artık kendilerini ilgilendiren konularda federal hükümet yerine temsil edilebilecekler ya da temsil edildikleri bölgeler komitesi yoluyla etkileme imkânına kavuşacaklardı (Thránhardt 1998: 368). Ancak bu kazanımlar siyasî olarak marjinal niteliktedir. Diğer yandan bu durum mahalli idareler bakımından, temsilde zafiyet anlamına gelmektedir.

Üye devletlerin mahallî idare sistemleri arasındaki farklılıkları bu çalışma sınırları içinde ifade etmek mümkün değildir. Sadece konu ile ilgili Anayasa hükümlerine (Anayasa maddeleri parantez içinde verilmiştir) bakıldığında aşağıdaki hususlar tespit edilmektedir.¹⁶

1. Belçika'da beldeler mahallî nitelikteki görevleri yerine getirirler (m. 41). Ülke Almanca, Fransızca ve Felemenkçe konuşulan bölgeler ve iki dilli Başkent Brüksel'den oluşan 4 bölüme ayrılmıştır (m. 4). İllerin ve mahallî idarelerin sahip oldukları birimler kanunla belirlenir. Burada doğrudan seçim, bu birimlerin kanunlar çerçevesinde mahallî nitelikteki her konuda karar alabilmeleri, desantralizasyon, idari işleyişte şeffaflık, kamu yararının korunmasına yönelik denetim ilkeleri gözetilir (m. 162). Federasyon ve Agglomerationlar da Anayasada düzenlenmektedir (m. 165).

2. Danimarka'da mahallî idareler iller (amtskommuner) ve belediyelerden (kommuner) oluşur. Beldelerin görevlerini devletin denetimi altında otonom olarak yerine getirmeleri kanunla düzenlenir (m. 82).

3. Federal Almanya'da beldeler ve belde birlikleri (ilçeler) bütün mahallî görevleri tam yetkililik prensibi ve yerinden yönetim hakkı çerçevesinde yerine getirirler (m. 28, 106). Mahallî idarelerin mali otonomileri vardır.

4. Finlandiya'da tek mahallî idare birimi belediyelerdir. Belediye idaresinin başında landeshauptmann'ın bulunacağı, beldelerin halkın kendi kendini yönetmesi prensibine göre kanunla düzenleneceği, belde sınırlarının tespitinde Fince ya da İsveç dilini konuşanların aynı belde sınırları içinde kalmalarının, bu mümkün olmadığı takdirde bir belde içinde azınlık olarak kalanların en aza indirilmesinin gerektiği belirtilmektedir (m. 50-51).

5. Fransa'da departementler, beldeler ve deniz aşırı bölgelerin seçilmiş organları vasıtasıyla kendi görevlerini kendilerinin yerine getireceği, ancak departementler ve deniz aşırı bölgelerde atanmış hükümet memurlarının milli menfaatleri gözetebilecekleri, idare üzerinde denetim görevini yerine getirecekleri ve kanunların uygulanmasını gözetleyecekleri belirtilmektedir (m. 72).

6. Yunanistan'da idarede dekonsantrasyon prensibinin hakim olduğu, bölge yönetimlerinin yetki genişliğine sahip oldukları, (m. 101) mahallî hizmetlerin ilk kademesini kentler ve beldelerin oluşturdukları otonom mahallî idare birimleri tarafından yerine getirileceği, bunların karar organlarının seçimle göreve geleceği, mahallî idarelerin kendi aralarında birlikler kurabilecekleri, devletin mahallî idarelerin inisiyatif ve serbest faaliyetini zaafa uğratmadan denetim hakkı bulunduğu, görevlerini yerine getirebilmeleri için bu idarelere gerekli kaynakları sağlamak zorunda olduğu (m. 102) ifade edilmektedir.

16 Bkz. Kimmel 1996 ve MİGM 1999.

7. İtalya'da bölgeler, iller ve beldelerin görevleri kanunların sınırları içinde belirlenir (m. 114). Bölgeler, Anayasada belirlenmiş ilkeler çerçevesinde yerinden yönetim hakkına sahip olan idari birimlerdir (m. 115). Sicilya, Sardinya gibi bölgelere ayrıca otonomi verilmiştir (m. 117). Bölgelerin önemli yetkileri vardır. Mali otonomileri bulunmakta, görevlerini kendi gelir kaynakları ve merkezi idarenin vergi gelirlerinden aldıkları paylarla yerine getirmektedirler. Bilhassa geri kalmış güne} için mali tevzin yapılabileceği belirtilmektedir (m. 118-119). Bir bölge komiseri bölgelerin faaliyetlerinin kanunlara ve kamu yararına uygunluğunu gözetir (m. 121-123). İl ve belediyeler Anayasanın 128-133 maddelerinde düzenlenmiştir. Buna göre, iller ve belediyeler yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Merkezi idare ve bölgelerin görevleri de desantralizasyon ilkesi gereği bunlara aktarılır. Bunlar bölgelerin denetimi altındadır.

8. Lüksembourg'da beldeler otonom yerinden yönetim birimleridir. Beldeler belde meclisi, belediye başkanı ve meclisin arasından seçilen Schöffenkolegium tarafından yönetilir. Beldelerin Kralın onayını almak kaydıyla vergi koyma hakları bulunmaktadır. Kralın belde meclisini fesih yetkisi de bulunmaktadır (m. 107).

9. Hollanda'da da il ve beldeler ancak kanunla kurulup kaldırılabilir, bunların bütçelerinin düzeni ve uygulaması kendilerine bırakılmıştır. İllerin başında toplantıları kural olarak halka açık olan meclisler bulunmaktadır. İllerde ayrıca Kralın temsilcisi (komiser) de idareye dahildir. Beldelerde ise belediye başkanı ve belde temsilcisi vardır. Komiser ve belediye başkanı aynı zamanda meclislerin de başkanlarıdır. Bunlar kralın onayı ile atanırlar (m. 123-126).

10. Avusturya'da beldeler hem mahalli nitelikli hem de merkezi idareye ait aktarılmış görevleri yerine getirirler. İlk gruba giren görevlerinde yerinden yönetim hakkına sahiptirler (m. 115-120).

11. Portekiz'de mahalli idareler anayasa, kanun ve diğer mevzuat dahilinde norm belirleme yetkisine sahiptir. Ademi merkezîyet prensibi hakimdir. Mahallî idare birimleri köyler (parishes), belediyeler (municipalities) ve İdarî bölgelerden (administrative regions) oluşur, (m. 6, 237-254, 263-265).

12. İsveç'te mahallî idarelerin temel birimleri belediyeler ve il meclisleridir. Bunlar seçilmiş karar organları vasıtasıyla yönetilir ve vergi koyabilirler, (m. I <7>) Merkezi idare görevleri beldelere, derneklere, birlik ve vakıflara aktarılabilir. Beldelerin karar alma alanları diğer idari birimlerin karar alma alanlarıyla sınırlıdır (m. XI <6,7>).

13. İspanya'da devlet toprakları beldelere, illere ve diğer otonom idari birimlere ayrılır, bunlar kendi menfaatlerini gerçekleştirmede otonomi hakkından istifade ederler (m. 137). Beldelerin organları, seçimle belirlenen belediye başkanı ve mec-

listir. İller, devlet görevlerini yerine getiren tüzelkişiliği haiz idare birimleridir. Beldeler illerin içinde yer alır. Adalar için özel yönetim usulleri mümkündür. Bu birimlerin bütçeleri esas olarak kendi gelir kaynakları, merkezi idarenin topladığı vergilerden aldıkları paylar ve diğer gelirlerden oluşur (m. 140-142).

14. Yazılı bir Anayasası bulunmayan İngiltere’de mahalli idareler (bölgeler, bölge illeri, metropolitan belediyeler ve köyler) parlamento hakimiyeti altında yer alır. Mahalli idare organlarının üyeleri halk tarafından seçilmekle birlikte varlıkları Parlamento’ya bağlıdır. Parlamento bu organları feshedebilir ve yetkilerini sınırlandırabilir. Bu bakımdan İngiltere’de mahalli idarelerin anayasal yerinden yönetim hakları bulunmamaktadır. Belediye başkanı belde meclisinin kendi içinden seçilir.

15. İrlanda’da yazılı bir Anayasa bulunmakla birlikte, bu anayasada yerinden yönetim hakkı yer almaz. Mahalli idarelerin yapılanması İngiltere’deki gibidir. Belde meclisinin üyeleri halk tarafından seçilir. İdarenin başında “City manager” bulunur. Bunun politik bir gücü olmayıp sadece idari yetkileri vardır. Mahalli idareler diğer Avrupa ülkelerine nazaran daha dar bir görev alanına sahiptir.

Görüldüğü gibi, üye devletler arasında çok önemli farklılıklar söz konusudur. İhmal edilemeyecek farklılıkları bir yana bırakırsak, mahalli idareler yapılanmasıyla ilgili üç ana grup tespit edilebilir.¹⁷

1. Fransız modeli: (Fransa, İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz, Lüksemburg, Yunanistan) Bu modelde yerinden yönetim hakkı anayasada yer alır. Ancak, bu hakkın layıkıyla kullanılabilmesi için gerekli olan mali ve idari yetkiler merkezi idarenin elindedir. Devlet, mahalli idareler üzerinde hem yerindelik hem de kanunilik denetimi yapma hakkına sahiptir.

2. Anglo-Amerikan modeli: (İngiltere, İrlanda) Burada ilk modelin tersi geçerlidir. Yerinden yönetim hakkı anayasal bir hak değildir. Ancak, pratikte mahalli idareler ilk gruptan daha fazla otonomi ve bağımsızlığa sahiptir. Devletin denetimi ise esas olarak kanunilik denetimi ile sınırlıdır.

3. Orta ve Kuzey Avrupa modeli: (İsveç, Danimarka, Federal Almanya, Avusturya, Hollanda) Yerinden yönetim hakkı çok kuvvetlidir. Mahalli idare birimleri hem anayasal, hem idari, hem mali, hem de pratik olarak otonomi ve bağımsızlığa sahiptir.

B - Mahallî İdarelerin AB Hukukundan Etkilenmesi

Devletler üstü bir niteliği haiz olan ve hayatın hemen bütün alanları ile ilgili dü-

17 Başka bir sınıflandırma dual polity içinde ayrılma modeli (İngiltere), devlet idaresine dayalı entegrasyon modeli (Fransa) ve mahallî idareye dayalı entegrasyon modeli (Almanya) biçimindedir (Koçdemir 1999).

zenlemelerde bulunan AB hukuku mahallî idareleri çok yakından etkilemektedir. Çünkü AB hukukunun önceliği mahalli idareler bakımından da geçerlidir (Streinz 1991: 243). AB ile birlikte mahallî idarelerin üstündeki İdarî kademelere bir yenisi eklenmiş olacaktır. Yetkilerin dağılımında ve icra sürecinde dikkate alınması gereken aktörlerin artması, işleyişi daha da karmaşık hale getirecektir. Mahallî menfaatlerin temsili farklılaşacak ve zorlaşacaktır. Muhakkak ki yeni fırsatlar da ortaya çıkacaktır.

Tatbiki gerekli kanunların çok önemli bölümü mahallî idareler tarafından uygulanır.¹⁸ AB hukuku mahalli idareleri bazen (yabancılar için seçim hakkında olduğu gibi) doğrudan, bazen (çevre ve tabiat koruması, trafik ve ulaşım hizmetleri, gıda maddeleri standartları ve denetiminde olduğu gibi) dolaylı olarak etkiler. Mahalli idareler meslekî ehliyet belgeleri, diploma ve ruhsatların tanınması gibi genel düzenlemelere uymak zorundadır. Üye devletler arasında katma değer vergisi ve tüketim vergilerinin eşitlenmesiyle ilgili tedbirlerden etkilenirler. Belli şartları yerine getirdiklerinde (bu yüzden malî özerkliklerini sınırlandıran) Bölgeler Fonu, Sosyal Fon, Tarım Fonu gibi AB fonlarının kullanıcısı olabilirler.

Oysa, mahalli idarelerin mali konular, istihdam ve planlama hususlarında sahip oldukları otonominin mahiyeti ve seviyesi ciddi farklılıklar arz etmektedir. Bu bakımdan mahalli idareler hukuku sahasında bir ahenkleştirme ve asgari seviyenin temin edilmesi oldukça zor olacaktır (Mengi Kaplan :1).

AB Komisyonunun merkezi düzenlemeleri ahenkleştirme kararları ile ulusal normların karşılıklı tanınması stratejisini bırakmasından ve iç sınırların ortadan kalkmasından sonra kontrol süreçleri sınırlardan ülke içine doğru genişledi. AB 1980'lerden itibaren, mahallî idarelerin doğrudan etkilendikleri çok sayıda alanda kararlar almaya başladı. Çevre korumasıyla ilgili tedbirler bu konuda iyi bir misaldir: İçme suyu tedariki (Yönerge (Richtlinie) 80/778/EWG v. 15.7.1980, ABLEG Nr. L 299, S. 11), katı atık arıtımı (R1 91/156 EWG v. 18.9.1991 ABLEG Nr L78, S. 32 ve 94/31 EG v. 27.6.1994, ABLEG Nr. L. 168, S. 28) ve atık su arıtımı (RE 21.5.1991, ABLEG Nr. 135, S. 40) gibi konular yönergelerle düzenlenmiştir. Mahallî idareler kamu yapı ihalelerinde şeffaflığı sağlamaya yönelik yönergeye uymak ve belli bir miktarı (10 milyon DM) aşan yapı işlerini AB çapında ihaleye çıkarmak, katılan herkese ihale kararıyla ilgili gerekçeli bilgi vermek mecburiyetindedir. Nakliye koordinasyonu yönergesi ile yapı ihaleleriyle ilgili olmayan malların nakliyesi için de aynı hükümler geçerli kılınmıştır (Schmidt-Eichstaedt 1998: 334). Bu düzenleme mahallî idarelerin yatırım malları alımlarında da geçerlidir. Ancak münferit

18 Özerkliğin en fazla olduğu ülkelerden birisi olan Almanya için yapılan bir araştırma, tatbiki gerektiren kanunların % 70 ile % 85 arasında bir miktarının mahallî idareler tarafından uygulanmak zorunda olduğunu göstermektedir (Schmidt-Eichstaedt 1998: 330).

nakliyeler için konulan 400.000 DM sınırı yüksek olduğundan pratikte bu hüküm pek uygulanmamaktadır. Nihayet Konsey “gözetim yönergesi” (Schmidt-Eichstaedt 1998: 334) ile ihale ve nakliye konusundaki düzenlemelerin gerçekten uygulanıp uygulanmadığını takip etmek istemektedir. Millî devletler fonksiyonel bir denetim/gözetim mekanizmasını işletmek ve aykırı durumlarda Brüksel’i haberdar etmek zorundadır. Üye devletleri büyük koruma bölgelerini boşaltmakla yükümlü tutan Fauna-Flora-Habitat-Yönergesi de çevre koruma konusundaki örneklerden biridir.

Mahallî idareler bakımından bu yönergeler iç hukuk metni haline geldikten ya da belirtilen müddet dolduktan sonra bağlayıcı olmaktadır. Meselâ, 25 Temmuz 1985 tarihli belirli Kamusal ve Özel Projelerde Çevresel Etki Değerlemesi Hakkında Bakanlar Komitesi Yönergesi¹⁹ (85/337/EWG), Federal Almanya Meclisi tarafından, 5 yıl sonra, 1990 yılında bir kanun ile Alman hukukuna aktarılmıştır.

Mahallî idareler AB hukukunun gerek esas gerekse tali metinlerinin belirlenmesi süreçlerine aktif biçimde katılmamaktadır. Bu süreci, istişari bir birim olan Bölgeler Komitesi yoluyla etkileme imkânları da sınırlıdır. Bu sebeple AB mahallî idareleri dikkate almamakla itham edilir. Bölgeler Komitesinin isimlendirilmesi ve yetkileri de bunu gösterir. Maastricht Anlaşmasının 198 a-c maddesinde bölgeler çoğulculuğun, rekabetin, iş ve güç dağılımının, şeffaflığın, demokrasinin, mensubiyet şuurunun, sorunlarının çözümünün, entegrasyonun, politik kararların meşruiyet ve etkinliğinin... garantisini olarak görülür. Bir başka deyişle, AB beldeleri sadece idari bir kademe olarak görmekte, onları bir muhatap olarak kabul etmemektedir. Gerçi bu devletler üstü teşkilatların tabiatı icabıdır. Ancak sadece ekonomik alana sınırlı kalmayıp, müşterek bir Avrupa yaratmayı hedefleyen bir teşkilatın başarılı ve kalıcı olmasının yolu mahallî idarelerden geçmek zorundadır. AB politikaları kelime anlamıyla “bölgecilik” üzerinde yoğunlaşmaya devam ederse, ahenkleştirilmenin sağlanması ihtimali kadar, mahallî idarelerin güçlenmesinin engellenmesi tehlikesi de bulunmaktadır.

Mahallî idarelerin AB hukuku noktasında tamamen pasif bir durumda oldukları söylenemez. Mahallî idareler, AB sözleşmelerinde (EGW, madde 8b, 104a, 104b, 129b ve 198a) vurgulanarak ifade edilmektedir. Kararların mümkün olan azami ölçüde vatandaşa yakın süreçler içinde alınması ve entegrasyonun güçlendirilmesi amaçlanmaktadır. AB ülkelerinin kabul ettikleri subsidiyarite prensibi, Bölgeler Komitesi, Avrupa Konseyi Sınır Ötesi İşbirliği ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi yapılanmalar mahallî idarelere AB hukukunu etkileme imkânı vermektedir. Etkileme ve dikkate alınmanın etkinliğini karar alma süreçlerine katılım güvence altına

19 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 175/40, 5.7.1985, 3.3.1997 tarihli Bakanlar Komitesi kararı ile 97/11/EG değiştirildi, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L73/5, 14.3.1997.)

alır. Bu hak bugüne kadar mahalli idarelere verilmemiştir. Hatta, Komitenin ABAD’ a müracaat hakkı bile yoktur.²⁰

C - Mahallî İdareler ve AB

1) Avrupa Vatandaşlığı

Maastricht-Anlaşması ile bütün AB vatandaşları aktif ve pasif seçim hakkına kavuştu. Bu hak AB-Anlaşmasının 8-8. maddesi ile yürürlüğe konulan AB vatandaşlık hukukunun en önemli parçalarından birisidir: “Her Birlik vatandaşı ikamet ettiği üye ülkede, o ülkenin tabiiyetindekilerle aynı şartlarla aktif ve pasif seçim hakkına sahiptir” (madde 8b). Bu durum hem nicelik hem de nitelik bakımından önemlidir. Almanya’da diğer ülke tabiiyetindeki insanlarla ilgili aşağıda verilen bilgiler bunu ortaya koymaktadır:

TABLO: ALMANYA’DA YABANCILAR (31.12.1995 itibariyle)

Tabiiyet	Toplam	İkamet süresi	
		10 yıl	20 yıldan fazla
Avusturya	184.470	139.381	104.596
İtalya	586.089	417.009	279.270
Yunanistan	359.556	239.648	187.957
Portekiz	125.131	66.295	47.995
AB ülkeleri	1.595.704	1.044.922	740.171
Türkiye	2.014.311	1.260.654	654.387
Bosna, Hırvatistan, Yugoslavya, Makedonya, Slovenya	1.350.212	510.810	376.076
Polonya	276.753	59.044	15.608
Avrupa*	5.920.324	3.102.278	1.940.447
Toplam	12.644.833	6.948.121	4.429.136

Kaynak: Statistisches Bundesamt, 31.12.1995 itibariyle (Thranhardt 1998: 362) * BDT devletleri dahil

20 AT Antlaşmasının 230. maddesinin 2. fıkrasına göre, eyaletlerin, gerçek ve tüzelkişilerin aksine, ABAD’a dava hakkı bulunmadığı; ilgili maddede tahdidi bir sayım yapılarak sadece üye devletlerin belirtildiği, bu sebeple eyaletlerin ya da bölgelerin dava açamayacakları, buna karşılık dava açma hakkının 230. maddenin 4. fıkrasında yer alan, “her gerçek ya da tüzelkişi kendisini doğrudan ya da dolaylı ilgilendiren kararlara karşı dava açabilir” hükmü karşısında dava açma haklarının olup olmadığının tartışılabileceği, çünkü burada belirtilen tüzelkişilerin

Bütün üye ülkelerde mahallî idareler mevzuatı Maastricht Anlaşmasına uyumlu hale getirildi. Ancak farklılıklar da söz konusu. Meselâ, Almanya'da Baden-Württemberg eyaletinde AB vatandaşları belediye başkanı seçimi dahil bütün haklara sahip iken, Bayern eyaletinde (Fransa'da da olduğu gibi) bundan mahrumdur. Seçmen listelerinin belirlenmesi ile ilgili usul farklılıkları da fiilî katılımı etkilemektedir.

Ancak AB vatandaşı olmayanlar (bilhassa Türkler) için durum aynı derecede müspet değildir. Gerçi Hollanda ve İskandinav ülkeleri yabancılara da seçim hakkı vermiştir ama bu konuda alınan mesafe hâlâ sınırlıdır.

2) Tek Pazar

Avrupa entegrasyonu süreci mahallî idareler bakımından başka açılardan da günlük bir realite haline gelmektedir. Tek pazar, 1993 Maastricht 1997 Amsterdam anlaşmaları ve para birliği ile önemli mesafeler kat eden AB entegrasyonu hızla ilerlemektedir. AB sözleşmesinin dört hürriyeti bütün hayat alanları için geçerlidir ve geleneksel mahallî düzenlemeleri aşar. Almanya'da tek pazara geçişle ilgili 280 AB-düzenlemesinin 120'si mahallî idareler tarafından hayata geçirilmesi gereken düzenlemelerdi (Thránhardt 1998: 365). Bunlar eyalet ya da federal yasama süreciyle gerçekleştirildi. Mahallî idare tatbikatçıları tarafından o derecede hissedilmedi. Ama getirdikleri yeni hükümler hem mahallî idare karar ve icra organlarını hem de hizmet ve mükellefiyetlerin muhatabı vatandaşları etkilemektedir.

AB Sözleşmesinin 92. maddesi, ekonomik teşvikleri, mahallî yapı şartlarını ve arazi satışlarının rekabetin kontrolü bakımından AB hukukuna tabi kılmaktadır. 150'den daha az çalışanı ya da yıllık 15 milyon Euro'dan daha az cirosu olan işletmeler için basitleştirilmiş bir denetim usulü -minimis düzenleme söz konusudur (Thránhardt 1998: 365). Ama büyük işletmeler için durum farklıdır. Meselâ, Almanya'da Potsdamer Platz'da Daimler-Benz firmasına arazi satışına müdahale edilmiştir. Avrupa Birliği Adalet Divanı'nca % 2'nin üstündeki sübvansiyonlar yasaklanabilmektedir. AB böylece, AB Komiseri Karel van Miert'in vurguladığı gibi sübvansiyon yarışının saçma mantığını durdurmuştur (Thránhardt 1998: 365).

AB düzenlemeleri mahallî idare işletmeleri, içme suyu tedariki ve koruması, atık uygulamaları ile mimarlar, hukukçular, vergi danışmanları, eczacılar ve bütün

özel hukuk tüzel kişileri ile sınırlı olmayacağı ileri sürülmektedir. ABAD içtihatlarına göre 4. fıkraya göre, ancak davacı ilgili tedbirden doğrudan ve bizzat etkilendiğini ispat ettiğinde dava açabilir. ABAD, 30 Nisan 1988 tarihli veT-214/95 kararı ile Vlaams Gewest/Hollanda bölge yönetiminin, yaptığı mali yardımı AB hukukuna aykırı bulan AB Komisyonu kararına karşı açtığı iptal davasını reddetti. Ancak böylece ilgili mahallî birimin (bölge) dava açılabileceğini de kabul etmiş oldu (Tartseh 1999: 28-29). Buna göre a) millî hukuka göre hukukî şahsiyeti haiz elanlar, b) kendisini ilgilendiren tedbirlere karşı, c) bu konu devletin düzenleme sahasında değilse dava açabilir. Ancak bu konunun ABAD'a bir dava ile tescili, ABAD'da bekleyen davalar ve karar alma müddeti dikkate alındığında çok uzun sürecektir.

serbest meslek gruplarının rekabet hürriyeti bakımından da geçerlidir. Bunlar geleneksel olarak mahallî siyasette özel bir anlama sahipti. Meselâ, Almanya’da kamu hukuku tasarruf sandıkları ve eyalet bankaları, AB Antlaşmasınının 8k maddesi karşısında özel konularını kaybetmiştir (Lange 1992: 12). Enerji konusunda AB’nin düzenleme yapması mahallî idareleri derinden etkileyecek, mahallî idarelerin toplu taşıma gibi faaliyetlerini finanse ettiği imtiyazlar ortadan kalkabilecektir.

3) AB Programları

Mahallî idareler AB programlarının muhataplarıdır. Bu programlarda üç teşvik biçimi söz konusudur.

a) AB Altyapı Programı

AB Altyapı Programının geri kalan bölgelerin ve alanların desteklenmesine yönelik 5 öncelikli hedefi vardır.

Beş hedef şunlardır:²¹

1. Geri kalmış bölgelerin uyumu ve desteklenmesi,
2. Sanayileşme bakımından geri kalmış bölgelerin desteklenmesi,
3. İşsizlikle mücadele,

21 AB bölge politikasının ağırlık noktalarını şöyle ifade eder:

“Mümkün olduğunca eski sanayi yerleşim bölgelerinde, sanayi ve ticaret için arazi ve bina tedariki gibi, üretici faaliyetlerin oluşturulmasını ve geliştirilmesini sağlayan tesislerin desteklenmesi tedbirleri,

Uygun eğitim ve istihdam sistemleri, işletmecileri bilgilendirme merkezleri, yeni teknolojilerin tatbiki, müşterek hizmetler gibi, başta küçük ve orta boy işletmeler olmak üzere, yeni ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi tedbirleri (Bu tedbirlerin hedefi, o zamana kadar çelik endüstrisi, madencilik, gemi yapımı gibi tek taraflı olarak geri kalmış sektörlerde büyük işletmelerle yürütülen endüstrinin mal ve hizmet kabiliyetinin genişletilmesidir).

Yeni işletmelerin taşınması ve yerleşmesini sağlamak ve yeni ekonomik faaliyetler geliştirebilmelerini sağlamak için çevrenin ve endüstri bölgelerinin imajının iyileştirilmesine yönelik tedbirler (Kullanılmaz hale gelmiş arazilerin üretime dönük olmayan amaçlarla yeniden ıslahı, şehir merkezlerinin ve ihmal edilmiş semtlerin restorasyonu gibi uygulamalar bu tedbirler arasında yer alır),

Çoğunlukla zengin bir kültürel ve mimari mirasa sahip olan sanayi bölgelerinin değerlendirilebilir durumdaki turizm potansiyelinin, konaklama imkânlarının iyileştirilmesi, tanıtım ve eğitim tedbirleri yoluyla harekete geçirilmesine yönelik tedbirler,

Bu bölgelerdeki yaratıcı potansiyeli güçlendirmesi için araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin himaye edilmesi tedbirleri (yüksekokullar ile sanayi arasındaki ilişkilerin sıkılaştırılması, ciddi gelişme gösteren önemli sektörlerle ilgili eğitim faaliyetlerinin desteklenmesi ve mesleki eğitim tesislerinin himaye edilmesi gibi),

Sınır aşan işbirliğinin desteklenmesine yönelik tedbirler.” Bkz. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung an die Presse, Brüssel 1991 (Thranhardt 1998: 372)

4. Gençlerin meslek hayatına kazandırılması,
5. Tarımsal yapıların intibakı ve müşterek tarım politikası çerçevesinde kırsal alanların geliştirilmesi (Thranhardt 1998: 371).

Altyapı Programı uygulaması çerçevesinde, 1991 yılında Almanya'nın eski Doğu Almanya bölümü için 1991-1993 yıllarında uygulanmak üzere özel bir program başlatılmıştır. Kişi başına gelirin AB ortalamasının (% 25'ten daha fazla) altında olduğu bu bölge sürekli desteklenmektedir. 1994-1999 yıllarında toplam teşvik miktarı 13,56 milyon Euro'dur. Bu kişi başına 880 Euro demektir. Ayrıca, yarısı geri kalmış sanayileşmeden çok etkilenen bölgeler programı (EFRE), % 30'u uzun süreli işsizlikle mücadele programı (ESF), geri kalan % 20'si ise tarımsal yapıların intibakı programı (EAGFL) çerçevesinde kullanılmak üzere, balıkçılık sektörü için 83,5 milyon Euro verilmiştir.

Bu tür programlardan daha çok geri kalmış bölgelerin ve ülkelerin faydalanması gerekmektedir. Ne var ki uygulama her zaman buna uygun biçimde yürütülmemektedir. Diğer teşvik programlarında olduğu gibi, belirlenebilen kriterlere göre yeterli düzeyde olan alanların desteklendiği de olmaktadır. Meselâ, Hollanda'daki Flevoland ili, gelir seviyesi AB ortalamasının oldukça üstünde olduğu halde teşviklerden yararlanmaktadır (Thranhardt 1998: 371).

b) Özel Teşvik Programları

AB, genel altyapı programlarının yanında, çok sayıda özel teşvik ve model programları geliştirmiştir. Özel teşvik programları, herhangi bir sahanın tamamını kapsamadan değişik kriterlere göre uygulanmaktadır. Programların ağırlık noktasını, geliştirilmesi ya da uluslararası rekabet kabiliyetinin yükseltilmesi gereken belirli branşlarla ilgili sanayi politikası oluşturmaktadır. Bu sebeple, kamu birimleri ya da kamu yararına çalışan kuruluşlar nadiren bu programların muhatabı olmaktadır. Programlardan istifade etmede objektif kriterlerden çok, talep edenlerin gayretleri ve dinamizmi rol oynamaktadır. Münih gibi kendini iyi tanıtan ve iyi çalışan şehirler bu programlardan faydalanırken, kriterler bakımından daha lâyük diğer yerler devre dışı kalabilmektedir. AB, mahallî idareler arasındaki tecrübe alışverişine büyük önem atfetmektedir. Farklı ülkelerin mahallî idareleri arasındaki ilişkilerin geliştirilmesini ihtiva eden teklifler genellikle kabul görmektedir. Son zamanlarda Orta Avrupa ülkeleri de bu kapsama dahil edilmiştir.

c) Sınır Bölgelerini Destek Programları

Günümüzde çok sayıda hizmet uluslararası işbirliği ile yerine getirilmek zorundadır. Özellikle çevre ve kültür gibi konularda mahallî idareler tarafından gerçekleştirilen sınır ötesi işbirliği kuruluşlarının sayısı artmaktadır. AB, 1989 yılından beri, INTEREG programıyla üye ülkeler arasındaki sınır bölgelerini zayıf ekonomik ya-

pıların iyileştirilmesi, çevre, çalışma hayatı, sosyal ve kültürel entegrasyon ve teknik yardımı amaçlayan sınır ötesi işbirliği konularında desteklemektedir. Bu programdan istifade etmek için hazırlanan projenin en az % 50'sinin devlet ya da mahalli imkanlarla karşılanması gerekmektedir (Erogio 1995: 36). Polonya ve Çek Cumhuriyetinin Böhmen bölgeleri de bu inisiyatif kapsamına alınmıştır. 1994-99 yılları için INTEREG II programı yürürlüğe konmuştur. Ancak, bu konuda kat edilen mesafe arzu edilen noktanın gerisindedir.

Sınır ötesi işbirliği (Saar-Lor-Lux Birliği gibi) bölgeler ya da eyaletler arasında kurulan birlikler yoluyla olabileceği gibi, sadece (EUROGIO gibi) mahalli idareler arasında kurulan birlikler yoluyla da yapılabilir.

Saar-Lor-Lux Birliği Almanya, Fransa ve Lüksembourg'un sınır bölgelerindeki bölge ve eyalet yönetimleri arasında kurulmuştur.²² Birlik, müşterek tarihi, ekonomik ve kültürel temel üzerinde 1956 yılına kadar uzanan bir geçmişe sahiptir. Trafik, ekonomi, çevre koruması, kültür ve eğitim konularında işbirliği yapmaktadır. İlgili hukuki alt yapı devletlerarası anlaşmalar yoluyla temin edilmiştir.

Almanya-Hollanda sınırında kurulan EUROGIO, ekonomi, altyapı ve kültür gibi alanlarda sınır ötesi işbirliği yapmaktadır. 1958 yılında kurulmuştur. 105 belde ve ilçe bu birliğin üyesidir. Daha çok Almanya ve Hollanda'dan 64 politik temsilciden oluşan meclisi, kendi yönetim organları ile pek çok alanda hizmet vermektedir (Eurogio 1995). 8.000 km²'lik bir alana, yaklaşık 2 milyon nüfusa sahiptir. Avrupa birliği sürecinde sınır ötesi gençlik, aile, okul, lisan kursu, spor, müzik, kardeş şehir ilişkileri gibi programlarla etkin rol almaktadır. Birliğin finansmanı üye mahalli idare birimlerinin nüfus başı 0,58 DM hesabıyla ödedikleri aidatlarla sağlanmaktadır.

Almanya'nın doğu sınırında da Polonya ve Çek Cumhuriyeti İdarî birimleri arasında 3 ayrı AB-Bölgesi kurulmuştur (Thranhardt 1998: 373; Watterot 1992: 192).

Savaş zamanlarında en çok tahribata uğrayan ve istikrar bakımından da dezavantajlı durumda olan, bu sebeplerle de çoğu zaman ihmal edilen sınır bölgeleri Avrupa entegrasyonunun en önemli kazançlıları olarak gösterilebilir (Thranhardt 1998: 373). Ancak müspet tesirler otomatik olarak ortaya çıkmamaktadır. Her ne kadar sınırlar kalksa da millî devletler eski merkezlerini merkez olarak düşünme eğilimindedir. Bu tür eğilimlere iyi bir örnek, Almanya'nın Münster kenti ile Hollanda'nın Amsterdam kenti arasındaki demiryolu bağlantısının Gronau ve Enschede arasındaki 7 kilometrelik kesintisi gösterilebilir. Bu kesinti 1980 yılında millî demiryolu idareleri tarafından kararlaştırılmış ve bir türlü kaldırılamamıştır. Eurogio 1991 yılında bir fizibilite raporu hazırlamış ve bu kesintinin ortadan kaldırılması sonucuna varmıştı ama bu neticesiz kaldı (Thranhardt 1998: 373).

22 Das Parlament, Sayı: 18, 30 Nisan 1993, s. 2-17.

Dış ilişkiler üye ülkelerin hemen tamamında merkezi devletin yetkisi dahilinde olduğundan, sınır ötesi işbirliği konusunda merkezi idareler belirleyici olmaktadır. Daha çok teknik ve kültürel sahalarda gerçekleştirilen sınır ötesi işbirliği teşkilatlarının özel hukuk hükümlerine göre mi, yoksa kamu hukuku hükümlerine göre mi teşkilatlanacakları sorusu önem kazanmaktadır. Mahalli idareler, getirdiği kolaylıklar sebebiyle özel hukuk hükümleri temelinde işbirliğini tercih etmektedirler.

4) Bölgeler Komitesi

Maastricht Antlaşması ile kurulan Bölgeler Komitesi Mart 1994'den beri faaliyettedir. Kuruluş amacı, karar alma sistemine üye ülkelerin hükümet seviyesi altındaki birimlerin de etkide bulunmalarını sağlamaktır. KONSEY ve Komisyona istişari görüş bildiren. AB Antlaşmasınının 198. maddesine göre bağımsız olan Komite "Birliğin genel menfaatleri" temelinde çalışır. Bölge politikası, sınır aşan alt yapı ağları, sağlık, eğitim, gençlik ve kültür gibi konularda görüş bildirir. 8 uzmanlık komisyonu ve 4 alt komisyona ayrılmıştır. Teknik ve ayrıntılı çok sayıda rapor yayınlamakla birlikte, karar alma yetkisi bulunmadığından kamuoyunda dikkat çekmemektedir. 4 yıl için seçilen bölge ve mahalli idare temsilcilerinden oluşur (Baltch 1997: 17). Temsilcilerin seçimi ile ilgili bir kriter yoktur. Temsilciler üye ülkeler tarafından seçilmektedir. Bunların 85'i bölge, 96'sı mahalli idare ve 41'i de il ve ilçe temsilcisidir (Thranhardt 1998: 368). Yukarıda da belirtildiği gibi, temsilcilerin belirlenmesi²³ ve bunların dile getireceği menfaatlerin niteliği konularındaki karmaşıklık, Bölgeler Komitesinin istişari bir organ olarak bile etkinliğini azaltmaktadır (BPB 1995: 18). Almanya eyalet temsilcileri ile Yunanistan'ın küçük belde belediye başkanları, İspanya gibi federalizm yanlıları ile Fransa ve İngiltere gibi merkeziyetçi yapılanmaya sahip ülke temsilcilerinin yan yana olması Komitenin çalışmalarını olumsuz yönde etkilemektedir. Komitenin ve mahalli idare birliklerinin ABAD'nda dava açma hakları bulunmamaktadır.

15-16 Mayıs 1997 tarihlerinde, Amsterdam'da bölge yönetimleri temsilcileri, belediye başkanları ve mahalli kurum temsilcilerinden oluşan yaklaşık 300 temsilcinin iki günlük toplantısını müteakip yayınladıkları "Amsterdam Bildirgesi" ile subsidiyarite prensibinin titizlikle uygulanması ve Bölgeler Komitesine daha fazla yetki verilmesi talep edilmiştir. Temsilciler modern bir Avrupa'nın aşağıdan yukarıya doğru inşa edilmesi gerektiğini, mahalli idarelerin vatandaşları yarının Avrupasına götürecek köprüler olduklarını dile getirmiş ve Bölgeler Komitesine daha fazla yetki verilmesini istemişlerdir. Sadece kültür politikası, altyapı fonu, eğitim, halk sağlığı, Avrupa yol ağları konularında istişari bir fonksiyona sahip olan Bölgeler Komi-

23 Meselâ, Almanya'nın 24 temsilcisinin 21'i federal devlet tarafından, sadece 3'ü mahalli idareler tarafından belirlenmiştir. Bunlar da ilçeler birliği, belediyeler birliği ve kent ve belediyeler birliği tarafından seçilmektedir.

tesinin, gelecekte istihdam, mesleki eğitim, sosyal politika, çevre ve enerji konularında da görüş bildirmesi ve bu zamana kadar olduğu gibi sadece Bakanlar Komitesi ve Komisyonu değil, aynı zamanda AP'nu da etkileme imkânına kavuşturulması üzerinde durmuşlardır. Bölgeler Komitesi ve mahalli idarelere ABAD'na dava açma yetkisinin verilmesi, subsidiyarite prensibinin netleştirilmesi de istekler arasında yer almıştır.

5) Subsidiyarite Prensibi

Katolik sosyal öğretilerinden kaynaklanan subsidiyarite prensibi, kamu hizmetlerinin daha etkin ve daha demokratik olan mahalli düzeyde yerine getirilmesini öngörür. Kamu hizmetleri prensip olarak vatandaşın en yakın olan İdarî birim tarafından yerine getirilmelidir. Bir hizmeti en alt seviyede ve vatandaşın en yakın İdarî birim tarafından ya hiç ya da etkin biçimde yerine getirilemediğinde, ancak o zaman bir üst kademe tarafından üstlenilmelidir. Gerek üye sayısı, gerek üstlendiği fonksiyonlar ve gerekse Brüksel'de istihdam ettiği devasa bürokrasisi ile AB, merkezîyetçi bir modelle fonksiyonunu yerine getiremez hale gelmiştir. AB içinde bir görev ve yetki dağılımının yapılması ve AB amaçlarının gerçekleşmesinde ve demokrasinin devam ettirilmesinde milli devletlerle birlikte mahalli idarelerin de rol almaları gerekli hale gelmiştir. AB ve milli devletler ancak mahalli düzeyde yeterli etkinlik ve demokratiklik içinde yerine getirilemeyen hizmetler konusunda görev almalıdır. Montesquieu'nün sözleri başka türlü söylenirse "AB tasarrufunun zorunlu olmadığı hallerde, AB hiçbir zaman tasarrufta bulunmamalıdır." Bu tasarruf tabii olarak sadece AB hedefleri için gerekli tedbirler bakımından geçerli olacaktır (Koenig 65). Bu sebeple, Maastricht Anlaşmasında subsidiyarite prensibi kuvvetli bir şekilde vurgulanmıştır. 1997 Amsterdam Antlaşmasının 9. bölümünde de subsidiyarite düzenlemeleri yer almıştır.

Ancak, bu etkinliğin nasıl, kim tarafından ve hangi kriterlere göre tespit edileceği meselesi ortaya çıkmaktadır. Gerçi AB, bir konuda görev alması için gereklilik ve etkinlik prensiplerinin ikisinin bir arada gerçekleşmesi gerektiğini kabul etmektedir. Ancak bu kriterlerin uygulanması farklı hizmet kabiliyetine ve imkânlarına sahip 15 ülkenin mahalli idareleri bakımından oldukça zordur. Mahalli idarelerin bu ilkeler uygulanırsa bile önemli yetki kayıplarına uğrayacakları söylenebilir.

AP çözüm için AB anlaşmalarının uygulanmasını istemektedir. Buna göre, AB sadece üye ülkelerin kendisine aktardığı yetkiler temelinde çalışmalı ve üye ülkelerin kendi içlerinde yetki dağılımına müdahale etmemelidir. Subsidiyarite ilkesi, anayasal bir hukuk normu olarak sadece Birliğin organlarını bağlamak ve bu organlar yasama faaliyetlerinde bu prensibi göz önünde bulundurmalıdır. AP, Komisyonun bağlayıcılık derecesi daha az olan hukuk normlarının ortaya konulması şeklindeki teklifine de endişe ile bakmaktadır. AP'na göre, bu strateji ile karmaşık ve flu bir hu-

kuk sistemi oluşturulacaktır. Komisyon tarafından temsil edilen Birliğin daha dar kapsamlı, ancak daha iyi işleyişi ve sadece etkilemeyi hedef alan çalışmalar yapması ilkesinin her geçen gün daha da artan doküman hazırlıkları ile bağdaşmadığı, 1996 yılında 13 Yeşil Kitap, 2 Beyaz Kitap, çok sayıda rapor, aksiyon programı ve görüşün yayınlandığı, bunun da korku verdiği belirtilmektedir.²⁴

Netice olarak, AB subsidiyarite prensibini mahalli idarelerin yerinden yönetim hakkı çerçevesinde yaygın anlamıyla almamaktadır. Birliğe göre, subsidiyarite ilkesinin uygulanmasında üye devletlerin yetkileri bakımından bir belirleme yapılmalıdır. Bir görev ancak devletler düzeyinde iyi bir şekilde yerine getirilemiyorsa, Birliğin düzenleme sahasına dahil edilmelidir. Buna karşılık, üye devletlerin kendi içindeki güç dağılımı konusunda bağlayıcı kararlar alınmamalıdır. Bu noktada Birliğin mahalli yerinden yönetim ilkesini ve subsidiyarite prensibini çevre, ekonomi, alt yapı, kültür, standartlar kadar önemli görmediği söylenebilir. Bu prensibin uygulanmasının Birliği tekrar millî düzenlemelere ve bazı alanları bütünleşme süreci dışında tutmaya götürmesinden endişe edilmektedir.

6) Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

1988 yılında yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, her ne kadar Avrupa Konseyi tarafından hazırlanmış olsa ve tarafları arasında (içlerinde Türkiye'nin de bulunduğu) Birliğe üye olmayan ülkeler bulunsa da AB hukukunu yakından ilgilendirmektedir. Şart, mahalli idarelere politik, mali ve idari özerklik getirmekte ve bu özerkliklerle ilgili olarak, hukuki, anayasal garantileri ihtiva etmektedir. Şart, AB üyesi ülkelerin tamamı tarafından yürürlüğe konulmamıştır.²⁵ AB tarafından da imzalanmadığı için AB hukuku mahiyetinde değildir (Schmidt-Eichstaedt 1998: 335). Bu bakımdan, Şartın uygulanmasıyla ilgili meseleler uluslararası hukukun anlaşmalarla ilgili hükümlerine tabidir.

Burada, bazı ülkelerin sahip olduğu mahallî bizzat idare hakkı AB tarafından yapılan hukuk koyma faaliyeti ile kaldırılabilir mi? sorusu gündeme gelmektedir. Bu sorunun cevabı hayırdır. Çünkü, subsidiyarite ilkesi AB üyelerince Maastricht II-Anlaşmasında bağlayıcı bir ilke olarak kabul edilmiştir. Ayrıca bazı ülkeler bakımın-

24 MiBbrauch des Subsidiaritätsprinzips, Das Parlament, Sayı:22-23/1996, s. 17.

25 Şart, İrlanda tarafından 7.10.1997, İngiltere tarafından 3.06.1997 tarihinde imzalanmıştır. Şartın iç hukuk sürecinden geçirilmesinde de farklılıklar vardır. Şart İngiltere'de 1.8.1998 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Belçika ve Fransa henüz Şartı iç hukuk metni haline getirip yürürlüğe koymamıştır. Türkiye Şartı 21.11.1988 tarihinde imzalamış ve 1.4.1993 tarihinde yürürlüğe koymuştur. Şart hemen bütün ülkeler tarafından çekinceler konularak imzalanmıştır, bkz. <http://www.coe.fr/tableconvi/122t.htm> 16/9/1999. Bu husus, ülkemizin Şartı belli çekincelerle yürürlüğe koymasını Batı değerleri adına eleştirenler bakımından önemli olsa gerektir. Şartın metni için bkz. 3.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmî Gazete.

dan bu ilke, anayasal düzenin özüne dair bir husustur ve uluslararası hukuk anlaşmaları ile feda edilemez.

7) Diğer Etkileme Yolları

Yukarıda zikredilen ve eyalet ya da federal devletten geçen kurumsal yolun dışında mahallî idareler için değişik lobi imkânları vardır. Bunlar Brüksel'deki ya da Avrupa Parlamentosundaki kendi temsilcileri ya da AB bürokrasisi içindeki dahili lobi imkânlarıdır. AB'nin merkezîyetçi görüntüsü ve eurokrasi eleştirileri de mahallî idarelere yardımcı olmaktadır.

Avrupa mahallî idareleri Brüksel'de tamamını kapsayan bir birlikle temsil edilmektedir. Bu birlik (Avrupa Belediyeleri ve Bölgeleri Birliği) 1951 yılında Alman ve Fransız belediye başkanları tarafından Cenevre'de kuruldu. Bu birlik aynı zamanda mahallî idareler arasında sınır ötesi işbirliği Avrupa çerçeve şartlarının hazırlanmasında da önemli rol oynadı. Ancak teşkilat yapılarındaki ve menfaatlerdeki farklılıklar sebebiyle çiftçiler birliği COPA'dan daha az hareket kabiliyetini haiz gözüküyor. Aynı durum Avrupa Parlamentosu içindeki mahallî ve bölgesel siyaset yapan parlamenterlerin birlikteliği için de geçerli (Thranhardt 1998: 370). Burada Fransa'daki cumul olarak belirtilen birden fazla yerde görev alabilme sorun oluşturuyor. Bu durum bir yandan belli bağlantılara sebep olurken, bir yandan da sorumlu maliyetlere yol açmaktadır.

1991'den beri üç Alman mahallî idare üst birliği Brüksel'de müştereken temsil ediliyor. Bu durum Türk mahallî idareleri için de düşünülmelidir.

IV. GENEL DEĞERLENDİRME

A - AB'de Mahallî İdare Körlüğü

AB içinde farklı mali, hukuki ve sosyal yapılara sahip olan mahallî idarelerin müşterek bir hukuk sistemi içinde ahenkleştirilmesi, neticeleri ve uygulanma imkânları çok iyi araştırılması gereken bir dizi uzun vadeli önlem ve düzenlemelerin yapılmasını gerektirmektedir.

Eylül 1996 ortalarında Konrad Adenauer Vakfı öncülüğünde Alman Belediyeler Birliği, Beldeler Birliği, İlçeler Birliği ve politik ve akademik temsilcilerin katıldığı bir kongre neticesinde yayımlanan Petersberg Manifestosu (Koçdemir 1997: 51-53) bu konuda önemli tespitlerde bulunmaktadır. Bildirge mevcut durumla ilgili tespitlerle başlamaktadır: "Demokratik düzenimizin en önemli unsurlarından birisi olan mahallî yerinden yönetim, yüzyılımızın gerekliliklerinden biridir. Mahallî idarelerle ilgili ekonomik ve toplumsal şartlar, üç merkezi eğilim tarafından belirlenmektedir. Bu eğilimler; 7. Gündelik hayatın uluslararasılaşması, pazarların ve firmaların globalleşmesi, iş bölümünde yeni formların gündeme gelmesi, dünyanın

nırsız iletişimi mümkün kılan global bilgi ağları ile küreselleşmesi ya da global köy haline gelmesi, 2. Bölgeler arasında rekabetin her geçen gün daha da artması, 3. "Toplumun yeniden sorgulanmaya başlaması, ferdiyetçilik ile toplumsal dayanışma arasında çatışma, yeni sosyal şartlar altında beldelerin yeniden kimlik kazandırıcı bir fonksiyon kazanmalarıdır.

Bunlara paralel olarak, insanların karar alma süreçlerine katılımın ötesinde kendilerini ilgilendiren konuların belirlenmesinde ve uygulamaya konulmasında şekil ve muhteva bakımından çok daha kuvvetli biçimde etkileme istekleri artmaktadır." Daha sonra yerinden yönetim ilkesinin ağırlığını kaybettiği belirtilmekte ve sebeplerden biri olarak da "Avrupa Birliği tarafından yapılan düzenlemelerde, yerinden yönetim ilkelerinin çok az dikkate alınması gösterilmektedir. Bunun AB hedefleri bakımından olumsuz bir durum olduğu belirtilmekte, yerinden yönetim ilkesinin ve subsidiyarite ilkesinin hayata geçirilmesi, "Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Birleşmiş Milletler Sözleşmesi seviyesine yükseltilmesi" istenmektedir.

Yukarıda da görüldüğü gibi, Maastricht Antlaşmasından itibaren subsidiyarite ilkesinin hukuka dahil edilmesine rağmen, AB organları ve mekanizmaları itibarıyla resmen mahallî idareleri muhatap almamaktadır. Bölgeler Komitesi hem AB içindeki konumu itibarıyla, hem de üyelerinin belirleniş usulü itibarıyla mahallî yerinden yönetimin etkili bir sesi olmanın çok uzağındadır. Mahallî idarelere özerkliklerini ortadan kaldıran AB düzenlemeleriyle ilgili olarak ABAD'a gitme hakkı verilmemektedir. Buna mukabil, mahallî idare özerkliğini ilgilendiren konularda ayrıntılı AB düzenlemeleri her geçen gün artmaktadır.

B - AB'nin Meşruiyet Açığı

AB son yıllarda artan bir meşruiyet açığı içindedir. Bu konudaki eleştirilerin hedefi Avrupa anlaşması ve işbirliği değildir. Tam aksine, günümüzde dahili zafiyetleri ortadan kaldırmaya ve dışarıya karşı tek vücut olmaya yönelik bir trend (Avrupacılık) söz konusudur. Bu eğilim o kadar güçlüdür ki, artık marjinal gruplar bile (İspanya, İtalya, Belçika ve İrlanda'daki iç gerilimler bir yana) Avrupa içi değil, Avrupa dışı düşmanlara sahiptir (Thranhardt 1998: 374). Ama bunlara rağmen AB'nin menfi bir imajı vardır. Bu üç sebebe dayandırılabilir:

- Soğuk savaşın sona ermesiyle korunma ve dayanışma ihtiyacı azalmıştır. Bu durum millî normlarda yeni bir oryantasyona yol açmıştır. Buna göre, bir Avrupa halkı ve politik bir Avrupa diskuru (tartışma gündemi) muhtemel değildir. O halde Avrupa Parlamentosunun bir halk temsili organına dönüştürülmesi de mümkün değildir. AB vatandaşlarının aktif ve pasif seçim hakkına karşı bu görüş kullanılabilir.

- AB millî politikacıların, sıkıntıları izah etmek için yükledikleri savunmasız

bir günah keçisi haline gelebilmektedir. Bu durum başarısız politikacıların çok sevdikleri bir aklanma yoludur. Millî olarak teşkilatlanan ve satış artırıcı millî stereo tipler oluşturmayı tercih eden medya da bu tür eğilimleri üstlenmekte ve kuvvetlendirmektedir. Meselâ, savaştan sonra kendini kabul için gayret eden utangâç Almanya birden AB'nin finans şampiyonu olduğunu dillendirmeye başlamıştır. Helmut Kohl ABAD'nı "demokrasi ve kontrolden bağımsız bir mekan" olarak nitelemişti (Thrânhardt 1998: 374). Son yıllarda adı geçen mahkeme bilhassa sosyal siyaset alanında sıkça suçlanmaktadır.

- Bu tür eğilimleri güçlendiren bir başka husus da Konsey ve Komisyonun halka açık olmayan toplantı ve müzakere süreci ile medyada sadece temsili bir organ olarak gösterilen Avrupa Parlamentosunun iktidarsızlığıdır. Ama eleştirilerden en büyük payı Komisyon almaktadır. Komisyon kararlarının halkı dikkate almayan mükemmeliyeti, çoğunlukla millî menfaatlerin savunulmasına malzeme yapılmaktadır. Eleştiriler sonucunda Komisyon bölge ve mahallî idare meselelerine ilgi duymaya başladı.

Bütün bunlar AB'nin menfi imajını silmek için aşağıdan gelen bir meşrulaştırmaya, meseleleri çekirdeğinde ele almaya ihtiyacı olduğunu göstermektedir. Bu hem sembolik hem de esas bakımından geçerlidir. Böylece mahallî düzey AB düzenleme kademesinin benimsendiği ve millî hukukun AB hukuku ile çekiştiği bir alan haline gelebilir. Son zamanlarda güçlü biçimde dile getirilmeye başlanan subsidiyarite prensibinin daha fazla hakim olması talebine cevap verilmesi mahallî idarelerin ve mahallî idare birliklerinin AB ile birlikte yeni siyasi inisiyatifler üstlenmesini kolaylaştırabilir. Bu çerçevede AB içinde mahallî işbirlikleri önem kazanabilir. Bunların sembolik anlamı çok büyüktür. Hem mevcut ülkelerin hem de ileride üye olacak ülkelerin mahallî idareleri, gelecekte, bu zamana kadar olduğundan daha güçlü biçimde mahallî tecrübe alışverişinden faydalanabilir.

C - Mahallî İdareler İçin Avrupa Gereklilikleri

AB boyutu ve dünyaya açılma ile birlikte mahallî idarelerin içinde yer aldıkları ortam oldukça karmaşık hale gelmektedir. Bu hem yeni şanslar ve hem de yeni riskler anlamına gelmektedir.

Mahallî idarelerin uygulama yapacakları hareket alanı büyümektedir. Çünkü millî devletin ve AB'nin uygulama ve kontrol kabiliyetleri sınırlıdır. Gelecekte, AB hukuku gündelik İdarî realiteye daima daha güçlü biçimde etkide bulunacaktır. Çünkü bu nihaî hukukim ve AB Sözleşmesindeki dört hürriyetten -mallar, hizmetler, kişiler ve sermaye için serbest dolaşım hürriyeti- bütün hukuk alanları etkilenecektir. Mahallî idareler, millî hukuk ve AB hukuku içindeki hareket alanlarını ancak uygun hukukî ve siyasi imkânlarla sahip olduklarında kullanabilirler.

Mahallî idareler gelecekte üniter bir devlet siyasetinin icra organları olmaktan çok, mahallî işletmeler haline gelecektir. Küresel bağımlılık ve kenetlenme neticesinde mahallî dış politika önemli hale gelecektir. AB fonlarının kullanımı, Komisyon, AP, birlikler ve kanaat oluşturucularla millî sınırları aşan nitelikteki iletişim, diğer mahallî idarelerle ekonomik uygulamaları da içine alan daha özenli ve daha yakın ilişkiler, dünya çapındaki ekonomik gelişmelerin izlenmesi mahallî idarelerle ilgili siyasetin gerekli unsurları arasında yer alacaktır.

Ekonomik alanlarda bölgesel işbirliği önem kazanmaktadır. Bu, hem AB-Bölgeleri, hem de diğer bölgeler için geçerlidir. Sadece işletmeler arasında değil, aynı zamanda mahallî idarelerle işletmeler, işçi sendikaları ve diğer mahallî idareler arasında da yoğun bir işbirliği gerekmektedir. Burada metropol merkezleri ile çevreleri arasında işbirliği özel bir önem kazanmaktadır. Çünkü her iki tarafın da yeni dönemde başarılı olmaları için birbirlerine ihtiyaçları vardır.

V. TÜRKİYE BAKIMINDAN DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

AB üyeliği supranasyonalite sebebiyle başta hukuk olmak üzere devlet düzenimiz üzerinde de önemli değişikliklere yol açacak, belli konularda hakimiyetin Brüksel'e devrinin mahallî idarelerimiz üzerinde de önemli etkileri olacaktır. Bu etkilerin soğukkanlılıkla ele alınıp, gerekli düzenlemelere bu günden başlanması gerekmektedir. Bunların başında Anayasada millî devlet hakimiyetinin ve yetkilerinin transferine dair hüküm konulması gelmektedir.

Öncelikle, AB'nin üye devletler idare sistemlerini aynılaştırmak değil, ahenkleştirmek istediğinin bilinmesi lâzımdır. Bu bakımdan, Türk mahallî idareleriyle ilgili olarak, AB'nin çizdiği çerçeve iyi anlaşılmalıdır. Gaye mahallî idareler sisteminin bu çerçeve içine girer hale getirilmesi olmalıdır. Bunun haricinde, mahallî hizmetlerin iyi, etkin, imkân ve ihtiyaçlara uygun ve ekonomik biçimde yerine getirilmesine yönelik düzenlemeler tamamen millî özelliklere ve geleneklere göre yapılmalıdır. AB'ne intibak adına belli alanlarda sıkıntılarını henüz atmaya başladığımız şablonculuk yoluna asla gidilmemelidir. AB üyesi ülkelerin (bilhassa İngiltere ve Fransa'nın) millî gerekliliklerine aykırı buldukları hususlarda nasıl direndikleri gözden uzak tutulmamalıdır.

Bu genel değerlendirmelerden sonra, çıkarılacak somut sonuçlardan bazıları şunlardır:

I. Hukuki bakımdan;

a) Mahallî idareler mevzuatında seçimler, imtiyazlar, görevler, sübvansiyonlar, istisna ve muafiyetler, çevre koruması gibi alanlarda AB birincil hukuk kaynakları ile yönetmelik ve yönergelerine uygun değişiklikler yapılması,

- b) Subsidiyarite prensibinin uygulamaya konulması,
 - b) Gereksiz denetim ve gözetim uygulamalarının ayıklanması,
 - c) Doğrudan demokratik katılım usullerinin mümkün hale getirilmesi,
 - d) Özel idare ve köylerin daha demokratik bir yapıya kavuşturulması,
 - e) İstihdam usullerinde çağdaş gelişmelerden istifade edilmesinin sağlanması,
2. Mali bakımdan;
- a) Mahalli idare hizmetlerinde hizmet külfet algılamasını temin edecek değişikliklerin yapılması,
 - b) Mahalli idarelerin hizmetlerine halkın katılımının sağlanması, hizmet ile maliyeti arasında doğrudan bir ilişki kurulabilir bir mali yapının gerçekleştirilmesi,
3. Organizasyon bakımından;
- a) İdari yapılanmanın nüfus, ekonomik ve coğrafi yapı gibi faktörler temelinde farklılaşmasına müsaade edilip, şablon teşkilatlanmadan vazgeçilmesi,
 - b) Seçilmişlerle profesyonel yöneticiler arasında yetki ve görevlerin açıklığa kavuşturulması,
 - c) Meclislerin üye sayısının ve kalitesinin yükseltilmesi,
 - d) Mahalli idareler için standart kadro uygulamasına geçilip, kadro ihdası, derece unvan değişiklikleri, açıktan atama izinleri için merkezi idarenin kontrolünün asgariye indirilmesi,
 - e) Köylerin etkin bir yapılanmaya müsaade etmeyen mevcut yapılarının merkez köyler benzeri yapılanmalarla işler hale getirilmesi,
 - f) İlçelerin mahalli idare hüviyetine kavuşturulması,
4. Büyüklük bakımından;
- a) Optimum ölçeğin temin edilmesi, bunun için idari birim sayısının azaltılarak ölçek ekonomilerinden yararlanılması,
 - b) Hizmet bakımından optimum ölçeği temin etmede mahallî idare birliklerinden yararlanılması,
5. Diğer bakımlardan ise;
- a) Sınır ötesi işbirliği imkânlarının sağlanması,
 - b) Değişen şartlar karşısında bir mecburiyet haline gelen sosyal yardımlaşma ve dayanışma, işsizlikle mücadele gibi konularda mahalli idarelerin görevli ve etkin hale getirilmesi,

c) Mahalli ekonomik kalkınmanın teşvik edilmesinde mahalli idarelere gerekli araçların verilmesi gerekmektedir.

Mahalli idareler tabiatları ve sayılarının fazlalığı sebebiyle aşağıdan yukarıya doğru bir irade oluşumuna iştirak etme durumunda değillerdir. Millî düzeyde ve AB düzeyinde bunu gerçekleştirmeye yönelik gayretler illüzyondan ibarettir. Mümkün ve anlamlı olan, değişik türdeki danışma, temas ve lobi grupları yoluyla AB düzeyinde uzlaşmalar ve AB yetkili organlarındaki temsilciler yoluyla mahallî idareler ve AB arasındaki iletişimin sağlanmasıdır (Thranhardt 1998: 367). Bu noktada mahallî idarelere ve konu ile ilgili diğer kurum ve kuruluşlara önemli görevler düşmektedir. AB fonlarından istifade kısmında belirttiği gibi, menfaatlerin temsilinde gayri resmi yollar (tanıtım, lobi faaliyetleri, Brüksel’de temsilcilikler, diğer AB üyesi ülkelerle müşterek projeler) etkili olmaktadır. Bu gerçek, mahallî idarelerimizin geleneksel işleyişlerinin yanında, aynı zamanda uluslararası faaliyette bulunan birimler olmalarını gerektirmektedir. Bu faaliyetlerinin başarılı olması için mahallî idarelerin nitelik ve nicelik itibarıyla yeterli bir muhatap olmalarına bağlıdır. Bu noktada küçük belediyeler, köyler ve il özel idarelerinin çehrelerinin değişmesi mecburiyeti bulunmaktadır.

KAYNAKLAR

- ADLER, Katrin (1997) Mit konkreten Tatsachen ein vereintes Europa schaffen, in: Das Parlament, Nr. 13,21 Marz 1997, s. 20.
- BALTSCH, Barbara (1997) Mehr Rechte und Bürgernahe gefordert, Das Parlament, Sayı: 22- 23/1997, s. 17.
- BERGSTEN, C. Fred (1998), Expect a Big Euro and Start Transatlantic Planning, in: International Herald Tribune, 8.5.1998.
- BORCHARDT, Klaus-Dieter (1995) Topluluk Hukukunun ABC’si, Ankara.
- BPB (1995) Europäische Union, Informationen zur Politischen Bildung 213, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn.
- BULLMANN, Udo (Hrsg.) (1994) Die Politik der dritten Ebene. Regionen in Europa der Union, Baden-Baden.
- CZEMPIEL, Ernst-Otto (1999) Europa und Atlantische Gemeinschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/99,(12-21) s., 12
- DAS PARLAMENT (1993) Thema: Erogio Saar-Lor-Lux, Nr. 18, 30. April 1993.
- DAS PARLAMENT (1996) Thema: Mittelmeerpolitik der Europäischen Union, Nr. 35,23. August 1996.
- DAS PARLAMENT (1999) Thema: Europa als Wertegemeinschaft, Nr. 1-2,8. Januar 1999.
- DEHMEL, Susanne (1999) Europäische Perspektive für die Türkei, in: Das Parlament, Nr. 50-51, 10.17. Dezember 1999, s. 1.
- ERDMANN, Klaus (Hrsg.) (1995) Europäische Union, Heidelberg.

- EUROGIO (1995) Euregio: Das alltägliche Europa in der Praxis, Enschede/Gronau 1995.
- FALKNER, Gerda (1994) Supranationalität trotz Einsamkeit. Entscheidungsmuster der EU am Beispiel Sozialpolitik, Bonn.
- FAUL, Erwin (1997) "Eine Aufnahme der Türkei untergräbt die Legitimität und innere Sicherheit der EU", Internationale Politik und Gesellschaft, 4 (1997), s.446-450.
- HAUSMANN, Hartmut (1997) "Bricht das Unionsrecht das nationale Recht?", Das Parlament, 44-45 (1997), s. 18.
- HEINEMANN, Friedrich (1999) Eine Steuer für Europa?, in: EU-Magazin, Heft 11/1999, s. 30- 31.
- HELLMANN, Rainer (1999) Mehr Verordnungen statt Richtlinien, in: EU-magazin, 10/1999, s. 7.
- HELLMANN, Rainer (2000) Europa-Wohin?, in: EU Magazin, Heft 1-2/2000, s. 8-10.
- KALBFLEISCH-KOTTSEPER, Ulla (2000) Europäische Grundrecht-Charta. Dem Bürger zu Ehren, in: in: EU Magazin, Heft 1-2/2000, s. 20-24.
- HEYDT, Volker (1999) Grundrechtscharta der EU- Keine Notwendigkeit, in: EU-magazin, Heft 7+8/1999, s. 25-27.
- KAHL Wolfgang (1992) "Europäisches und nationales Verwaltungsorganisationsrecht", in: Die Verwaltung, 375 (1992).
- KARLUK, S. Rıdvan (1990) Avrupa Toplulukları ve Türkiye, İstanbul.
- KIMMEL, Adolf (Hrsg.) (1996) Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten, München.
- KNEMEYER, Franz-Ludwig (1989) Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, Baden-Baden.
- KOÇDEMİR, Kadir (1997) Avrupa Birliği Hukuku ve Mahallî İdareler, in: Beklenen Mahallî İdareler, Sayı: 40, Temmuz 1997, s. 43-55.
- KOÇDEMİR, Kadir (1999) Mukayeseli Mahallî İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye), in: Türk İdare Dergisi, Sayı: 424, Eylül 1999, s. 97-122.
- KOENIG, Christian/Andreas Haratsch (1996) Einführung in das Europarecht, Tübingen.
- KRAMER, Heinz (1997) Die EU-Mitgliedschaft Türkei ist wichtig für Europas Stabilität und Sicherheit, Internationale Politik und Gesellschaft, 4 (1997), s. 443-446.
- LANGE, Hans-Georg (1992) Europäische Gemeinschaft und kommunale Selbstverwaltung in Gefahr, in: Demokratischen Gemeinde, Mai 1992, Bonn, s. 10-18.
- MAHALLÎ İDARELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (1999) Dünyada Mahallî İdareler, Ankara.
- MAURER, Andreas (1997) "Demokratie in der Europäischen Union nach Amsterdam", Internationale Politik und Gesellschaft, 4 (1997), s. 425-442.
- MENGI KAPLAN, Ayşegül (?) Wendepunkt in der kommunalen Selbstverwaltungsgeschichte: Kommunale Selbstverwaltung in einer Supranationalen Organization- Europäische Union, Yayınlanmamış Doküman.
- NICOLAYSEN, Gert (1991) Europarecht I, Baden-Baden.
- PETERSBERGER MANIFEST, Europäische Perspektiven deutscher Kommunen, in: VOP, Nr. 10-11/1996, s. 31-32.
- PFETSCH, Frank R. (1997) Die Europäische Union: Geschichte, Institutionen, Prozesse, München.
- RANDZIO-PLATH, Christa (1999) Die Währungsunion zum Erfolg führen. Der Euro kommt zum richtigen Zeitpunkt, in: Das Parlament, Nr. 21-22, 21. /28. Mai 1999, s. 6.

- SAMLAND, Detlev (1999) Neue regeln starken das EP im Haushaltsverfahren. Mehr Kooperation statt Konfrontation, in: Das Parlament, NR. 21-22, 21 ./28. Mai 1999, s. 13.
- SCHÄFERS, Bernhard (1998) Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland/Mit einem Anhang: Deutschland im Vergleich europäischer Sozialstrukturen, 7., neu bearbeitete Auflage, Stuttgart.
- SCHMIDT-EICHSTAEDT, Gerd (1998) Autonomie und Regelung von oben, in: Wollmann, Hellmut/Roland Roth (Hrsg.) Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn, s. 323-337
- SCHUR, Ullrich (2000) Werteverfall und Stagnation, in: EU Magazin, Heft 1-2/2000, s. 7
- STREINZ, Rudolf (1991) Der Einfluß des europdischen Verwaltungsrechts aufdas Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten, in: Schweitzer (Hrsg.), Europäisches Venwaltungsrecht, 1991, s. 241-254.
- TARTSCH, Martin (1999) Klagebefugnis der Lander beim EuGH-Eine Phantomdebatte, in: EU- magazin, Heft 7+8/1999, s. 28-29.
- THIES, Martin (1995) Die Situation der gemeindlichen Selbstverwaltung im europäischen Einigungsprozess, Frankfurt/Main.
- THRÂNHardt, Dietrich (1987) Die europdische Dimension der allgemeinen Auslanderpolitik in den Mitgliedstaaten der EG, in: Zuleeg 1987, s. 25-31.
- THRÂNHardt, Dietrich (1998) Die Kommunen und die Europäische Union, in: Wollmann, Hellmut/Roland Roth (Hrsg.) Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn, s. 361-377.
- WATTEROT, Gerherd (1992) Grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Dreilnddeck CS-D- PL, in: Europa Kommunal, 16 (1992), s. 192-194.
- WERLE, Gerd (1999) Reformierte Finanzverfassung ohne grofie Überraschungen. Die Quadratur des Kreises: Mehr Beitragsgerechtigkeit erreichen, in: Das Parlament, NR. 21-22, 21 ./28. Mai 1999, s. 6.
- WIEDENFELD, Werner S.A.Volfgang Wessels (1991) Europa von A-Z, Bonn.
- WISDORFF, Eberhard (1999) Die demokratische komponente der Union gewinnt an Gewicht- Wo brauchen wir mehr-wo weniger Europa?, in: Das Parlament, Nr. 21-22,21 ./28. Mai 1999, s. 1.
- YETER, Enis (1990) Die Auswirkungen der europdischen Integration auf kommunaler Ebene, in: Türkisch Public Administration Anuual, Vol. 15-16, Ankara 1990, s. 201.

SON DÜZENLEMELERİYLE MEMUR YARGILAMA HUKUKU

H. Necdet ÖZEROĞLU*

GİRİŞ

Bilindiği gibi 4 Aralık 1999 tarihli 22896 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4483 sayılı “**Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**” memur yargılaması hukukunu değiştirmiş ve bu konuda yeni bir dönem açmıştır.

Daha önce memurların yargılanmaları konusunda ikili bir ayırım yapılmaktaydı. Bu ayırma göre memurun 3628 sayılı “**Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu**” na giren suçlarında değişik bir yöntem, “**Memurların Yargılanmasına İlişkin Yasa**”(Memurin Muhakematına Dair Kanunu Muvakkat) ya giren suçlarında ayrı bir yöntem uygulanmaktaydı. Biz bu araştırmamızda her iki yasaya giren suçlar açısından 4483 sayılı Yasanın irdelenmesini ve Memurların Yargılanmasına İlişkin Yasayla karşılaştırılmasını yapacağız. Memurlar açısından getirdiği yenilikler değerlendirilecek ve konunun yeni olması açısından uygulamaya ilişkin çıkabilecek sorunlar da belirlenmeye çalışılacaktır.

MEMURLARIN YARGILANMALARINA İLİŞKİN YASA İLE 4483 SAYILI YASANIN AMAÇ VE KAPSAMI

Memurların Yargılanmasına İlişkin Yasa 1913 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun yürürlüğe girmesinden önce memurların yargılanmalarına ilişkin 1870 tarihli bir Nizamname bulunuyordu. Bu nizamnamenin yerini alan ve geçici bir kanun olarak yürürlüğe konulan **Memurların Yargılanmasına İlişkin Yasa**, memur suçlarına ilişkin soruşturma ve yargılama yöntemlerini düzenleyen başlıca kanun olarak uzun süre yürürlükte kalmış ve “**Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**” tarafından yürürlükten kaldırılmıştır.

Çok eleştirilen ve memurların suç işlemleri halinde yargıdan kaçma yolu ola-

* Aydın Vali Yardımcısı

rak kullanıldığı iddia edilen bu yasanın hiç de öyle olmadığı çoğu uygulayıcı tarafından bilinmektedir. Ancak, yasanın Osmanlı Döneminden geliyor olması ve dilinin eskiliği ona hak etmediği bir şekilde yüklenilmesine neden olmuştur. Bu Yasa 1. maddesinde “Memurların memurluk görevlerinden doğan ya da görevlerini yaptıkları sırada işlenen suçlarından dolayı yargılanmaları görevi, aşağıdaki koşullar altında adalet yargılarına düşer,"demektedir. Yeni yasa 1. maddesinde, “memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlardan dolayı yargılanabilmeleri için izin vermeye yetkili mercileri belirtmek ve izlenecek usulü düzenlemek” amacını taşıdığını belirtmektedir. Burada en önemli fark, memurların görevleri sırasında işledikleri suçların artık kapsam dışı bırakılmasıdır. 4483 sayılı Yasanın 2.maddesinde “devletin ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanır” demektir. Memurların Yargılanmalarına İlişkin Yasa memurlardan söz etmekte iken 4483 sayılı Yasa memurların yanında diğer kamu görevlilerinden de söz etmektedir. Diğer kamu görevlilerinin kapsamının ne olduğu ileride yüksek yargı organlarının kararlarına kalmaktadır. Yasanın ikinci maddesindeki “ genel idare esasları” kavramının açıklanması sorunu bir ölçüde ortadan kaldıracaktır.

GÖREV SUÇU KAVRAMI

4483 sayılı Yasa Memurların Yargılanmalarına İlişkin Yasanın aksine, memurların görevleri sırasında işledikleri suçları kapsam dışında tutmuştur. Yasaya göre memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevlerinden dolayı işledikleri suçlar kapsam içerisinde kalmaktadır. Bu nedenle görevin tanımının iyi yapılması gerekmektedir. Ayrıca diğer kamu görevlilerinden neyin kastedildiği de belirlenmelidir.

Görevden doğan suç, memurların memuriyetleri nedeniyle ve görevleri dolayısıyla işlemiş oldukları suç olarak anlamak gerekmektedir. Görevden doğan suçlar yalnızca memurlar tarafından işlenebilir. Memur olmayan kişiler bu suçları işleyemezler. Ancak işlenmesine katılabilirler. Bu suçlar Türk Ceza Kanununun Devlet İdaresi Aleyhine İşlenen Cürümlere ilişkin ikinci babındaki suçlardır.

Görev yaparken işlenen suç, memurun görevini yaparken işlediği suçtur. Burada işlenen suçun görevle ilgisi araştırılmaz. Yalnızca görev yaparken işlenmiş olması yeterlidir. Bu tür suçlar eski yasanın kapsamı içerisindeydiler. Yeni Yasa bu tür suçları kapsam dışı tutarak memurları korumaktan vazgeçmiştir. Bu tür suçlar memur olsun olmasın herkes tarafından işlenebilecek suçlardır. Görev sırasında işlenen suçun eski yasaya göre kovuşturulabilmesi için suçun görevle ilgisinin araştırılmasına gerek kalmamaktaydı. Şimdi ise görevle ilişkisinin araştırılması gerekmektedir. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin ne zaman görevli olduğu konusu, bazı durumlarda kesinlikle saptanamamaktaydı. Yargıtay devlet memurlarının çalışma saat-

leri içinde ve çalışma yerlerinde buldukları sürece görevli sayılacakları yönünde görüş bildirerek bu sorunu çözmüştü. Şimdi yeni yasayla bu sorun ortadan kalkmış görünmektedir.

4483 sayılı Yasanın uygulanabilmesinin asıl koşulu, ilgilinin memur ya da diğer kamu görevlisi olması yanında, ortada bir suç bulunmasıdır. Türk Ceza Yasasında belirlenen suç fiillerini sadece memurların işleyebilecekleri ve herkesin işleyebileceği fiiller olarak ikiye ayırmak olasıdır. Memurların işleyebilecekleri suçlar da Türk Ceza Kanunu'nda 138, 179-181, 183, 186-187, 194,202-218,227-232,234- 248, 251,276, 281, 290, 294-297, 302-303, 305, 339-340, 352, 355. maddelerinde düzenlenmiştir. Bunların dışında diğer bazı kanunlarda da memurların işleyebilecekleri suçlar sayılmıştır. Buna göre; 6183 sayılı Kanununun 107. maddesi, 2942 sayılı Kanununun 31 ve 33. maddeleri, 1050 sayılı Kanununun 22. maddesi, 1918 sayılı Kanununun 26,39 ve 51. maddeleri, 237 sayılı Kanununun 16. maddesi, 298 sayılı Kanununun 136. maddesi, 6245 sayılı Kanununun 60. maddeleri memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından işlenebilecek suçları düzenlemiştir.

DİĞER KAMU GÖREVLİSİ KAVRAMI

“Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun”un uygulanabilmesi için iki koşulun gerçekleşmesi gerekecektir. Bu koşullar, failin memur ya da diğer kamu görevlisi olması ve suçun görevin yapılması sırasında işlenmiş olmasıdır.

Kanunun uygulanabilmesi için her şeyden önce suçu işleyen memur ya da diğer kamu görevlisi olması gerekir. Memur ve diğer kamu görevlisi olmayan kişiler hakkında bu kanunun uygulanması olası değildir. **“Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun”**un uygulanabilmesi için memur ve diğer kamu görevlisi olmak kesin olmakla birlikte, bu tanıma kimlerin girdiği, kimlerin bu kapsam dışında kalacağı açıklanması gereken bir konudur.

Mevzuatımızda memur, temel olarak Devlet Memurları Kanunu ve Ceza Kanunumuzda tanımlanmıştır. Anayasamızın 128. maddesinde de memur tanımı bulunmaktadır.

Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinde memur, “mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütülen aslı ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler, bu kanunun uygulanmasında memur sayılır. Yukarıda tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur sayılır” şeklinde tanımlanmaktadır.

Türk Ceza Yasasının 279. maddesine göre memur kapsamı daha geniş tutulmuştur. Buna göre; devamlı ve geçici surette yasama ile ilgili, yönetsel veya yargısal bir kamu görevini gören devlet veya diğer her türlü kamu kuruluşları memur ve müstahdemleri, sürekli veya geçici, ücretsiz veya ücretli, isteğe bağlı veya zorunlu olarak yasama ile ilgili, yönetsel, veya yargısal bir kamu görevi gören diğer kimseler memur sayılır. Görüldüğü gibi ceza kanununda memur, kamu görevlileri ve kamu hizmeti görenler olarak ikiye ayrılmaktadır. Yargıtay kararlarına göre kamu görevi, Devlet tarafından kamu yararı için gerçekleştirilmesi zorunlu olan yasama, yürütme ve yargı faaliyetlerini ifade etmekte; kamu hizmeti ise Devlet tarafından gönüllü olarak kendi çalışma alanı içine alınan işler için kullanılmaktadır.

Bununla birlikte **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun** hangi memurlara uygulanacağı konusunun yine TBMM'nin 8.8.1941 tarih ve 1255 sayılı açıklama kararı çerçevesinde değerlendirilmesi gerekeceği anlaşılmaktadır. Yasal bir nitelik taşıyan bu karara göre, bir görevlinin Memurin Muhakematı Hakkında Kanuna tabi olup olmayacağını saptayabilmek için o görevlinin Ceza Kanunu uygulamasında memur olup olmadığını belirlemek gerekmektedir. 279. madde gereğince Ceza Kanununun uygulanmasında memur olabilmek için ise kamu görevinde bulunmak gereklidir. Demek ki yeni yasanın diğer kamu görevlisi kavramından ceza kanunu açısından memur kavramını anlamak gerekecektir.

Sonuç olarak diyebiliriz ki, herhangi bir memur hakkında özel kanunlarda ayrı bir soruşturma yöntemi belirlenmemişse o memur ve diğer kamu görevlisi hakkında **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun** uygulanması gerekecektir.

Genel memur kavramı içerisinde bulunmakla birlikte Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun hükümlerinin uygulanamayacağı kamu görevlilerinin belirlenmesinin yararlı olacağı anlaşılmaktadır.

a- 1982 Anayasasının 145.Maddesinde Yazılı Kamu Görevlileri: Madde hükmüne göre Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu Üyeleri, Anayasa Mahkemesi Başkanı ve Üyeleri, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Sayıştay Başkan ve Üyeleri ile bunların Başsavcıları, Cumhuriyet Başsavcısı, Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Başkan ve Üyeleri; **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun** hükümlerine tabi olmayıp bunlar doğrudan Anayasa Mahkemesince yargılanırlar.

b- Hakimler Kanunu Kapsamındaki Görevliler: 2802 sayılı Yasanın 82. maddesi gereğince, Hakimler ve Savcılar için görevleri esnasında veya görevlerinden ötürü işleyecekleri suçlarla ilgili olarak Adalet Bakanının izninin alınması koşu-

luyla soruşturma yapmak ilgili mahkemelerin C.Savcılarına aittir. Aynı şekilde adli görevlerin yapılması sırasında Zabıta Amirleri işleyecekleri suçlarından ötürü Hakimler Kanunu hükümlerine tabidirler. Adliyelerde görevli diğer personel de 4483 sayılı Yasaya göre yargılanmayacaklardır.

c- 3628 Sayılı Kanun Uygulaması: 3628 sayılı Kanununun 17. maddesinde belirtilen fiillerin işlenmesi durumunda yeni yasa uygulanmayacaktır. Bu kanun uygulaması daha sonra ayrıntılı ele alınacaktır.

d- 5816 Sayılı Atatürk Aleyhine İşlenen Fiillerin Takibi Hakkındaki Kanun Hükümleri Uygulaması: Anılan Yasanın 4. maddesi gereğince yasa kapsamına giren suçlarla ilgili olarak genel hükümlere göre soruşturma yapılacaktır.

e- Evlendirme Memurlarının İşledikleri Suçlar: Evlendirme Yönetmeliğinin 56. maddesi ve Yargıtay Ceza Genel Kurulunun 9.2.1968 tarihli 1968/27 sayılı kararına göre evlenme ile ilgili olarak işlenen suçlar için doğrudan C.Savcılarınca soruşturma yapılacaktır.

f- Türk Ceza Kanununun 160. Maddesi Hükümü: Türk Ceza Kanununun 157. maddesinde tanımlanan “Cumhurbaşkanına Fiilen Saldırı” ve 159. maddesinde belirtilen “Türklüğü ve Anayasal Kuruluşları Tahkir (sövme)” suçlarını işleyenlerin yeni yasaya göre değil doğrudan c.savcılarınca işlem yapılacağı 160. maddede belirlenmiştir.

g- 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanunu Uygulaması: 1402 sayılı Kanunun 13, 14, 15. maddelerinde belirtilen fiilleri işleyenler hakkında anılan kanun hükümleri uygulanacaktır.

h- 2845 Sayılı Devlet Güvenlik Mahkemeleri Kuruluş, Görev ve Yargılama Usulü Kanunu Hükümleri Uygulaması: Anılan Yasanın 10. maddesine göre sayılmış fiilleri işleyenler hakkında **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun** hükümleri değil anılan yasa hükümleri uygulanacaktır.

i- 1750 Sayılı Üniversiteler Kanunu Uygulaması: Anılan Kanun kapsamındaki üniversite öğretim görevlileri ve memurları bu kanuna göre yargılanacaklardır. Kanunun 65. maddesi uygulanacak yöntemi tanımlamaktadır.

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ ÇALIŞANLARININ DURUMU

Yukarıda sayılan ayrılıkların yanında **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun** getirdiği tanımlarla KİT personeli konusuna yeni bir boyut getirmiştir. Buna göre Yasanın kapsam maddesinde, “...Devletin ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslı ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevli-

lerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar hakkında uygulanır...” denilmesi 233 ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler çerçevesinde değerlendirildiğinde KİT personelinin de bu yasaya göre yargılanmaları sonucunu doğurmaktadır.

22.1.1990 tarihli 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname'nin

3.maddesinde, “Teşebbüs ve bağı ortaklıklarda hizmetler memurlar, sözleşmeli personel ve işçiler eliyle gördürülür, dedikten sonra (b) fıkrasında teşebbüs ve bağı ortaklıklarda, devlet tarafından tahsis edilen kamu sermayesinin kârlı, verimli ve ekonominin kurallarına uygun bir şekilde kullanılmasında bulunduğu teşkilat, hiyerarşik kademe ve görev unvanı itibarıyla kuruluşunun kârlılık ve verimliliğini doğrudan doğruya etkileyebilecek karar alma ve uygulamayı denetleme yetkisi verilmiş asli ve sürekli görevler genel idare esaslarına göre yürütülür. Teşebbüs ve bağı ortaklıkların genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevleri; genel müdür, genel müdür yardımcıları, teftiş kurulu başkanı, kurul ve daire başkanları, müessese, bölge, fabrika, işletme ve şube müdürleri, müfettiş ve müfettiş yardımcılarını ile ekli I sayılı cetvelde kadro unvanları gösterilen diğer personel eliyle gördürülür. Bunlar hakkında bu kanun hükmünde kararnamede belirtilen hükümler dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümleri uygulanır...” denilmektedir.

Açıkça görüldüğü gibi KİT personeli de yasa kapsamında değerlendirilecektir. **4483 sayılı Yasanın** kapsam maddesindeki tanım ile asli ve sürekli görevlerin çakıştığı görülmektedir. Yine, **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**'un 17. maddesinde getirilen düzenleme, teşebbüs genel müdürü ve yönetim kurulu üyelerinin bu yasaya tabi olacaklarını belirlemektedir. Diğer personelin, işçiler ve sözleşmeli personel hariç, yasa kapsamında değerlendirilmesi zorunlu görülmektedir.

Bu görüşü doğrulayacak nitelikte olan Anayasa Mahkemesinin 1990/12 Esas, 1991/7 Karar Sayılı 4.4.1991 tarihli kararı KİT personelinin, sözleşmeli olanlar ve işçi olanlar dışında **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**'a tabi olacakları yönündedir. Anayasa Mahkemesinin 22.12.1988 tarihli 1988/5 Esas, 1988/55 sayılı kararında da Anayasanın 128. maddesinin ikinci fıkrasında öngörülen hükümlerin memurlara olduğu kadar “diğer kamu görevlilerine” de uygulanacağı belirtildikten sonra, sözleşmeli personelin diğer kamu görevlileri kapsamında sayılamayacağı vurgulanmıştır. Kararda aynen şöyle denilmektedir, “...Gerçekten diğer kamu görevlileri için de, memurlarda olduğu gibi atama işleminde gerek vardır. Atama hukuki açıdan ‘şart işlemdir’. Başka bir anlatımla atama işleminde memur veya diğer kamu görevlilerinin rolü idareyle aralarındaki ilişkileri belirlenmiş bir statüye intisap etmekten ibarettir. Sözleşmeli istihdamında ise “ak-

di” bir durum söz konusudur, atamadan tamamen farklıdır. Burada kural, sözleşmenin tarafları arasında özgür ve karşılıklı irade uyumudur. Şu halde, Kanun Hükmünde Kararnamede öngörülen ve hizmet sözleşmesine tabi olduğu belirtilen sözleşmeli personeli, Anayasanın 128. maddesindeki “diğer kamu görevlileri” kapsamına dahil etmek mümkün değildir...” Karar açık bir şekilde KİT personelinin tanımını yapmakta olsa da, yüksek yargı organlarının bu konuda daha çok karar verecekleri anlaşılmaktadır.

SORUŞTURMA İZİNİ VERMEYE YETKİLİ MAKAMLAR

Eski yasaya göre; memurlardan birinin memurluk görevlerinden dolayı ya da görevini yaptığı sırada bir suç işlediği gerek doğrudan gerek bir şikayet ve ihbar, iddia üzerine anlaşılınca o memur Başkent memurlarından ise ilk önce bağlı olduğu bakanlık ya da dairenin amiri ; il memurlarından ise vali, kaymakam veya bağlı olduğu idare bölümünün amiri tarafından kendileri ya da bir soruşturmacı eliyle ilk soruşturma yapılır ve fezleke düzenlenir. Yeni yasa ise bu düzenlemeyi biraz daha farklı bir şekilde ele almaktadır. Buna göre soruşturma izninden söz edilmekte ve soruşturma izni verecek yetkililer belirlenmiştir. Buna göre;

- a-** İlçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında kaymakam;
- b-** İlde ve merkez ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında vali;
- c-** Bölge düzeyinde teşkilatlanan kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında görev yaptıkları ilin valisi;
- d-** Başbakanlık ve bakanlıkların merkez ve bağlı veya ilgili kuruluşlarında görev yapan diğer memur ve kamu görevlileri hakkında o kuruluşun en üst idari amiri;
- e-** Bakanlar Kurulu kararıyla veya bakanlıkların merkez teşkilatında görevli olup ortak kararla atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ilgili bakan, Başbakanlık merkez teşkilatının aynı durumdaki personeli hakkında Başbakan;
- f-** Türkiye Büyük Millet Meclisinde görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri ve yardımcıları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı;
- g-** Cumhurbaşkanlığında görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri hakkında Cumhurbaşkanı;
- h-** Büyükşehir belediye başkanları, il ve ilçe belediye başkanları; büyükşehir, il ve ilçe belediye meclis üyeleri ile il genel meclisi üyeleri hakkında İçişleri Bakanı;

i-İlçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri hakkında kaymakam, merkez ilçelerdeki belde belediye başkanları ve belediye meclis üyeleri hakkında buldukları ilin valisi;

j- Köy ve mahalle muhtarları ile bu kanun kapsamına giren diğer memurlar ve kamu görevlileri hakkında ilçelerde kaymakam, merkez ilçede vali; tarafından izin verilecektir.

Eski yasaya göre büyük değişiklikler içeren bu düzenlemenin en belirgin farkı, il ve ilçelerde ilgili daire amirlerinin soruşturma açma yetkilerini ortadan kaldırmış olmasıdır.

Daha önce memurları genel bir kapsamda gören kanun koyucu bu sefer ayrıma giderek; Belediye Başkanlarını, İl Genel Meclisi Üyelerini, Türkiye Büyük Millet Meclisi çalışanlarını, Cumhurbaşkanlığı çalışanlarını ayrı bir kategoriye sokma gereğini duymuştur. Bu ayrımın son zamanlarda oldukça fazla konuşulan seçilmiş-atanmış tartışmaları ile dengeler rejimi olma özelliğimizin bir yansıması olduğunu görüyoruz.

SUÇUN ÖĞRENİLMESİ

4483 sayılı Yasanın, Memurların Yargılanmalarına İlişkin Yasadan farklı olarak getirdiği en önemli değişiklik 4. maddesindeki Cumhuriyet Başsavcılarıyla ilgili düzenlemesidir. Buna göre Cumhuriyet Başsavcıları, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin bu kanun kapsamına giren suçlarına ilişkin herhangi bir ihbar veya şikâyet aldıklarında veya böyle bir durumu öğrendiklerinde ivedilikle toplanması gerekli ve kaybolması ihtimali bulunan delilleri tespitten başka hiçbir işlem yapmayarak ve hakkında ihbar ve şikâyette bulunulan memur ve diğer kamu görevlisinin ifadesine başvurmaksızın evrakın bir örneğini ilgili makama göndererek soruşturma izni isterler. Önceki Yasanın İl ve İlçe İdare Kurullarına, Danıştay İkinci Dairesine verdiği yargılanma ya da yargılanmama kararları kaldırılmaktadır. Burada yukarıda belirttiğimiz izin vermeye yetkili makamlar tarafından bir ön incelemenin başlatılması söz konusudur. Bu ön incelemenin daha önceki soruşturma ile aynı nitelikte olduğu söylenebilir.

Yine; diğer makam ve memurlarla kamu görevlileri de bu kanun kapsamında bir suç işlendiğini şikâyet, bilgi, belge veya bulgulara dayanarak öğrendiğinde durumu izin vermeye yetkili makama bildireceklerdir. İhbar ve şikâyetlerin soyut ve genel nitelikte olmaması, kişi ve olay belirtilmesi zorunludur. Soyut ve genel olan, kişi ve olay belirtilmemiş şikâyet ve ihbarlar işleme konulmaksızın ihbarcı ve şikâyetçiye bildirilir.

ÖN İNCELEME

4483 sayılı Yasa izin vermeye yetkili makamın, yasa kapsamına giren bir suç işlendiğini bizzat ya da Cumhuriyet Savcılarından, diğer makam ve memurlardan öğrenebileceğini, bunun üzerine bir ön inceleme başlatacağını belirtmektedir. Ön incelemenin izin vermeye yetkili makam tarafından bizzat yapılabileceği gibi, görevlendireceği bir ya da birkaç denetim elemanı veya hakkında inceleme yapılanın üstü konumundaki memur ve kamu görevlilerinden biri veya birkaçı eliyle de yapılabileceği anlaşılmaktadır. Burada Yasa Koyucunun, inceleme yapacakların izin vermeye yetkili makamın bulunduğu kamu kurum veya kuruluşunun içerisinde belirlenmesi gerektiği yolundaki iradesi il ve ilçelerdeki uygulamada güçlük çıkarabilecek niteliktedir. Ancak, konu hakkında vali ve kaymakamların İl İdaresi Kanunundaki konumları değerlendirilerek çözüme gitmek gerekecektir.

İşin özelliğine göre izin vermeye yetkili makam, ön incelemeyi başka bir kamu kurum veya kuruluşundan isteyeceği elemanlarla da yaptırabilir. İsteğin yerine getirilmesi ilgili kuruluşun takdirine bırakılmıştır. Yasa, yargı kuruluşları çalışanları ile askerlerin bu ön incelemelerde görevlendirilemeyeceklerini belirlemiştir.

Ön incelemede izin vermeye yetkili makam birden fazla kişiyi görevlendirebilir. Bu durumda birisinin başkan olarak belirlenmesi gereklidir.

Memurların Yargılanmalarına İlişkin Yasanın ilk soruşturmaya ilişkin uygulaması yeni yasa ile ortadan kaldırılmakta ve ön inceleme kavramı getirilmektedir. Burada eskiden soruşturmacıya tanınan yetkiler ile ön inceleme yapacakların yetkilerinin karşılaştırılmasında da yarar görülmektedir. Soruşturmacı (muhakkik) Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu hükümlerine göre sorgu yargıcı niteliğinde görülmekteydi. Daha sonraki düzenlemelerle ilk soruşturma kaldırıldığı için soruşturmacının sorgu yargıcı niteliği ortadan kalkacak, hazırlık soruşturması yapan c.savcılarının yetkilerine benzer yetkileri kalacaktır. Yeni Yasa ön inceleme ile görevlendirilen kişi veya kişilerin bakanlık müfettişleri dahil kendilerini görevlendiren makamların bütün yetkilerini taşıyacaklarını ve CMUK hükümlerine göre her türlü işlemi yapabileceklerini belirtmektedir. Burada eski yasada bulunan “kendileri için ilk soruşturmaya başlanan memurların görevlerinde kalmalarında sakınca görülürse, görevleri vekillikle yürütülmek üzere işten el çektilir ve yargılanmalarına karar verilen memurların görevlerinde kalmalarında sakınca görülürse işten el çektirilebilecekleri gibi işten de çıkarılabilirler” diyen maddesine uygun bir düzenleme yapılmıştır. Ancak, inceleme yapacak kişinin bakanlık müfettişleri dahil kendilerine izin veren makamın bütün yetkilerini taşıyacakları yolundaki düzenleme, uygulamada görevden uzaklaştırma konusunda sıkıntı yaratacak niteliktedir.

Ön inceleme yapacak kişiler, hakkında inceleme yapılan memur veya diğer ka-

mu görevlisinin ifadesini de almak suretiyle yetkileri dahilinde bulunan gerekli bilgi ve belgeleri toplayıp, görüşlerini içeren bir rapor düzenleyerek ilgili makama sunacaklardır. Rapor üzerine ilgili makamlar soruşturma izni verip vermemeye karar verecekler ve kararın gerekçeli olmasına dikkat edeceklerdir.

SORUŞTURMA RAPORU VE ÖN İNCELEME RAPORU

Eski ve yeni düzenlemelerde raporların içeriği hakkında farklılık bulunmamaktadır. Fezlekelerde ki, Memurin Muhakematı Hakkında Kanun hükümlerine göre yapılan soruşturma sonunda soruşturucunun (muhakkik) düzenlediği rapora verilen isimdir, bulunması gerekli şekil şartlarının ön inceleme raporlarında da bulunması 4483 sayılı Yasanın 6. maddesinde belirlenmektedir. Buna göre ön inceleme yapacakların, hakkında işlem yapılan kişinin ifadesini de almak yoluyla CMUK çerçevesinde yetkilerini kullanarak bütün belgeleri ve bilgileri toplayabilecekleri belirlenmektedir. Raporun soruşturmacının bütün görüşlerini içerecek şekilde olması sağlanacaktır. Fezlekenin görüş özeti olması niteliği burada da korunmuştur. Ön inceleme birden çok kişi tarafından yapılmışsa farklı görüşlerin de belirtilmesi gerekçelerle açıklanacaktır.

Fezleke ile ön inceleme raporu arasındaki önemli fark ise, raporların sonunda yapılacak önerilerle ilgilidir. Bilindiği gibi fezlekenin sonunda ilgilinin suçlu olup olmamasına bağlı olarak, yargılanması ya da yargılanmaması yolunda karar verilmesi istenebiliyordu. Yeni Yasada ise kişinin suçlu olup olmadığına ilişkin görüş doğrultusunda ön inceleme raporunun sonunda soruşturma izni verilip verilmemesi ile ilgili öneri yapılabilmektedir.

Ön İnceleme Raporlarında fezlekelerde olduğu gibi beş bölüm bulunacaktır. Bunlar;

A-Başlangıç veya Giriş: Bu bölümde öne sürülen konuların incelenmesine hangi yetkili makamdan alınan emirle başlanıldığı yazılır. Yetki belgesi hakkında bilgi verilir. İncelemenin yapıldığı yer belirtilir.

B-Konu: Bu bölümde incelemeye konu olan olay ve olaylar sıralanır. Öne sürülen konular arasında 4483 sayılı Yasa kapsamına girmeyen olaylar var ise bunlar belirtilir. Yasa kapsamına girmeyen olayların ayrıca incelendiği veya inceleneceği konusunda bilgi verilir. İnceleme yapılmış veya başka bir rapora konu yapılmış ise, düzenlenen raporun tarih ve sayısı gösterilir.

C-Yapılan İnceleme ve Soruşturma: İnceleme ve soruşturma ile elde edilen bilgiler bu bölümde gösterilir. Önce haber verenin (muhbirin), yakıncının (müşteki) veya olayın incelenmesini isteyenin öne sürdüğü konuların neler olduğu belirtilir. Olaylarla ilgili olarak kayıt ve belge incelemesi yapılmış ise elde edilen bilgiler

ortaya konulur. Hakkında ön inceleme yapılan kişinin lehinde ve aleyhindeki bütün kayıt ve belgeler özet olarak açıklanır. Tanık ifadelerinin ve ön inceleme yapılanın savunmasının özeti yapılır. Herhangi bir maddi zarar söz konusu ise bu zararın hesaplanması ve miktarı gösterilir.

D-Kanıtların Değerlendirilmesi: Bu bölümde, toplanan tüm kanıtların değerlendirilmesi yapılır. Oluşan vicdani kanaat belirtilir. Kanıtların değerlendirilmesi serbestçe ve mantık uyarınca merhamete ve peşin hükme yer verilmeden yapılır. Kanıtların değerlendirilmesinde yasa hükümleri göz önünde bulundurulur. Nitekim T.C.K. 244. maddesi ile “ bir kimse hakkında sahabet fikrine veya garaza müsteniden kanun hilafında hüküm ve karar verdiği sabit olan...” kimsenin cezalandırılacağı hükmü bulunmaktadır.

Gerek olay, gerek savunma tanıklarının ifadeleri değerlendirilirken “nisap” göz önünde tutulmaz. (C.M.U.K. 254) Yerine göre tek tanığın söylediği soruşturucuya bir kanaat verebildiği halde, bazen birçok tanığın beyanı “vicdani kanaat” oluşturmak için yeterli olmayabilir. Soruşturucunun geniş takdir hakkı vardır. (C.M.U.K. 254) Ancak kararı etkileyecek her hususun kanıtlanması gerekecektir. Bunun için tanıkların sözleri, yöntemince ve kapsamlı bir tartışma konusu yapılmalıdır. Kimin söylediklerinin, niçin kabul edildiği veya edilmediğinin nedenleri gösterilir. Failin suç işlemekteki kast'ı ortaya konulur. “Cürümde kastın bulunmaması cezayı kaldırır. Failin bir şeyi yapmasının veya yapmamasının neticesi olan fiilden dolayı kanunun o fiile ceza tertip ettiği ahval müstesnadır.” (T.C.K. 45)

Toplanan kanıtların değerlendirilmesi sonucu oluşan “vicdani kanaat” açık olarak belirtilir.

- . Yeterli kanıt elde edilememiş,
- . Kanunlara göre bu fiil suç sayılmamış,
- . Gerçekte böyle bir olay olmamış,
- . Suçluluk şüpheli kalmış ise **SORUŞTURMA İZİNİ VERİLMEMESİ** kararı verilmesi önerilir.

Öne sürülen konunun gerçekleştiği anlaşılır fakat, davanın düşmesini gerektiren nedenler sözkonusu olur ise yine **SORUŞTURMA İZİNİ VERİLMEMESİ** kararı verilmesi isteminde bulunulur. Bu nedenler; maznunun ölümü (TCK 96), genel af (TCK 97), özel af (TCK 98), şahsi şikayete bağlı suçlarda şikayetin geri alınması (TCK 344,345,347,361), zaman aşımı (TCK 102) dır. Sanığın ölümünün nüfus sicili ile saptanması zorunludur. Şahsi şikayete bağlı suçlarda, şikayetten vazgeçme sanık tarafından kabul edilmesi halinde söz konusu olur. (TCK 99,489) Vazgeçilen dava bir daha açılmaz.

Yeterli kanıt elde edildiğinde; suç fiilinin ne olduğu, bu suçu işleyen kim olduğu, fiil ile fail arasındaki ilgi, cezayı azaltan veya artıran nedenleri olup olmadığı belirtilerek **SORUŞTURMA İZİNİ VERİLMESİ** kararı verilmesi istenir.

Aynı fiil hakkında hem izin verilmesi, hem izin verilmemesi kararı istenemez. Yine bir fiilin iki ayrı suç olarak cezalandırılması önerilemez. Toplanan kanıtlara göre, soruşturucu izin verilmesi veya verilmemesi istemini açık olarak yazacaktır. Hiçbir öneride bulunmadan izni veren makamın takdirine bırakamayacaktır.

E-Sonuç: Bu bölümde, kanıtların değerlendirilmesi bölümünde belirtilen “vicdani kanaat” özet olarak; soruşturma yapılarına yöneltilen suçun neden olduğu, bu suçun unsurları, bu suça uygulanması gereken kanunlar ve ilgili maddeleri, suçun diğer failleri yazılır. Önerilen karar ve ön inceleme raporunun gönderildiği makam belirtilir^ CMUK 200)

Ön inceleme raporlarının yazımında dilbilgisi kurallarına uyulur. Anlatım sade ve anlaşılabilir olmalı, gereksiz ayrıntılara yer verilmemelidir. Silinti ve kazıntı olmamalıdır. Raporun ekleri için bir dizi pusulası hazırlanmalıdır. Her kanıtla bir sıra numarası verilmelidir. Son sayfada raporun düzenlendiği yer, tarih, soruşturucunun adı ve soyadı yazılarak altı imzalanmalıdır. Her sayfanın varsa resmi mühürle mühürlenmesi de gereklidir. Burada disiplin cezasını gerektiren fiillerde disiplin usulünün uygulanacağı, konunun dağıtılmaması açısından fiilin suç olmamasının disiplin cezalarının verilmesine engel oluşturmayacağına kısaca belirtilmesi yararlı olacaktır.

SÜRELER VE KARŞIT ÇIKMALAR

Yeni ve eski yasaların en önemli farklarından birisi sürelerle ilişkin olanlarıdır. Memurların Yargılanmalarına İlişkin Yasada suçun öğrenilmesinden sonraki süreçte ilk soruşturma kağıtlarının (fezleke) bildirilen kurullardan birisine gelmesinden başlayan bir süre düzenlemesi bulunuyordu. Buna göre kurullar kararlarını fezlekenin kendilerine gelmesinden sonra bir hafta içerisinde vermek zorundaydılar. Daha sonra memura yargılanmasının gerekliliğini gösteren karar bildirilirdi. Sanık memur bu karara kendisine bildirildiği günden başlayarak beş gün içerisinde karşıt çıkabilirdi. Yargılanmaya ilişkin karara da yönetim katının üstü ve yakınan kişi yine beş gün içinde karşıt çıkabilirdi. Yargılanmama kararları karşıt çıkılın ya da çıkılmasın İdari Yargı denetimine tabiydi. Bu sürelerin dışında soruşturmacının raporunu düzenlemesiyle ve yargı süreciyle ilgili herhangi bir süre bulunmamaktaydı. 4483 sayılı Yasa bu konuda yeni düzenlemeler getirmiştir. Buna göre yetkili makam soruşturma izni konusundaki kararını, suçun öğrenilmesinden itibaren ön inceleme dahil 30 gün içinde verecektir. Bu süre zorunlu hallerde onbeş gün geçmemek üzere bir defa uzatılmaktadır. Toplam 45 gün sonra soruşturma izni verilmesine ilişkin karara

karşı hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisi, soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı ise C.Başsavcılığı veya şikayetçi kararın tebliğinden itibaren on gün içinde itiraz edebileceklerdir. İtirazlar ilgisine göre Danıştay 2. Dairesi ve Bölge İdare Mahkemelerinde çözümlenecektir. Karşıt çıkımların öncelikle inceleneceği en geç üç ay içinde karara bağlanacağı belirlenmiştir. Soruşturma izninin karşıt çıkılmadan veya karşıt çıkımların kabul edilmemesi sonunda kesinleşmesi ya da soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı yapılan karşıt çıkımların benimsenmesi üzerine dosya, hemen yetkili ve görevli Cumhuriyet Başsavcılığına gönderilir. İzin üzerine ilgili Cumhuriyet Başsavcılığı hazırlık soruşturmasını yürütür ve sonuçlandırır.

C.Başsavcılığınca yürütülen hazırlık soruşturması ve yargılama aşamasında bir süre belirlenmemiş olması eski düzenlemeye göre eksik bir düzenlemedir. Çünkü **Memurların Yargılanmalarına İlişkin Yasa (Memurların Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat)** 18. maddesinde memurların yargılanmalarının öteki davalardan önce görüleceği düzenlenmesini içeriyordu. Yeni düzenleme memurların mahkemelerde daha uzun süre kalmalarını gerektireceğini göstermektedir.

MAL BİLDİRİMİNDE BULUNULMASI, RÜŞVET VE YOLSUZLUKLARLA MÜCADELE KANUNU KAPSAMINA GİREN SUÇLAR VE YARGILAMA

19.4.1990 tarihli 3628 sayılı Kanununun 17. maddesi; bu kanunda yazılı suçlarla, irtikap, rüşvet, ihtilal ve zimmete para geçirme, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma, Devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında, **Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun** hükümlerinin uygulanmayacağını belirlemektedir. Bu hükmün; müsteşarlar, valiler ve kaymakamlar hakkında uygulanmayacağı da yine aynı maddede hüküm altına alınmıştır.

Cumhuriyet savcıları bu suçların işlendiğini öğrendiklerinde, sanıklar hakkında doğrudan doğruya ve bizzat soruşturmaya başlamakla birlikte durumu atamaya yetkili amire veya yasanın 8. maddesinde sayılan makamlara bildirirler.

Bu makamlar; a- Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Bakanlar Kurulu Üyeleri için TBMM Başkanlığı, b- Kamu kurum ve kuruluşlarında görevli personel için özlük işleriyle ilgili sicil ve belge raporlarının bulunduğu makam ve merci, c- Kurum, teşebbüs, teşekkül ve kuruluşların genel müdürleri, yönetim ve denetim kurulu için ilgili bakanlık, d- Yüksek mahkemelerin daire başkanı ve üyeleri için mahkemenin başkanı, e- Noterler için Adalet Bakanlığı, f- Diğer kurum ve kuruluşların memur ve hizmetlileri için atamaya yetkili makam veya merci, g- Türk Hava Kurumu ve

Kızılay Derneğinde görev alanlar için kurum ve dernek genel başkanlığı, h- Görevlerinden ayrılanlar için bu görevlerde iken bildirimlerini vermeleri gereken makam veya merci, i- Siyasi parti genel başkanları için Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı, j- Kooperatifler ve birliklerin başkanları, yönetim kurulu üyeleri ve genel müdürleri için kooperatiflerin ve birliklerin denetimlerinin yapıldığı kuruluşlar, k- Yeminli mali müşavirler için Maliye Bakanlığı, l- Türk Hava Kurumunun, Türkiye Kızılay Derneğinin ve Kamu yararına çalışan derneklerin genel yönetim ve merkez denetleme kurulu üyeleri için İçişleri Bakanlığı, bunların şube başkanları için buldukları il valilikleri, m- İl genel meclisi üyeleri için valiler, belediye meclis üyeleri için belediye başkanları, belediye başkanları için İçişleri Bakanlığı, n- Mal bildirimini verecek son merciler için, kendi kuruluşlarının özlük işleri ile ilgili makam ve merci, o- Gazete sahibi gerçek kişiler ile, gazete sahibi şirketlerin yönetim ve denetim kurulu üyeleri, sorumlu müdürleri, başyazarları ve fıkra yazarları buldukları yer en büyük mülki amirliğidir. Eski 1609 sayılı Yasada bu makamların izin vermesi gerekmekte iken, yeni düzenleme sadece bildirimle yetinmiştir. Bildirim üzerine ilgili makamların yasal olarak yapmaları gereken işlemleri yapacakları doğaldır. Örneğin, hakkında bu yasa kapsamında bir işleme başlanan kamu görevlisinin görevden uzaklaştırılması gereği doğabilir. Bu durumda kamu görevlisi yetkili amirin onayıyla görevinden uzaklaştırılacaktır.

SONUÇ

4483 sayılı Yasa özünde önemli bir değişiklik getirerek, Memurların Yargılanmasına İlişkin Yasayı ortadan kaldırmıştır. Buna göre memurların ve diğer kamu görevlilerinin görevleri nedeniyle işledikleri suçlarından dolayı yargılanmaları bu yasa kapsamında olacak, diğer suçları görev sırasında işlenmiş olsun olmasın genel hükümlere tabi olacaktır. Memurların ve diğer kamu görevlilerinin görev sırasında işleyecekleri görev dışı suçların izlenmesinde uygulanacak genel hükümler C. Başsavcılığı ile memurları çok sık karşı karşıya getirecek niteliktedir. Uygulamadan gelen birisi olarak kişisel sürtüşmelerin sorunları daha da artıracığını söylemek hiç de yanlış olmayacaktır. Düzenlemenin görev sırasında işlenmiş suçları da kapsam içerisine alması yararlı olacaktır. Diğer kamu görevlisi kavramının yasa da tanımlanmamış olması bu konuda açıklayıcı yargı kararlarına gereksinim duyuracaktır. KİT personeli için özel bir hüküm getirilmemiş olması yasanın eksikliği olarak görülmektedir. Genel tanımlamalarla bu konunun çözümlenemeyeceği görülmektedir. Bizim görüşümüz KİT personelinin de yasa kapsamında olduğu yönündedir. Ancak yine de konunun yargı kararları ile netleşeceği söylenebilir.

Yasanın önemli unsurlarından birisi de artık idare kurullarının karar vermesine gerek bırakmamasıdır. Bu düzenlemenin olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır. Olumlu yönü kararın kesin ve daha hızlı bir şekilde verilecek olmasıdır. Olumsuz

yön ise kurul halinde verilen kararlarda daha adil olunabilmesidir. Ancak konunun ön izin şeklinde düzenlenmiş olması, olumsuzluğu ortadan kaldıracak niteliktedir. Yargılamadan kaçınmanın hiçbir kamu görevlisini yüceltmeyeceği düşünüldüğünde, suç işleyen de eğer suçlu ise cezalandırılması olumsuz olarak değerlendirilmemelidir.

Geleneksel taşra yönetim yapımızda; vali, kaymakam, c.savcılar, askeri makamlar, seçilmiş organlar arasında klasikleşmiş bir denge bulunmaktadır. Yasa düzenlemesiyle bu yapıyı korumuş görünmektedir. Mülki idare amirleri ile seçilmiş kamu görevlileri arasındaki dengenin seçilmişler lehine bozulduğu görülmekle birlikte, sürtüşmeleri önleyici nitelikte bulunmuştur.

3268 sayılı Yasa kapsamındaki suçlar daha önce olduğu gibi bu yasanın da kapsamı dışında tutulmuştur.

Yasa kamu görevlilerini yargılanmadan önce bir ön incelemeden geçirmektedir. Ön inceleme sonucunda suçluluğu düşünülen kamu görevlisi için soruşturma izni verilmesi, suçsuz olduğu düşünülen kamu görevlisi için soruşturma izni verilmemesi kararları yine izin vermeye yetkili amirlerce verilecektir. Bu iznin verilmesi veya verilmemesinin itirazları farklı olacak, getirilen sürelerin sonuçlanması ile de ilgili, mahkeme karşısına çıkarılacaktır. Ön inceleme sürecinin sürelerle belirlenmiş olması kamu görevlilerinin hızlı bir şekilde mahkeme karşısına çıkmasını sağlayacaktır ama yargılamanın aynı hızda yapılabileceğini göstermemektedir. Eski yasadaki önceliğin korunmamış olması eksiklik olarak görülmelidir. Yargının genel sorunlarının çözümü ile bu eksiklik ortadan kalkacaktır.

Yeni düzenlemenin memur kavramını genişleterek memur ve diğer kamu görevlisi kavramını getirmesi, kamu görevi yapan geniş bir kitlenin yasa kapsamına dahil olmasını sağladığını göstermektedir. Bu geniş kitlenin, yasaya konan bir madde ile haksız suçlamalara karşı korunuyor olması yasanın belki de en olumlu yönlerinden birisidir. Artık soyut ve genel nitelikte ihbarlarla, kişi ve olay tanımı yapılmaksızın yapılan şikâyetler işleme konulmayacak, yargılama sonucunda suçsuz olduğu anlaşılan memurlar için haksız suç isnadında bulunanlar hakkında C.Başsavcılarınca yasal işlem başlatılacaktır.

Yeni yasanın uygulanmasıyla ortaya çıkacak sorunlarını bir kenara bırakırsak, olumlu değerlendirilmesi gerekir. 100 yıllık bir uygulamanın değiştirilmesi devrim niteliğindedir. Zaman içerisinde eksiklik ve fazlalıkları saptanacaktır. Yeni yasanın memurlara ve uygulayıcılarına yararlı olacağını düşünüyoruz.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

Mehmet Karaduman , **Memur Muhakemesi Hukuku ve Memur Suçları**, Maliye Bakan lığı Tetkik Kurulu Yayını, Ankara, 1980.

Ruhi Tek, **Soruşturma Üzerine**, Tekel Genel Müdürlüğü Yayını, İstanbul, 1988.

Talat Rasim Özensoy, **Kamu Görevlilerinin Yargılanması Usulü**, İçişleri Bakanlığı A.P.K, Kurulu Yayını, Ankara, 1990.

Devlet Memurları Kanunu

T.C. Anayasası Türk Ceza Kanunu

Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat

Mal Bildiriminde Bulunulması,

Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu

Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun

233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

399 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

Anayasa Mahkemesi Kararları

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMAYA İLİŞKİN ULUSLARARASI DÜZENLEMELER VE BUNLARIN HUKUKİ NİTELİĞİ

Yrd. Doç. Dr. Uğur YILDIRIM*
Arş. Gör. Muharrem GENÇTÜRK**
Arş. Gör. İ. Ethem TAŞ***

GİRİŞ ve KAYRAM

1970'lerden sonra, ekonomik kalkınmanın yanında en az onun kadar önemsenen ve geniş ilgi uyandıran, kalitenin yanında, mutlak miktarın da önemsendiği bir büyüme modelinden bahsedilmektedir. Ekolojik dengeyi aşırı derecede tahrip eden hızlı büyüme anlayışı, gündeme kuşaklar arası kaynak kullanım etkinliğine sahip Sürdürülebilir Kalkınma modelini getirmiştir. Batıda "Sustainable Development" olarak tanımlanan bu modelin ismi ülkemizde, Sürdürülebilir Kalkınma şeklinde kullanılmaktadır. 1972 yılında Stockholm Konferansının ardından Dünya'nın geleceğine ilişkin kaygılara karşın Sürdürülebilir Kalkınma Kavramı, 1987 yılında yayınlanan Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nun Ortak Geleceğimiz adlı raporunda bir önem olarak ele alınmıştır. Sürdürülebilir Kalkınma'nın, BM Çevre Programı adına bir komisyon tarafından hazırlanan Ortak Geleceğimiz adlı dokümanla ortaya atılmış bir kavram olduğu ileri sürülmektedir.¹ Bu raporda Sürdürülebilir Kalkınma Kavramı; kaynak kullanımının gelecekteki yatırımlarla teknolojik gelişmenin yönlendirilmesi ve kurumsal değişimin bugünün olduğu kadar geleceğin ihtiyaçlarıyla tutarlı bir duruma getirilmesi için bir değişim süreci olarak tanımlanmaktadır.

Sürdürülebilir Kalkınma Kavramı, 1987'de yayınlanan ve kısaca Brundtland Komisyonu denilen Dünya Çevre ve Ekonomi Komisyonunun raporuyla önem kazanmaya ve tartışılmaya başlandı. Sürdürülebilir Kalkınma Modeli'ni

* Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

** Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İ.İ.B.F. İşletme Bölümü

*** Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

1 Tuna, Gülgün, "The Evolution of Development Thinking And Environment A Critique of Sustainable Development", Foreign Policy, Sayı: , Yıl: , s. 124.

gündeme getiren BM Çevre ve Kalkınma Komisyonunun Brundtland raporunda ekolog ve çevreciler açısından yeni bir şeyin olmadığı görülmüştür. Çünkü, raporun önerileri ekologların yıllardır bildikleri ve savundukları şeylerdir. Ancak raporun asıl önemi, Sürdürülebilir Kalkınma görüşlerini ülkelerin ekonomik politika sahalarına taşımış olması ve kalkınma planlarında çevre faktörünü ön plana çıkarmasıdır. Başka bir ifadeyle rapor, bilinen şeylere yeni bir boyut kazandırmıştır. Rapor kavramı, gelecek kuşakların kendi ihtiyaçlarını karşılayabilmelerini tehlikeye sokmaksızın bugünkü kuşakların ihtiyaçlarını karşılayabilen kalkınma olarak tanımlamakta idi. Büyüme çevreyle uyumlu olduğu sürece sürdürülebilir olarak anlaşılıyordu. Sürdürülebilirlik, belirli bir seviyedeki kaynakların (ormanlar, toprak ve su kalitesi gibi) miktarının azalmaması olarak tanımlanıyordu.²

Uzun dönemde, çevreyi dikkate alan tek kalkınma modeli kaynakların israf edilmeden optimum kullanımını amaçlayan sürdürülebilir kalkınma modelidir. Ekonomik kalkınmanın yeni bir versiyonu olan bu model hem doğal kaynakların etkinliğini hem de çevresel kalitenin korunmasını göz önünde bulundurarak ekonomik büyümeyle ekolojik dengeyi birlikte ele almaktadır.³

Sürdürülebilir kalkınma uzun dönemli bir yaklaşım olduğundan teknolojinin, sermayenin ve doğal kaynakların optimum kullanımını zorunlu kılar.

Sürdürülebilir kalkınma, refah artışı; sadece ekonomik gelişme olarak değil ekonomik kalkınma ve çevre korumasını ihtiva eden toplam gelişme olarak görülür.⁴

Sürdürülebilir Kalkınma, çevre korumasıyla ekonomik kalkınma kavramlarının uzun dönemli ve birlikte düşünülmesi esasına dayanır.

Sürdürülebilir Kalkınma ekonomik faaliyetlerin birçok yönünü ele alır. Bunlar;

- Nüfus kontrolü,
- Teknik değişikliğin teşviki,
- Üretim yöntemlerinin değişimidir.

Sürdürülebilir Kalkınmayla ekonomi ve çevre arasında bir entegrasyon gözetilirken, bu modelle sağlanacak gelişmede toplumun topyekün gelişmesi ve kalkınması hedeflenmektedir. Bunun sağlanabilmesi için;

2 Fisunoğlu, Mahir, "Sürdürülebilir Kalkınma ve Ekonomi, Çevre ve Kalkınma İlişkilerinde Dünya Bankası", TÇSV Yayını, Ankara, Eylül 1990, s. 123.

3 Batie, S. Sandra, "Sustainable Development: Challenges to the Profession of Agricultural Economics", American Journal of Agriculture and Economics, December, 1989, s. 1080- 1100.

4 Aitken, W.R.O., "Conserving the Environment", Sustaining Economic Growth, Canadian Business Review, Summer, 1989, s.15-20 - Tuna, supra note, 127.

- Doğal kaynak sistemi,
- Ekonomik sistem,
- Sosyal sistemden oluşan, sistemlerin birbiriyle olan sıkı ilişkileri önemlidir.

Sürdürülebilir Kalkınmanın amaçları;

- Temel ekolojik dengelerin ve yaşam destekleme sistemlerinin korunması,
- Genetik çok yönlülüğün korunması,
- Mekanların ve ekosistemlerin korunması, şeklinde sıralanabilir.

Sürdürülebilir Kalkınma, doğal sermayeyi tüketmeyen, gelecek kuşakların da kendi ihtiyaçlarını ellerinden almayan, ekonomiyle eko-sistem arasındaki dengeyi koruyan, ekolojik açıdan sürdürülebilir özellikte olan bir ekonomik kalkınmadır.⁵

Global bir Sürdürülebilir Kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için;

- Çevresel politikaların uygulandığı toplumun makro ekonomik şartları,
- Uygulanan çevresel önlemlerin özellikleri,
- Kirlenme denetim araçlarının ulusal imkanlarla üretilmesi, gereklidir.

Sürdürülebilir Kalkınma, fiziki ve beşeri sermayeye yapılan yatırımların değeri kullanılan doğal kaynakların değerine en az eşit olmalıdır ki kalkınma sürdürülebilir olsun.

Sürdürülebilir Kalkınmanın bir diğer tanımı da şöyledir; kısa bir süre için değil de kalıcı olarak sonradan baş aşağı gitmeyecek bir ekonomik büyüme, bindiği dalı kesmeyen kalkınmayla doğa arasındaki dengeyi koruyan bir ekonomi, doğayı tüketmeden kullanan uygulamalara dayanan ve dolayısıyla uzun vadede sürdürülebilir bir ekonomik gelişmedir.⁶

Sürdürülebilir Kalkınma insan müdahalesine uğrayan doğal ekosistemlerin taşıma kapasitesinin dışına taşmamak şartıyla insan yaşamının kalitesini düzeltmektir.

Sürdürülebilir Kalkınmanın;

- Ekonomik boyutu,
- İnsan boyutu,
- Çevre boyutu,
- Teknoloji boyutu gibi boyutları vardır.

5 Kışlalhoğlu, Mine-Berkes,Fikret, Ekoloji ve Çevre Bilimleri, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1990, s. 329 - Tuna, supra note 125-127.

6 Kışlalhoğlu-Berkes, supra note, 238.

A- Sürdürülebilir Kalkınma Hakkında Uluslararası Hukuka İlişkin Genel Bilgiler

Yüzyılımızın sonlarına doğru çevre probleminin artık ulusal boyutlardan çıkıp uluslararası olduğu ve bu arada bir bütün olarak dünyayı ve geleceğimizi tehdit ettiği anlaşılmaya başlandı. Artık hiç bir devletin tek başına alacağı tedbirlerle çevre probleminin neşter vurarak geleceğini garanti edemeyeceği anlaşılmış oluyordu. Bu sebeple bütün dünyayı tehdit eden bu problemin ulusal boyutları yanında uluslararası toplumu koruyacak düzenlemelerin de yapılması gerektiği savunulmaya başlanmıştır.⁷ Bu nedenle küremizi bir bütün olarak ele alan düzenlemelerin bir an önce yapılmasının gerekliliği iyice anlaşılmıştır. Çevre sorunlarının uluslararası hukukun ilgi alanına girmesinin ikinci nedeni ise hiç bir devletin egemenliğine tabi olmayan uluslararası alanların rejimlerine ilişkin düzenlemelerin de yapılma ihtiyacıdır. Üçüncü nedeni ise devletlerin egemenliğini sınırlamaya yönelik yeni anlayışların gelişmesidir.⁸ Kuşkusuz bunda son yıllarda giderek artan çevre bilincinin ve kamuoyu baskısının da etkisi vardır.

Uluslararası toplumu ilgilendiren bütün sorunlar gibi çevre ve kalkınma ilişkisini düzenleyen uluslararası kurallar da ulusal düzenlemelerden ayrı olarak ele alınmalıdır. Zira çevre sorununun uluslararası platformda düzenlenmesi de, uluslararası hukukun geleneksel nitelikli temel kurallarından etkilenmektedir. Bununla birlikte çevre sorununun gösterdiği bir kısım özelliklerin zamanla uluslararası hukukun bu geleneksel nitelikli kurallarını aşan düzenlemeleri de gündeme getirdiği inkar edilemez.⁹

Geleneksel olarak uluslararası hukuk kurallarının oluşumunda büyük ölçüde devletlerin rol oynadığı bilinmektedir. Ancak günümüzde giderek artan bir şekilde uluslararası örgütlerin de uluslararası hukuk kurallarının oluşumunda etkin rol aldıkları görülmektedir.

Uluslararası hukuk alanında en önemli gelişme, devletlerin egemenliği ve başka iradelerle bağlı olmaması ilkesini sınırlama eğiliminin giderek artmasıdır. Kuşkusuz her hangi bir devletin herhangi bir konuda egemenliğini sınırlaması da yine kendi iradesiyle olmaktadır. Bu alandaki uluslararası düzenlemelere Birleşmiş Milletler ve Avrupa Topluluğu Sözleşmeleri örnek olarak gösterilebilir. Gerçekten bu sözleşmelerle oluşturulan uluslararası örgütler, birçok konuda devletleri bağlayacak

7 Zilelioğlu, Hilal, “Sürdürülebilir Kalkınma Yönünden Çevre Hukuku”, Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı, 29-30 Kasım 1989 TÇSV Yayını, Ankara, 1990, s. 212.

8 Bozkurt, Enver , “Milletlerarası Akarsuların Kirliliği ve Milletlerarası Hukuk”, Ekoloji Çevre ve Sosyal Bilimler Dergisi, C.1, S: 1-2, Ankara, 1996, s. 53.

9 Pazarcı, Hüseyin , “Çevre Sorunlarının Uluslararası Boyutları”, Prof .Dr. Fahmi Yavuz’a Armağan, Ankara, 1983, s. 203.

kurallar oluşturabilmektedir. Ayrıca bu örgütlerin karar alabileceği konuların, başlangıçta savaş yasağı gibi çok istisnai alanlarla ilgili iken, zamanla çevre-kalkınma ve ekonomi gibi birçok konuya yayıldığı gözlemlenmektedir.¹⁰

Genellikle kabul edilen görüşe göre, uluslararası hukukun oluşumu uluslararası teamül ve antlaşmalar olmak üzere iki yoldan olmaktadır. Başka bir ifadeyle, uluslararası hukuk, uluslararası kişiliği bulunan birimlerin hukuk kuralı olarak uyguladıkları kurallar ile yaptıkları antlaşmaların tümüdür.

Uluslararası hukuka ilişkin verdiğimiz bu genel bilgiler ışığında uluslararası toplumda çevre-kalkınma ilişkisini düzenleyen kuralların incelenmesine geçilebilir. Bilindiği gibi 1960'lı yıllardan sonra başlayan çevre hareketleri 1972 yılında Birleşmiş Milletler tarafından Stockholm'de yapılan ilk konferansla uluslararası platformda tartışılmaya başlanmıştır. Son olarak da yine Birleşmiş Milletler tarafından Rio'da "Çevre ve Kalkınma Konferansı" adıyla 1992 yılında yapılan konferans, gerek getirmiş olduğu hukuki metinler, gerekse uluslararası platformdaki politik ağırlığı nedeniyle daha önceki belgelerden ayrı bir öneme sahiptir. Bu nedenle uluslararası alanda çevre-kalkınma ilişkisini düzenleyen kuralların hukuki mahiyetini Rio öncesi belgeleri ve Rio belgeleri olarak ikiye ayırarak incelemek yerinde olacaktır.

1- Rio Öncesi Uluslararası Belgeler ve Hukuki Niteliği

Rio öncesi belgelerin en önemlisi ve ilki 1972 Stockholm Bildirisidir. Bildirinin birinci maddesine göre; "insanlar onurlu ve iyi bir yaşama olanak verecek kalitede bir çevreden, elverişli yaşam koşulları, eşitlik ve özgürlük temel haklarına sahiptirler" denmektedir. Görüldüğü gibi belge çevre hakkını insan merkezli ele alarak, eşitlik ve özgürlük gibi klasik nitelikli haklara bağlamıştır.¹¹

Bu konferansın ardından 1973'te Birleşmiş Milletler Çevre Programı adı altında kısa adı UNEP olan ve merkezi Nairobi'de bulunan devamlı ve sadece çevre ile uğraşacak olan bir komisyon kurulmuştur. Bu konferansta 5 Haziran, "Dünya Çevre Günü" olarak kabul edilmiştir. Konferans hukuki anlamda, katılan devletleri bağlayıcı etki ve güce sahip değildir. Daha ziyade ulaşılmaması gereken hedefi gösteren bir tavsiye niteliği taşımaktadır. Ancak bildirinin uluslararası alanda çevre konusunu ele alan ilk belge olması, devletlerin, ulusal ve uluslararası toplulukların dikkatini bu alana çekmesi açısından felsefi ve hukuki motivasyon sağladığı ileri sürülebilir.¹² Nitekim daha sonraki yıllarda uluslararası kuruluşlara bakıldığında, **UNEP'in yanında UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)'nin FAO (Gıda ve Tarım Teşkilatı)'nun Dünya Meteoroloji Teşkilatı'nın, NATO'nun, OECD'nin,**

10 Zilelioğlu, supra note 242.

11 Turgut, Nükhet, Çevre ve Yurttaşlar, Ankara, 1993, s. 43.

12 İbid, 43.

Avrupa Topluluğu'nun, Avrupa Konseyi'nin, Uluslararası Ticaret Odası'nın, Dünya Bankası'nın ve birçok uluslararası kuruluşun çevre ile ilgilendiği görülmektedir.¹³

UNEP, Birleşmiş Milletler sistemi içinde çevre konusunda dünya çapında çalışan yönlendirme, koordinasyon ve aydınlatma görevlerini yürüten bir kuruluştur. Bu kuruluşun en önemli fonksiyonu, çevre alanında uluslararası işbirliğini ilerletmek, yeni çevre sorunlarına ülkelerin dikkatini çekmek ve belirtilen bu hedefler ışığında, uluslararası toplantılar düzenlemek şeklinde ifade edilebilir. Örgütün bu alanda başlattığı en önemli faaliyeti, 1982 yılında BM Genel Kurulu'nun 32/197 sayılı kararını takip eden UNEP'in organizatörlüğündeki Sistem Çapında Orta Vadeli Çevre Programı'dır.

Bu program iki aşama olarak ele alınmıştır. Birinci aşama 1984-1995 yıllarını kapsamaktadır. Birinci aşamanın amacı, 1972 Stockholm Konferansını eyleme dönüştürmektir. İkinci aşama ise çevresel faaliyetlere yeni bakış açısı getirmektedir. "İkinci Programa kılavuz olmak üzere 2000 Yılı ve Ötesi Çevre Perspektifi Raporu hazırlanmıştır." BM Genel Kurulu'nun 38/196. oturumunda ülkelerin onayına sunulan bu raporun temel felsefesi, kalkınma ve çevre politikalarının ancak birlikte değerlendirilmesi halinde insan hayatının tatmin edici bir seviyede devam edebileceğidir. Bu raporun hazırlanmasıyla birlikte, bu felsefeye dayalı programın ancak devamlı bir komisyon tarafından yürütülebileceği dikkate alınarak 1983 yılında "Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu" kurulmuştur.¹⁴

Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu'nun ilk ve en önemli faaliyeti 1987 yılında hazırlayıp BM Genel Kurulu'nun 42/186. oturumuna sunduğu "Ortak Geleceğimiz" raporu, diğer adıyla Brundtland Raporu'dur. Genel Kurulca onaylanan rapor, sürdürülebilir kalkınma çabalarına yeni bir boyut getirmiştir. Rapor bir çok konunun yanında uluslararası düzeyde çevre-kalkınma entegrasyonunun sağlanması ve uluslararası ilişkilerin önemine değinerek, bu amaçla bölgesel ve global toplantılar düzenlenmesi çağrısında bulunmaktadır.¹⁵

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda onaylanarak kabul edilen bu raporların hukuki mahiyeti nedir? Başka bir ifadeyle bu kararların devletleri bağlayıcı gücü var mıdır? Uluslararası örgüt kararlarının hukuki mahiyetini bu örgütlerin kurucu antlaşmaları tayin eder. BM Genel Kurulu kararları bağlayıcı güçleri ve etkileri bakımından ikiye ayrılmaktadır. 1) Bağlayıcı kararlar, 2) Tavsiye kararları. Rio Kon

13 Ural, Engin, "Çevre Alanında Uluslararası Gelişmeler", Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı, 29-30 Kasım 1989, Ankara 1990, s. 219.

14 Zilelioğlu, supra note, 240.

15 Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED), TC Çevre Bakanlığı, Ankara 1993, s. 1.

feransı'na kadar BM Genel Kurulu'nun aldığı kararların hepsinin tavsiye mahiyetinde kararlarla ilan edildiğini görmekteyiz. Genel Kurul'un üye devletlere yönelik aldığı kararların birçoğu tavsiye niteliği taşımakla birlikte, siyasal ve ahlâksal ağırlıklarından dolayı özellikle teamül hukukunun psikolojik unsurunu tamamlayarak örf ve adet hukukunun oluşmasına yardımcı olur.¹⁶ Buradan da anlaşıldığı gibi bu kararlar her ne kadar tavsiye kararları niteliğine sahip olsa da üye devletlerin belirli bir konudaki ortak tavırlarını yansıtmaları ve bu konuda siyasal ve ahlaki bağlılık ve kararlılıklarını göstermesi açısından önemlidir. Bu kararlara aykırı davranılması hukuki platformlarda olmasa da politik ve siyasal platformlarda sık sık ilgili devletin karşısına getirilir. Bu kararlılık ve uygulamalar sürdükçe söz konusu kararların uluslararası alanda siyasal ve ahlaki ağırlıkları da artacaktır. Bu siyasal ve ahlaki ağırlık giderek uluslararası teamül kuralının psikolojik unsurunu tamamlayarak, uluslararası teamül hukukunda yeni bir kuralın oluşmasına yardımcı olabilecektir.¹⁷

2- Rio Konferansı Belgeleri ve Hukuki Niteliği

a- Rio Konferansı Hazırlıkları

Rio'nun temelleri 1972 tarihli "İnsan ve Çevresi" adlı Stockholm Konferansına dayanmaktadır. 1987 yılında dünya kamuoyuna ilan edilen "Ortak Geleceğimiz" adlı rapor çevresel olarak sağlam bir ekonomik kalkınma çağrısında bulunmuştur.¹⁸

22 Aralık 1989 yılında BM Genel Kurulu, Çevre ve Kalkınma konularında global bir toplantı yapılmasını öngören 44/228 nolu kararı kabul etmiştir. İki yıl boyunca uzmanlar bu konferansta tartışılacak metinleri hazırladılar. Daha önce görülmemiş uluslararası tartışma sistemleri hazırlanarak gönüllü kuruluşların, iş çevrelerinin, eğitimcilerin, kadın gruplarının, bölgesel grupların ve diğer kesimlerden binlerce insanın Rio hazırlıklarına katılması sağlandı.¹⁹ Bu amaçla ilk etapta Avrupa, Latin Amerika, Asya, Pasifik, Afrika ve Batı Asya olmak üzere beş bölgede konferanslar düzenlenmiştir. Bu konferansların sonuç belgesi UNCED hazırlık çalışmalarının temelini oluşturmuştur.²⁰

Rio Konferansı şüphesiz uluslararası çevre sorunları konusunda şimdiye kadar düzenlenen büyük ve en önemli konferansı ve katılımın çokluğu ve diğer özellikleriyle görülmeye değerdi.²¹

16 Zilelioğlu, supra note, 243.

17 ibid, 243.

18 Keating, Michail, Yeryüzü Zirvesinde Değişim Gündemi, (TCU Tercüme), Ankara, s. 10-11.

19 ibid, 11.

20 "Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı", supra note, 3.

21 Ginther, K.,- Denter, E. - Whart, P. Jim, Sustainable Development And Good Governance, NIZHOFF, DORARECT, Boston, 1995, s.27.

b- Rio Belgeleri

Rio Konferansı sonucunda beş temel belge ortaya çıkmıştır. Bunlar Rio Deklarasyonu, Gündem 21, Orman Prensipleri, İklim Değişikliği Sözleşmesi ve Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesidir.²² Rio Deklarasyonu, Gündem 21 ve Orman Prensipleri, ülkelerin devlet başkanları tarafından onaylanmış, İklim Değişikliği ve Biyolojik Çeşitlilik konusundaki iki global sözleşme imzaya açılmıştır.

Rio Deklarasyonu, Çevre ve Kalkınma konusunda 1972 tarihli Stockholm Deklarasyonu'nun üzerine inşa edilmiş ve ülkelerin bu konudaki hak ve yükümlülüklerini kapsayan bir dizi ilkeyi kapsamaktadır.

Rio Deklarasyonu, sanayileşmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasındaki bir uzlaşmadan doğmuştur. Sanayileşmiş ülkeler, Stockholm konferansını yeniden onaylayan ve küresel çevrenin korunması gereğini vurgulayan kısa bir metinden yanaydılar. Gelişmekte olan ülkeler ise; kendi özel ihtiyaçlarına, kalkınma haklarına, finansman ve teknoloji ihtiyaçlarına işaret eden ve çevre sorunlarından büyük ölçüde gelişmiş ülkelerin sorumlu olduğunu vurgulayan geniş bir metinden yanaydılar.²³ Gerçekten de çevre sorununun çözümüne yönelik yeni maliyetlere, gelişmiş ülkelerin geçmişte katlanmadığı düşünülürse, gelişmekte olan ülkelerin bu tezinde haklı olduğu sonucuna varabiliriz. Bu tartışmalar sonunda büyük ölçüde gelişmekte olan ülkelerin tezinin ağır bastığını söyleyebiliriz.

Gündem 21, bir bakıma Rio Deklarasyonunun uygulama metni gibi görünmektedir. Bu metin 1990'lı yıllardan 2000'li yıllara kadar uzanan dönemde, çevre ve kalkınmayı etkileyen alanlarda hükümetlerin, kalkınmada etkili örgütlerin, gönüllü kuruluşların ve BM kuruluşlarının yapması gereken faaliyetleri tanımlayan bir eylem planıdır.²⁴ Gündem 21, çevre ve kalkınma hususunda hükümetler tarafından geliştirilen küresel bir işbirliğini gösteren en yüksek seviyede politik taahhütleri içermektedir.²⁵

Gündem 21 dört ana bölümden meydana gelmektedir. Bunlar sırasıyla: Sosyal ve Ekonomik Boyutlar, Kalkınma İçin Kaynakların Korunması ve Yönetimi, Etkin Grupların Rolünün Güçlendirilmesi ve Uygulama Mekanizmalarıdır. Bu bölümlerin altında yer alan uygulama programlarının her birinde konuyla ilgili hedefler, bu hedeflere ulaşmak için yapılacak faaliyetler ve uygulama mekanizmaları tanımlanmıştır.

22 Ayrıntılı bilgi için Bkz.Tuna, supra note, 125-127.

23 Bkz. Rio Deklarasyonu; Kalkınma Hakkı (İlke 3), Gelişen Ülkelere Göre Öncelik Hakkı (İlke Hakkı) v.s.

24 Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı, supra note, 14.

25 Keating, supra note, 17.

Rio zirvesi hazırlıkları sırasında İklim Değişikliği ve Biyolojik Çeşitlilik sözleşmelerinin yanında ormancılığa ilişkin de hukuki yönden bağlayıcı bir sözleşmenin yapılması düşünülmüştür. Ancak Kuzey ve Güney yarım küre ülkeleri arasındaki görüş ayrılıkları bu amaca ulaşılmasını engellemiştir. Gelişmiş Kuzey ülkeleri sözleşmenin tropik yağmur ormanları üzerinde yoğunlaşmasını isterken gelişmekte olan Güney ülkeleri ılıman ve soğuk bölgelerdeki ormanları da kapsamı gerektiğini savunmuşlardır. Bu anlaşmazlıkların Rio'ya kadar çözümlenememesinden dolayı hukuki bağlayıcılığı olmamakla birlikte bütün coğrafi bölgelerdeki tüm ormanları kapsayan ilkelerden oluşan bir belge hazırlanmıştır.²⁶ Bununla birlikte Belge bu konuda ileride yapılacak hukuken bağlayıcı bir sözleşmeye temel teşkil edebilecek düzeydedir. Söz konusu belge doğal ya da sonradan yetiştirilmelerine bakılmaksızın tüm coğrafi bölgelerde ve iklim kuşaklarındaki ormanların korunmasına, yönetilmesine ve geliştirilmesine yönelik ilkeleri kapsamaktadır. Orman Prensipleri, Rio zirvesinde ülkelerin devlet ve hükümet başkanları tarafından imzalanmıştır.

İklim Değişikliği Sözleşmesi, 9 Mayıs 1992'de tamamlanmış, 3-4 Haziran 1992'de Rio Konferansında imzaya açılmıştır. Sözleşmeyi 160' dan fazla ülke imzalamasına rağmen, onay işlemlerini tamamlayan ülkelerin sayısı sözleşmenin yürürlüğe girmesi için gereken sayıya ulaşmamıştır.

İklim Değişikliği Sözleşmesinin amacı; atmosferde sera etkisi yaparak dünyanın ısısının artmasına neden olan gazları küresel iklim sistemini tehlikeye sokmayacak düzeylerde tutmaktır²⁷

Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi, 22 Mayıs 1992'de tamamlanmış, 3-14 Haziran 1992 tarihinde Rio Konferansında imzaya açılmıştır. Haziran 1993'e kadar imzaya açık olan sözleşmeye 164'ten fazla ülke taraf olmuştur. Türkiye de 1992 yılında Rio'da bu sözleşmeyi imzalamıştır.

Bu sözleşmenin amacı biyolojik çeşitliliğin korunması ve eşit şekilde sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmektir.

c- Rio Belgelerinin Hukuki Niteliği

Rio konferansı da çevre konusunda daha önce incelenen 1972 Stockholm Konferansı gibi uluslararası bir teşkilat olan Birleşmiş Milletler tarafından düzenlenmiştir. Ancak Rio zirvesi belgeleri Birleşmiş Milletlerin yetkili organları tarafından alınan kararlar gibi değerlendirilemezler. Zira BM Konferansta sadece organize görevi üstlenmiştir. Bu nedenle, bunların bağlayıcılık gücü kazanabilmeleri antlaşma ni-

26 Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı, supra note, 80 - Ginther, K.,- Denter, E. - Whart, P.Jim, supra note, 27.

27 Keating, supra note, 130.

telîği taşıyıp taşımadıklarına bağlıdır. Başka bir ifade ile, Rio Belgelerinin bağlayıcılık gücünü anlayabilmek için söz konusu belgelerin maddi açıdan anlaşma niteliği taşıyıp taşımadıklarına bakmak gerekir. Bu açıdan Rio belgeleri iki gruba ayrılmaktadır.

Birinci grupta Rio Deklarasyonu, Gündem 21 ve Orman Prensipleri yer almaktadır. Bu belgelere imza koyan ülke temsilcilerinin kendilerini hukuken bu belgelerle bağlama niyetlerinin olmadığı açık bir şekilde görülmektedir. Bunu konferans sırasındaki uzun tartışmaların sonuçlarından özellikle orman prensipleri hakkında ve metinlerdeki açık ifadelerden anlamak da mümkündür. Ülke temsilcileri bu belgelere imza koymakla politik bir yükümlülük altına girmişlerdir.²⁸ Bu belgeler uluslararası hukuk bakımından üç türlü öneme sahiptir. Öncelikle düzenleme getirdikleri hususlarda uluslararası bir teamülün gelişmesine ve teamül hukukunun psikolojik unsurunun gerçekleşmesine yardımcı olurlar. İkincisi devletlerin büyük bir çoğunluğunun belirli bir konudaki görüşlerini yansımaları bakımından uluslararası hukuk alanında yardımcı kaynak olarak kabul edilmektedirler.²⁹ Bu belgelerin uluslararası hukuk bakımından diğer bir önemi de bunların hukuken bağlayıcı bir niteliğe sahip diğer bir sözleşmeye temel teşkil edebilmesindedir. Özellikle orman prensipleri konusunda böyle bir sözleşmenin yapılması pek yakın gözükmemektedir.

Bu belgelerin antlaşma niteliği taşımamasının diğer bir nedeni de antlaşmalar gibi her devletin iç hukukuna göre onaylamaya tabi tutulmasıdır.

Bütün bunlara rağmen ülke temsilcileri dünya kamuoyu önünde bu prensiplere uygun politika izleyeceklerine dair politik taahhütte bulunmuşlardır. Zirveye hemen hemen bütün dünya ülkelerinin devlet ve hükümet başkanları gibi en yüksek düzeydeki temsilcilerle katılması bu politik taahhüdü güçlendirmektedir. Uluslararası alanda aynı niteliği taşıyan AGİK gibi bir kısım taahhütlerin hayli etkili olduğu görülmektedir. Ancak çevre ve kalkınma ilişkisinde AGİK şartlarının mevcut olduğunu söylemek güçtür. Her şeyden önce çevre, uluslararası alandaki kamu menfaati ile ülkelerin bireysel menfaatinin kısa dönemde çakıştığı bir alandır.

Bu politik taahhüdün ve konferansın oluşumundaki hava iç hukuklar ve politikalar yönünden de yol gösterici niteliktedir. Bu nedenle yasa maddelerine konulacak atıflar ile veya yasa maddelerinin yetkili organlarca yorumu esnasında yapılacak yollamalar ile Rio Belgeleri (İnsan Hakları Bildirisi gibi) uygulama alanı bulabilir.

İkinci grupta yer alan İklim Değişikliği Sözleşmesi ve Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi ise yeterli sayıda ülkenin onay belgelerini tamamlamalarıyla birlikte uluslararası hukuk bakımından tam bir antlaşma niteliğine sahiptirler. Başka bir ifadeyle

28 "BM Çevre ve Kalkınma Konferansı", supra note, 7.

29 Zilelioğlu, supra note, 243.

bunlar yürürlük şartlarının tamamlanmasıyla taraf olan devletleri diğer antlaşmalar gibi hukukten bağlayacaktır. Böylece uluslararası çevre sorunları hukuku, hukukten bağlayıcı nitelikteki ilk belgelerine kavuşacaktır.

Bu sözleşmelere taraf olmayan devletler açısından da en azından birinci grupta yer alan belgeler gibi hukukten olmasa da politik ve ahlaki açıdan uyulması gerekmektedir. Zira bu konularda bağlayıcı nitelikte bir sözleşmenin yapılabilmesi katılan devletlerin birinci grup belgelerinde yer alan konulardan daha kuvvetli şekilde bu belgelerin düzenlemelerine taraftar olduklarını göstermektedir.

SONUÇ

Yüzyılımızın sonlarına doğru artık hiç bir devletin kendi başına alacağı önlemlerle çevre sorununa neşter vurarak kendi geleceğini garanti altına alamayacağı olgusu iyice anlaşılmaya başlanmıştır. Bu nedenle küremizi bir bütün olarak ele alan düzenlemelerin bir an önce yapılması gerektiği fikri iyice benimsenmeye başlamıştır. Sürdürülebilir kalkınma bu anlayış ve bu anlayışa dayanan çalışmaların neticesi olarak ortaya çıkmış bir kavramdır.

Kavram ilk kez 1972 yılında toplanan Stockholm Konferansının ardından 1987 yılında Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından hazırlanan “Ortak Geleceğimiz” veya kısaca “Brundtland Raporu” olarak adlandırılan raporda Dünya'nın geleceğine ilişkin kaygılara karşı bir önlem olarak ele alınmıştır.

Brundtland Raporu sürdürülebilir kalkınmayı, gelecek kuşakların kendi ihtiyaçlarını karşılayabilmelerini tehlikeye sokmaksızın bugünkü kuşakların ihtiyaçlarını karşılayabilen kalkınma olarak tanımlamakta idi.

Uluslararası çevre sorunlarını ele alan belge ve düzenlemelerin en önemlileri bu alanda en son oluşturan 1992 tarihli Rio belgeleridir. Bu nedenle uluslararası çevre düzenlemelerinin hukuki mahiyeti incelenirken bunları Rio öncesi ve Rio sonrası belgeler olarak ikiye ayırmak yararlı olur.

Rio öncesi belgeleri, 1972 Stockholm Bildirisi, 1982 Sistem Çapında Orta Vadeli Çevre Programı ve 1987 Ortak Geleceğimiz veya kısaca Brundtland Raporu'dur.

Rio öncesi belgelerden ilki olan Stockholm Bildirisi katılan devletleri bağlayıcı etki ve güce sahip değildir. Bu belge daha ziyade ulaşılmaması gereken hedefi gösteren bir tavsiye niteliği taşımaktadır. Ancak bildirinin uluslararası alanda çevre konusunu ele alan ilk belge olması, devletlerin ulusal ve uluslararası kuruluşların dikkatini bu alana çekmesi açısından felsefi ve hukuki motivasyon sağladığı ileri sürülebilir. Nitekim bildiriden hemen sonra uluslararası alanda çevre konusunda faaliyet gösteren kısa adı UNEP olan daimi bir komisyon kuruluşu ve FAO, NATO, OECD gibi

uluslararası topluluklar çevre sorunları ile ilgilenmeye başlamışlardır.

Rio öncesi belgelerden “Sistem Çapında Orta Vadeli Çevre Programı” ve “Ortak Geleceğimiz”(Brundtland) Raporu” BM Genel Kurulu’nda onaylanmıştır. Ancak bu onaylama söz konusu raporlara hukuki bağlayıcılık vermemiştir. Zira Rio Konferansına kadar BM’in çevre ve kalkınma konusunda aldığı bütün kararlar tavsiye niteliğindedir. Bununla birlikte bu kararlar üye devletlerin belirli bir konudaki ortak tavırları ve bu konudaki siyasi ve ahlaki bağlılık ve kararlılıklarını göstermesi açısından önemlidir. Zira bu bağlılık ve kararlılık sürdürükçe uluslararası teamül kuralının psikolojik unsurunun oluşmasına yardımcı olunacaktır.

Rio Konferansı sonucunda Rio Deklarasyonu, Gündem 21, Orman Prensipleri, İklim Değişikliği Sözleşmesi ve Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi olmak üzere toplam beş belge ortaya çıkmıştır.

Rio Konferansı da uluslararası bir teşkilat olan BM tarafından düzenlenmiştir. Ancak konferans metinleri BM’in yetkili organları tarafından alınan kararlar gibi değerlendirilemezler. Bu nedenle söz konusu belgelerin bağlayıcılık gücü anlaşma niteliği taşıyıp, taşımadıklarına bağlıdır. Bu açıdan Rio Belgelerini iki gruba ayırmak mümkündür. Birinci grubu Rio Deklarasyonu, Gündem 21 ve Orman Prensipleri oluşturmaktadır. Bu belgelere imza koyan temsilcilerin söz konusu belgelerle ülkelerini hukukten bağlamak istemedikleri açık bir şekilde görülmektedir. Bu belgelerin de hukuki bağlayıcılık yönünden Rio öncesi belgelerden çok farklı olduğu söylenemez. Uluslararası çevre sorunları hukuku bakımından bu belgeler üç türlü öneme sahiptir. Birincisi düzenleme getirdikleri alanda uluslararası teamülün gelişmesine yardımcı olabilmeleri, İkincisi devletlerin büyük çoğunluğunun belirli bir konudaki ortak görüşlerini yansıtması bakımından uluslararası hukukta yardımcı kaynak olarak kullanılmaları ve hukukten bağlayıcı diğer bir sözleşmeye temel teşkil edebilmeleridir. Bütün bunlara rağmen konferansın hazırlanması ve konferans sırasındaki hava ile bütün devletlerin en yüksek düzeydeki temsilcileri ile katılmaları Rio’nun bu üç belgesini de diğer belgelere göre siyasi ve ahlaki bakımdan daha etkili göstermektedir. Uluslararası alandaki bu hava oldukça önemlidir. Zira aynı niteliği taşıdığını söyleyebileceğimiz AGİK taahhütleri sıkı takip ve kararlılık sonucu çok büyük etki oluşturmuş ve oluşturmaya devam etmektedir. Ancak çevre ve kalkınma ilişkisi üzerinde ülkelerin bireysel menfaatleri ile uluslararası kamu menfaatlerinin kısa dönemdeki çatışması, AGİK şartlarının uluslararası çevre sorunları konusunda mevcut olmadığını göstermektedir.

Rio belgelerinin ikinci grubunu İklim Değişikliği Sözleşmesi ile Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi oluşturmaktadır. Bu iki belge yürürlük şartlarının tamamlanmasıyla birlikte uluslararası hukuk anlamında taraf olan devletleri bağlayıcı niteliğe sahip tam bir antlaşma niteliğindedir. Ayrıca taraf olmayan devletler açısından da en

azından birinci grupta yer alan belgeler gibi hukuken olmasa da politik ve ahlaki geçerliliğe sahiptirler. Taraf olan devletlerin bu iki belgeye ilişkin onay belgeleri yeterli sayıya ulaştığında uluslararası çevre sorunları alanındaki bağlayıcı ilk sözleşmeler olma özelliğine sahip olacaklardır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AİTKEN, W.R.O., “Conserving the Environment”, Sustaining Economic Growth, **Canadian Business Review**, Summer, 1989.
- BATIE, S. Sandra,” Sustainable Development: Challenges to the Profession of Agricultural Economics”, **American Journal of Agriculture and Economics**, December, 1989.
- Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED),TC Çevre Bakanlığı, Ankara 1993.
- BOZKURT, Enver , “Milletlerarası Akarsuların Kirliliği ve Milletlerarası Hukuk”, **Ekoloji Çevre ve Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 1, S: 1 -2, Ankara, 1996.
- FİSUNOĞLU, Mahir, “Sürdürülebilir Kalkınma ve Ekonomi, Çevre ve Kalkınma İlişkilerinde Dünya Bankası”, TÇSV Yayını, Ankara, Eylül 1990.
- GINTHER, K.,- Denter, E. - Whart, P.Jim,Sustainable Development And Good Governance, NİZHOFF, DORARECT, Boston, 1995.
- KEATING, Michail, Yeryüzü Zirvesinde Değişim Gündemi, (TCU Tercüme), Ankara.
- KIŞLALIOĞLU, Mine-BERKES, Fikret, Ekoloji ve Çevre Bilimleri, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1990.
- PAZARCI, Hüseyin , “Çevre Sorunlarının Uluslararası Boyutları”, Prof.Dr. Fehmi Yavuz’a Armağan, Ankara, 1983.
- TUNA, Gülgün, “The Evolution of Development Thinking And Environment A Critique of Sustainable Development”, **Foreign Policy**.
- TURGUT, Nükhet, Çevre ve Yurttaşlar, Ankara, 1993.
- URAL, Engin, “Çevre Alanında Uluslararası Gelişmeler”, Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı, 29-30 Kasım 1989, Ankara 1990.
- ZİLELİOĞLU, Hilal, “Sürdürülebilir Kalkınma Yönünden Çevre Hukuku”, Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı, 29-30 Kasım 1989 TÇSV Yayını, Ankara, 1990.

ÖZEL KANUNLARDA YER ALAN UYARMA VE KINAMA CEZALARINA KARŞI YARGI YOLU AÇIK MI?

Muzaffer DİLEK*
Mülkiye Başmüfettişi

I- GİRİŞ

Bu yazının amacı, özel yasalarda yer almış bulunan ve 657 sayılı Yasanın 125. maddesi uyarınca saklı tutulan disiplin cezalarından uyarma ve kınama cezalarına karşı, yargı yolunun açık olup olmadığı, bu Yasanın yürürlüğe girdiği tarihten sonra çıkarılmış bulunan çeşitli yasalardaki benzer cezalara karşı idari yargıya gidilip gidilmeyeceği konularını irdelemeye çalışmaktır.

II- HUKUKİ DÜZENLEMELER

1- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası:

a) Madde 36;

“Herkes meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir.”

.....

b) Madde 125;

“İdarenin her türlü işlem ve eylemlerine karşı yargı yolu açıktır....”

c) Madde 129/3;

.....

“Uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz...”

.....

2- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu;

a) Madde 125/ son fıkra;

“.....Özel kanunların disiplin suçları ve cezalarına ilişkin hükümleri saklıdır...”

* İçişleri Bakanlığı Genel Sekreteri.

b) Madde 135;

“.....

Aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve Devlet memurluğundan çıkarma cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulabilir.”

c) Madde 136;

“...İtiraz edilmeyen kararlarla itiraz üzerine verilen kararlar kesin olup bu kararlar aleyhine yargı yoluna başvurulamaz...”

d) Madde 237/ (b);

“.....

“...23 Temmuz 1995 tarihinden evvel ve sonra yürürlüğe giren teşkilat kanunları ile diğer kanunların bu kanuna aykırı hükümleri ...Genel Kadro Kanununun yürürlüğe girdiği ayın son gününden itibaren yürürlükten kalkar...”

3- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu:

a) Madde 13/C (12.5.1964 gün ve 469/1 md.);

“Vali...bu sıfatla.....,

Memurin Kanunundaki usulüne göre savunması alındıktan sonra uyarma, kınama ve 5 günlüğüne kadar aylıktan kesme cezaları uygular. Daha ağır disiplin cezaları verilmesi için özel kanun hükümlerine göre teklif ve taleptir bulunabilir...”

b) Ek Madde 1- (Ek: 29/8/1996-4178/2 md.);

“Vali; sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında, güvenliğin sağlanması, giriş çıkışlarla ilgili görev ve hizmetlerin düzenli ve etkili bir biçimde yürütülmesi, görevli kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonun gerçekleştirilmesi için gerekli önlemleri almaya ve uygulamaya, kuruluşların çalışmalarını denetlemeye yetkilidir. İçişleri Bakanlığının uygun göreceği bu yerlerde vali tarafından mülki idare amiri görevlendirilir. Vali, yetkilerinin tamamını veya bir kısmını görevlendirdiği mülki idare amirine devredebilir. Bu yerlerde hizmet veren kuruluşlar, görevli mülki idare amirine karşı sorumludur.

Görevlendirilen mülki idare amiriPersonel hakkında değerlendirme raporu düzenleyebilir, disiplin kovuşturması yaptırabilir ve gerekirse uyarma ve kınama cezası verebilir. Diğer cezalar için öneride bulunabilir Mülki idare amirinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin uygulama düzeni, Maliye, Sağlık, Ulaştırma, Turizm Bakanlıkları ile Gümrük Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın görüşü alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak, Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenlenir.”

4- 1700 Sayılı Dahiliye Memurları Kanunu: Madde 20;

“İnzibat Cezaları:

.....

İhtar-zaruret olmadan merciini tecavüz etmek,

Tevbih(kınama)- Teftiş ve tahkikleri sebepsiz uzatmak, teftiş layihalarında ve sorulan suallere sebepsiz olarak bir hafta zarfında cevap vermemek, bir meselenin evrakını kasıt olmaksızın zayi etmek, vazife icabını taktir ve ifada müsamaha göstermek.”

III - YARGI KARARLARI

1- Danıştay 8. Dairesinin 3.12.1997 gün ve K.1997/3758 Sayılı Kararı:

“1702 sayılı Yasa uyarınca verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunun açık olduğu ve bu özel yasada eyleme uygun kural varken 657 sayılı Yasanın uygulanamayacağı.”

2- Danıştay 8. Dairesinin 19.12.1997 gün ve K. 1997/4100 Sayılı Kararı;

“İlkokul müdürlerine verilecek disiplin cezalarında 657 sayılı Yasa yerine 1702 sayılı Yasanın uygulanacağı.”

3- Danıştay 8. Dairesinin 18.12.1997 gün ve 1997/4048 Sayılı Kararı:

“Uyarma ve kınama cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulamayacağına ilişkin kısıtlama yasa ile konulabileceğinden, 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Yasasında da kınama cezasına karşı idari yargı yolunun kapalı olduğuna ilişkin bir hüküm bulunmadığından disiplin cezasının incelenmesi ve esası hakkında karar verilmesi gerektiği.”

4- Danıştay 5. Dairesinin 30.6.1977 gün ve E.1974/5278, K.1977/3095 sayılı oybirliği ile alınan Kararı;

“.....

.....5442 sayılı Kanun bütün il memurlarına uygulanan bir kanun olması nedeniyle özel bir kanun olarak kabulü mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle yukarıda açıklandığı veçhile anılan kanunun valilere aylıktan kesme cezası verme yetkisi tanıyan 13. maddesinin c bendinin, 657 sayılı Kanunun değişik 237. maddesinde belirtilen bu kanuna aykırı hüküm olması nedeniyle 30.11.1970 tarihinden itibaren uygulama olanağı bulunmamaktadır...”

IV - DEĞERLENDİRME

Anayasamızın 36. maddesinde her yurttaşa hak arama imkanı sağlanmış, 125. maddesiyle de idarenin her türlü eylem ve işlemi yargı denetimine tabi tutulmuştur. Devletin yürütme organları tarafından yapılan tasarruflar bu hükümler uyarınca idari yargı mercileri nezdinde dava konusu yapılabilmektedir. Genel uygulama bu olmakla birlikte, Anayasamızın 129. maddesinin 3. fıkrasında yer almış bulunan bir düzenleme, uyarma ve kınama cezalarına muhatap olan kamu görevlileri için kısıtlama getirilebilmesine imkan sağlamıştır.

Anayasamızın 129. maddesinin üçüncü fıkrasındaki “...Uyarma ve kınama cezalarıyla ilgili olanlar hariç, disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz...” hükmü, yasalarla, bu cezalara karşı yargı yolunun kapatılabileceğini öngörmüş bulunmaktadır.

Nitekim, 1982 Anayasasından daha önce yürürlüğe konulmuş bulunan ve bu hüküm paralelinde düzenleme içeren 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 12.5.1982 gün ve 2670 sayılı Kanunla değişik 136. maddesinin 3. fıkrası, uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunu kapatmıştır. Dolayısıyla yasalarla uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunun, yasayla kapatılabilmemesine Anayasamız izin vermektedir. Bu doğrultuda bir hükme 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yer verilmiştir.

Devlet Memurları Kanununun 136. maddesi uyarınca, bu yasaya göre verilmiş bulunan uyarma ve kınama cezalarına karşı idari yargıya gitmek mümkün değildir. Yukarıda değinilen Danıştay kararlarından da anlaşılacağı gibi, diğer yasalarda ve disiplin hükümleri ihtiva eden özel yasalarda bu konuda açıkça yasaklayıcı/kısıtlayıcı hüküm bulunmadığı hallerde idari yargıya başvurma olanağı bulunmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Yasasının 125. maddesinde yer alan, “özel kanunların disiplin suçları ve cezaları saklıdır” hükmü uyarınca, özel yasalardaki disiplin suç ve cezaları saklı tutulmuşsa da, aynı yasanın 237. maddesinin (b) fıkrası, bu yasaya aykırı hüküm içeren tüm genel nitelikli yasaları 30.11.1970 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırmış bulunmaktadır.

Özel yasalardaki disiplin hükümleri saklı tutularak kurum ve kuruluşların yapısal ve kuruluş özelliğinden kaynaklanan çeşitli disiplin suçlarının cezasız kalması önlenmiş olmaktadır.

Danıştay 8. Dairesinin 3.12.1997 gün ve 3758 sayılı kararında da vurgulandığı üzere özel yasalarda hüküm bulunan hallerde, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre uyarma ve kınama cezası vermek mümkün değildir. Ayrıca, özel mevzuata göre verilen bu cezalara karşı yargı yolu da açık bulunmaktadır.

Danıştay 8. Dairesinin 18.12.1997 gün ve 4048 sayılı kararında ise uyarma ve kınama cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulamayacağı, kısıtlamanın yasa ile konulabileceği, bu konuda yasal düzenleme bulunmayan hallerde söz konusu cezalara karşı idari yargı yolunun kapatılmayacağına işaret edilmiştir.

Değinen yargı kararlarından, Devlet Memurları Kanununun 136. maddesinde yer alan "...İtiraz edilmeyen kararlarla itiraz üzerine verilen kararlar kesin olup bu kararlar aleyhine yargı yoluna başvurulamaz..." hükmünün, bu yasa ile sınırlı olarak uygulanması gerektiği, özel yasalarda hüküm bulunan hallerde Devlet Memurları Kanununun hükümlerinin uygulanamayacağı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, öncelikle uygulanması zorunlu olan özel disiplin mevzuatında, uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunu kapatan herhangi bir hüküm bulunmaması hallerinde, verilmiş bulunan uyarma ve kınama cezalarına karşı da yargı yoluna başvurulabilecektir. Danıştay 8. Dairesi tarafından verilmiş bulunan ve özetlerine yukarıda değinilen kararların, 10.6.1930 tarih ve 1702 sayılı İlk ve Orta Tedrisat Muallimlerinin Terfi ve Tecziyeleri Hakkında Kanun, 13.1.1943 tarih ve 4357 sayılı Hususi İdarelerden Maaş Alan İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif ve Cezalandırılmalarına ve Bu Öğretmenler İçin Teşkil Edilecek Sağlık ve İçtimai Yardım Sandığı ile Yapı Sandığına ve Öğretmenlerin Alacaklarına Dair Kanun; 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Yasası ile ilgili olarak verilmiş kararların, 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanunu ve diğer özel kanunlar açısından da geçerli olacağı kuşkusuzdur.

Buraya kadar yapılan açıklamalar ışığında, disiplin suç ve cezalarını düzenleyen özel mevzuatın 657 sayılı Yasaya göre öncelikle uygulanması gerektiği, bu mevzuatta aksine bir hüküm yoksa uyarma ve kınama cezalarına karşı idari yargıya gidilebileceği söylenebilecektir.

657 sayılı Yasanın 237. maddesi ile özel yasalarda yer alan ve saklı tutulan hükümlerin dışındaki disiplin cezası ile ilgili düzenlemeler içeren genel mevzuat yürürlükten kalkmıştır. Bu çerçevede 5442 sayılı Yasanın 13. maddesinin (C) maddesindeki disiplin cezalarının da 30.11.1970 tarihinden itibaren uygulama olanağı kalmamıştır.

Danıştay 5. Dairesi tarafından oybirliği ile verilen 30.6.1977 gün ve E. 1974/5278, K. 1977/3095 sayılı Kararıyla;

"...5442 sayılı Kanun bütün il memurlarına uygulanan bir kanun olması nedeniyle özel bir kanun olarak kabulü mümkün bulunmamaktadır. Bu nedenle yukarıda açıklandığı veçhile anılan kanunun valilere aylıktan kesme cezası verme yetkisi tanıyan 13. maddesinin (C) bendinin, 657 sayılı Kanunun değişik 237. maddesinde belirtilen bu kanuna aykırı hüküm olması nedeniyle 30.11.1970 tarihinden itibaren uygulama olanağı bulunmamaktadır..." denilmek suretiyle bu konudaki tartışmalara açıklık getirilmiştir. Danıştay, bu kararında, İl İdaresi Kanununun genel bir kanun

olduğunu ve içerdiği disiplin hükümlerinin muhafaza edilmesinin söz konusu olmadığını vurgulamıştır.

İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulunca, 1985-1986 kış toplantılarında, 657 sayılı Kanunun disiplin hükümleri karşısında, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun disiplin hükümlerinin yürürlükte olup olmadığı hususu, A. Atilla Osmançelebioğlu ve Sebati Buyuran'a incelettirilmiş ve yapılan çalışmalar sonucunda düzenlenen raporda; 657 sayılı Kanunun 125. maddesinde belirtilen istisna hükmünün, İl İdaresi Kanununu kapsamadığı, bu kanunda yer alan disiplin hükümlerinin yürürlükte bulunmadığı kanaati dile getirilmiştir. Bizim kişisel kanaatimiz de bu doğrultudadır.

5442 sayılı Yasanın disiplin hükümleri, 657 sayılı Yasanın 237. maddesinin (b) fıkrası ile yürürlükten kalkmış olmakla birlikte, 1996 yılında adı geçen yasada yapılan bir değişiklikle valilere, yeniden, değişik nitelikte disiplin cezası verme yetkisi tanınmış bulunmaktadır.

İl İdaresi Kanununa, 29/8/1996 gün ve 4178 sayılı Yasayla eklenen yeni düzenleme uyarınca (Ek: 1. madde) Valiler ve bu maddede zikredilen görevlerin yapılması için görevlendirilen mülki idare amirlerine, uyarma ve kınama cezası verebilme, diğer cezalar için öneride bulunabilme yetkisi tanınmıştır. Dolayısıyla 657 sayılı Yasanın 237. maddesi ile yürürlükten kalkan disiplin hükümleri yerine yeni hükümler getirilmiş, bir anlamda 1970 yılından itibaren yürürlükten kalkmış olan disiplin hükümleri yeniden İl İdaresi Yasasına eklenerek ihya edilmiştir. Uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunu kapatan ve özel kanun konumunda bulunan 657 sayılı Yasanın 136. maddesinden farklı olarak 1996 yılında yürürlüğe giren ve genel nitelikte bir kanun olan İl İdaresi Kanunundaki değişiklikte, uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunu kapatan bir hükme yer verilmemiştir.

Anayasamızın 129. maddesi, uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunun kapatılabileceğine imkan vermekte ise de, bu cezaları içeren yasalarda açıkça hüküm olmaması halinde yargı yoluna gidilebileceği kuşkusuzdur. Genel kanun olmasına rağmen, 657 sayılı Yasadan sonra yürürlüğe girmiş bulunan 5442 sayılı Yasanın Ek: 1. maddesi uyarınca verilecek uyarma ve kınama cezaları için de yargı yolunun açık olduğu değerlendirilmiştir.

Yine 657 sayılı Yasaya, özel kanun konumunda bulunan 1700 sayılı Dahiliye Memurları Kanununda, verilecek disiplin cezasına ilişkin hüküm bulunmaması halinde başvurulabileceği, adı geçen Yasada hüküm bulunan hallerde bu hükümlerin öncelikle uygulanacağı açıktır.

Bu bölümde, yasalarda açıkça yasaklayıcı hüküm bulunması halinde uyarma ve kınama cezalarına karşı idari yargıya gidilemeyeceğini, yasaklama yok ise bu tür cezalara karşı da dava açılabilceğini bir kanaat olarak söyleyebiliriz.

V - SONUÇ

Yukarıdaki bölümde değinildiği üzere, Anayasamızın 129. maddesinin (3). fıkrası ile bu cezalara karşı yargı yolunun kapatılabileceği, 657 sayılı D.M.K'nun 136. maddesinde açık hüküm olduğu için, verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı hiyerarşik makama itiraz edilebileceği, ancak idari yargıda dava açılmayacağı açıktır.

Yasalarda açık hüküm olmadıkça, özel kanunlardaki uyarma ve kınama türündeki disiplin cezaları ile 657 sayılı Yasanın yürürlüğe girmesinden sonra çıkartılan yasalarda yer alan uyarma ve kınama cezalarına karşı idari yargıda dava açılabilir.

Diğer taraftan özel kanunlarda disiplin yaptırımı bulunması halinde öncelikle bu cezaların uygulanması gerektiği de gözardı edilemeyecektir.

YEREL DEMOKRASİ, DEMOKRATİK YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİMLERİN DEMOKRATİKLEŞMESİ KAVRAMLARININ TAHLİLİ ÜZERİNE

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 1997:44)

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 "municipe" ve Antik Yunan'da toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi olarak kabul edilen "polis" (Keleş 1992:13) günümüzdeki anlamı ile yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak kabul edilmektedir. Söz konusu bu birimlerin etkilerini yitirmeleri sonucunda, kentlerin özgürleşmesinde önemli roller oynayan "komün"lerin oluşması, yerel yönetimlerin önemini oldukça artırmıştır. Yukarıda 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 dönem-

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

de ulus-devletlerin ortaya çıkmasıyla kentlerin önemi azalmış, bölgelilik 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) Bu dönemden sonra yaşanan gelişmeleri, görüşleri ile ön plana çıkarak şekillendiren Jeremy Bentham ve John Stuart Mili gibi yararcı düşünürler, hem merkezi yönetime, hem de yerel yönetimlere sorumluluk tanıyan, merkezin yetkilerini ve olanaklarını, yerel yönetimlerin katılımcı, demokratik gücüyle birleştiren yaklaşım geliştirerek, (Keleş 1992:26) yerel yönetimlerin tekrar ön plana çıkmasını sağlamışlardır. Bu gelişmelere paralel olarak 20. yüzyıl yerel yönetimler için altın çağ olmuştur. Sundukları zorunlu hizmetler için gerekli kaynakları bulabilmişler, yerel halka, merkezi yönetimin sunduğundan daha fazla hizmet götürerek, etkinliklerini artırmışlardır. (Keleş 1992:26)

Bugün yerel yönetimler, devletin tüzelkişiliği dışında ayrı bir tüzelkişiliği, malvarlığı ve kendine özgü gelir kaynakları ile her geçen gün sahip oldukları önemi artırmaktadırlar. Yerel bir topluluğu ilgilendiren pek çok hizmetin yerine getirilmesiyle görevli olmaları bu durumlarını pekiştirici bir rol oynamaktadır. Artık belirli bir yerde tek bir kamu hizmetini üstlenmiş yerel yönetim türlerinin sayısı bütün dünyada giderek azalmaktadır. (Bozkurt-Ergun 1998:259)

Günümüzde yerel yönetimler, hemen hemen her ülkede, anayasa ile düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlar olma özellikleri ile ülkelerin yönetim yapıları içerisinde oldukça önemli olan yerlerini korumakta, hatta her geçen gün konularını güçlendirmekte, etkinliklerini artırmaktadırlar. Yerel yönetimlerin önemlerinin bu derece artması, genel olarak gerçek demokrasiye olan inanç ve özlemin artmasının sonucudur. Dolayısıyla yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişkilerin analizinin yapılması, bu alanda yaşanan gelişmeleri daha iyi kavrayabilmek açısından oldukça yararlı olacaktır.

YEREL DEMOKRASİ

Günümüzde yerel yönetimler, siyasal olgunluğun gelişmesi, demokratik anlayışın benimsenmesi ve ülke barışına katkı sağlanması yönünden çok önemli kuruluşlardır. Bu yönetimlerde gösterilecek başarı, demokratik anlayışın gelişmesine ve ülke düzeyinde bu alanda bir barışçıl ortamın oluşturulmasına yardımcı olacaktır. (Tortop 1992:6) Bundan dolayı artık hemen hemen her ülkede, yerel yönetimlere demokrasinin önemli kurumları olarak bakılmaktadır. Çünkü yerel yönetimlerin en önemli özellikleri arasında, halkın kendi kendini yönetmesine olanak verebilen kurumlar olmaları gelmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimler demokrasinin başlıca öğeleri kabul edilen, halkın yönetime katılması, çoğunluk ilkesi, yöneticilerin danışmaya önem vermeleri, daima hesap verme sorumluluğu içinde bulunmalarını hissetmeleri gibi değerleri içinde bulundurarak, (Keleş 1992:45) demokrasinin işleyebil-

mesi için önemli bir zemin hazırlamaktadır. Yerel yönetimlerin etkinlik, katılma, demokrasi, özgürlük gibi değerlerle birlikte anılmaları, demokrasinin dört temel ilkesi kabul edilen, çoğunluk kuralı, azınlık hakkı, siyasi eşitlik ve düzenli seçimler gibi ilkelere uygun olmaları ve bunlardan dolayı da toplumun demokratikleşmesine tartışmasız etkilerinin bulunmasından dolayı, söz konusu bu birimlere “yerel demokrasi” (Görmez 1997:68) merkezleri olarak bakılmıştır.

Yerel yönetimlerin bünyelerinde bulunan yerel demokrasi, halkı doğrudan ilgilendiren, yaşamlarında önemli yeri olan gerçek ve somut sorunların gündemlerini belirlediği, bu sorunların tartışılıp, çözümleri için çaba sarf edildiği ve çözümlerin karara bağlanıp uygulamaya konulduğu küçük ölçekli bir dünya olarak kabul edilmektedir. (Yıldırım 1993:90) Yerel demokrasi kavramı yerel yönetimlerle demokrasi arasındaki ilişkiyi çok iyi göstermektedir. Uzun yıllardan beri bu ilişki bilim adamları ve düşünürlerin ilgi alanında bulunmuştur. (Bulut 1996:177) Bu konuyla ilgili görüşler çeşitli şekillerde gruplandırılmaktadır. Toulmin Smith, Langrod, Moulin gibi düşünürler, yerel yönetimleri demokratik seçim ilkesine tamamiyle ters düşen, gücünü yalnızca geleneklerden alan kutsal bir kurum olarak görmüşlerdir. Bu birimlere demokrasinin düşmanı gözüyle bakmışlar, demokrasinin de özerk yerel yönetimi yıkabileceğini savunmuşlardır. (Keleş 1992:46) Demokrasinin yerel yönetimlerle uyuşmadığını, çünkü demokrasinin çoğunluk, eşitlik gibi temel ilkelerinin, yerel yönetimlerin dar görüşlü, farklı, çeşitli ve “potansiyel olarak oligarşik ve bozulabilen” talepleri ile bağdaşmayacağını belirtmişlerdir. (Yıldırım 1990:9) Fransız Rousseau ve Condorcet de yerel yönetimlere karşı çıkarak, bu birimleri ayrıcalıklı sınıfların çıkarlarının korunmasının bir aracı olarak görmüşlerdir. Merkezci bir yapının kurulmasını, söz konusu bu ayrıcalıkları kaldıracağı düşüncesi ile savunmuşlardır. (Tekeli 1983:59)

Demokrasi karşısında yerel yönetimleri düşman olarak gören bu görüşlere rağmen, yerel yönetimler, her ülkede farklı dönemlerde, siyasal ve yönetsel yapının önemli bir unsuru durumuna gelmişlerdir. (Keleş 1992:48) Bu gelişmede yerel yönetimlerin demokrasinin ayrılmaz bir parçası olduğuna yönelik görüşler öne süren düşünürler, önemli rol oynamıştır. Smith’in, demokrasiyi “geleneksel, yerel ve doğrudan kendi kendini yönetmenin kendisidir” şeklinde tanımlayarak, ancak yerel olan demokrasiden söz edilebileceğini vurgulaması (Yıldırım 1990:9), Montesquieu’nun kentlerin ayrıcalıklarını krala bırakmaları ile toplumda mutlakiyetin kurulmasının sakıncalarını belirterek, ideal devletin ancak yerel topluluklarca kurulabileceğini söylemesi (Tekeli 1983:4), J.S. Mill’in demokrasi ile özgürlüğü, halkın söz sahipliğini, yerel katılımı ve siyasal eğitimi gerektiren yerel yönetimler arasında zorunlu ve iç içe ilişki bulunduğundan bahsetmesi (Yıldırım 1990:9), Hill’in ulusal düzeyde demokrasiden ve yerel demokrasiden ayrı varlıklar olarak bahsetmenin yapay olduğunu vurgulayarak, yerel yönetimlerin demokratik gelişmede çok önemli bir yere sa-

hip olduğunu ifade etmesi ve daha çok artırbileceğimiz bir çok benzer görüş, son yıllardaki gelişmelere paralel bir şekilde yerel yönetim-demokrasi ilişkisinin ayrılmaz bir bütün oluşturduğu ortak düşüncesinde birleşmişlerdir.

Görüldüğü gibi demokrasinin ya da sağlıklı toplum yapısının kurulmasında, yerel yönetimleri savunanlar olduğu kadar karşı görüşte olanlar da bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin demokratik toplumların oluşmasına engel olabileceğini savunan görüşler, toplumda merkezi iktidarda egemen olmayan bazı ayrıcalıklı sınıfların yerel yönetimde iktidarlarını sürdürdükleri odağında yoğunlaşmıştır. Unutulmaması gereken, böyle bir açıklamanın geçerliliğinin ancak bir iktidar dönüşümü yaşayan toplumlar için söz konusu olacağıdır. Tarihin hangi döneminde olursa olsun, bir defa bu dönüşüm gerçekleştiğinde, karşı çıkışlar anlamını yitirecektir. Dolayısıyla yerel yönetimler ile demokrasi arasında sıkı ilişki gören açıklamalar yoğunluğunu artıracaktır. (Bulut 1996:178)

Yerel yönetim ile demokrasi arasındaki ilişkiyi belirtmek bakımından Alex de Tocqueville'nin "Hür halkın asıl gücü kasabalardadır. İlkokullarda ilim ne ise, komünal kurumlarda da hürriyet odur. Bu kurumlar hürriyeti halkın emrine arzederler. Halka hürriyeti kullanmanın zevkini tattırırlar ve ondan istifade etmeye alıştıırırlar. Komün kurumlarına sahip olmayan bir millet hür hükümet kurabilir fakat asla hürriyet fikrine sahip olamaz" sözü sanki yukarıda bahsedilen görüşleri çok özet bir şekilde anlatır gibidir. Buradan da anlaşılacağı gibi, demokrasinin en güzel şekli ile yaşanabilmesi, yerel halktaki bilinç düzeyine ve özgürlük zevkini tatma isteklerine bağlıdır. (Bulut 1996:179)

Yerel yönetimlerle demokrasi arasındaki ilişkilerin bir diğer boyutu da, söz konusu bu birimlerin demokrasi okulu ya da demokratik eğitim kuruluşları olmalarından kaynaklanmaktadır. (Görmez 1997:51) Demokrasi öğrenimi için en ideal okulun yerel yönetimler olduğu bir çok düşünür tarafından dile getirilmiştir. Yerel yönetimler, halkın demokratik eğitimini sağlayan, daha yüksek düzeyde siyaset adamlarının yetiştirilmesi için temel kaynaklardan birini oluşturan birimlerdir. (Keleş 1992:53) Hem Batıda hem de ülkemizde, birçok devlet adamının yerel yönetimlerden yetişerek geldiği görülmektedir. Birçok ülkede, büyük ya da önemli kentlerde belediye başkanlığı yapmış kişiler, ulusal düzeyde siyaset alanına çok rahat atlayabilmektedirler. (Çevikbaş 1995:81) Jacques Chirac, Willy Brandt ve Ronald Reagan bu duruma en iyi örneklerdir. (Keleş 1995:252) Bu özelliği ile yerel yönetimler, devlet adamlığı için bir tür "fıdanlık" işlevi görmektedir. Bu nedenledir ki; Alexis de Tocqueville'den John Stuart Mill'e kadar birçok kuramcı, yerel yönetimlerin eğitici rolü, okul niteliği üzerinde ısrarla durmuşlar, bu birimleri, halkın ve önderlerin siyasal eğitimine katkısı nedeniyle, demokrasinin ilkokulu saymışlardır. (Keleş 1995:252) Yerel yönetimler bu özelliklerinin de katkısı ile demokratik terbiye kuruluşları olarak da kabul edilmektedirler. Halk demokratik ilke ve davranışlara alış-

kanlığı bu birimlerde kazanmaktadır. Yerel sorunların çözümünde yerel halkın tartışmalara katılması ve tartışmalar sonucunda verilen kararlara saygı ile uymayı öğrenmeleri, (Görmez 1987:138) yerel düzeyde demokrasinin başarılı bir şekilde işlenmesine katkı sağlamaktadır. Demokrasinin işletilmesinde yerel düzeyde bu şekilde başarı sağlanınca, demokrasi ülke düzeyinde de başarılı bir şekilde uygulanabilmektedir. (Tortop 1999:34)

Yerel yönetimlerle demokrasinin ayrılmaz bir bütün oluşturduğu tezinin diğer bir gerekçesi de, bugün hemen hemen bütün ülkelerde, yerel yönetimlere demokratik kurumların önde gelenlerinden birisi olarak bakılmasıdır. Bunun esas nedeni, yerel yönetimlerin, halkın kendi özgür iradesi ile seçmiş olduğu organlar vasıtasıyla, kendi kendini yönetmesine imkan veren kurumlar olmalarıdır. (Çevikbaş 1995:81) Bu özellikleriyle bir sivil toplum kurumu olarak, halk tabana dayalı şekilde ortaya çıkmış bulunmalarından dolayı, yurttaşlık bilincinin gelişmesine katkıda bulunarak, siyasal katılımın gerçekleşmesini sağlarlar. (Yalçındağ 1993:65) Göreceli güçsüzlüklerini ve merkezi yönetimin yanlışlarını da dikkate alarak, kendilerini ilgilendiren, birbirine bağlı bir çok alanda çeşitli mekanizmalarla kararların alınmasına katılırlar. (Görmez 1987:137) Coğrafi ve demografik olarak büyüklüklerine bağlı olarak seçtikleri temsilcileri denetleyerek, yönetime katılma oranlarını artırırılar. (Nadaroğlu, 1986:32)

Yerel demokrasi kavramı kapsamında son yıllarda sık sık ele alınan bir başka sorun alanı da, sivil toplum kavramı etrafında şekillenmektedir. Kısaca devletin kurumsal yapısı dışında kalan özel alanı belirten sivil toplum kavramı, çoğulculuğu, özerk birimlerin varlığı ve katılımı zorunlu kılmaktadır. (Keleş 1992:53) Sivil toplum örgütleri, üyelerin katılımına olanak veren, demokratik, merkezi yönetimden özerk, toplum yararı kavramına kamusal bakıştan ayrılan örgütlerdir. Karar alma süreç ve mekanizmalarının sivil toplum içinde tutulması ile toplumun daha katılımcı, daha çoğulcu, daha demokratik olması hedeflenmektedir. (Keleş 1992:53) Avrupa'nın tarihsel gelişiminde 10. yüzyıldan itibaren burjuvazinin güçlenmesine ve 12. yüzyıldan itibaren feodalizmin çözülmesine paralel olarak, kentlerde yargılama, kamu hizmetleri için yapacakları harcamaları karşılamak için vergi koyma ve toplama ayrıcalıklarının elde eden özerk yerel yönetimler, 13. yüzyıldan itibaren serbest kent devletlerinin kurulmalarına yol açmışlardır. (Tekeli 1983:5) Batıda uzun süren bu süreç sonucunda oluşan yerel yönetim geleneği, bugün yerel yönetimlerin bir sivil toplum kurumu olarak görülmesine ve bu durumun toplumda demokrasinin bütün kurumları ile işlenmesinde önemli bir rol oynayacağına düşünülmesine yol açmıştır. (Bulut 1996:179). Hegel, Hukuk Felsefesi isimli eserinde, yerel yönetimin sivil toplumun bir parçasını oluşturduğunu ve yerel özerkliğinin devlet müdahalesine karşı titizlikle korunması gerektiğini belirtmiştir. Yapmış olduğu sivil toplum kuruluşları analizinde, yerel yönetimler ile diğer sivil toplum kuruluşları arasında ayırım görme-

miştir. (Yıldırım 1990:11) Ancak yerel yönetimleri bir sivil toplum kurumu olarak görmenin olanaklı olmasının yanında, bu birimlerin birer kamu tüzelkişisi olarak merkezi yönetimin parçası olduğu gerçeğini de gözden kaçırmamak gerekir. (Keleş 1992:54) Ülkemizde yerel yönetimler halka dayanan sivil toplum kurumlarından çok, devletçe tepeden inme kurumlar olarak oluşturulmuş ve bu kurumlar halk tabanına dayanmamıştır. (Bulut 1996:179) Bundan dolayı ülkemizde yerel yönetimleri siyasal yapımızın bir parçası ve gerçek anlamda özerk olmamalarının da bir sonucu olarak, sivil toplum örgütleri saymak mümkün olmamaktadır. (Keleş 1992:54) Ancak yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi açısından, yerel siyasetin sağlıklı işlemesi ve tüm aktörlerin fonksiyonlarını etkililikle yapabilmeleri için, bireysel ve toplumsal hak ve özgürlüklerin serbestçe kullanılması (Yalçındağ 1993:65) ve yerel yönetimlerdeki sivil toplum örgütlenmesinin önündeki engellerin kaldırılması yolundaki çabaların artırılması gerekmektedir.

Yerel yönetimler ile demokrasi arasında, yukarıda belirttiğimiz ilişkiler bulunmasına rağmen, merkeziyetçi bürokratik yönetim anlayışının, demokratik, özerk ve güçlü yerel yönetimi, dolayısıyla yerel demokrasiyi dışladığını görmekteyiz. Bu durumun temel nedeni, siyasal güç paylaşımıyla ve kaynaklar üzerinde egemenlik kurulmasıyla ilgilidir. Bir başka yönüyle, yerel seçmene, yerel politikaya, kısaca yerel demokrasiye olan güvensizlik ve inançsızlık, bu duruma neden olmaktadır. Ulusal düzeyde demokrasiyi işlettiğini iddia eden bir düzen, bu durumda, kendi kendisi ile ters düşmektedir. Çünkü ulusal düzeyde parlamentoyu oluşturma, yürütme organını belirleme, aynı seçmene, aynı politikacıya dayanan bir süreç sonucunda gerçekleşmektedir. Bu nedenle demokrasiyi sağlıklı işletmek, eski yönetim anlayışlarının bir kenara bırakılıp, yerel düzeyde yönetim sistemine, yepyeni bir yaklaşımla bakılmasını gerektirmektedir. Bu yeni yaklaşımın stratejisi, yerel topluluklara, güçlü, demokratik yerel yönetimler aracılığı ile yerel hizmetleri özgürce yönetme yetkisini vermek şeklinde olmalıdır. (Yalçındağ 1992:3-4) Gerçek demokrasi de bunu gerektirmektedir.

DEMOKRATİK YEREL YÖNETİMLER

Demokratik yerel yönetimler anlayışı, yerel demokrasinin yerel yönetimlerde tam anlamıyla uygulanması gerektiğini öne süren bir yaklaşımdır. Buna göre yerel yönetim, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğe ve refaha ilişkin yerel hizmetleri yerine getirmek üzere kurulan; bu hizmetleri, genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden, işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini uygulamaya sokan, yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzelkişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetim

olarak kabul edilmektedir. (Yıldırım 1993:96) Tanımdan da anlaşılacağı gibi demokratik yerel yönetim anlayışının, daha önce ayrıntıları ile ele aldığımız yerel demokrasi kavramının bütün özelliklerini içerdiğini görüyoruz.

Daha önce de belirttiğimiz gibi yerel yönetimlerin tarihi çok eskilere kadar uzanmaktadır. Her ülkenin kendi şartları içinde birbirinden farklı biçimde oluşmuş ve gelişmiş olan yerel yönetimler, yönetim biçimi ve çalışma usulleri yönünden birbirlerinden farklı bile olsalar, hemen her ülkede belli bir alanda yaşayan insanları çok yakından ilgilendiren, ortak bir yaşam biçiminin gerektirdiği ortak ihtiyaçların giderilmesinde birbirlerine çok benzer işlevlere sahip olmuşlar ve ülkelerin sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmalarında önemli roller oynamışlardır. (Çöker 1988:249) Bu fonksiyonları görürlerken demokratik olma niteliğini ne kadar üst düzeyde barındırmışlarsa, ona göre de başarılı olmuşlardır.

Yerel yönetimler yerinden yönetim anlayışıyla oluşturulan çeşitli türdeki örgütlenmelerin en önemlileri arasındadırlar. Kendilerini betimleyen en önemli özellikleri daha önce de belirttiğimiz gibi temsili demokrasiyi içermeleri ve yerel demokrasi ile iç içe bulunmalarıdır. (Yalçındağ 1995:13) Yerel yönetimlere yerel demokrasi ile iç içe bulunmaları sonucu demokratik nitelik kazandıran öğeleri şu şekilde belirtebiliriz:

1- Yürütülebilir karar alma yetkisi; Yerel yönetim kurumlarının varlık nedenini oluşturan bu nitelik, yerel topluluklara temsil edici organlar aracılığı ile yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar oluşturarak, kendi kendilerini, tercihleri yönünde, özgürce yönetme olanağı vermektedir.

2- Halk katılımı; Yerel yönetim kurumuna demokratik nitelik kazandıran en önemli unsurlardan bir diğeri, bu kuruluşlarda halk katılımı yollarının açık olması ve katılım sürecine işlerlik kazandırılıyor olmasıdır. Yerel yönetim kuruluşlarının kararlarını etkileme olanağını yerel topluluklara veren katılım süreci, halk denetiminin etkililiğini de artırarak, yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandırmaktadır.

3- Yönetimsel saydamlık; Yerel toplulukça oluşturulan ve varlık nedeni bu topluluğa hizmet etmek olan yerel yönetimlerin planları, programları, uygulama kararları üzerinde, yerel halkın bilgi edinme hakkının olması gerekir. Yönetimsel saydamlık sağlandığında, yerel halk yerel yönetimlerde meydana gelen gelişmelerden düzenli biçimde haberdar olma ve kendi sesini bu kuruluşlara duyurma olanağına kavuşacaktır. (TODAİE 1992:3)

Bu unsurlar yerel yönetimlere demokratik ve özerk kuruluşlar olma niteliğini kazandırmaktadırlar. Buradan hareketle yerel yönetimlere demokratik olma özelliğini veren en önemli unsur olan özerklik kavramını açıklayacak olursak, "sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bö-

lümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde davranabilme özgürlüğü ve yetkisidir” şeklinde bir tanım yapabiliriz. (Akin 1997:114) Bu genel tanımın yanında yerel yönetimler açısından özerklik kavramını açıklamak gerekirse, “anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının halkın faydasına olacak şekilde, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında gerçekleştirilme yetkisidir” tanımına ulaşırız. (Akin 1997:115) Yerel özerklik bu noktada iki yön içermektedir. Birincisi yerel yönetimin merkezle olan ilişkileridir. Bu ilişkilerde yerel yönetimi merkezden bağımsız düşünmek mümkün değildir. Asıl olan yerel yönetimin kendi işlerini, merkezi yönetimin karışması olmaksızın, kendi imkanları ölçüsünde yapabilmesidir. (Keleş 1992:39) Buna rağmen bazı zaman yerel özerklik o kadar ileri götürülmektedir ki, yerel yönetimlerin ulusal devletlerden önde ve onlardan üstün olduğu bile iddia edilebilmektedir. Halkın yönetime gerçekten katılabildiği, en demokratik yönetimin yerel düzeydeki yönetim olabileceği düşüncesi, örneğin, siyaset bilimcisi Robert Dahl’ı, teknolojideki ve iletişim bilimlerindeki ilerlemelerin, Amerika Birleşik Devletleri için, 21. yüzyılda en elverişli demokratik yönetim birimini kentler haline getireceği düşüncesine kadar götürmüştür. (Yavuz-Keleş 1983:15) Yerel özerkliğin ikinci yönü ise yerel halkla olan ilişkileri ilgilendirmektedir. Yerel seçilmiş organlar halkı yeterli derecede temsil edebilmeli ve uygulanan temsil sistemi bu işlevi görececek kişilerin seçilebilmelerine ortam hazırlayabilmelidir. (Keleş 1992:39) Yerel özerkliğin anlamlı kılınabilmesi ve uygulanabilmesi için yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara da sahip olabilmesi gerekir. Çünkü yerel hizmetlerin özerkliği, yalnızca hizmet yapma sorumluluğu değil, bu hizmetlerin finansmanını sağlama sorumluluğunu da birlikte içermektedir. (Akin 1997:115)

Ancak bugün merkezi yönetimler yerel özerkliğe mesafeli yaklaşmaktadırlar. Yerel yönetimlerini güçlendirmek ve yerel toplulukları yönetim açısından daha özerk kılmak isterlerken, bu şekilde kimi hedeflere daha kolay ulaşmayı da amaçlamaktadırlar. Bu doğrultuda demokratik katılımı sağlamak, yerel özgürlüklere saygıyı artırmak, yerel hizmetlerin daha etkin görülmesini gerçekleştirmek, toplumsal ve ekonomik gelişmeye katkıda bulunmak ve son olarak ülkenin ulusal birliğini ve bütünlüğünü pekiştirmek gibi türlü amaçlarla hareket ederler. Amaçlar bu kadar fazla ve çeşitli olunca, hepsinin her zaman birbirleriyle uyum içinde olmaması durumu ile karşı karşıya kalılabilmektedir. Bundan dolayı, birçok ülkede gelişme sürecine koşut olarak, yerel yönetimlerle ilgili yaklaşımlar ve kaygılar, anayasalara ve yasalara yansımaktadır. (Keleş 1995:253) Dolayısıyla bu durumun sonucu olarak yerel yönetimlerle ilgili yapılacak düzenlemelerde yerel özerkliğin karşısına vesayet denetimi kavramı çıkarılmaktadır. Vesayet denetimi ile yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığı artırılmaktadır. Yerel yönetimlerin merkezle her yönden bütünleşmiş olduğu durumlarda vesayetin denetiminin dozu da yüksek olmaktadır. (Keleş 1995:253)

Yerel yönetimlere yerel özerkliğin yanında demokratik nitelik kazandıran özel-

likler arasında; üreticilik, etkililik, birlikçilik ve bütünlükçülük de sayılabilir. Burada üreticilikten, yerel yönetimlerin içine hapsedildikleri aracı-edilgen konumdan kurtarılmaları için girişimde bulunulması anlaşılmaktadır. Artık yerel yönetimler girişimci olmak, yerel hizmetleri ve yapıları oluşturuvcu girişimleri ve çalışmaları hem düzenlemek hem de bunların sahibi olmak durumundadırlar. (Kazancı 1983:44) Yerel yönetimlerden beklenen etkililik özellikle tüketicinin düzenlenmesinde söz konusudur. Yerel yönetimler özellikle kentlerdeki tüketicinin düzenlenmesinde ve denetlenmesinde seyirci kalmaktan kurtulmak durumundadırlar. (Kazancı 1983:44) Yerel yönetimlerin kendi aralarında birlikçi ve bütünlükçü bir anlayışla üst kuruluşlar kurarak, birbirleriyle bilgi alışverişinden araç-gereç alışverişine kadar birçok konuda yardımlaşmaları da (Kazancı 1983:45) taşıdıkları demokratiklik niteliklerini daha da güçlendirmektedir.

Demokratik yerel yönetim anlayışı, yönetsel etkililik ve verimlilik amacına da katkılar sağlamaktadır. Yerel yönetimler zamanla kendi kaynaklarını teslim ettikleri yerel meclisleri ve yerel yöneticileri titizlikle ve daha bilinçli olarak denetlemeye başlamaktadırlar. (Yalçındağ 1988:14) Yerel yönetimlerde bu konuda yeterli birikim ve deneyim oluştuğunda, yerel yetkililer ve sorumlular da gereken azami titizliği göstermek zorunda kalmaktadırlar.

YEREL YÖNETİMLERİN DEMOKRATİKLEŞMESİ

Çalışmamızın başında ayrıntılı bir şekilde ele aldığımız yerel demokrasi ve demokratik yerel yönetimler kavramları, daha çok yerel yönetimler ve demokrasi orijininde değerlendirilmişti. Şimdi ele alacağımız yerel yönetimlerin demokratikleşmesi kavramının açıklanmasında ise, yerel yönetim demokrasi ilişkisinde daha çok teoride kalan düşüncelere uygulamaya dönük bir bakış açısı geliştireceğiz.

Günümüzde gelişmişlik düzeyi farklı algılanan bir kavram olmakla beraber, yerel yönetimlerin 21. yüzyılda demokrasinin en uygun birimi olacağı kabul edilmektedir. Bundan dolayı yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili tartışmaların hemen hepsinin amacı, yerel yönetimleri demokratik ve verimli hizmet üreten birer yönetim kurumu durumuna getirmek olarak görünmektedir. Üniter yapı içinde, reformist bir anlayışa dayanan bu yaklaşımlar yanında, çözümü tek merkezli devlet yapısından çok merkezli devlete, idari yerinden yönetim anlayışından siyasi yerinden yönetime geçişte bulan yaklaşımlar da gündemde yer bulmaktadır. Çünkü demokrasinin vazgeçilmez bir kurumu olan yerel yönetimler, toplumsal talebi, merkezi yönetimden daha etkin ve gerçeklere uygun bir biçimde yerine getirebilme olanağına sahiptirler. (Bulut 1996:179) Buradan hareketle geçmişten bugüne yerel yönetimlerin siyasal fonksiyonları, merkezi yönetimle bir güç savaşına varacak ölçüde ileri götürülmüş, yerel yönetimlere siyasal gücü ele geçirmenin bir basamağı gözü ile bakılmıştır. (Keleş 1992:58) Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi konusunu in-

celediğimiz bu çalışmada, yerel yönetimlere siyasi yerinden yönetim bakış açısını ele almayacağız. Ülkemizin tekçi bir siyasal yapı içerisinde olması ve yönetimin bütünlüğü ilkesinin tüm yönleri ile yönetim yapımızda uygulanıyor olması, tek merkezli devlet yapısından çok merkezli devlet yapısına geçmeyi öneren bu tür yaklaşımlara girmemizi, bu çalışmanın kapsamı açısından engellemektedir.

Modern devlet, klasik devletin yönetim ve politikasından farklı olarak insanların maddi ve manevi alandaki başarısına, mutluluğuna yönelmiştir. Devlet, hızlı ve dengeli kalkınmayı sağlamayı amaçlamaktadır. Bu sorumluluğun devletçe yerine getirilmesi, yerel yönetimlere yardımcı olmayı, onlara yol göstermeyi ve yerel yönetimlerin denetimini de gerektirmektedir. (Öktem 1988:273) Bunun sonucu olarak merkezi yönetimin yerel yönetimlere birtakım yetkiler vermesi gerekmektedir. Bu birimler böylelikle yaratıcı güçlerini ortaya koymalarına fırsat verecek etkinliklerde bulunabileceklerdir. Ancak, bunun da bir sınırı olduğu kabul edilmelidir. Çünkü, eğer bir yerel yönetim gerekli gelirden yoksun ve merkeze bağımlı durumda ise, onun tüzel yetkilerini artırmak bir yarar sağlamayacaktır. (TBD 1997:29) Dolayısıyla yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesinde, gerekli etkinlikleri sağlayabilmeleri açısından, en başta merkeze bağımlılıktan kurtarılıp, yeterli gelirlere kavuşturulmaları gerekmektedir.

Yerel yönetimler açısından merkeze bağımlılık, her icraatın merkezden yürütülmesi, hizmetlerin sunulmasına ilişkin tüm kararların merkezden alınması demektir. Bu durum hem yerel yönetim hem de merkezi yönetim için rasyonel değildir. Çünkü ister ulusal ister bölgesel düzeyde olsun merkezden alınacak bütün kararların, toplum üyelerinin tercihlerine uygun düşmesi her zaman mümkün olmamaktadır. Ancak ulusal düzeydeki kararların merkezden alınması zorunludur. Çünkü bu kararların uygulanabilir bir alternatifi yoktur. Bölgesel düzeydeki kararların ise merkez yerine bölgelerden alınması mümkündür. Ancak ister merkezden, ister bölgeden alınsın, demokratik esaslara uygun olabilme açısından önemli olan kararların nereden alındığı değil ne şekilde alındığıdır. (Nadaroğlu 1986:31) Yerel yönetimlerin fonksiyonlarını yerine getirebilmeleri için yerel nitelikteki hizmetleri yapmaları ancak bunun için de yeterli yetkiyle donatılmaları gerekir. Çünkü günümüzde egemenlik kamu hizmeti ile birlikte algılanmaktadır. Yerel yönetimler kamu hizmeti görürlerken bu egemenliği kullanmaktadırlar. Bunun için de yerel yönetim birimlerinin yeterli mali kaynaklarla donatılmaları gerekmektedir. (Görmez 1990:486)

Yerel yönetimlerin bazı temel hizmetleri yerine getirirlerken, yeterli mali kaynaklarla donatılmalarını gerektiren “parasal özerkliğe” sahip olmaları oldukça önemlidir. Yerel yönetimlerin demokratik niteliklerinin güçlendirilmesi için, kendi gelir kaynaklarını, vergilerini, kendi olanakları ile belirleyebilmeleri gerekmektedir. Çünkü merkezi yönetimden aktarılan yardım ve bağışlar, yukarıda bahsettiğimiz şekli ile bu birimleri merkezi yönetime bağımlı kılmaktadır. Özellikle gelir, servet

ve emlak vergileri gibi vergilerin gelirlerinin yerel yönetimlere bırakılması, (Görmez 1997:72) bu birimlerin demokratikleşmelerinde önemli katkılar sağlayacaktır.

Özellikle ülkemiz açısından düşündüğümüzde, yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesinde merkezi yönetimin denetiminin en az olması gerekmektedir. Ülkemizde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi vesayet denetimi şeklinde gerçekleşmektedir. Vesayet denetiminin üç türü bulunmaktadır. En çok kullanılan türü genel ve önleyici vesayettir. (Eke 1985:65) Kararlar alınırken karar veren birimin yerine geçerek kararı etkileyen vesayet denetimi türü ise, taşıdığı baskıcı niteliğinden dolayı çok sık görülmemektedir.

Günümüzde vesayet denetimi ya merkez-yerel yönetim ilişkilerinin çelişkilerini ve koordinasyonsuzluğu önleyerek devletin birliği ve kamu hizmetlerinin devamlılığını sağlamak ya da Türkiye’de sık sık uygulandığı gibi, seçilmiş yerel yönetim organlarını, merkezden kontrol etmek, seçilmişlerin milli çıkarlara ters düşeceğini düşünerek onları denetlemek şeklinde gerçekleşir. Yerel yönetimleri güçlü olan ülkelerde bu denetim en aza indirilirken, diğer ülkelerde yerel yöneticiler çok sıkı bir biçimde denetlenmektedir. Hukuka uygunluk ve koordinasyon için yapılan denetimler dışındaki uygulamalar, yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesinin önündeki en önemli engeller olarak görülmektedir. (Görmez 1990:484) Eğer vesayet denetimi, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında ilişki kurularak çelişkilerin önlenmesi ve devletin birliğinin sağlanmasında ve kamu hizmetlerinin görülmesinde devamlılık sağlanması amacıyla yönelik olursa (Tortop 1999:14), demokratik yerel yönetim ilkesi ile ters düşülmeyebilir. Bugün artık, ulusal devlet bütünlüğü içinde farklılaşan ve çeşitlenen toplumsal yapı, ne bütün kararların merkezden alındığı salt merkezîyetçiliğin, ne de bütün kararların yerel düzeyde oluşturulduğu salt özerkliğin sürdürülmesine olanak vermektedir. Özellikle sanayi toplumlarında kendi tarihsel koşullarına ve kararların niteliğine göre değişen ölçülerde, her tür yerinden yönetim örneklerine rastlamak mümkün olmaktadır. Merkezîyetçilik yerellik tartışması, artık yerinden yönetimin biçimi üzerinde sürdürülmektedir. (Erder-İncioğlu 1990:8-9) Yerel yönetimler siyasi, yönetsel ve hizmet yönünden yerinden yönetim türleri arasında (Görmez 1997:442-43), en eski ve yerel demokrasiye en yakın olması itibarı ile önemini gün geçtikçe artırmaktadır. Çalışmamızın kapsamı açısından diğer yerinden yönetim türlerinin ayrıtısına girmiyoruz.

Bütün bunların yanında yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkilerinde sağlanan demokratik gelişmelerin pekişmesi açısından, yerel yönetimlerin kendi bünyelerinde de demokratik bir birim olma iradesi taşınmaları ve bu amaca yönelik girişimde bulunmaları önem taşımaktadır. Güçlü ve demokratik yerel yönetim kurumu, yerel topluluklara, temsil edici organlar aracılığı ile yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir kararlar alma, bunları uygulayabilmek için kaynak yaratma ve örgütlenme yetkileri vererek, kendi kendilerini özgürce yönetme olanağı sağlamaktadır.

(TÜSİAD 1992:8) Bunun için karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi gerekmektedir. Seçimle işbaşına gelen ve bağımsız karar alabilme olanağına kavuşan yerel yönetimler, bu sürecin pekişmesi için gerekli olan halk katılımının sağlanması amacıyla gerek yasal gerekse psikolojik katılım kanallarını açarak, (Görmez 1997:72) yerel demokrasinin en üst düzeyde uygulanması için çaba sarf etmelidirler. Halkın idareye katılması, kırsal alanlarda yaşayanların, devlet işlerine alakasız kalmalarını, kötümserliği ve pasifliği önler. Yerel yönetimlerle ilgili eskiden beri ileri sürülen tezler; bu yönetimlerin, halk temsilcileri ile kamu yöneticileri arasında ilişki sağlamaları ve halk temsilcilerinin ve seçmenlerin demokrasinin gereklerine uygun olarak yetişmeleri için uygun ortamı hazırladıkları ve yerel güç ve bilgilerden faydalanmayı mümkün kıldıkları şeklindedir. (Maddick 1970:210) Bu tezler günümüzde de geçerlidir. Halkın kendisini ilgilendiren konularda söz hakkına sahip olması ve kendi temsilcilerini kontrol edebilmesi, siyasi manevraların ve başarısız yönetimlerin olumsuzluklarının giderilmesinde oldukça etkili olmaktadır.

Son yıllarda yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi konusunda birçok yeni görüş öne sürülmektedir. Dünyanın sınırlı sayıdaki demokratik yönetimlerinde uygulanan, kamuoyuna duyarlılığı ve hesap vermeyi sürekli ve etkin kılıcı bir yöntem olarak, yurttaşların, seçilmiş kamu görevlilerinin görev süreleri dolmadan, bu görevlerine son verebilme hakkına sahip olmaları anlamına gelen “geri çağırma (recall)” yönteminin uygulanması; kamuoyunu bilgilendirmek ve kamu yöneticilerine halkın düşünce, duygu ve isteklerini iletebilmek amacıyla başvuru geleneksel bir yöntem olan “halk toplantılarının düzenlenmesi ve yerel yönetim yetkililerince daha da geliştirilerek, belirli düzenlemelerin yapılmasında ve önemli kararların alınmasında, katkıda bulunucu bir niteliğe kavuşturulması; yerel yönetim ve demokrasiyi geliştirici iletişime ilişkin çağdaş teknolojinin kullanımı; yerel yönetim yetkililerinin seçimi, vergileme, bütçe vb. konularda karar alabilen kent meclisleri uygulamasının güçlendirilmesi; mahalle düzeyinde bir yapılanma olan mahalle kurullarından yararlanılması; yerel topluluk üyelerinin yerel yönetimlerden herhangi bir şikayeti olduğunda, konunun incelenip, değerlendirileceği bir makam olan yerel ombudsmanların kurulması; her hangi bir konuyu veya sorun alanını ayrıntıları ile inceleyen, görüş ya da çözüm önerileri geliştiren, belirli sayıdaki kişilerden oluşan “özel görev gruplarından” yararlanılması; temel amacı, yerel halka, kendilerini etkileyecek olan, hazırlanmış ya da hazırlanmakta olan projelerde söz sahibi olmalarını sağlayan “proje demokrasisi” uygulamalarının başlatılması; yerel halka, karar makamlarının aldığı kararları, koydukları kuralları ve getirdikleri düzenlemeleri, kabul veya reddetme olanağı sağlayan “referandum” yöntemine işlerlik kazandırılması ve halkın, belirli kararlar, kurallar ve düzenleme tasarımları hazırlayıp, belirli sayıda imzayı içeren başvuru dilekçesi ile diğer insanların çoğunluğunun kararlarına sunulmasına imkan veren “yurttaş girişimleri” uygulamalarının artırılması ve çok daha artırabileceğimiz yöntem ve teknikler (Yıldırım 1993:101-169), yerel yönetimlerin

demokratikleştirilmesi ile ilgili olarak sürekli olarak oluşturulan gündemde, en ön sıralarda yerlerini almışlardır. Bu yöntem ve tekniklerin uygulamada sağlayacakları başarı, herkesin arzusu olan demokratik yerel yönetimlerin oluşturulmasının önündeki engelleri kaldıracaktır.

SONUÇ

Böylece son yıllarda içerdikleri anlamlar itibarı ile hayli önem kazanan yerel demokrasi, demokratik yerel yönetim ve yerel yönetimlerin demokratikleşmesi kavramlarını incelemiş olduk. Bugün ülkemiz açısından düşündüğümüzde, yerel yönetimlerimizde, bu kavramların geliştirilerek uygulamaya sokulmasına büyük ihtiyaç duyulmaktadır.

Demokratik sistemin temel kuralları olan, çoğunluk kuralı, azınlık hakları, siyasal eşitlik ve düzenli aralıklarla seçim kuralı, bugünkü yerel yönetim yapımızda mevcut bulunmaktadır. Genel olarak bu özellikler olduğunda, yerel yönetimlerin ancak bu temel kurallar içinde katılma, tartışma ve eğitim fonksiyonlarını görebilecekleri belirtilmektedir. Oysa ülkemizde uygulamaya baktığımızda, yerel yönetimlerin bu fonksiyonları yerine getirmediğini görmekteyiz. Dolayısıyla ülkemizde yerel yönetimlerin gerçek fonksiyonlarını görebilmeleri için klasik yöntemlerin dışında çözüm önerileri aramak gerekmektedir. En başta bu alanda bütünsel, etkin ve savunulabilir bir siyasal strateji oluşturmak gerekmektedir. Bu strateji mevcut temsili demokratik öğeleri ortadan kaldırmadan, onlara katılımcı öğeleri ekleyen, tamamlayıcı bir nitelik taşımalıdır. Bunun yanında, açıkça ortaya konan bir vizyona sahip, sistematik ve etkin bir reform programından oluşan bir bütünsel gündem hazırlanmalıdır. Programı oluşturan reform ve değişim paketi, yerel yönetimlerle ilgili belli bir sorun alanını ele alır şekilde değil, birbirini tamamlayan, birbirlerine karşılıklı güç veren ve destekleyen bir bütünlük içinde değerlendirilmelidir. Bütün bunların yerine getirilmesinde, amaçları yerel yönetimlerin statüsünü bölge ve dünya ölçeğinde geliştirmek, iktidarın mekansal dağılımını yerel yönetimlerin güçlendirilmesi doğrultusunda değiştirmek, yeni anlayış kuralları bütününe dayanan etkin demokratik platformlar oluşturmak, kimlik, sahiplik ve topluluğa bağlılık duygusu geliştirmek olan kişilerin oluşturduğu güçlü bir yerel yönetim siyasal hareketi oluşturmak gerekmektedir.

Yerel yönetimlerimizin demokratikleşmesinde, yerel demokrasinin güçlendirilmesinde çok önemli roller oynayacak bu gelişmeler, nihayetinde merkezi yönetimi bu doğrultuda hareket etmeye yönlendirecek dürtülerin bulunmasına ve merkezi yönetimin de bu doğrultuda hareket edecek iradeye sahip olmasına bağlıdır. Ancak yerel yönetimlerimizin, çalışmalarımızın başında ayrıntılı olarak belirttiğimiz Avrupa'daki yerel yönetimlerin izlediği süreci izlememeleri ve bundan dolayı da toplumsal gelişmemizin doğal bir kurumu olarak yapımızda yer almayan bir kompozis-

yon çizmeleri, merkezi yönetimin gerekli olan iradeyi gösterememesinin en önemli nedenidir. Ancak bu gereğe sığınarak, yerel yönetimlere Batı'dan alınmış, ithal bir kurum gözü ile bakma kolaylığına da hiçbir zaman gitmemek gerekir. Çünkü bu bakış açısı, yerel yönetimlerin demokratikleşmesi yönündeki en önemli engeldir. Osmanlı döneminde ve Cumhuriyet döneminde hep bu bakış açısından hareketle yerel yönetim yapımızın Avrupa'dan alındığı ve bu yüzden de toplumsal yapımıza uyum sağlamadığı gerekçelerine sığınarak, günümüze dek yerel yönetimlerimiz üzerinde merkezîyetçi-bürokratik yapı egemen kılınmıştır. Bu durumda hizmetlerin yürütülmesinde yerel topluluk, dolayısıyla yerel demokrasi dışlanmıştır.

Dolayısıyla yerel yönetimlerimizin demokratikleştirilmesinde bu gerçekler göz önünde bulundurularak hareket edilmelidir. Yerel yönetimlerin ithal kurumlar olduğu düşüncesi bir tarafa bırakılmalı, yerel yönetimlerimize toplumun her kesimi bir bütünlük içinde sahip çıkarak, en önemli değer olan insan yaşamının, çok daha iyi koşullarda sağlanması amacıyla, gerekenler biran önce yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akın, Cengiz; (1997) Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı, **TİD**, Y.69, s.414.
- Bozkurt, Ömer-Turgay Ergun; (1998) **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Ankara.
- Ulut,Yakup (1996) Belediye Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesinde Gündemden Düşmeyen Konular, **TİD**, Y. 68.S.413.
- Çevikbaş, Rafet; (1995) Yerel Yönetimlerin İşlevi ve Türkiye'deki Durumu, **TİD**, Y. 67, s. 407. Çöker, Ziya; (1988) Mahalli İdare Sistemleri, **TİD**, Y. 60, s. 378.
- Eke, A. Erkan; (1982) **Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler**, A.Ü. SBF. Yay., Ankara.
- Erder, Sema-Nihal İncioğlu; (1990) **Türkiye'de Yerel Yönetimler, Türkiye Sorunları Dizisi**, İstanbul.
- Görmez, Kemal; (1987) Mahalli İdareler ve Demokrasi, **G.Ü. İİBF Dergisi**, C. 3, s. 1-2.
- (1990) Türkiye'de Belediyeler ve Yerel Demokrasi, **G.Ü. İİBF Dergisi**, C. 6, s.2.
- (1997) **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yay., Ankara.
- Kazancı, Metin; (1983) Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not, **AİD**, C.16, s. 4.
- Keleş, Ruşen; (1992) **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yay., İstanbul.
- (1995) Yerel Demokrasi İçin Yargı Güvencesi, Turan Güneş'e Armağan, **A.Ü. SBF'Dergisi**, C. 50, No. 3-4.
- Maddick, Henry; (1970) Yerinden Yönetim ve Kalkınma, (Çev. Senay Büyükdavras), **AİD**, C. 3, s. 3.
- Nadaroğlu, Halil; (1986) Mahalli İdareler, İstanbul.

- Öktem, Kemal; (1988) Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, **TİD**, Y. 60, s. 378.
- Tekeli, İlhan; (1983) Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi **AİD**, C. 16, s. 2.
- TODAİE; (1992) **KAYA** (Yerel Yönetimler Araştırma Grubu), Ankara.
- Tortop, Nuri; (1992) Demokratik Mahalli İdareler Anlayışının İlkeleri, ÇYY,C.1,s. 3, (1999) **Mahalli İdareler**, Yargı Yay., Ankara.
- TÜSİAD; (1992) **Yerel Yönetimler, Sorunlar-Gözlemler**, İstanbul.
- Türk Belediyecilik Derneği; (1997) **İl Düzeyinde Merkezi İdare-Mahalli İdare Görev Bölüşümü**, Ankara.
- Yalçındağ, Selçuk; (1988) Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları, **AİD**, C. 21, s. 3.
- (1992) Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim istemimizin Kuruluşları Olmalıdır!, **ÇYY**, C.1, s. 2.
- (1993) Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetim Reformu, **AİD**, C. 26, s.1.
- (1995) Yerinden Yönetim-Yerel Yönetim, **ÇYY**, C. 4, s. 2.
- Yavuz, Fehmi-Ruşen Keleş; (1983) **Yerel Yönetimler**, Turhan, Ankara.
- Yıldırım, Selahattin; (1990) **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Ankara.
- (1993) Yerel **Yönetim ve Demokrasi**, İULA-EMME, İstanbul.

KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA YE KAMU HİZMETLERİNDE KALİTE: ETİKSEL BİR BAKIŞ

Namık Kemal ÖZTÜRK*
Bayram COŞKUN**

GİRİŞ

Türkiye'deki kamu yönetimine yönelik yeniden yapılanma çalışmaları yaklaşık iki yüz yıllık bir geçmişe sahiptir. Osmanlı İmparatorluğunda özellikle II. Mahmut döneminden beri yönetim yapısında ve devlet teşkilatında ıslahat hareketlerine başlanmış, Tanzimatla beraber bu tür çalışmalar önemli bir dönemece girmiştir. Cumhuriyet döneminde ilk yıllar, devlet yapısında gerçekleştirilen köklü değişikliklerle geçmiştir. Ancak 1940'lı yıllardan sonra Dünya'da ve ülkemizde değişen ekonomik, siyasi ve sosyal şartlar, Türkiye için yeniden kamu yönetiminde reform düşünce ve çabalarını gündeme getirmiştir.

1990'lı yıllarda etkinliğini hissettirmeye başlayan küreselleşme olgusu, kamu ve özel her türlü örgütü değişime zorlamaktadır. Bunun yanında yönetim anlayışında meydana gelen değişim ve gelişmeler, etkin ve verimli çalışmak isteyen örgütler için önemli yöntem ve imkanlar sunmaktadırlar. Toplam Kalite Yönetimi (TKY) de çağdaş yönetim anlayışının vardığı bir aşama olarak günümüzde özel sektörde önemli bir yaygınlık oranına kavuşmuştur. Kamu örgütlerinde ise, çok yaygın olmamakla beraber, TKY'ni uygulayabilen kamu örgütleri etkin, verimli ve kaliteli mal/hizmet sunmak açısından kayda değer sonuçlar elde etmişlerdir.

Ülkemiz kamu yönetiminde geçerli olan geleneksel bürokratik anlayışın, gelişen yeni şartlar sonucu, verimsiz ve hantal bir yapıya dönüştüğü bilinmektedir. Bu verimsiz ve hantal yapıda reform yapılması şiddetle ihtiyaç duyulan bir olgudur. Çünkü kıt olan kamu kaynaklarını savurganca ve rasyonel olmayan bir biçimde kullanmak kamu örgütlerini önemli açmazlara sürüklemektedir. Bunun yanında eğitimin ve iletişim teknolojisinin yaygınlaşması sonucu vatandaşlar daha kaliteli kamu

* Doç. Dr. , Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.

** Öğrt. Gör. , Muğla Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.

hizmeti talep etmektedirler. Bu olgular sonucunda, Türkiye’deki kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında TKY’nin ilke ve yöntemlerinden yararlanmak, rasyonel çözüme götürücü bir alternatif olarak görülmektedir. TKY’nin ilkelerinin kamu örgütlerine adaptasyonu sonucunda daha az maliyetle daha kaliteli kamu hizmeti sunma imkanı oluşabilmektedir.

Kamu yönetiminin ve örgütlerinin kendine özgü bir etik anlayışı vardır. Ülkemizdeki yönetsel bozulma dikkate alınacak olursa, kamu yönetimi etiğinin ne derece önemli olduğu açıkça görülecektir. Rüşvet, yolsuzluk, kayırmacılık, yağmalama vb. bürokratik olumsuzlukların önemli bir kesimi etik ilkelerin göz önünde bulundurulmamasından kaynaklanır. Bu açıdan kamu örgütlerince etik ilke ve değerlerin benimsenmesi, kaliteli bir kamu hizmetinin sunulmasında önemli bir etken olacaktır.

Türkiye’de Kamu Yönetiminde Reform Çalışmaları

Ülkemizde kamu yönetiminde yapılan değişiklikleri belirtmek üzere idari reform, idareyi geliştirme, yeniden düzenleme, idari ıslahat, reorganizasyon, yönetimin iyileştirilmesi gibi çeşitli kavram veya terimler kullanılmıştır. Ancak bunların içinde “idari reform” kavramı en sık ve en sürekli kullanılanıdır. Son dönemlerde ise, idaredeki değişiklik ve başkalaşma için daha çok “yeniden yapılanma” kavramı kullanılmaktadır. “Yeniden yapılanma”nın “idari reform”a göre daha köklü değişiklik mesajları içerdiği belirtilmekle beraber,¹ alanla ilgili Türkçe yazında genelde bu iki kavram eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.

Kavramsal açıdan yönetimde reform veya yeniden yapılanma; “yönetim sistemi yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler”² anlamına gelmektedir. Ancak köklü değişiklikler yanında ikincil nitelikte yapılan bazı düzenleme ve geliştirmeler de idari reformun kapsamında mütalaa edilmektedir.³ Bunun yanında kamu yönetiminde hizmetlerin yürütülmesi sırasında karşılaşılan sorunlara çözüm yolu bulma niteliğinde, sürekli olarak küçük çaplı iyileştirme ve değişikliklerin yapılması ‘yönetimi geliştirme’ olarak adlandırılır ve bu tür faaliyetler genellikle idari reformun dışında sayılır.⁴

Dünyanın hemen her ülkesinde olduğu gibi, ülkemizde de kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusu değişen toplumsal ve çevresel şartlar sonucunda zaman zaman gündeme gelmektedir. Osmanlı Devleti neredeyse son iki yüzyılı idarede

1 Cahit Tutum, Kamu yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları No: 3, s. 4.

2 A. k. ,s. 6.

3 Kenan Sürgit, Türkiye ’de idari Reform, TODAİE Yayınları No: 128, Ankara-1972, s. 9.

4 Ömer Bozkurt-Turgay Ergun-Seriye Sezen(Edit.), Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayını No: 283, Ankara-1998, s. 105.

ıslahat hareket ve teşebbüsleriyle geçirmiştir. Başlangıçta yönetimdeki bozukluğa işaret edenler, genellikle 'ideal bir döneme' gönderme yapmışlardır.⁵ Bu göndermelerin çoğunlukla haklı tarafları vardı. Örneğin 1556-1562 tarihleri arasında Avusturya'nın İstanbul'daki büyükelçiliği görevini yürüten Ogier Ghiselin De Busbecg Osmanlı yönetim yapısı içinde uygulanan liyakat sisteminden övgüyle söz etmekte, buna karşılık kendilerinde var olan sistemden yakınmaktadır.⁶ Bugün bile ülkemizin kamu personel rejiminde liyakat sisteminden yoksunluk eleştirildiğine göre, bu göndermelerin değeri daha iyi anlaşılmaktadır.

Ancak daha sonraları özellikle Tanzimatla birlikte yönetimde Avrupa tarzı bir yapılanma gerçekleştirme gayretleri ağırlık kazanmıştır. Bir yandan İmparatorluğun varlığını sürdürmek için geniş kapsamlı ve köklü reformlara duyulan gereksinme, öte yandan Batılı ülkelerin Hıristiyan halka eşitlik ve güvence tanınması yolundaki istekleri Tanzimat döneminin açılmasıyla sonuçlanmıştır.⁷ Tanzimat dönemini, meşrutiyet dönemi takip etmiş, bu değişim süreçlerinde oluşan yapı, Cumhuriyetin kurulmasıyla, Türkiye Cumhuriyetine intikal etmiştir.

Türkiye Cumhuriyetinin yönetim sistemi, Osmanlı İmparatorluğundan devralınan düzende o günün koşullarına uymak için zorunlu görülen ve yapılması mümkün olan değişiklikler sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu düzen, rasyonel olmaktan çok, o dönemin ihtiyaçlarına cevap vermeye uğraşan, etkin olmaktan çok asgari gereksinimleri karşılamaya çalışan bir düzen niteliğinde görünmektedir.⁸ Özellikle çok partili hayata geçtikten sonra, politik ve sosyo-ekonomik yapıdaki değişimler kamu yönetiminin yapısında önemli değişiklikler yapılması zorunluluğunu da beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda çeşitli raporlar hazırlanıp, kamuoyuna sunulmasına rağmen, bugüne kadar arzulanan ölçüde ve toplumsal ihtiyaçlara uygun bir yeniden yapılanma gerçekleştirilememiştir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları üzerine hazırlanan ilk köklü çalışma, 1960'lı yılların ilk yarısında gerçekleştirilen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)'dır. Daha sonra bu projeyi tamamlayıcı nitelikte, merkezi yönetimin taşra kuruluşları, yerel yönetimler ve kamu personel düzenine ilişkin proje çalışmalarının gerçekleştirildiği görülmektedir. Bunun yanında 1971 'de yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları yeniden gündeme gelerek önem kazanmış, bu amaçla 'İdari Reform Danışma Kurulu' adıyla bir kurul oluşturulmuştur. Bu kurulun çalışmaları, 'İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler' başlığıyla raporlaştırılarak ilgililere ve kamuoyuna

5 Cahit Tutum, a.g.k. , s. 59.

6 Ogier Ghiselin De Busbecg, Türkiye'yi Böyle Gördüm, (çev. Aysel Kurutluoğlu), Tercüman 1001 Temel Eser No: 31, s. 64-65.

7 Muzaffer Sencer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Alan Yayıncılık, İstanbul-1992, s. 70.

8 Kenan Sürgit, a.g.k. , s. 1.

sunulmuştur. İdari Reform Danışma Kurulunun yaptığına benzer bir çalışma 12 Eylül 1980'den sonra kurulan Bülend Ulusu hükümeti döneminde yapılmıştır. 1982 yılında sonuçlandırılan bu çalışma sonucunda çeşitli kanun hükmünde kararname tasarıları da hazırlanmıştır. Yönetimde yeniden yapılanmaya yönelik olarak yapılan bu çalışmalardan geçmiş dönemlerde çeşitli biçimlerde yararlanılmış olmakla birlikte, bunların bütünüyle uygulamaya aktarılması mümkün olmamıştır.⁹ Ancak 1982 yılında yapılan çalışmalar sonucunda hazırlanan kanun hükmünde kararname önemlerinde bir bölümü daha sonra Turgut Özal Hükümeti döneminde çıkarılarak, kamu yönetimi ilk kez büyük ölçüde yeniden düzenlemeye konu olmuştur.¹⁰

Yönetimde yeniden yapılanmaya yönelik olarak yapılan çalışma ve araştırmaların en son ve kapsamlısı 'Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)'dir. Başlangıcı 1988 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nın, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nden kamu yönetimi üzerine yeni bir araştırma yapma isteğine dayanan bu Proje 1991 yılında tamamlanmıştır. DPT ile TODAİE arasında sağlanan anlaşma sonucu yaşama geçirilen, KAYA Projesinin amacı, "kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek" biçiminde belirlenmiştir.¹¹

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Proje Yönetim Kurulunun genel sorumluluk ve gözetimi altında, TODAİE ile araştırmaya konu olan kuruluşlar ve üniversitelerin işbirliğiyle yürütülmüştür. Araştırma Haziran 1991 ayı içinde tamamlanmış ve genel raporun basımı gerçekleştirilmiştir.¹²

KAYA projesi ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanma üzerine son dönemlerde yapılan en kapsamlı çalışma olmakla beraber varılan sonuçların ve getirilen önerilerin kapsamlı bir biçimde hayata geçirilmesi siyasal iktidarların konuyu benimsemelerine rağmen mümkün olmamıştır.¹³ Buna karşın ülkemizde kamu yö-

9 Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (KAYA) Genel Rapor, TODAİE Yayınları No: 238, Ankara-1991 s. 2.

10 Turgay Ergun, "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi", TODAİE A. İ. D. , Cilt 24, Sayı 4, Aralık 1991, s. 12.

11 KAYA Projesi, a.g.k. , s. 3.

12 Turgay Ergun, a.g.k. , s. 14-15; ayrıca projenin hazırlık ve sonuçlandırılma aşamaları için ayrıntılı bilgi için aynı makaleye bakılabilir.

13 KAYA Projesine yönelik bazı eleştiriler için bkz. Birgül Ayman Güler, Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılma Politikaları, TODAİE Yayın No: 226, Ankara-1996, s. 39-41.

netiminin yeniden yapılanması ihtiyacı, gerek uluslararası yapıdaki değişimler ve gerekse de ülke içi koşulların zorlaması nedeniyle önceliğini korumaktadır.

Batı'da Kamu Yönetiminde Reform

1980 ve 1990'lı yıllar Batı dünyasında yönetsel reform çalışmalarının "altın çağı" olarak kabul edilmektedir.¹⁴ Reformların temel gerekçeleri ise farklı nedenlere dayandırılmaktadır. Bunların içinde en önemlilerinden biri reformun finansal-ekonomik ihtiyaçlardan kaynaklandığı düşüncesidir. Gerçekten de 1970'lerdeki petrol krizinden sonraki ekonomik durgunluk neticesinde devlet bütçeleri oldukça büyük açıklar verdiler ve Batılı refah devletleri bu açıkları kolay kapatamadılar. Kamu kesiminde bu açıkların kapatılması için önemli ölçülerde harcamalarda kısımla ve tasarruf tedbirleri alınmaya başlandı. Bunun sonucunda Batı'daki birçok devlet bürokratik yapı ve fonksiyon bakımından köklü değişim arayışlarına girdi. Kapsamlı bir reform yapılmaksızın refah devletinin dev bütçelerinde kesinti yapabilmek neredeyse imkansızdı. Aslına bakılacak olursa prensip itibarıyla bütçe açıklarını kapatmanın üç yolu vardır.¹⁵

Birincisi, harcamalar kısılarak kamu hizmetlerinde sınırlamalara gitmektir. Bu uygulama yoğun bir şekilde Reagan dönemi ABD ve Thatcher dönemi İngiltere'de gerçekleştirilmiştir.

İkincisi ise, vergi gelirlerinin yükseltilmesidir. Ancak liberal demokratik ülkelerde vergi artırmak siyasal cinayet anlamına gelir. ABD Başkanı Bush'un seçim kampanyasında vergileri artırmayacağına dair yemin etmesi (read my limps, no new taxes) bu durumu açıkça ortaya koyar. Ayrıca Thatcher yönetimi altında böyle bir şeyi düşünmek bile siyaseten ve ideolojik olarak mümkün değildir. Bu nedenle vergi seviyelerinin yükseltilmesi gerçekçi bir yol değildir.

Üçüncü yol ise, kamu hizmetlerini daha az para ile gerçekleştirmektir. Başka bir ifadeyle daha iyi iş daha az maliyet¹⁶ in yollarını bulmaktır. "Üçüncü yol" verimlilikte artış, etkinlikte artış, paranın değerinde artış vb. hususları vurgulamakta ve bu konular yönetimdeki reform düşüncelerinde merkezi bir rol oynamaktadır. Dolayısıyla üçüncü yol kamu sektöründen (public sector) kamu yönetimine (public management: özel yönetim ilkelerini uygulamaya yönelmiş bir kamu yönetimi anlayışı) doğru yönelimi zorlamaktadır. Yönetsel reformun altın çağının bu doğrultuda reformlara yöneldiği söylenebilir.¹⁷

14 V. Wright, "Reshaping the State: Implications for Public Administration", Western European Politics, 1994, vol.17, s. 102-134.

15 D. Osborne.T. Gaebler, Reinventing Government, Reading, Addison Wesley, 1992.

16 A. Göre, Creating a Government that Works Better and Costs Less, Penguin Books, New York, 1993.

17 Devlet yönetiminde reform konusunda özellikle Batılı ülkelerde OECD yayınları en çok kullanılan empirik verileri ortaya koymaktadır. Bkz. OECD, Public Management Development Survey, OECD, Paris, 1990, 1993.

Neredeyse bütün OECD ülkelerinde az veya çok benzer yönde gelişmeler olmuştur. Daha yakın zamanlarda yapılan analizlerde ise reformların doğasına, boyutuna ve ortaya konan yaklaşım farklılıklarına bakılmaksızın ortak bir trendin geliştiğine dikkat çekilmektedir: Kamu yönetiminde performans yönelimli kültürün gelişmesini hedefleyen daha az merkezli yeni bir paradigma ortaya çıkmıştır. OECD'ye göre yeni kamu yönetimi paradigması sekiz ana trendi izlemektedir.¹⁸

- Otoritenin aktarılması, esnekliğin sağlanması,
- Performansın, kontrolün ve sorumluluğun sürdürülmesi,
- Rekabet ve seçeneklerin geliştirilmesi,
- Hizmet sorumluluğunun sağlanması,
- İnsan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi,
- Enformasyon teknolojilerinden yararlanılması,
- Faaliyet ve işlemlerin kalitesinin yükseltilmesi,
- Yönlendirici fonksiyonların merkezde güçlendirilmesi.

Devlet yönetiminde reform konusundaki çalışmaların birçoğunda değişik tiyolojiler ortaya konmuştur. Ancak bunların hemen hepsinde şu üç ortak nokta vardır:¹⁹

- İşletme yönetimi tekniklerinin uygulanması
- Hizmet ve müşteri yönelimi
- Rekabet gibi piyasa mekanizmaları

İngiltere, tarihsel geleneği bakımından bireyci, hükümet karşıtı, yönetsel (managerial) bir kültüre sahip değildir. Buna tezat olarak İngiliz kamu yönetimi uzun dönemden beri yüksek değerli kamu hizmeti geleneğini sürdürmektedir. İngiliz hükümetinde kamu görevi yapmak bir onur olarak değerlendirilmektedir. İngiliz kamu bürokrasisi, profesyonel, kendi çıkarını düşünmeyen, tarafsızlığın ve bakanlara uzman bürokratik danışmanlığın örneğidir. İngiliz üst düzey memurlar toplumda güçlü bir elittir. İngiltere 1979 yılında Thatcher başbakan olduktan sonra belki ABD'den daha fazla, özel yönetim ilkelerine yönelerek, müşteri yönelimli rekabetçi kamu hizmetinin prototip örneğini oluşturur. Yeni kamu yönetiminin üç temel özelliği olan işletme benzeri yönetim, hizmet ve müşteri yönelimi ile rekabet gibi market tipi mekanizmalar yakın dönemlerde devlet yönetiminde reformlarla ilgili resmi siyasal dokümanlarda yer almıştır.

Devlet, hükümet ve kamu yönetimi bakımından Fransa Anglo-Saxon geleneği

18 OECD, Public Management Development Survey, 1995, 1997.

19 Walter Kickert, "Public Management in the United States and Europe", ed. W. Kickert, Public Management and Administrative Reform in Western Europe, Edward Elgar Publishing, USA, 1997, s. 18.

ile uyumsuz. Devletçi Fransa, merkezi güçlü bir hükümete sahiptir ve bütün ülke bir elit kesim tarafından Paris'ten yönetilir.

Fransız yönetim yapısının farklılığı bir yana Fransa'da yönetsel reform çalışmaları 1989 yılında Fransız hükümetince başlatılmıştır. Bu programın içeriğinde işletme yönetimi tekniğinin kullanılması ile hizmetlerde Toplam Kalite Yönetimi ilkelerine önem verilmiştir.²⁰ Hizmet projelerinin hedefi, kamu kurumlarının üst yöneticilerine daha çok otonomi vermek ve görevlerini daha kısa sürede formüle etmelerini sağlamaktır. Bu projeler, başlıca olarak müşteri yöneliminin geliştirilmesi, bekleme sürelerinin kısaltılması gibi konularla ilgilidir.

Almanya ise güçlü devlet geleneği olan bir ülkedir. İkinci Dünya Savaşı'ndan 1989 yılındaki Alman Birleşmesi'ne kadar Alman hükümetinde yüksek düzeyde bir istikrar vardır.²¹ Bu dönemde herhangi bir hükümetel/yönetsel reformdan söz etmek zordur. 1989 yılından bu yana Alman hükümeti eski Demokratik Alman Cumhuriyetinde demokratik kamu hizmetinin oluşturulması gibi çok kapsamlı operasyonlarla ilgilenmiştir. Federal düzeyde başka bir konuyla ilgilenecek zaman ve imkan bulunmamıştır. Ayrıca Almanya'nın Federal bir hükümet olması nedeniyle merkezi hükümet nispeten daha az etkilidir.

Yerel düzeyde ise 1990'lı yıllardan itibaren Anglo-Amerikan yeni kamu yönetimine oldukça benzeyen geniş ölçekli reform faaliyetleri olmuştur. Almanların yeni yerel hükümet modelinde Hollanda'nın 1980'li yıllardaki yerel yönetim deneyimlerinden geniş ölçüde yararlanılmıştır. Almanya'nın "Tilburg modeli"-kuzey Hollanda'da küçük ölçekli bir şehir- faydalı bir örnek olarak değerlendirilebilir. Bu modelde yönetim sorumluluğu hizmet gören birimlere aktarılmıştır. Yeni yönetim modelinin temel özellikleri şöyle belirtilebilir:²²

- çıktı yönelimli
- çıktı bütçesi ve performans
- hizmet ve müşteri yönelimi
- sorumluluğun hizmet birimlerine geçirilmesi

Dikkat edilirse bu özelliklerin tamamı yeni kamu yönetiminin temel özelliklerine uymaktadır. Ancak Amerikan stili bir yönetimi (managerialism) hukuken düzenlenmiş bir Alman bürokrasisinden beklememek gerekir.

Benzer reformlar daha küçük Avrupa ülkelerinde de olmuştur. Meşhur İsveç refah devleti 1980'li yıllarda küçültülmüştür. Kamu sektörünün küçültülmesi ihtiyacı,

20 L. Rouban, "France in Search of a New Administrative Order", International Political Science Review, 1994, 14(4), s.403-419.

21 W. Seibel, Administrative Modernisation in Germany, Acquasparte, 1992.

22 C. Reichard, Umdenken im Rathaus, Edition Sigma, Berlin, 1994.

maliyetlerin azaltılması ve etkinlik ve verimliliğinin yükseltilmesi vb. nedenler İsveç'i bu doğrultuda hareket etmeye itmiştir. Norveç'te ise uluslararası ekonomik durgunluk ve refah devletinden geri dönme arayışları, Kuzey Denizi'ndeki doğal gaz ve petrol kaynakları nedeniyle oldukça az etkili olmuştur. Her ne kadar Hollanda'nın da önemli doğal gaz geliri olsa da Hollanda hükümeti kamu harcamalarında ciddi kesintilerden kaçınmamıştır. 1980'li yıllarda yerel yönetimlerde önemli reformlara gidilmiştir. Bu reformlar çıktı bütçeleme, performans göstergeleri, hizmetlerde müşteri yönelimi vb. özel sektör tipi yönetim niteliğindeki değişikliklerdir. Bir çok belediye bu modele uygun olarak yeniden organize edilmiştir.

Hollanda'da ulusal seviyede de bir çok reform söz konusudur. Deregülasyon, desantralizasyon, özelleştirme ve harcamaların kısılması ve reorganizasyon ile birlikte 1980'li yıllardan 1990'lı yılların başına kadar özerkleştirme en önemli trendi oluşturur.²³ İngiltere'deki değişimlere uygun olarak bakanlığın hizmet birimlerine otonomi verilmiştir. Politika hazırlama ve uygulama arasındaki farklılık vurgulanmış, hizmet ulaştırma birimleri bakanlıktaki merkez birimlerinden ayrılmış ve belli bir düzeyde serbest hareket etmeleri sağlanmıştır. Hollanda'daki bu gelişmeler her ne kadar açıkça bir özel yönetim karakteri sergilese de daha yakın zamanlardaki gelişmeler kamu hizmetinin kamu yönetimine doğru kaymasını gündeme getirmiştir. Hollanda'daki hizmet birimlerinin merkezdeki departmanlardan ayrılması, bakanlık departmanlarının gelecekteki asıl görevi hakkında siyaset bakımından hassas bir tartışmayı gündeme getirmiştir. Yine bu departman ve hizmet birimleri arasında "uzaktan idare etmenin" yeni formülü hakkında tartışmalara neden olmuştur. Bu konu sadece özel yönetim tekniklerinin uygulanması değil, aynı zamanda siyaset ile yönetim arasındaki bir ikilemdir de.

Kamu Hizmeti

Kamu yönetiminin temel kavramlarından olan 'kamu hizmeti', kamu yönetiminin uğraş alanının belirlenmesinde yardımcı olan bir kavramdır. Kamu hizmeti deyimi, değişik anlamlarda kullanılmaktadır. Kamu hizmeti kimi kez "faaliyet, iş, uğraş" anlamında, kimi kez de "kamu kuruluşları" anlamında kullanılır. "Faaliyet, iş, uğraş" anlamında kamu hizmeti "bir kamu kurumunun, ya kendisi tarafından ya da yakın gözetimi altında özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmet" olarak tanımlanmaktadır.²⁴ Diğer bir tanıma göre ise kamu hizmeti, "siyasal organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyetlerdir."²⁵

23 W. J. M. Kickard, F. O. M. Verhaak, "Autonomising Executive Task in Dutch Central Government"; International Review of Administrative Sciences, 1995,61(4), s. 531-549.

24 Şeref Gözübüyük-Tekin Akıllıoğlu, Yönetim Hukuku, 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara-1992, s. 220.

25 Metin Günday, İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Ankara-1996, s. 219.

Bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı, o hizmetin niteliğinden çok, belli bir dönemde ve belli bir yerde topluma egemen olan sosyal, siyasal ve ekonomik sistem doğrultusunda siyasal organ tarafından belirlenir. Bir faaliyetin toplumsal gereksinimleri karşılamaya ve böylece kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik olup olmadığına takdiri esas itibarıyla başta yasama organı olmak üzere siyasal organların yetkisi içindedir. Bu nedenle, toplumsal bir gereksinimi karşılamaya ve kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik bir faaliyet, siyasal organlarca kamu hizmeti olarak kabul edilmemiş ise, kamu hizmeti sayılmaz.²⁶

Kamu hizmetlerini farklı açılardan sınıflandırmak mümkündür. Konularına göre kamu hizmetleri idari, iktisadi, sosyal ve bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetleri olmak üzere 4 grup altında toplanabilir. İdari kamu hizmetleri, bayındırlık, sağlık, eğitim, nüfus işleri, tapu ve kadastro gibi, Devletin öteden beri yürüttüğü geleneksel kamu hizmetleridir. İktisadi kamu hizmetleri, demiryolları, gaz, elektrik, telefon gibi bireylerin ve topluluklarının mali güçlerinin yetersizliği nedeniyle yürütemedikleri veya Devletin bizzat kendisince yürütmekte yarar gördüğü iktisadi faaliyetlerden oluşmaktadır. Sosyal kamu hizmetleri, Devlet ve öteki kamu tüzelkişileri tarafından öteden beri yürütülen emeklilik ve fakirlere yardım gibi faaliyetlerin yanı sıra çalışma düzenine ve sosyal güvenliğe ilişkin faaliyetlerdir. Bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetleri ise, idarenin yakın zamanlarda genellikle özel faaliyete konu olan bilimsel ve teknik araştırmalara, müzik, resim, tiyatro, bale vs. gibi sanat ve kültür hareketlerine el atması sonucu ortaya çıkmış olan kamu hizmetleridir.²⁷

Günümüzde kamu hizmetleri kavramı değişmekte, içerik yönünden de başkalaşıma uğramaktadır. Örneğin Avrupa Birliği yapılanmasına temel teşkil eden Roma Anlaşmasınının 90. maddesinde kamu hizmeti kavramı yerine “genel ekonomik yarar hizmetleri” kavramı kullanılmaktadır. Bu olgunun bir sonucu olarak AB ülkelerinde kamu hizmeti kavramı yerine “genel ekonomik yarar hizmetleri” kavramı kullanılması yaygınlaşmıştır. Bunun yanında “evrensel hizmet”, “minimum hizmet” gibi kavramlarda kamu hizmetleri ile ilgili literatürde kullanılır hale gelmiştir.²⁸ Anılan bu değişim kamu hizmeti ilkelerini de değiştirmiş, eşitlik, süreklilik gibi geleneksel ilkelerin yanında; kalite ve etkinlik, katılım gibi ilkelerin de kamu hizmeti ilkesi olarak kabul edilmesine yol açmıştır.²⁹

Kamu Hizmetlerinde Kalite

Kamu hizmetlerinde kalite olgusunu zorlayan nedenleri şu şekilde belirtebiliriz:

26 A. k. , s. 218-219.

27 Metin Günday, a. g. k. , s. 224-226; Şeref Gözübüyük-Tekin Akılhoğlu, a.g.k. , s. 223-224.

28 Ali D. Ulusoy, “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 31, Sayı 2, Haziran 1998, s. 21-26.

29 A.k. ,s. 30.

- Kamu hizmetlerine ayrılan kaynakların kısıtlı olması,
- Kamu hizmetleri hakkında kamuoyundaki genel hoşnutsuzluk,
- Özel sektörde yaşanan yönetsel değişikliklerin kamu sektörüne de yansması,
- Hizmet kalitesini arttırabilecek yeni teknolojilerin ortaya çıkması,
- Hükümet icraatının şeffaflığını sağlamak konusunda kamuoyunda oluşan baskılar,³⁰
- Eğitim seviyesinin yükselmesi, iletişim teknolojisinin gelişmesi vb. nedenlerle vatandaş beklentilerinin ve taleplerinin artması.

Yukarıda belirtilen olgular doğrultusunda kamu hizmetlerinin kalitesinin arttırılması için yapılması gerekenleri şu şekilde belirtebiliriz:

Hizmet Standardının Belirlenmesi: Kamu hizmetleri için bir takım standartlar tespit edilebilir. Belirlenen standartlar hizmetin kalitesinin sürekli kontrol edilmesi imkanını doğurur. Bu doğrultuda hizmetin kalitesi sürekli kontrol edilerek, hizmetten yararlananların tatmin edilmesine yönelik geliştirmelerin yapılması da sağlanır.

Kamu hizmeti sunan birimlerde (özellikle kamu sektöründe) iki ayrı hizmet stratejisi belirlenebilir: Bunlardan birincisi "yeni bürokrasi" olarak adlandırılabilir. Bu stratejide hizmet standartları yukarıdan politikacılar veya profesyoneller tarafından belirlenir. Hizmet standartları geleneksel emir ve talimatlar yerine geçerler. Bu şekilde yapılan uygulamalarda hizmetleri sunan birimlerin özerkliği veya daha yetkili bir yapılanma gerekir. Birçok OECD ülkesinde bu strateji uygulanmaktadır. Bu stratejide daha esnek bir örgütlenme yapısı söz konusudur. (İngiltere 1988, Fransa 1990, İsveç 1988-89 yıllarında yeni hizmet programları üretirken bu tür bir yapılanmaya gitmiştir.)

İkinci strateji ise "pazar stratejisi"dir. Bu stratejide hizmet standartları müşteriler ve halk tarafından aşağıdan belirlenir. Hizmetten yararlanan insanlara bu hizmetin niteliğinin belirlenmesi konusunda yetki vermek, insan hakları ve demokrasinin katılım koşullarından en anlamlı olanıdır. Dolayısıyla halk ile kamu otoriteleri arasında karşılıklı diyalog ve iki yönlü haberleşme (iletişim) kanalları kurularak daha esnek ve verimli bir yapılanmaya gidilebilir.³¹

Bilgi Verme ve Açıklık : Hizmet sunulan kesime, yapılan hizmetler, hedefler ve performans hakkında sürekli ve doğru bilgi verilmesi gerekir. Bu durum vatandaşın

30 H. Melih Aral, Kamu Hizmetlerinde Kalite, TÜSIAD-KalDer, 5. Ulusal Kalite Kongresi (13- 14 Kasım 1996, İstanbul) Özgeçmişler ve Tebliğler Kitabı 3, s. 521.

31 Servis standartlarının geliştirilmesi bakımından halka bilgi verilmesi konusunda örnekler için bkz. Responsive Government: Service Quality Initiatives, OECD Publications, PUMA, Paris-1996, s. 93-96, 101,103.

hizmet sunan diğer birimlerle karşılaştırma yapmasına imkan verir. Ayrıca kamu hizmetine ait bilgiler ve iş görme yöntemleri bütün herkese açık olmalıdır. Bu yolla vatandaşlar hizmetten kimin sorumlu olduğuna ve standartların ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamadığına karar verebilmelidirler.

Tercihler ve Danışma: Kamu hizmeti sunan birimler sundukları hizmetin vatandaş/müşteri ihtiyaçlarına ve tercihlerine uyup uymadığını onlara danışarak öğrenebilirler. Bu danışma oldukça sistematik belli aralıklarla yapılmalıdır. Ancak böylelikle hizmet kalitesi yükseltilebilir.

Maliyetin Azaltılması, Kalitenin Yükseltilmesi. Kalitenin yükseltilmesi maliyetin de yükselmesi anlamına her zaman gelmez. Örneğin Toplam Kalite Yönetiminin örgütlerde uygulanması durumunda elde edilen önemli avantajlarından biri de, kalite yükseltilmesine rağmen maliyetler artmamakta hatta bazen düşmektedir. Çünkü verimlilikte önemli oranlarda artışlar meydana gelmektedir.

Front-Line Personel (Öncü Personel ve Değişim): Değişim programlarında personelin önemli etkisi söz konusudur. Özellikle halkla doğrudan temas içinde olan personelin deneyimlerinden yararlanılması kalitenin artırılmasında önemli katkı sağlar. Çünkü bu personel halk ile doğrudan temas içinde olduğu için hizmetlerin aksayan yönlerini ve halkın şikayetlerini en iyi onlar bilirler. Alt düzeydeki memurların yetkilendirilmesi ve bu yolla sorunun kaynağında çözülmesi hizmet kalitesinin artırılması bakımından gereklidir.

Hizmetlerde Eşitlik ve Adalet: Hizmetlerin sunulmasında herkese eşit ve adaletli davranılması gerekir. Belli hizmetler toplumun belli kesimine yönelik olsa da, yaşlılara sunulan bakımevi hizmetinde olduğu gibi, yaşlı insanlar arasında hizmet sunumunda herhangi bir ayırma gidilmemesi gerekir. Bu başta herkesin insan olması gerçeğinin göz ardı edilmemesi anlamına gelir. Dolayısıyla topluma hizmet sunulurken onların kadın-erkek veya farklı etnik kökenden geliyor olması gibi farklılıklar yalnızca hizmet kalitesinin yükseltilmesi amacıyla kabul edilebilir. Bunun dışında personelin, hizmet sunan kurumların ve halkın tarafsız ve eşit bir hizmet sunma ve hizmetten yararlanma anlayışına sahip olması gerekir.

Müşteri-Halk Katılımı: Hizmetlere halkın katılımı temel olarak beş konuda oldukça etkili sonuçlar alınmasına katkı sağlar. Bunlar; İletişim (iki yönlü), danışma, halkla birlikte hizmet sunma, bazı konularda halka yetki verme, hizmetlerin kalitesinin bizzat hizmetlerden yararlanan halk tarafından kontrol edilmesi olarak belirtilebilir.³² Özellikle kamu hizmeti standartlarının belirlenmesinde uzmanların görüşleri yanında hizmetten yararlananların fikirlerine başvurmak demokrasi ve çağdaş

32 H. Christoffersen , "Borgeren og de Offentlige Serviceydelsler" , AKF-Nyt, N:5, 1992, s. 17- 22.

yönetim anlayışı açısından oldukça önemlidir. Müşteri/hemşehri ihtiyaçlarının öğrenilmesi ve hizmetlerin bu doğrultuda geliştirilmesi, kamu hizmeti sunan kamu örgütlerinin sorumluluklarını da arttırmaktadır.

Vatandaş Şikayetlerini İnceleme Birimlerinin Kurulması: Vatandaş şikayetlerinin incelenip karara bağlandığı birimler 1990'lı yıllardan itibaren kamu sektöründeki organizasyonlarda kurulmaya başlanmıştır. Kamu kurumlarında şikayetlerin nasıl ele alınacağına dair belirli bir sistem yoktur. Kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesinde vatandaşların şikayetleri son derece önemlidir. Kamu hizmetlerinin iyileştirilmesinde ve hizmet hatalarının önlenmesinde vatandaşların şikayetlerinin dikkate alınıp gereğinin yapılması gerekir. Bunun için öncelikle;

- Vatandaşların devlete kolaylıkla ulaşabilmesi gerekir. İnsanlar, şikayetlerini nasıl yapacaklarını bilmeli, memnuniyetsizliklerini devlet organlarına ilettikten sonra, bunun sonucunda devletin harekete geçeceğiinden emin olmalıdırlar.

- Kamu organizasyonları vatandaşların memnuniyetsizliklerini ve isteklerini değerlendirebilecekleri sistem ve prosedürleri oluşturmalıdırlar.

- Şikayetlerin sonucunda elde edilecek bilgilerden yeni dersler çıkarılmalıdır.

Şikayetlerin değerlendirilmesi, çağdaş yönetim ilkelerinin daha yaygın uygulanması ve kalitenin iyileştirilmesi girişimlerinin gerçekleştirilmesi için 'kamu denetçisi' (ombudsman) gibi diğer sistemlerin de uygulanmasının önemli faydaları olacaktır.³³ Burada ele alınan şikayet enstrümanı hizmet kalitesinin yükseltilmesine katkı sağlama amacını taşır. Bu bakımdan vatandaş şikayetlerini sadece belli olaylarla sınırlı ve bireysel nedenler olarak görmemek, bunlardan hizmet kalitesinin artırılmasında sürekli yararlanmak için yapısal tedbirler almak gerekir.

Siyasal Partilerin Kalite Konusundaki Yaklaşımları: Siyasal partiler programlarında hizmet kalitesi konusunda ayrıntılı düzenlemelere gitmek durumundadırlar. Böylelikle kalite ulusal ve yerel düzeyde gündeme gelmiş olacak ve kamuoyu tarafından tartışılacaktır. Partiler oy talebinde bulunurken artık sıradan kuru vaatler yerine doğrudan doğruya ne yapacaklarını, hizmet kalitesini nasıl yükselteceklerini ortaya koymak durumundadırlar.

Kamu Yönetimi Etiği

Kamu hizmetlerinden bazılarının özel sektör tarafından yerine getirilmesi eğiliminin yaygınlaşması kamunun kaliteli hizmet yükümlülüğünü ortadan kaldırmaz. Devlet faaliyetlerinin özel sektör tarafından paylaşılması esasında oldukça karmaşık bir politik yapıyı gündeme getirmektedir. Hangi hizmetlerin kamu, hangilerinin özel

33 Bkz. Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği, TÜSİAD Yayın No: TÜSİAD-T/97 - 206, Ocak-1997.

sektör tarafından verildiğinin çok belirgin olmadığı, bazı hizmetlerde deneme niteliğinde özel sektör uygulamalarının yapıldığı bir ortamda kargaşanın olması belki normal karşılanabilir. Ancak, belirtmek gerekir ki, bu türden uygulamaların yaygınlaşması vatandaş ile yönetim arasındaki zaten zayıflamış bağı iyice tehdit eder noktaya getirir. Bundan dolayı kamu hizmetlerinin özel sektöre devrinde hassas olunmak gerekir. Bunun dışında kamunun kendi elindeki görevleri yaparken de etik ilkelere aykırılmaması önem taşır.

Özel firmalarda müşteriye hizmet son derece önemlidir. Kârını maksimize edebilmek için müşteri arzu ve isteklerinin yerine getirilmesi firmanın sorumluluğu ile özdeşdir. Özel sektörde verimlilik kavramı büyük itibar görür. Organizasyonların varlık nedeni hizmet veya mal üretmektir. Kamu organizasyonları da bu kuralın istisnası değildir. Ancak verimliliğin kamu sektöründe özel sektör kadar ön planda tutulmadığını belirtmek gerekir.

İnsanların ve yaptıkları işlerin farklı olması “iyilik” ve “kötülük” kavramlarının niteliklerinin belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Çünkü iyi ve kötü kavramları yapılan işe ve değerlere göre farklılıklar taşır. Bu farklılıkların doğal sonucu olarak kamu yönetiminin ve işletmenin birbirinden farklı etik yaklaşımlarının olacağı açıktır. Kamu hizmetlerinde çalışanların iş güvenliği ve riskten kaçışa özel sektördekilere göre daha çok önem vermeleri bu değer farklılığını açıklayıcı niteliktedir. Kamu kurumlarının en önemli görevi kamu hizmeti vermektir. Oysa özel sektörün en önemli işlevi kâr elde etmektir.³⁴

Kamu yönetiminde etik davranışın varlık nedeni kendi kendine bir amaç olarak görülür. Bu bakımdan bünyesinde daha geniş kanaatleri barındırır. Bunlar; bürokratların halka karşı sorumluluğu, siyasetçilerin halka karşı sorumluluğu, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik gibi unsurlardan oluşan anahtar etik davranışı gündeme getirir. Vatandaşlar, bağımsızlıklarının bir kısmından vazgeçerek hükümetin emirlerine uyma konusunda rıza gösterirler. Bununla birlikte bu ilişkide asıl önemli nokta kamu görevlilerine olan güvendir. Temel varsayım ise etiksel hükümetin daha iyi bir yönetim sergileyeceğidir. Bu bakımdan kamu yönetiminin etiğe bakışı daha uzun dönemlidir. Hükümet emanet bir sorumluluk taşır ve sorumluluk vatandaşların sadece bir kısmına (müşteri) değil bütününe karşıdır. Görevlerini yapma konumundaki kamu görevlileri de kamu gücüne ve kamu güvenliğine sahip olmalıdır.

Kamu Hizmetlerinde Etik Yönetiminin Temel Prensipleri

Kaliteli ve verimli bir kamu hizmetinin gerçekleştirilmesi için ilgili kamu kurumlarının etik yönetiminin temel ilkelerini hayata geçirmeleri önem arz eder. Çünkü kamu yönetiminde yapılacak bir reformun kalite ve etiği göz ardı etmesi düşündür-

34 Kamu ve özel yönetim etiği konusunda karşılaştırma için bkz. Namık Kemal Öztürk, “Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlik ve Farklılıklar”, Amme İdaresi Dergisi, 30(2), 1999.

lemez. Bu iki unsurun yer almadığı bir reformun başarıya ulaşması imkansızdır. Kamu hizmetlerinde etik yönetiminin temel prensipleri şöyle belirtilebilir:

- Kamu hizmetlerinde etik standartlar açık ve anlaşılır olmalıdır. Kamu görevlilerinin yaptıkları işlerde ve uygulamalarda davranışlarının sınırlarını belirleyen temel prensipleri bilmeleri gerekir. Etik ilkelerin açık, iyi tanımlanmış nitelikte olması kamu hizmeti için iyi bir kılavuz fonksiyonu görür. Örneğin işlerin nasıl yapılacağına ilişkin kuralların açık olması gerek hükümetin gerekse bürokrasinin bu kuralları ortaklaşa paylaşmalarına ve halka bu doğrultuda hizmet sunmalarına yardım eder.

Etik ilkeler, yapılacak işlerde saptanan standartlar olarak, kabul edilebilir davranışların minimum özelliklerini ortaya koymaktadırlar.³⁵ Standartlar ve kodlar kabul edilebilir davranışları sistematik tanımlama gayretleri olarak da ifade edilebilir. Daha geniş bir ifadeyle belirtmek gerekirse, etik ilkeler kamu yararının gerçekleştirilmesinde oldukça önemlidirler. Bunlar, hükümete halkın güvenini sağlayacak, bu konudaki şüpheleri giderecek ve hükümetin yasallığını gerçekleştirecektir.³⁶ Etik kodları yöneticilere iyi işleri yapmak ve kötü işlerden sakınma bakımından yol göstericidirler. Bu nedenle gerek yöneticiler, gerekse kamu görevlileri bu etik kodlara uygun davranış modelleri geliştirmelidirler.

- Etik kurallar yasal düzenlemelerle uyum içinde olmalıdır. Yasal kurallar ve mevzuat her bir kamu görevlisinin yaptığı işte uyması gereken minimum zorunlulukları belirlerler. Hukuk ve kanunlar kamu hizmetlerinin asli özelliklerini düzenlerler ve bu yönleriyle kamu görevlileri için yol göstericidirler. Kurallar aynı zamanda devlet yönetiminin araştırma, soruşturma, disiplin ve işleyişinin de temel çatısını oluştururlar. Bu nedenle etik ilkelerin bu kurallarla uyum içinde onların uygulanmasını güçlendirecek ve hukuk dışına çıkmalara karşı koyacak şekilde düzenlenmesi önem arz eder.

Kamu yönetimi etiği güçlü yönetsel yasa geleneklerine ve hukuk düzenine dayanır. Hukuk düzeni ise anayasayı temel alır. Bu bakımdan kamu yönetimi hukuk düzeni ve anayasanın gereklerine itaat etmelidir. Oysa özel sektör etiğinde böyle bir yasal dayanak yoktur. İşletme etiğinde yasa sosyal sorumluluğun minimum standardı olarak algılanır. Bu bakımdan kamu sektörüyle açık bir farklılık ortaya çıkar. Çünkü yasa, kamu yöneticileri için yol gösterici temel bir prensiptir.

- Kamu görevlileri için etik kılavuz kullanılmalıdır. Profesyonel sosyalizasyon, kamu görevlilerinin karşılaştıkları güncel sorunlarda etik ilkelerini uygulayabilmeleri için gerekli nitelik ve kanaatlere ulaşmalarına yardımcı olur. Eğitim de bu ko-

35 Namık Kemal Öztürk, "Kamu Yönetiminde Etik ve Yöneticiler", Türk İdare Dergisi, Sayı: 419,s. 111.

36 A.k.

nuda son derece önemlidir. Eğitim ile kamu görevlileri bilinçlenecek ve etik analiz ve ahlaki sonuçlar hakkında nitelikleri artacaktır. Bu açıdan etiğin tarafsızca öğretilmesi kamu görevlilerinin karşılaştıkları etik gerilim ve problemlerin çözümünde daha istekli ve duyarlı davranmalarına neden olacaktır. Kısaca belirtmek gerekirse, kamu görevlilerine yönelik etik kılavuz ve danışmanlık mekanizmalarının kurulması ile onların işlerinde temel etik prensipleri uygulamaları mümkün olabilecektir.

- Kamu görevlilerinin kendilerine karşı yapılan haksız eylemlere karşı hak ve yükümlülüklerini bilmeleri gerekir. Kamu görevlilerinin kendilerine karşı yöneltilmiş hareketlere karşı hak ve sorumluluklarını bilmeleri onların iş ve verimlilikleri üzerinde önemli etkisi vardır. Bu nedenle formel yetki hiyerarşisi içinde kamu görevlilerinin uymak durumunda olduğu açık prosedürler önem taşır. Bunun ötesinde kamu görevlileri kendilerine karşı yapılan hukuk dışı müdahalelere karşı nasıl korunacaklarını veya hangi kural ve prosedürlerden yararlanacaklarını bilmeleri gerekir.

- Etik konusundaki politik yorumlar kamu görevlilerini etik bakımından teşvik edici olmalıdır. Siyasal yöneticiler kamu hizmetlerinin yüksek standartlarda yerine getirilmesinden dolayı halka karşı sorumludurlar. Bu bakımdan özellikle siyasal amaçlarını yerine getirmek için hukuk ve etik dışı yorumlara gitmekten özenle kaçınmaları gerekir. Çünkü onların hukuk ve etik dışı hareketleri bürokrasi ve halk üzerinde olumsuz etki yaratacaktır. Böyle bir durumla karşılaşmamak için siyasetçilerin yasama organı yoluyla yasal-kuru m sal düzenlemelere gitmeleri ve olumsuz uygulamalara karşı önlem almaları gerekir.

- Karar alımı süreci açık olmalı ve halk bilgilendirilmelidir. Halk, kamu kurumlarına devrettiği siyasi gücü ve kaynakları onların nasıl kullandığını bilme hakkına sahiptir. Halkın kamu kurumlarını kontrol etmesi, şeffaflığı ve demokratik süreci kolaylaştıracak, halkın karar alımına katılmasına ve haber almasına katkı sağlayacaktır. Açıklık aynı zamanda bağımsız medyanın vatandaş lehine işlemesine de imkan verecektir.

- Kamu ve özel sektör arasındaki ilişki açık olmalıdır. Açık ve kesin kurallar etik standartları belirleyerek kamu görevlilerinin özel sektörle olan ilişkilerinde yol gösterici olurlar. Çünkü her iki kesimin de etik ilkeleri birbirinden farklıdır. Bu bakımdan aralarında anlaşmazlıkların çıkması gayet doğaldır. Ancak, gerek etik eğitiminin verilmesi gerekse özel sektördeki davranış kalıplarının kamu yöneticilerine anlatılması bu tür gerilimleri gittikçe azaltacaktır. Kamu ve özel sektör ilişkilerinin gittikçe artması her iki kesimin birbirini anlamalarını gerektirir. Bu anlayış ise karşılıklı birbirlerinin çalışma ilkelerine saygı duymaları ile gerçekleşir.

- Yöneticiler etik işlemleri geliştirmeli ve bu konuda örnek olmalıdırlar: Bir or-

ganizasyon içinde yüksek hizmet standardı etik davranışı uyuracak koşulların gerçekleşmesine katkı sağlar. Örneğin uygun çalışma ortamı, etkin bir performans değerlendirme sistemi gibi koşulların sağlanması kamu görevlilerinin günlük kamu hizmetlerine ve etik standartlarına doğrudan etkili olmaktadır. Bu açıdan yöneticilerin rolleri inkar edilemez. Özellikle sosyal bakımdan rol model işlevi görmeleri onların etik ilkelere uyumlu davranmalarını kaçınılmaz kılmaktadır. Siyasetçilerle olan ilişkileri, bürokratlarla olan ilişkileri ve daha genel olarak halkla olan ilişkileri ve tutarlı liderlikleri onların etik şartlar altında model olarak algılanmalarına neden olur.

- Yönetimin politikaları, prosedürleri ve uygulamaları etik davranışı ilerletmelidir: Yönetimin politika ve pratikleri bir organizasyonun etik standartlara yaklaşımını ortaya koymalıdır. Hükümet için sadece kanun temelli bürokratik bir yapının kurulması yeterli değildir. Örneğin şikayet sistemi tek başına kamu görevlilerini hata yapmaktan sakınmasına neden olabilir. Ancak bu onların verimli çalışmalarını üzerinde olumlu etki yapmayabilir. Bu nedenle hükümet politikası sadece kamu görevlilerinin hareketlerinde minimum standartları belirlemekle yetinmemeli aynı zamanda onların esin kaynağı olabilecek kamu hizmeti değerlerini bir set halinde açıkça ortaya koymalıdır.

- Kamu hizmeti koşulları ve insan kaynakları yönetimi etik davranışı ilerletmelidir: Kamu hizmetinde çalışma koşulları örneğin kariyer geliştirme, personel gelişimi, yeterli ücret ve insan kaynakları yönetimi etiksel davranışa yol açan bir ortam yaratmalıdır. Temel prensiplerin kullanılması (liyakat ilkesi) eleman alınırken bu ilkenin göz önünde bulundurulması ve terfilerin bu doğrultuda yapılması kamu hizmetlerinin daha verimli ve etkin gerçekleşmesine neden olacaktır.

- Kamu hizmetlerine uygun bir sorumluluk mekanizması kurulmalıdır: Kamu görevlileri yaptıkları işlerden hem üstlerine karşı hem de halka karşı sorumludurlar. Bu nedenle sorumluluğun kurallar ve etik prensiplere uygun amaçların gerçekleşmesine odaklanması gerekir. Bu odaklanma sadece bir kamu kurumunda değil bütün devlet sektöründe olmalıdır. Sorumluluğu gerçekleştirecek mekanizmalar yeterli kontrolü sağlamalı ama uygun esnekliğe de imkan tanımalıdır.

- Prosedür ve işlemler bozulmalarla mücadele etmelidirler: Rüşvet, yolsuzluk, bozulma gibi olumsuz yönetsel sorunlara yönelik soruşturma ve denetim mekanizmaları etik bir alt yapının zorunlu unsurunu oluşturur. Güvenilir izleme, raporlama ve soruşturma yöntemleri kamu hizmeti kurallarının esasını oluşturur. Bundan dolayı yönetsel önlemler veya disiplin uygulamalar kötü yönetim ve işleyişin cesaretini kırmak bakımından etkindir. Bu tür mekanizmalar ihtiyaç duyuldukları yöneticiler tarafından kullanılmalıdır.

Özel sektör bakımından etik, yolsuzluk, zimmete para geçirme, rüşvet,

kayırmacılık ve çıkar çatışmalarını düzeltmek için bir araç olarak görülmektedir. Kamu sektöründe ise, rüşvet ve yolsuzluklarla savaşmak sadece maliyet ve ekonomi ile ilgili bir düşünce değil, aynı zamanda hükümetin demokratik kurumlarına olan güvenin korunması amacını da taşır.

SONUÇ

İki yüzyıldan beri kamu hizmetlerinin daha iyiye götürülmesi yönündeki çalışmalar artık kaçınılmaz olarak kapsamlı bir reform gereğini ortaya koymaktadır. Ancak bu reform yapılırken kamu hizmetlerinde kalite ve etiğin göz ardı edilmemesi son derece önemlidir. Çünkü sadece yasal düzenlemelerle gerçekleştirilen bu tür çalışmalar sonuçta istenilen verimliliği ve kaliteyi sağlayamazlar. Bunun en önemli nedeni yasal düzenlemelerle toplumsal kültür ve değerlerin hassas noktalarına ilişkin ayrıntılı düzenlemeleri yapmasının imkansız olmasıdır.

Gerek kalite hareketi gerekse etik ilkeler çalışanların değerlerine duyarlılığa son derece önem verirler. Bu bakımdan kaliteli bir kamu hizmetinin etik ilkedен yoksun ortaya çıkması düşünülemez. Çalışanların değerlerinin ön planda tutulduğu ve halkın yönetime katılımının esas olması gereken bir yeni yapılanmada elbette ki halkın değerleri önem taşır. Bu bakımdan kamu yönetimi sadece kendi etik ilkeleri ile yetinmemeli, aynı zamanda halkın değerlerine ve özel sektörün değerlerine de önem vermelidir.

Yönetmel kurumlar etik bakımdan “yanlış yapmayı” düşüncesinden öteye geçebilmelidirler. Çünkü sağduyunun gereği olarak önemli olan yanlış yapmaktan kaçınmak değil, doğru olanı yapmaktır. Bu nedenle kamu yöneticilerinin sağduyulu hareket etmesi sonuç olarak kendi organizasyonları lehine olacaktır. Çünkü hata yapmaktan kaçınmak ve doğru olanı yapmak özel firmalar bakımından kârın yükselmesine, kamu yönetimi bakımından ise kamu hizmetinin kalitesinin yükselmesine katkı sağlayacaktır.

İNSAN HAKLARI VE KAMU GÖREVİ BOYUTUNDA SÖZLEŞMELERİN YERİNE GETİRİLMESİ*

Yrd. Doç. Dr. Fatih KARAOSMANOĞLU**

GİRİŞ

İnsan hakları kavramı çok farklı boyutlarda ve disiplinlerde incelenebilecek bir konudur. Bu makalede, insan hakları, kamu görev ve görevliliği ile ilişkili olarak ele alınacak olup, insan haklarının normatif temeli, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ile BM Çocuk Hakları Sözleşmesi (ÇHS) hükümleri olacaktır. Kamu görevi ve insan hakları ilişkisi ele alınırken, İçişleri Bakanlığı görev ve personeli baz alınacaktır. Bu makale, haklar teorisi ve asli haklar tartışmasına ilişkin olmamakla beraber, doktrinde yapılan tartışmalardan farklı olarak, bir asli haklar modeli ileri sürülecektir. Bundan amaç, kamuda görev yapanların, hakları koruyucu ve geliştirici nitelikteki görevlerini yaparken zihinsel ve davranışsal değişikliğe yolaçan bilinç düzeyine katkı sağlamak olacaktır. Ayrıca, kavramsal ve teorik bilgiler tecrübi bilgilerle teyit edilecek olup, sonuç kısmında somut önerilere yer verilecektir. Bu bağlamda, 1990-1995 arası kaldığım İngiltere'deki uygulamalardan da örnekler olacağından, bu durum özellikle insan haklarının gelişimi bakımından zihnimizde Türkiye'nin profilini çıkarmamıza yardımcı olacaktır.

Kavramsal yaklaşım

İnsan hakları kavramı, günümüzde ulusal ve uluslararası bazda bağımsız bir fenomen olarak yer bulmaktadır. Özellikle ikinci dünya savaşından günümüze yoğun ve artan bir şekilde insan haklarının uluslararasılaşması sözkonusudur. Önümüzdeki

* Bu makale, 07/12/1999 tarihinde Çankaya Kaymakamlığı'nda İçişleri Personeline Yazar tarafından verilen, "İnsan Hakları ve Kamu Görevliliği" konulu Konferans metninin gözden geçirilmiş ve geliştirilmiş biçimidir. Organizasyon ve Konferansa gösterdikleri ilgiden dolayı, Başta Çankaya Kaymakamı Sayın E. Selçuk Botsalı ve Yazı İşleri Müdürü Sayın Hatice Süzgül ile-Katılımcılara teşekkür ederim.

** Polis Akademisi, Uluslararası Hukuk ve İnsan Hakları Öğretim Üyesi.

milenyumda, insan haklarının bu özelliği değişmeyecek, fakat insan hakları sözleşmelerinin uygulanmasına yönelik mekanizmalar daha da geliştirilecektir. Bu çerçevede, kamu görev ve görevlilerini daha fonksiyonel hale getirici programlara öncelik verilecektir.

Modern insan hakları anlayışı bakımından söylenebilecek önemli bir nokta şudur. Temel hak ve özgürlükler, doğal hukuk anlayışının bir uzantısı olarak, devletin bir lütfü olmayıp, doğuştan gelen, vazgeçilmez ve devredilemez niteliktedir. Ayrıca, kişisel ve siyasal haklar, hem iç hukuk ve hem de uluslararası hukukta dava konusu yapılabilirken, ekonomik ve sosyal haklar, birey bakımından sadece talep hakkı doğurmaktadır. Daha somut olarak ifade edilecek olursa, örneğin, ifade özgürlüğü ihlal edildiği gerekçesi ile bireysel başvuru hakkı kullanılıp Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne müracaat edilebilirken, adil ve eşit ücret hakkı ve insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyine kavuşma haklarının ihlal edildiği gerekçesi ile böyle bir başvuru yapılamaz. Dolayısıyla, bir kamu görevlisinin asgari ücretten maaş aldığını veya az maaş aldığını söyleyerek bireysel başvuru hakkını kullanarak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne müracaat etmesi düşünülemez.

Beş Değer Modeli

Diğer önemli nokta şudur: temel hak ve özgürlükler içinde en temel veya asli hak ya da haklar acaba hangisidir? Bu soru, bir ülkede insan haklarının iyileştirilmesinde, temel haklardan bazılarına öncelik verilip verilmemesi, verilecekse, acaba hangi hak veya haklara öncelik verilmelidir sorunu ile alakalıdır. Bu noktada farklı görüşler ileri sürülmektedir. Örnek olarak, Vincent, bireylerin yaşam hakkını model olarak önermektedir.¹ Fakat, bu şekilde konuya yaklaşmak isabetli değildir. Çünkü, “yaşam hakkı en temel haktır, dolayısıyla, öncelikle bu hakkın garanti altına alınması için mücadele verilmelidir” düşüncesi, bir varlık olarak insanı basit ve tek boyutlu olarak algılamının bir sonucudur. Halbuki insan, kompleks yapıya sahip bir varlıktır.

Bu makalenin yazarı insanın bu özelliğini dikkate alarak, modern insan hakları anlayışında Beş Değer Modeli'ni önermektedir. Bu modele göre, temel hak ve özgürlükler insanın “akıl, can, mal, nesil, inanç” değerlerini korumak için vardır. İnsan sözkonusu değerlerin bir bütün halinde korunumu ve gelişmesiyle gerçek insan olma kimliğine kavuşur. Bu beş değer modeline göre, “asli hak”dan (basic right) değil “asli haklar”dan (basic rights) bahsedilmesi gerekecektir. Dolayısıyla, doğrudan bu beş değeri koruyan temel haklar, asli haklar olup spontene bir şekilde uygulanmalıdır. Gerçi, Shue, Basic Rights isimli eserinde, üç haktan bahsederek, kişi güven

1 Vincent, R. J., Human Rights and International Relations, (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

liği (security), asgari geçim (subsistence), özgürlük (liberty) haklarını asli haklar olarak nitelendirmektedir.² Fakat, bu üç aslı hak, modelimizdeki insanın beş değerini koruyucu temel hakları tam kapsayıcı mahiyette değildir. İnsana ait bu beş değeri koruyan temel hak ve özgürlükler, yeterli olup olmadığı ayrı bir konu olmakla birlikte, normatif açıdan günümüzde ulusal ve uluslararası enstrümanlar ile koruma altına alınmaktadır. Aşağıda bu uluslararası enstrümanlardan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile BM ocuk Hakları Sözleşmesi'nden bahsedilecektir.

Bu konuya geçmeden burada kısaca Türk hukuk sistemi bakımından uluslararası sözleşmelerin hukuksal değer ve öneminden bahsedilmesi isabetli olacaktır. Bu bağlamda şunlar söylenebilir: Uluslararası insan hakları sözleşmeleri, iç hukuk bakımından hukuksal bağlayıcılığı olan belgeler olup kanun hükmündedir. Bu durum 1982 Anayasası'nın 90. maddesi'nde ifade edilmektedir. Somut rneklemeye yapacak olursak, Türk Ceza Kanunu veya Terörle Mücadele Kanunu ne ise, sözkonusu uluslararası andlaşmalar da aynı değerdedir. Hatta, sözkonusu madde ile, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası andlaşmalar, Anayasa'ya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesi'nde dava konusu yapılamayacaktır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)

AİHS, Türkiye tarafından 1950 yılında imzalanmış ve 1954 yılında da onaylanmıştır.³ Bu sözleşmede belli başlı şu haklara yer verilmektedir: Yaşam hakkı (m.1), İşkence, insanlık dışı yahut onur kırıcı muamele veya cezaya tabi tutulmama hakkı (m.3), Kişi zgrlğ ve güvenliği hakkı (m.4), özel yaşam hakkı (m.8), Düşünce, vicdan ve din özgürlüğü hakkı (m.9), İfade zgrlğ hakkı (m.10), Toplantı ve Dernek kurma hakkı (m.11). Bu sözleşme ile tesis edilen Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ve Avrupa İnsan Hakları Divanı yerine Türkiye tarafından 1997 yılında onaylanan 11 No'lu Protokol ile sürekli nitelikteki Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kurulmuştur.⁴

-
- 2 Shue, H., Basic Rights: Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy, (Princeton: Princeton University Press, 1980).
 - 3 AİHS'nin 10 Mart 1954 tarih ve 6366 sayılı Onaylamayı Uygun Bulma Kanunu 19 Mart 1954 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmış ve 19 Mayıs 1954 tarihinde de Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmıştır. AİHS ise, 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe girmiştir.
 - 4 Bkz. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin Oluşturduğu Denetim Mekanizmasının Yeniden Yapılanmasına İlişkin 11 No'lu Protokol, in: TBMM Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu Yayınları No: 80, sayfa 93-5. 11 No'lu Protokol'e ilişkin 14.5.1997 tarih ve 4255 sayılı Onaylamayı Uygun Bulma Kanunu 22 Mayıs 1997 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bakanlar Kurulu'nun da 30.05.1997 tarih ve 97/9506 sayılı onay kararı Resmi Gazete'de 20 Haziran 1997 günü yayımlanmıştır.

BM Çocuk Hakları Sözleşmesi (ÇHS)

Türkiye tarafından 1990 yılında imzalanan ÇHS, 1994 yılında onaylanmıştır.⁵ Bu sözleşmeyi BM ülkeleri aşağıda belirtilen hususları gözönüne alarak imzalamıştır. Çocukların, kişilik bakımından tam ve uyumlu gelişmeleri ve esenlikleri ile tabii ortam olan ailenin toplum içinde kendisinden beklenen sorumlulukları tam olarak yerine getirebilmesi için, gerekli koruma ve yardımı görmesi zorunludur. Çocuklar, doğum sonrasında olduğu kadar, doğum öncesinde de uygun yasal korumayı da içeren özel koruma ihtiyacı içindedir. Çocukların, mutluluk, sevgi ve anlayış havası içindeki bir aile ortamında yetişmesi gereklidir. Bu sözleşme, 18 yaşına kadar her insanı çocuk kabul etmekte ve haklarına ilişkin belli başlı aşağıdaki şu hükümlere yer vermektedir. Taraf Devletler:

Çocuğun ana-babasının, vasilerininin, ya da kendisinden hukuken sorumlu olan diğer kişilerin hak ve ödevlerini de gözönünde tutarak, esenliği için gerekli bakım ve korumayı sağlamayı üstlenirler ve bu amaçla tüm uygun yasal ve idari önlemleri alırlar.⁶ Çocukların bakımı veya korunmasından sorumlu kurumların, hizmet ve faaliyetlerin özellikle güvenlik, sağlık, personel sayısı ve uygunluğu ve yönetimin yeterliliği açısından, yetkili makamlarca konulan ölçülere uymalarını taahhüt ederler.⁷ Çocuğun yaşam hakkına sahip olduğunu⁸ ve hayatta kalması ve gelişmesi için mümkün olan azami gayreti gösterirler.⁹ Çocuk, doğum sonrası hemen nüfusa kaydedilme ve bir insan, vatandaşlık kazanma ve ana-babasını bilme ve onlar tarafından bakılma haklarına sahip olup¹⁰, bu konuda yasa dışı müdahalelerde bulunmayacaklardır.¹¹ Çocukların yasa dışı yollarla ülke dışına çıkarılıp geri döndürülmemesi halleriyle mücadele için hertürlü tedbiri alırlar.¹² Görüşlerini oluşturma yeteneğine sahip çocuğun kendini ilgilendiren her konuda görüşlerini serbestçe ifade etme hakkını¹³, düşüncesini özgürce açıklama hakkını¹⁴, düşünce, vicdan ve din özgürlüğünün hakkını¹⁵, toplanma ve dernek kurma hakkını¹⁶ tanırırlar. Söz konusu hakların sınırlandırılması, ancak, milli güvenlik, kamu düzeni, kamu sağlığı ve ahlakın korunması ve

5 BM ÇHS'nin onaylanması, 11/12/1994 tarihinde yürürlüğe giren 09/12/1994 tarih ve 4058 sayılı Kanunla uygun bulunmuş olup, Bakanlar Kurulu da 27 Ocak 1995 tarihinde yürürlüğe giren 23.12.1994 tarih ve 94/6423 no'lu karar ile onaylamıştır.

6 BM ÇHS Madde 3/2.

7 BM ÇHS Madde 3/3.

8 BM ÇHS Madde 6/1.

9 BM ÇHS Madde 6/2.

10 BM ÇHS Madde 7/1.

11 BM ÇHS Madde 8/1.

12 BM ÇHS Madde 11/1.

13 BM ÇHS Madde 12/1.

14 BM ÇHS Madde 13.

15 BM ÇHS Madde 14.

16 BM ÇHS Madde 15.

başkalarının temel hak ve özgürlüklerini koruma gerekçeleri ile yapılabilir. Çocuğun toplumsal, ruhsal ve ahlaki esenliği ile bedensel ve zihinsel sağlığını geliştirmeye yönelik çeşitli ulusal ve uluslararası kaynaklardan bilgi ve belge edinmesini sağlarlar.¹⁷ Bu sözleşmede belirtilen hakların güvence altına alınması ve geliştirilmesi için ana-baba ve yasal vasilerin durumlarına uygun yardım yapar ve çocukların bakımı ile görevli kuruluşların, faaliyetlerin ve hizmetlerin gelişmesini sağlarlar.¹⁸

Ayrıca, ÇHS'ne taraf olan devletler; Çalışan anne-baba ve çocukların, çocuk bakım hizmet ve tesislerinden yararlanma hakkını sağlamak için uygun tedbirler alır.¹⁹ Zihinsel ya da bedensel özürli çocukların saygınlıklarını güvence altına alan özgüvenlerini geliştiren ve toplumsal yaşama etkin bir biçimde katılmalarını kolaylaştıran şartlar altında eksiksiz yaşama sahip olmalarını kabul ederler.²⁰ Çocuğun olabileceği en iyi sağlık düzeyine kavuşma, tıbbi bakım ve rehabilitasyon hizmetlerini veren kuruluşlardan yararlanma hakkını tanır. Bu çerçevede, hastalık ve yetersiz beslenmeye karşı mücadele edilmesi, anneye doğum öncesi ve sonrası uygun bakımın sağlanması ile çocuk sağlığı ve beslenmesi, anne sütü ile beslenmenin yararları, toplum ve çevre sağlığı gibi konularda temel bilgileri elde etme ve bilgileri kullanmada yardımcı olma amaçları ile uygun tedbirleri alır.²¹ Fırsat eşitliği temelinde çocukların eğitim hakkını kabul ederler.²² Çocuğun dinlenme, boş zaman değerlendirme, oynama ve yaşına uygun eğlencede bulunma ile kültürel ve sanatsal yaşama serbestçe katılma hakkını tanır.²³ Çocuğun ekonomik sömürüye, hertürlü tehlikeli işte ya da eğitimine zarar verecek nitelikte çalıştırılmasına karşı korunma hakkını kabul ederler. Çocukların uyuşturucu maddelerin yasadışı kullanımına karşı korunması amacıyla her çeşit yasal, sosyal, eğitimsel tedbirleri alır.²⁴

Taraf devletlerin bu sözleşmede belirlenen yükümlülüklerini yerine getirmede kaydettikleri ilerlemeleri incelemek amacıyla bir Çocuk Hakları Komitesi kurulmuştur. 10 kişiden oluşan Komite, taraf devletlerce gösterilen kişiler listesinden gizli oyla 4 yıllığına seçilir. Komite, ÇHS gereği, yürürlüğe giriş tarihinden itibaren 2, daha sonra 5 yılda bir taraf devletler tarafından BM Genel Sekreterliği aracılığı ile kendisine sunulan raporları inceler. Komite, gerekirse taraf devletlerden ÇHS'nin uygulanmasına ilişkin ek bilgi talebinde de bulunur. 2 yılda bir Ekonomik ve Sosyal Konsey aracılığı ile Genel Kurula faaliyetleri hakkında bilgi verir.²⁵

17 BM ÇHS Madde 17.

18 BM ÇHS Madde 18/2

19 BM ÇHS Madde 18/3.

20 BM ÇHS Madde 23.

21 BM ÇHS Madde 24.

22 BM ÇHS Madde 28.

23 BM ÇHS Madde 31.

24 BM ÇHS Madde 33.

25 BM ÇHS Madde 43 ve 44.

Kamu Görevleri ve Temel Haklar

Uluslararası hukuk ve 1982 Anayasası'nın Devletin niteliklerini belirten 2. maddesinde yer alan "insan haklarına saygı" ilkesinin ötesinde, T.C. İçişleri Bakanlığı'nın 14.2.1985 tarih ve 3152 No'lu Kuruluş Kanunu da, "Anayasa'da yazılı hak ve hürriyetleri korumayı" Bakanlığın görevleri arasında saymıştır.²⁶ Şimdi, bu kamu görevlerinin AİHS ve ÇHS gibi enstrümanlarda garanti altına alınan temel hak ve özgürlüklerin ilişkisi üzerinde duralım.

İçişleri Bakanlığının, kendisine bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini, asayişini ve kamu düzenini koruma görevi vardır. Bu görev alanı ile ilişkili olarak, Bakanlığın ve ilgili personelin yetkisi içinde görevini yerine getirirken örneğin terörle mücadelede bulunması, devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün ve vatandaşının yaşam hakkının korunması için yapılır. Çünkü, terör, açıkça devlet ve vatandaşların yaşamına bir tehdittir. Bakanlığın bu görev alanı sadece yaşam hakkı değil, kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkı, özel yaşam gibi diğer temel haklarla da ilişkilidir. Örneğin, asayiş sağlama görevi içinde bulunan ilgili personelin yaptığı arama faaliyeti birey ve vatandaşların özel yaşam hakkını sınırlandırırken, tutuklama faaliyeti kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkını sınırlandırmaktadır. Bu hak ve özgürlükler hiç sınırlanmaz değildir. Önemli olan nokta şudur: Söz konusu temel hak ve özgürlükler sınırlanılacaksa, demokratik ve hukuk devleti kurallarına bağlı kalınarak sınırlanmalıdır.

Somut örnek olarak, Türk hukuk sisteminde arama faaliyeti; suç ve suçlunun ortaya çıkartılması için yapılan adli arama ve genel emniyet ve asayişin korunması için yapılan önleme araması olarak ikiye ayrılır: Adli aramada, kural olarak, hakim aramaya karar vermeye yetkilidir. İstisnai durum olan gecikmede tehlike veya zarar görülen hallerde ancak, Cumhuriyet savcıları ve savcılarının muavini sıfatı ile emirlerini icraya memur olan zabıta memurları arama yapabilirler.²⁷ Aşağıdaki hallerde gecikmede tehlike söz konusudur: a) Polis memurunun bizzat kendisinin tehlikeden korunması ihtiyacı, b) Suçüstü halı, c) Delillerin yok edilmesi olasılığının çıkması,

d) Yangın gibi toplum için büyük bir tehlike yaratan durumun çıkması. Ayrıca, karar ve emir verme yetkisi olmamakla beraber, alacağı emir üzerine fiili olarak arama işlemi yapmak bakımından her polis memuru yetkilidir.²⁸

Önleme araması ise, idari bir işlem olduğundan, polise verilen arama emri, il sınırları içinde vali, ilçe sınırları içinde kaymakam tarafından yazılı olarak verilme-

26 Bkz. T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi-1988, Birinci Kitap. (Ankara; TODAİE, 1988).

27 CMUK m. 97.

28 Yenisey, F., Prof. Dr. Uygulanan ve Olması Gereken Ceza Muhakemesi Hukuku: Hazırlık Soruşturması ve Polis, 3. Baskı, (İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., 1993).

lidir. Önleme aramasına ilişkin PYSK m. 9'a göre; polis kamu düzenini ve anayasal hak ve özgürlükleri korumak bakımından zorunlu ve gecikmesinde sakınca bulunan hallerde, mülki idare amirlerinin vereceği emirle toplantı veya gösteri yürüyüşlerinin yapıldığı yerlerde ve yakın çevresinde, özel hukuk tüzelkişileri ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları veya sendikaların genel kurul toplantılarının yapıldığı yerlerde, halkın topluca birikebileceği hava limanı, istasyon, otogar gibi yerlerde, şehrin giriş ve çıkış yerlerinde veya ana caddelerinde seyreden taşıtlarda üst, araç ve eşya araması yapılabilir.²⁹ Türk hukuk sisteminde bunlar gibi adli ve önleme aramasına ilişkin kurallar belirlenmiştir. Bunlar ve diğer aramaya ilişkin kurallara aykırı davranılarak yapılan arama faaliyeti, kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkı, özel yaşam hakkı ile konut dokunulmazlığı gibi bireylerin en temel haklarını ihlal edecektir.

Bakanlığın, sivil savunma hizmetlerini yürütme görevi üzerinde durulacak olursa; bu göreve ilişkin Bakanlık ve ilgili kamu görevlileri, doğal afetlere karşı can ve mal kaybını en aza indirmek için önceden önlem alırlar. Açıkça görülür ki, bu görev, normatif açıdan diğer belgeler yanında, AİHS, ÇHS gibi uluslararası sözleşmelerle garanti altına alınan, kişilerin yaşam hakkı, sağlıklı yaşam hakkı, mülkiyet hakkı, eğitim hakkı ve çocuk hakları gibi temel haklarının korunumu ile doğrudan ilişkili bir görevdir. Yakın zamanda milletçe üzüldüğümüz ve binlerce kişinin şehit olmasına yol açan 17 Ağustos Marmara Depremi'nin acılarını hâlâ üzerimizden atabilmiş değiliz. Bu depremin acı tecrübesi ile, doğal afet öncesi sivil savunma hizmeti yapma görevinin salt bürokratik yapılanmanın ötesinden, tam teçhizatlı arama-kurtarma ekiplerinin oluşturulması, kişilerin eğitimi, planlı şehirleşme, ilk müdahalede sorumluluk dağılımı, yardımların koordinasyonu gibi konularda düğümlendiği ve bu konularda reorganizasyona gidilme ihtiyacı hissedildi. Dolayısıyla, bundan sonraki dönemde, Bakanlık ve kamu görevlilerinin sivil savunma görev alanına ilişkin sözkonusu konularda atacağı her bir adım, yine bahsettiğimiz temel hak ve özgürlüklerin korunma ve gelişiminde atacakları adımlar olacaktır.

Bakanlığın, şehir içi karayolları trafiğini düzenleme görevi de, kişilerin en başta yaşam hakkının korunumu ve geliştirilmesi ile doğrudan ilişkilidir. "Karayolu trafik kazaları, ülkemizde her yıl binlerce can kaybının yanı sıra, onbinlerce yaralı ve trilyonlarca liralık kayba neden olmaktadır".³⁰ Bu durum, bir yılda ülkemizde terörde yaşamını yitiren vatandaşlarımızdan belki daha fazlasını trafik kazalarında verdiğimiz göstermektedir. Bu çerçevede, 2981 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ile trafiğin denetim ve düzenlenmesi görev ve sorumluluğu Emniyet Genel Müdürlüğü'ne

29 Bkz. PYSK m. 9.

30 Bilican, N., Em. Gn. Md., Önsöz, in: Çatışma ve Stres Yönetimi, Meslek Eğitimi, (Trafik Eğitim ve Daire Başkanlığı, KTPO, 1998).

verilmiştir. Emniyet Genel Müdürlüğü, yakın zamanda karayolu trafik güvenliğinin sağlanması yönünde atılım içine girmesi sevindirici olmakla beraber, personel-halk eğitimi ile normatif, yapısal, denetimsel alanlarda ve ileri seviye denetim araçlarının temini gibi konularda sürekli ve kapsamlı bir çalışma içine girmektedir.

Bakanlığın, vatandaşlık işlemlerini yapma ve diğer görevleri bakımından da aynı şeyler söylenecektir. Nüfus ve vatandaşlık işlemlerinin yapılması, bireylerin vatandaşlık hakları ve kişi hallerinin korunumu hakları ile doğrudan ilgilidir. Sözkonusu hakların kazanılması ve kaybedilmesi bakımından belirtilen görevin de eksiksiz yerine getirilmesi önem arz etmektedir. Görev-Hak ilişkisi bakımından, nüfus müdürlükleri³¹ yanında yazı işleri müdürlüklerinin³² belirtilen görevleri aynı derecede önemlidir. Örneğin, yazı işleri müdürlüğünün kaymakam veya valinin görüşme ve randevuya ilişkin hizmetlerini yürütme ile vatandaşın dilekçesine verilen cevabın dilekçe sahibine ulaştırılması görevleri, vatandaşların görüşme ve dilekçenin mahiyetinde yer alan hak veya hakların yerine getirilmesi/ihlalin önüne geçilmesi/kazanılması veya kaybı ile ilişkilidir.

Yukarıda ortaya konan hususlar açıkça şunu ortaya koymaktadır: yapılan kamu görevleri ile temel hak ve özgürlükler arasında doğrudan bir ilişki vardır. Kamu görevinin isabetli bir şekilde yerine getirilmesi, bireylerin temel haklarının korunumu veya gelişimine katkıda bulunurken, yerine getirilmesi veya isabetsiz yerine getirilmesi bireylerin temel haklarının ihlaline yol açacaktır. Bunun için, kaos teorisinde bir anlam ifade eden ve kısaca kelebek etkisi (butterfly effect) olarak bilinen “Çin’de bir kelebeğin kanadını çırpmasının, Amerika’da tayfuna sebep olabileceği” anlayışı üzerinde durulmalıdır. Cumhurbaşkanımız Sayın Süleyman Demirel bu gerçeği şu veciz sözleri ile ifade etmektedir: “Bir damacana suyun içilmemesi için bunun içine bir şişe mürekkep dökmeye lüzum yoktur. Bunun içine bir damla mürekkep damlatmış olmanız, bir damacana suyun-bir bardak değil-içilmemesine sebep olur.”³³ Bir başka ifade ile, basit gibi görülebilecek göreve ilişkin bir hareketin yapılması/yapıl- maması, sonuçta insan hakları ihlallerine yolaçıp Türkiye hakkında haksız ithamlara neden olabilir. Bu durum, yaşam ve kişi güvenliği hakları ile alakalı örneğin, yakalama, gözaltı, tutuklama görevleri ile olabileceği gibi diğer kamu görevleri bakımından da olabilir. Örneğin, kavşakta sinyalizasyon sisteminin bozukluğu gibi toplumsal yaşamda bazılarınca basit görünen bir olgu, ortaya çıkacak bir kaza ile neticede onlarca kişinin yaşam hakkının kaybına yolaçabilir.

31 Bkz. Nüfus Hizmetlerine Ait Kuruluş Görev ve Çalışma Yönetmeliği (3 Mayıs 1977 tarih ve 15926 sayılı R.G).

32 Bkz. Vali ve Kaymakamlık Büroları Kurulu ve Çalışma Yönetmeliği ve Yönergesi (İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü’nün 7 sayılı ve 432 Genel Yayın Sayılı Yayını).

33 İl Valileri ve İl Emniyet Müdürleri İnsan Hakları Konferansı-30-31 Mart 1998, İçişleri Bakanlığı APK Daire Başkanlığı Yayın no. Genel: 484-APK: 39, Ankara-1998.

Burada hemen şunu ifade edelim: kamu görev anlayışımızın değişmesine yönelik -usulü çerçevesinde- öneriler getirilmelidir. Betimleme yapmak için İngiltere'deki uygulamalara göz atalım. ÇHS m. 6'ya göre, çocuğun hayatta kalması ve gelişmesi için taraf devletlerin, azami çaba göstermesi gerekmektedir. Bu madde, çocuğun sağlıklı yaşam hakkına ilişkindir. İngiltere'de çocuk doğduktan sonra, teacher olarak adlandırılan sağlık kuruluşunda görevli bir kişi, student olarak adlandırılan çocuğun kaldığı evlere periyodik ziyaretler yapıp, çevre yani yetişme ortamı, gelişim, gıda alımı, vs. konularda anne-baba'ya önerilerde bulunuyor. Yine bir ailenin ihtiyaç duyduğu her türlü bilgiye her an hızlı bir şekilde ulaşabileceği kurumlar var. Ayrıca, çocuk parkları da çocukların oynarken düşmeleri durumunda sakatlanma ve yaralanmalarını minimize edecek bir şekilde dizayn edilmektedir. Örneğin, yerler asfalt ve beton dökülerek değil çok elastiki ve yumuşak bir biçimde inşa edilmektedir. Bir ülkede bu şekilde bir kamu görevi anlayışı olmasının, çocuğun başta yaşam, sağlıklı yaşam ile diğer haklarını koruyup geliştirici olduğu açıktır. Türkiye'nin de, zaman kaybetmeden, aileyi geliştirici kurumsallaşma ve yapısal değişiklik yapmaya ve bu alanda resmi veya sivil teşebbüs programlarını teşvik etmeye ihtiyacı vardır. Örnek olarak, daha çok Milli Eğitim Bakanlığı ile yaptığı işbirliği çerçevesinde tanınan AÇEV gibi kuruluşlar teşvik edilmelidir.

Sonuç ve Öneriler

Temel insan hak ve özgürlükleri ile kamu görevi arasında doğrudan bir ilişki vardır. Demokratik bir toplumda, genel olarak bütün sözleşmeler ve özel olarak AİHS ve ÇHS gibi uluslararası enstrümanlarla garanti altına alınan insan hak ve özgürlüklerinin korunumu ve gelişiminde, kamu görevi ve görevlilerinin önemli bir rolü vardır. Fakat akıldan hiç çıkarılmaması gereken nokta şudur: kamu hukukunda yetkisizlik asıldır. Kamu görevlileri mevzuatta düzenlenmeyen bir görev ve yetkiyi kullanamazlar. Aksi takdirde insan hakları bakımından telafisi zor sonuçlar doğabilir. Ayrıca temel hak ve özgürlük unsurlu demokratik sistem, sofistike bir sistem olup toplumun bilgi ve tecrübesi ile paralel gelişir. Dolayısıyla, kamu görevlileri de dahil herkes şu 3 soru üzerinde ısrarla durmalıdır. 1) İcra edilen bir kamu görevi acaba hangi haklarla ilişkilidir? 2) Diğer demokratik ve çağdaş ülkelerde söz konusu hakların korunumu ve gelişimine ilişkin farklı görevler üstlenilmiş midir? 3) Yapılacak normatif düzenlemeler ile hizmet anlayışı ve görevlerde nasıl değişiklik yapılmalıdır? Bu sorulara verilecek cevaplar ve atılacak adımlar, kamu görevinin etkinliğini artırarak temel hak ve özgürlüklerin korunumu ve gelişiminde anahtar rol oynayacaktır.

Her alanda, özellikle sağlık, eğitim ve emniyet hizmetlerinde denetim mekanizmaları etkili bir şekilde işletilmelidir. Çünkü, potansiyel olarak yapacağı kötü bir davranışla, Türkiye'yi, insan haklarını ihlal eden bir ülke ithamı altına sokacak ka-

mu görevlilerinin bu davranışları engellenmelidir. Bunun da ötesinde, kamu görevlileri, kelebek etkisine (butterfly effect) yol açan olguların önüne geçilmesinin, temel hak ve özgürlüklerin korunumu ve gelişiminde ne derece önemli olduğunu unutmamalıdır. Ayanca kamu görevlileri, özellikle, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerle kurulan Avrupa İşkenceyi Önleme Komitesi gibi denetim mekanizmaları hakkında bilgilendirilmeli ve önemi anlatılmalıdır.³⁴

Ayrıca, düşünsel ve davranışsal yapımızı gözden geçirmeliyiz. Buna göre, insan haklarının korunumu ve gelişiminin felsefi temeli, insan sevgisi ve hoşgörü'den geçmektedir. Avrupa Konseyi ve AGİT sürecinde de kabul edilen hoşgörü ilkesi, insan haklarına dayalı demokraside temel bir unsurdur. Hoşgörüsüzlüğün kaynağının, bilgisizlik, anlayışsızlık, kin ve şiddet olduğu da hiçbir zaman unutulmamalıdır. Kamu görevlileri olarak insan ve vatandaşlarımızı mutlu etmek en büyük hedefimiz olmalıdır.

Kamu görevlileri, halka hizmet ederken daha iyi hizmet yollarını araştırmalı ve önerilerde bulunulmalıdır. Son olarak, kamu hizmet ve görevinin daha iyi ve etkili yapılabilmesi için sistemsel revizyon da gerekir. Bu bağlamda, vatandaşların her alanda haklarını bilmesi ve teknik bilgiye ulaşmasını sağlayacak araçlar geliştirilmelidir.³⁵ Ayrıca, denetim bakımından ombudsman (kamu denetçiliği) sistemi ve hükümet modeli bakımından da başkanlık sistemine geçiş tartışmaları geniş yelpazede sürdürülmelidir.

34 Bkz. Karaosmanoğlu, F., Y. Doç. Dr., Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi ve Denetim Mekanizması: Türkiye'nin Tespit Edilen Sorunları ve Çözüm Önerileri, İl Valileri ve İl Emniyet Müdürleri İnsan Hakları Konferansı-30-31 Mart 1998.

35 Cumhurbaşkanımız Süleyman Demirel'in şu sözleri bunun önemini ortaya koymaktadır. "Bu ülkenin bütün görevlilerine sesleniyorum. Bu ülkenin insanları tümüyle haklarını bilirlerse endişe edilecek hiçbirşey yoktur. Çünkü, bu haklar huzursuzluk, güvensizlik yaratmak için ortaya konmuş değildir. Eğer bir toplumun bütün fertleri bu haklardan yararlanıyorsa, işte o toplumda sürdürülebilir bir huzur ve güven vardır." (İl Valileri ve İl Emniyet Müdürleri İnsan Hakları Konferansı-30-31 Mart 1998).

YALOVA EKONOMİSİNİN DEPREM SONRASI DURUMU

Kasım ESEN Termal Kaymakamı

1- GİRİŞ

17 Ağustos 1999 tarihinde Gölcük merkezli 7.4 şiddetli Marmara Depremi İlimizde birçok can almakla kalmamış, aynı zamanda tüm yerleşim birimlerinde özellikle İl merkezinde büyük bir yıkıma neden olmuş ve halkı derinden etkilemiştir. Çok uzun bir yeniden yapılanma süreci gerekliliği ile birlikte şehir fonksiyonları ve yaşamın temel dengelerinin tekrar düzenli bir hale gelmesi yeni politikaların gerekliliğine işaret etmektedir.

Bu amaçla, Valilik tarafından verilen görev çerçevesinde yaptığımız bu çalışmayla yapısal uyum konusunda Yalova ekonomisinin durumu ortaya konulmaya çalışılmıştır.

2- YENİDEN YAPILANMANIN ANA HEDEFİ

Yeniden yapılanma çerçevesinde felaketzedelere yardım yanında, hasara uğramış yerlerin yeniden imarı ve yerel ekonominin canlandırılması önem arz etmektedir. Bu sebeple felaketten etkilenenlerdeki psikolojik travma ve ruhsal çöküntü haricinde özellikle turizmin başka şehirlere kayması, üretimde büyük düşüş yaşanması, felaketzedelere yapılan yardımların şehir ekonomisini felce uğratması, sadece Yalova ekonomisini değil, tüm Türk ekonomisinin büyük ve ciddi bir yara almasıyla sonuçlanacaktır. Baş gösteren işsizlik sorunu ve depremin halka verdiği zararı ölçecek richter ölçeği henüz keşfedilmemiştir. Şehir ekonomisinin hayata döndürülmesi aslında Türk ekonomisinin rahat nefes alması demektir.

3- DEPREMİN YOLAÇTIĞI MADDİ VE MANEVİ KAYIPLARIN YALOVA İLİNİN SOSYAL VE EKONOMİK YAPISINA ETKİSİNİN BELİRLENMESİ

3.1. Depremin Yol Açtığı Can Kaybı ve Bina Hasarı: 4505 yaralı ve 2503 can kaybı olan İlimizde, yıkık-ağır, orta, az hasarlı, hasarsız işyeri ve konut toplamı

97549 olup bunun 14431 yıkık-ağır, 15384 orta ve 14566'sı az hasarlıdır. Burada dikkat edilecek husus Yalova İlinde hasarlı görülen binalarda iskan edilen vatandaşlarımızın il ekonomisi ile doğrudan bağlantı içinde olmalarıdır. Çünkü bu binalar aynı zamanda iktisadi kriterler bazında işyeridirler. Binaların bir kısmı yazlık işlevini görürken, bir kısmı da ev pansiyonculuğu işlevine haizdir. Ancak bu durum, ekonomide kayıt dışıdır. Değişen turizm anlayışı gereği, yazlık sahibi, yazlığını başka birine kiraya verirken, kendisi de başka bir tatil beldesinde yazlık kiralamaktadır. Ülke iç turizminin çarkı, bu noktadan hasarlıdır. Çünkü, 500.000 yazlıkçı 18 Ağustos sabahı İlimizi terk etmiştir. 18 Ağustos -18 Eylül tarihleri arasında İl ekonomisinin turizm kaybı 40.000.000.000.000. T.L. (kırk trilyon) civarındadır. Depremın ilk günü bütün turistik işletmeler boşalmıştır. Bunun etkisi yıllarca sürecektir.

3.2. Kamu Binalarının Hasar Durumu: Yalova 1995 yılında il olmuş henüz gerek bina, araç ve gereç, gerekse personel yönünden örgütlenmesini tamamlamadan malum doğal afete maruz kalmıştır. Kamu hizmeti önemli ölçüde çadırlarda yürütülmektedir. Kamu personeli ise kiralarn yükselmesi, psikolojik sebeplerden başka illere tayin talebinde bulunmakta ve bakanlıklar da kısmen bu talepleri karşılamaktadır.

Halen; Bayındırlık ve İskan İl Müdürlüğü, SSK, Çevre İl Müdürlüğü, Deftedarlık, kısmen İl Emniyet Müdürlüğü, Çiftlikköy Kaymakamlığı ve Emniyet Amirliği, Jandarma Komutanlığı, Orman İşleri Müdürlüğü, Tedaş, Altınova Kaymakamlığı ve Emniyet Amirliği iş ve işlemlerini çadırlarda ya da konteynirlarda yapmaktadır.

Deprem sonrası ekonomik faaliyetlerin düzene girmesinin ön şartlarından birini, kamu kurum ve kuruluşlarının tertip ve düzeni, fonksiyonlarını sorunsuz ifa edebilecekleri ortama, imkana sahip olmaları teşkil etmektedir. İl merkezi ve bütün ilçelerimize Hükümet Konakları, Adliye ve diğer kamu kuruluşları hizmet binaları acilen yapılmalıdır.

3.3. Depremın Sanayi Tesislerine Etkisi

3.3.1. İlde Mevcut Sanayi Tesisleri: Yalova İlinde elyaf, kimya, enerji, kağıt ürünleri ambalaj, dondurulmuş gıda, tekstil, plastik, mermer ve otomotiv yedek parçası konusunda üretim yapan sanayi kuruluşları bulunmaktadır. Bunlardan bir bölümü üretim konusu ve kapasitesi ile ülkemizin sayılı kuruluşlarından olup, bazıları da KOBİ niteliğinde orta ölçekli işletmelerdir.

İlimizde birinci kategoriye giren belli başlı sanayi kuruluşlarının ünvanı, üretim konusu ve kapasitesi aşağıya çıkarılmıştır.

<u>SANAYİ TESİSİ ADI</u>	<u>ÜRETİM KONUSU</u>	<u>KAPASİTESİ</u>
Aksa Akrilik Kimya San. A.Ş.	Akrilik Elyaf	200.000 Ton/Yıl
Akkim Kimya San. A.Ş.	Kimyasal Üretim	102.000 Ton/Yıl
Ak Enerji A.Ş.	Buhar	1.936.813
	Elektrik	427.825.941
Aktops A.Ş.	Elyaf Üretimi	10.031 Ton/Yıl
Kademder Tekstil A.Ş.	İç Çamaşırı, Pij.	2.822.000 Adet/Yıl
SCA Packaging A.Ş.	Oluklu Mukavva Kutu	35.690.000
Ak-Al A.Ş.	Elyaftan İplik Üret.	1.667 Ton/Yıl
Markoteteks A.Ş.	Kağıt Masura Konik	2.500.000 Adet/Yıl
Evcı Plastik San. ve Tic. Ltd. Şti.	PVC Sistemleri	3.369.000 Adet/Yıl
Evcin İth. İhr. Paz.	Mantar Dondurulmuş G.	210.000 Adet/Yıl
Özdeller Mak. İmalat San. Ltd.	Pompa Milleri Burç	45.000 Adet/Yıl
Mitsaş Mermercilik A.Ş.	Mermer Plaka	2.000 Ton/Yıl
Yalova Giyim San. A.Ş.	Konfeksiyon	741 Adet/Yıl
Gazi Kartal Sistem Kar.	Dondurulmuş Gıda	M0 Ton/Yıl
Merko Gıda San. A.Ş.	Gıda ve Dondurulmuş Gıda	20.000 Ton/Yıl
İpek Kağıt A.Ş.	Kağıt Ürünleri	38.000 Ton/Yıl

Bu sanayi kuruluşlarının dışında tekstil konusunda faaliyet gösteren 20, plastik konusunda 10, otomotiv yedek parça konusunda 8, gıda konusunda 9, diğer konularda 49 olmak üzere toplam 96 adet küçük ve orta boy işletme bulunmaktadır.

3.3.2. Sanayi Kuruluşlarının Deprem Sonrası Durumu: Büyük sanayi kuruluşlarından AKSA'nın üretim bandında ve kimyasal hammadde tanklarında hasar meydana gelmiş, kısa zamanda onarımı yapılmış, deprem öncesi kapasiteye göre %85 seviyesinde üretim devam etmektedir. Eczacıbaşı İpek Kağıt A.Ş. ve Merko Gıda Sanayi A.Ş.'de üretimi engellemeyen hafif hasar mevcuttur. 5 KOBİ niteliğindeki diğer bir tekstil işletmesinden 4 adedi makine ve teçhizatlarıyla beraber binalarının yıkılmasıyla tamamen hasar görmüştür. Diğer bir tekstil işletmesinde orta derece hasar vardır.

KOBİ niteliğindeki işletmelere küçük faizli uzun vadeli veya faizsiz bir yıl vadeli destek kredisi ve sigorta primleri konusunda yapılacak düzenlemeler konuyu kısmen çözümlenecektir.

Büyük sanayi kuruluşlarına 3 yıl süre ile kısmi vergi muafiyetleri getirilerek, istihdamlarını artırmaları sağlanmalı, böylece işsizliğe kısmi çözüm bulunmalıdır.

3.4. Depremin Esnaf ve Sanatkarlara Etkisi: Yalova ekonomisinde imalat sanayii %38.7, ticaret %29.6, tarım %10.6'lık sektörel paya sahiptir. Sanayi ve Tica-

ret Müdürlüğü tespitlerine göre; 7468 işyerinde hasar tespiti yapılmış, bunlardan 727 işyerinde ağır-yıkık, 1036 işyerinde orta, 1881 işyerinde az hasar durumu belirlenmiş, 3824 işyerinde ise hasar bulunmamaktadır. Ticari emtiaları zarar görmüş 1800 adet işyeri olup bunlardan 1500 adedinin hasar tespiti komisyonca yapılmıştır.

Deprem esas etkisini piyasada göstermiş, depremzedelere yapılan gıda, giyecek ve ilaç yardımları bu sektörlerdeki küçük işletmeleri işlevsiz bırakmıştır. Tüketici-Perakendeci-Toptancı-Üretici zincirinde başlayan kopukluk uzun vadede ekonominin genelini etkileyecektir. Esnaf ve sanatkarlarımızın konuyla ilgili yayınladıkları beyanname bu konudaki çaresizliklerini ve beklentilerini içermekte olup ektedir.

3.5. Yerleşim Birimlerinin Teknik Alt Yapısına Depremin Etkisi: Depremde yerleşim birimlerinin teknik alt yapısı; özellikle Merkez Belediye'sinin temel yapı taşları çökmüştür. Köylerle birlikte yaklaşık 60 trilyon bir ödenğe ihtiyaç bulunmaktadır.

Merkez Belediyesinin;

- Yollarının bakım ve onarımı için	:	17.789.130.128.000 TL. (trilyon)
- Yağmur suyu kanalları için	:	13.468.782.500.000 TL. (trilyon)
- İçme suyu şebekesi için	:	7.000.000.000.000 TL. (trilyon)
- Hasarlı bilgisayar sistemi için	:	75.000.000.000 TL. (milyar)
- Deniz şarj hattı için	:	28.269.676.173 TL. (milyar)
- Kanalizasyon kolektör şebekesi için	:	19.000.000.000.000 TL. (trilyon)

Ayrıca, Çiftlikköy, Termal, Çınarcık, Altınova, Kuru, Tavşanlı, Taşköprü ve diğer belediyelerin önemli ölçüde içme suyu, kanalizasyon ve hizmet binaları tamamen veya kısmen devre dışı kalmıştır. Bunlar için de öncelikli çalışmaya ihtiyaç vardır. Köyler için 1.000.000.000.000 TL. (1 trilyon) ödenek gerekmektedir. Tedaş 5-6.000.000.000.000 TL., Telekom 11,520.000.000.000 TL. ek ödenek talebinde bulunmaktadır. Deprem nedeniyle kırsal kesim daha az zarar gördüğünden şehir merkezinden buralara göç olması sonucu artan nüfusun doğacak ek ihtiyaçlarının karşılanması lazımdır. Şu ana kadar 130.000.000.000 TL. (130 milyar) İl Özel İdare Müdürlüğüne gönderilmiştir. Bunun 90.000.000.000 TL. (90 milyar) belediye teknik alt yapısı,40.000.000.000 TL. (40 milyar) ise köyler için ayrılmıştır. Köylerin hasar durumu ek'tedir.

3.6. Tarım Sektörüne Depremin Etkisi

3.6.1 .Arazi Kullanımı: Yalova ilinin toplam arazisi 832.214 dekadır. Bu alanların 241.094 dekarı yani %29'u tarımsal faaliyetler için uygulanır. Tarım arazisi olmakla birlikte tarımda kullanılmayan alanlar oldukça yüksek bir paya sahip olup, toplam tarım alanlarının yarısını oluşturmaktadır. İl arazisinin %57'lik kısmını koruluk ve orman alanları oluşturmaktadır.

Yaklaşık 6400 adet tarımsal işletme bulunan Yalova'da ortalama işletme büyüklüğü 19 dekar civarındadır. İşletmeler küçük ve çok parçalı bir yapıya sahip olduğu için birim alandan daha fazla gelir elde edebilmek amacıyla üreticiler örtü altı çiçek ve sebze üretimine yönelmişlerdir.

Çizelge 1. Yalova İli Arazi Nevileri ve Oranları

Arazi Kullanımı	Alan (Dekar)	Toplam Alan İçindeki Payı (%)
Tarla Arazisi	41 752	5.00
Nadas Alanlar	1 914	0.23
Sebze + Çiçek	11 525	1.39
Meyve + Bağ	65 099	7.80
Kavak, Söğüt	158	0.03
Tarım Arazisi Olup Tarımda Kullanılmayan Alan	120 646	14.50
TARIM ALANLARININ TOPLAMI	241 094	28.97
Çayır, Meralar	11 088	1.35
Koruluk ve Orman	468 090	56.25
Taşlık ve Bataklık	5 344	0.65
Diğer Alanlar (Yerleşim Alanları)	106 598	12.80
TOPLAM	832 214	100.00

3.6.2. Tarımsal Faaliyetler: Yalova ilinde gerçekleştirilen başlıca tarımsal faaliyetler ve bunların durumları aşağıda özetlenmiştir.

3.6.2.1. Hayvancılık: İnsan beslenmesi açısından önemli olan hayvansal ürünlerden et, süt ve yumurtanın elde edilmesi amacıyla tarımsal işletmelerde hayvancılığa yer verilmektedir. Yalova ilinde 13.000 adet büyükbaş, 15.000 adet küçükbaş hayvan ile 62.000 adet kanatlı hayvan bulunmaktadır. Ayrıca arıcılık önemli bir faaliyet kolu olarak dikkat çekmektedir. Sulanabilir tarım alanlarının sınırlı olduğu yerleşim birimlerinde ve orman köylerinde hayvancılık, işletmelerin gelirini artırma ve istihdama olan katkıları nedeniyle önem arz etmektedir.

Yaşanan deprem felaketi sırasında ilde bulunan 339 adet hayvan barınağı çeşitli şekillerde zarar görmüş, bir kısmı yıkılarak kullanılmayacak duruma gelmiştir. Depremde hayvan zayıtı az olmakla birlikte, deprem sonrasında yaşanan olumsuz ortamda yem tedariki güçleşmiş, kasaplık hayvan pazarlanmasında sorular yaşanmıştır. Söz konusu olumsuzluklar hem kısa dönemde hem de uzun dönemde üreticilerin zarara uğramalarına neden olmuştur. İlimizin İstanbul ve Bursa gibi büyük tüketim merkezlerine yakın olması, elde edilen hayvansal ürünlerin büyük oranda bu illerde pazarlanması nedeniyle sektörde meydana gelebilecek aksaklıkların geniş bir tüketici kesimi etkileyeceği, kuşkusuz ortadadır. Yöredeki bitkisel üretimi, tarla bit-

kileri üretimi, bağ-bahçe bitkileri üretimi ve örtü altı yetiştiriciliği başlıkları altında toplamak mümkündür.

3.6.22. Tarla Bitkileri Üretimi: Yalova'da mevcut tarım alanlarının %68'i tarla bitkileri yetiştiriciliğine uygundur. Yaklaşık 42.000 dekar alanda gerçekleştirilen tarla bitkilerinden yılda ortalama 17.000 ton ürün elde edilmektedir. Elde edilen ürünün %70'inden fazlası buğday olup, mısır, yulaf ve arpa yörede yetiştirilen diğer önemli ürünlerdir. Daha çok aile ihtiyacını ve işletmede yer verilen hayvancılığın gereksinimini karşılamaya yönelik bir üretim söz konusudur.

3.6.23. Bağ-Bahçe Bitkileri Üretimi: Hem taze olarak tüketilen hem de gıda sanayiinin hammadde ihtiyacını karşılayan bağ-bahçe ürünlerinde deprem sonrasında bir çok olumsuzluklar yaşanmıştır. Bu olumsuzlukların başında Aksa fabrikasından çevreye yayılan akronitril maddesinin çevrede üretilen ürünler üzerinde kalıntı yarattığı şeklinde basında yer alan haberler ve buna bağlı olarak ürün pazarlamasındaki yaşanan sorunlar gelmektedir. İstanbul Üniversitesi, Çevre Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı tarafından konu ile ilgili yapılan incelemelerde sızan gazın tarımsal ürünlerde bir kalıntı bırakmadığı belirtilmiş olmasına rağmen kısa dönemde ürün pazarlamasında sorunlar yaşanmıştır.

Yöredeki ürün desenine bağlı olarak gelişme gösteren soğuk hava depolarının deprem sırasında çeşitli şekillerde zarar görmeleri hem depolarda bulunan ürünlerde zarar meydana getirmiş, hem de önümüzdeki üretim dönemlerinde depolanacak ürünler için sorun olmuştur. Ayrıca yörede faaliyet gösteren gıda sanayii işletmeleri meydana gelen hasarlardan belirli sürelerde çalışamaz duruma gelmiştir. Daha çok derin dondurma yaparak ihracaata yönelik üretim gerçekleştiren gıda sanayii işletmelerinin kısa, orta ve uzun dönemde ele alınacak projelerle desteklenmesi gerekmektedir.

3.6.24. Örtü Altı Yetiştiriciliği: Yalova ili örtü altı üretiminde çiçekçilikle başlayan ve daha sonraları sebzeçiliğin de gelişmesiyle, seracılık yönünden önemli bir yöre olmuştur. Yaklaşık 50-60 yıl öncesinden başlayan örtü altı çiçek yetiştiriciliği Türkiye genelinde örnek teşkil etmiş ve bu konuda üreticiler üretim ve pazarlama amaçlı kooperatifler kurarak örgütlenmişlerdir.

Sera teknolojisinin gelişmesine bağlı olarak, Yalova'da, süs bitkileri ve sera sebzeleri üretiminde önemli gelişmeler olmuştur. Saptanan toplam 1.877 adet seranın 4.701 dekarlık alan kapladığı, bu alanlardan 2.270 dekarının sebze ve 2.431 dekarının da süs bitkileri üretimine ayrıldığı belirtilmektedir. Toplam sera varlığının %15.7'si cam ve %84.3'ü plastik seralardan oluşmuştur.

Plastik seralar cam seralara göre daha ucuz ve ilk yatırım masraflarının düşük olması gibi nedenlerle daha hızlı artışa neden olmuştur. Son yıllarda ısıtmasız sera-

larda hıyar, fasulye, kıvırcık, marul, soğan ve maydanoz gibi sebze türlerinin yetiştiriciliğinde artışlar olduğu ve daha da artabileceği beklenmektedir.

Türkiye örtü altı sebze üretim alanlarının yaklaşık %1.5'i Yalova ilinde bulunmaktadır. Cam seralarda üretimi yapılan süs bitkilerinin toplam alanının %65.5'i, plastik seralarda üretimi yapılan süs bitkilerinin toplam alanının %35.3'ü Yalova'da bulunmaktadır.

Saksılı süs bitkileri üreten işletmeler pazarlama kolaylıkları nedeni ile yol kenarlarında yoğunlaşmışlardır. Kesme çiçek üretiminde kooperatifler kanalı ile yapılan pazarlama daha yaygın durumdadır. Çiçek Üretim ve Satış Kooperatifleri, diğer illerde açmış oldukları satış borsaları kanalı ile üreticilerinin ürünlerini ülke genelinde pazarlamada yardımcı olmaktadır.

Süs bitkileri arasında yer alan ve dış mekanda kullanılan bitkiler üretim ve ticaretinde Yalova gelişme göstermiş ve peyzaj mimarisinde hizmet üretenlere bitki materyallerinin sağlandığı önemli yöreler arasında yer almıştır.

Yalova ilindeki tarım işletmeleri, sahip olduğu sınırlı tarım arazilerinden en yüksek getiriyi sağlayacak tür ve çeşitleri seçerek bölgenin avantajlarından yararlanarak üretimlerine devam etme gayreti içerisinde.

Özellikle kesme çiçek üreticileri aralarında oluşturdukları üretim ve pazarlama kooperatifleri kanalıyla ürünlerini ülke genelinde pazarlama imkanına kavuşturulmuştur. Bu uygulamaları ile de Türk çiftçisine örnek olmuşlardır. Ancak, daha çok iç piyasaya yönelik olarak üretimlerini geliştirmişler, ihracat açısından istenen düzeye ulaşamamışlardır. Yalova'nın üretim ve pazarlama içindeki ağırlığı dikkate alınarak, il sınırları içerisinde "Süs Bitkileri Borsası" oluşturma ve fuar organizasyonları ile dışa açılma gayretleri süs bitkileri üretiminin daha hızlı artmasına yol açacaktır. İç pazarda tüketimin artırılmaması ve dış satıma yönelememe durumunda, süs bitkileri üretim ve ticaretinde durağan bir döneme girilecektir. Gelir düzeyi farklı kesimler arasında nakit akışı sağlama, istihdama daha fazla katkı, küçük alanlarda yüksek verimlilik gibi özelliklere sahip bu alt sektörün tüm kesimlerce desteklenmesine ve toplumumuzda çiçek tüketiminin artırılması gayretlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Çiçek tüketiminin müriflik gibi algılanmasına ve tanıtımına son verecek anlayışın yaygınlaştırılması, sektörün gelişmesine önemli katkıda bulunacaktır.

Mevsim dışı üretimin sağlanması, bitkinin ekolojik istekleri ile çevre şartlarının uyarlanması sonucu mümkün olabilmektedir. Yörede seracılığın geliştirilmesi bu koşulların oluşturulmasına bağlıdır. İlin gelişen seracılığı, bitkinin soğuktan ve rüzgardan korunmasını ön planda tutan, asgari ölçülerde ısıtmanın uygulandığı sistemler üzerine dayandırılmaktadır.

Seracılığın geliştirilmesi öncelikle, yöreye uygun tipte geliştirilmiş ısıtma, nem ve havalandırma olanaklarına sahip seraların oluşturulmasına dayandırılmadır.

Sahip olunan jeotermal kaynakların kapasitesinin belirlenmesi ve kapasitelerinin artırılarak tarım amaçlı kullanılması, sera üretim bölgelerinin oluşmasına ve mevcutlarının geliştirilmesine katkı sağlayacaktır. Sera ürünleri maliyetlerinde %30 oranında pay aldığı bildirilen ısıtmanın, kolay ve ucuz kullanımına olanak sağlayacak alt yapının oluşturulması gerekmektedir. İl içinden geçen doğal gaz kaynaklarının tarımsal amaçlı kullanıma açılması ve enerji gereksiniminin bu yolla sağlanması seracılığın geliştirilmesinde yardımcı olacaktır. Bu yaklaşımla, üretim bölgeleri kendiliğinden oluşacak ve üretim-pazarlama üstünlüklerine kavuşacaktır.

Yalova, sera teknikleri ve teknolojileri ile uğraş veren kişi ve kuruluşlar için önemli bir faaliyet oluşturduğu gibi, geliştirilmesine bağlı olarak da önemli bir yatırım alanını da oluşturacaktır. Bu alanda yatırımcıların ve girişimcilerin dikkatleri çekilmelidir.

17 Ağustos 1999 günü yaşanan deprem, birçok ev ve işyerinde değişik düzeylerde hasar bırakmış, tarım sektörü içinde yer alan örtü altı yetiştiriciliği yapılan seralar da bu olumsuzluklardan etkilenmiştir. Hem kesme çiçek, hem saksılı süs bitkileri, hem de örtü altı sebzeçiliğın yapıldığı seralarda önemli ölçüde zararlar meydana gelmiştir. Hem üretim hem de pazarlamadan meydana gelen kayıplar üreticilerin zaten az olan sermaye birikimlerini olumsuz etkilemiştir.

3.6.3. Balıkçılık: Yalova sahip olduğu tatlı su kaynaklarında tarla balıkçılığın geliştirmek ve bunu doğa turizmi ile bütünleştirmek durumundadır. İstanbul, Kocaeli ve Bursa arasında sahip olduğu doğal güzellikleri ile balıkçılığın bütünleştirilmesi ekonomik bir faaliyet olarak düşünölmelidir.

Yalova'nın Marmara denizine kıyısı olmasına rağmen, söz konusu denizin kirlenmesinin önlenememesi deniz balıkçılığı kavramını güncellikten çıkarmaktadır. Özellikle deprem sonrası Tüpraş yangını, Körfezdeki kirliliği daha da artırmıştır. Ayrıca balıkçı barınakları, tekneler ve ağlar depremden zarar gördüğü için balıkçılıkla geçimini sağlayan insanlar güç durumda kalmışlardır.

3.6.4. Tarım Alanlarının ve Doğal Kaynakların Korunması: Kamu yatırımlarına yönelik istimlaklerde, sosyo-ekonomik yapı yanında, yörenin özellikleri göz önünde tutularak isabetli seçimler yapılması gibi ana başlıklar tartışılmalı ve analiz edilerek karara varılması gerekmektedir.

Türkiye genelinde tarım alanlarının amaç dışı kullanımı konusunda yeterince önlem alınmadığı bilinmektedir. Hızlı nüfus artışı ve iç göçler, Yalova'nın tarım alanlarını tehdit edecek boyutlara getirmiştir. Ayrıca pek çok tarım alanı, ileride arsa olur düşüncesi ile satın alınmakta ve üzerinde herhangi bir tarımsal faaliyet gös-

terilmeden bekletilmektedir. Yalova ilinde toplam arazinin %12.8'inin, tarım arazisi olduğu halde tarımda kullanılmaması, bu durumu açıkça ortaya koymaktadır.

Sulanabilir alanlarda I., II., III., IV. sınıf araziler ile yağışa bağımlı olarak tarımda kullanılan I. ve II. sınıf arazilerinin sit alanı olarak kabul edilmesi bir önlem olarak düşünülmelidir.

Tarımsal kaynakların tarafsız ve akılcı kullanımına olanak sağlamak üzere, sivil toplum örgütlerinin daha aktif hale getirilmesi bakımından, "Tarımsal Varlıkları Koruma Kurulu" gibi oluşumlara yer verilmeli ve toplumun duyarlılığı harekete geçirilmelidir.

Parçalanmış işletmeleri birleştirici, sulama, drenaj, tesviye ve diğer developman hizmetlerinden yararlanmaya imkan veren Arazi Toplulaştırma Kanununa işlerlik kazandırılması ve uygulanması düşünülmelidir.

Tarım alanlarının korunmasında kullanılan yasalar Köy Hizmetleri Müdürlüklerine yetki vermiştir. İmar planlarının oluşturulmasında tarım alanlarının korunmasına gerekli özen gösterilmemekte ve kısa vadeli çıkarlar göz önünde tutulmaktadır. Bu konunun politik beklentiler ve uygulamaların dışına taşınması açısından, teknik kadrolar tarafından belirlenmesi ve bu konuda çıkarılmış kanun tüzük ve yönetmeliklerin uygulanabileceğini sağlamak gerekmektedir.

Tarım alanlarının %5 lik kısmının yapılaşmaya açılmasının uygun görüldüğü uygulamalar, Yalova gibi tarım arazilerinin sınırlı, küçük ve parçalı olduğu yörelerde, il dışı göçler ve nüfus artışının doğal baskısı altında iskana açılmayı teşvik etmekte ve tarım arazilerinde mahalleler oluşturmaktadır. Bu yönüyle tarım topraklarının korunması da yasal yönden mümkün olmamaktadır. Bu tip yapılaşmaların özellikle deprem sonrasında daha da fazla olacağı beklenmektedir.

3.6.5. Tarımsal Pazarlama Organizasyonları: Yalova'nın tarımsal özellikleri ve işletme yapılarının küçüklüğü sebze-meyve pazarlama organizasyonunda yerel tüketimi ön plana çıkarmakta, süs bitkilerinin üreticilerin doğrudan oluşturduğu Çiçek Üretim ve Pazarlama Kooperatifleri yardımı ile ülke genelinde pazarlanmasına olanak sağlamaktadır. Yıllardan beri üreticilerin ürünlerinin pazarlanmasında etkin görev yapan bu kuruluşların kendine özgü sorunları bulunmasına rağmen önemli ve başarılı bir hizmet verdiği tüm kesimlerce kabul edilmektedir. Ancak üretim materyallerinin sağlanmasında ve dışsatımın geliştirilmesinde istenilen hedeflere ulaşamamıştır.

Yaş meyve ve sebze pazarlamasında görev üstlenen Toptancı Hal'inin Yalova'da kurulması önemli bir gelişme olarak düşünülmekte, altyapısından, yönetiminden kaynaklanan sorunlarının giderilmesiyle ülke genelinde hizmet sunması sağlanabilecektir.

Yalova'da daha önce yapılmış ve 50 bin ton kapasiteye ulaşmış olan klasik depolar amacı dışında kullanılmaktadır. Meyveciliğin teşvik edilmesi veya çevre illerden ürün akışı sağlanarak kullanıma imkanı yaratılabilecektir.

3.6.6. Su Ürünlerinin Geliştirilmesi: Günümüzde su ürünleri yetiştiriciliği sağlıklı bir yapıya kavuşturulmamıştır. Bu nedenle ülkemizde bu konunun geliştirilmesi amacıyla Su Kaynaklarını Koruma ve Kullanma Fonu oluşturulmalıdır.

Doğal stokların korunma ve avlanma yöntemleri bakımından, ilgili kuruluşlar çalışmalarını hassasiyetle yürütmek durumundadır.

Doğal kaynaklar dikkate alındığında, sahilde ve karada arıtılmalı su ürünleri yetiştiriciliğinin Yalova'da teşvik edilmesi ve yatırımcıların yönlendirilmesi açısından eğitim çalışmaları ile desteklenmesine önem verilmelidir.

Mevcut tesislerin etüd edilerek, gerek görülenlerin ıslahı ve yeni tesis yerlerinin tespitinin Bakanlıkça yapılması sağlanmalıdır.

Balık yetiştiriciliği için ihtiyaç duyulan damızlık balık, yavru ve yumurtaları temin etmek üzere özel sektör yatırımları teşvik edilmelidir.

Hazine ve ormanlık arazilerde su ürünleri üretim ve işletmesi yapan kişi ve kurumların daha kalıcı modern tesisler yapmak ve çevreyi kirletmeyecek önlemler almak koşulu ile mevcut arazilerin bu yönden değerlendirilmesi ve doğa turizmi ile bütünleştirilmesi düşünülmelidir.

Özet olarak, ülkelerin ve bölgelerin kalkınmasında en önemli faktör insanın bizzat kendisidir. Moral gücü yüksek, geleceğe umutla bakan insanlar önlerine çıkacak pek çok engeli kolaylıkla aşmasını bileceklerdir. 17 Ağustos 1999 günü yaşanan deprem birçok can ve mal kaybına sebep olmuştur. Yöreden önemli sayılabilecek göç olmuş, kalanlar barınma, iş ve eğitim gibi önemli sorunlarla baş etmeye çalışmıştır. Tüm sektörler gibi tarım sektörü de hem maddi hem de manevi yönden depremden etkilenmiş, insanların gelecekte bekledikleri değişmiştir.

Yalova İlinde kısa, orta ve uzun vadeli çalışmaları ve projeleri gerektirecek konular ana başlıklar halinde özetlenmiştir. Yaşanan olumsuzlukları giderme çabaları hızlı bir şekilde devam ederken, yörenin kısa sürede sorunlarını çözecek bölgesel kalkınma planlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Özel kalkınma planları, tüm sektörleri içine alacak şekilde oluşturulabildiği gibi, örneğin kırsal kalkınmayı öncelikli olarak ele alan çalışmalar şeklinde de yürütülebilmektedir.

3.7. Vergi Mükelleflerine Deprem Etkisi: Hasar tespitine müracaat eden mükellef sayısı 1685, Takdir Komisyonunca karara bağlanan mükellef sayısı 1443, takdir olunan zarar matrahı 877.222.868.273'tür. Mali harcamalarda deprem öncesi duruma göre % 90 artma meydana gelmiştir.

3.8. Depremın Eğitime Etkisi: 3 lise ve 6 ilköğretim okulu adırdır, 9 okul taşımalı, 2 okul geçici binada eğitim yapmaktadır. 4494 ğrenci adırdır eğitimine devam etmektedir. 2 özel lise tamamen kapanmış, 2 büyük dersane ise adırdır eğitimi sürdürmektedir.

4. DEPREM SONRASI ALINAN TEDBİRLER

4.1. Barınma Tedbirleri: Halen adırkentlerde 13400 kişi sıcak yemek yemektedir.

4.2. Prefabrik Konutlar: Bayındırlık ve İşkan Bakanlığınca yapılan ihaleye göre inşa edilen geçici prefabrik konut sayısı 5216 dır. Bunlardan hepsi tamamlanmış, 4460 kişiye kura ektirilmıştir.

4.3. Onarım ve Barınma Yardımları: İlimizde 14566 hafif hasarlı konut bulunması nedeni ile onarım yardımına ancak bu sayı kadar azami müracaat olabilir. Ancak şu ana kadar 10894 aile reisi onarım yardımına mal sahibi olarak müracaat etmiştir. Önümüzdeki günlerde kiracılara da bu hak tanındığından bunların da başvuruları alınacaktır.

29815 yıkık-ağır ve orta hasarlı konutlarda oturanlardan 15182'si kira yardımı için başvurmuştur.

Prefabrik konut artı barınma yardımı toplandığında 20398 aile reisinin aileleri ile birlikte barınma imkanına kavuşacağı göz önüne alınırsa Yalova'da geçici barınma sorunu ortadan kalkmıştır. 1000 civarındaki kişlik çadır ihtiyaının karşılanması halinde hizmetin kalitesi artırılabilir.

4.4. Kalıcı Barınma: Kalıcı konutlar için yapılan yer tespit çalışmaları tamamlanmıştır. Dünya Bankası ve ulusal kaynaklardan bu sorunun da çözümlenebileceği düşünülmektedir.

4.5. Hasar Tespit Komisyonları: Gerek barınma gerekse ekonomik ve mali konularda muhtelif komisyonlar kurulmuştur. Hem yerel komisyonlarca hem de DİE gibi ulusal örgütlerle çalışmalar yapılmış ve Bakanlar Kurulunun bilinen muhtelif kararları alınmıştır. Bu kararlar titizlikle ilgili kuruluşlar tarafından uygulanmaktadır.

4.6. LDKM: Depremzedelerin gıda ve giyim ihtiyaçlarının karşılanması bu merkezin koordinesinde yapılmaktadır.

4.7. Bölge Afet Koordinatörlüğü: Depremzedelerin iaşe, barınma, ibate ihtiyaçlarını karşılama konusunda ilimizde çalışmalarını yrdtmektedir. Halen 250 milyarlık bir kaynağı ilimize aktarmıştır.

4.8. Acil Yardım Ödeneği: Afet İşleri Genel Müdürlüğü 155 milyarlık ödenek aktarmıştır.

4.9. İl Özel İdare Müdürlüğü: İl Özel İdare Müdürlüğü'ne gönderilen 130 milyarlık ödeneğin 80 milyarı belediyelerin teknik alt yapısı için harcanmıştır.

4.10. Mahalli İdareler Hesabı: Belediyelerin iş makinası ihtiyacı için 230 milyarlık ödenek aktarılmıştır.

4.11. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı: Depremın ilk gününden itibaren kaynaklarını zorlamak suretiyle acil yardımı gerçekleştirebilen ilk kuruluştur. Sadece Vakıftan merkezde yapılan yardım 123.750.000.000. TL'dir. Göç eden ailelere 34 milyar, 41 askere ise 820 milyon TL. ödenmiştir.

5. KOCAELİ-SAKARYA-YALOVA BÖLGESEL PLANLAMA ÇALIŞMALARI HAZIRLIK RAPORU

5.1. Hazırlık Toplantıları: Toplantı öncesi gerek Yalova ve gerekse diğer il merkezlerinde yapılan toplantılarda alınan kararları Valilik olarak uygun görüşle onaylamaktayız.

5.2. Alınan Kararların Gerçekleşmesi

5.2.1. Yalova Kongresi: 1997 Kasım ayından itibaren köy ve mahalle bazında başlayan Yalova Kongresi çalışmaları 8-14 Mayıs 1998 tarihleri arasında zamanın Başbakanının katılımı ile sonuçlanmıştır.

5.2.2. Yalova Kongresi Deklarasyonunda:

- 1/25000 ölçekli çevre düzeni plan,
- Kent bilgisi sistemi,
- Yerleşim alanlarının tespiti,
- Ulaşım planının yapılması,
- Heyelan planının yapılması,
- Körfez köprüsünde demiryolu planlaması,
- Turizme teşvik getirilmesi (Sağlık, Doğa ve Kongre Turizminin öne çıkması)
- Milli parkların belirlenmesi,
- Spor, kültür, eğitim merkezlerinin oluşturulması,
- Organize süs bitkileri üretim bölgesi ve borsası kurulması,
- Organize yazılım bölgesi, v.b. hususlar öne çıkmaktadır.

5.2.3. Deprem Sonrası Yapılanma: Gerek Yalova Kongresinde, gerekse DPT tarafından hazırlanan muhtelif raporda belirtilen hususların nasıl bir yapılanma

içinde çözümleneceği belirtilmemiştir. Yalova Kongresindeki tartışmalar göz önüne alındığında güçlü bir otorite yönlendirmesi olmadan gerek kalkınmada öncelikli yöre modeli, gerekse muhtelif kurumların inisiyatifi ve bütçe disiplinlerine bırakılacak, KOCAELİ-SAKARYA-YALOVA bölgesel gelişme stratejik iyi niyet planı olmaktan öteye geçmeyecektir.

5.2.4. Projenin Genel Sınırlayıcıları

5.2.4.1. Acil Yapılanma Gereği: Mevcut durumun incelenmesi, bölgesel potansiyelin ortaya konulması, bölgenin Türkiye içindeki konumu, bölgesel gelişme stratejisinin oluşturulması, orta ve uzun dönem plan hazırlanması, arazi kullanımı, kent mimari planı yapılması ve diğer konulardaki ön çalışmalar için DPT tarafından 16 aylık süre tanınmıştır. Kuşkusuz bu çalışmalardan bazıları 16 ay veya daha fazla süre gerektirebilir. Ancak gerek Yalova Sanayi ve Ticaret Odası, gerekse Esnaf ve Sanatkarlar Odası, özellikle küçük çaplı esnaf ve ticaret erbabı tahammül gücünün kalmadığını beyan ederek acil tedbirler alınmasını talep etmektedirler.

5.2.4.2. Mahalli Özellik: Yalova-Kocaeli-Sakarya illeri birbirine çok yakın mesafede olmakla beraber ekonomik açıdan tamamen, birbirinden farklı özelliğe sahiptir, %57'si ormanlarla kaplı Yalova dinlenme merkezi iken, Kocaeli sanayi, Sakarya tarım ve sanayi ağırlıklıdır. 3 ili aynı potada ele almak doğru değildir. Ayırt edici özellikleri belirlemek gerekir.

Bu bağlamda Yalova ili, Amasya, Ardahan, Bayburt, Iğdır ile birlikte devletin sanayi üretimi konusunda bizatihi hiçbir yatırımda bulunmadığı beş ilden biridir. Bu illerden Yalova hariç diğer 4 il ek'te sunulan listeden de görüleceği üzere birinci derecede kalkınmada öncelikli ildir. Ayrıca bu illerden Amasya'da organize sanayi bölgeleri inşaat aşamasında, Ardahan ise proje aşamasındadır.

Bio çeşitlilik açısından zengin olan Yalova'da sürdürülebilir kalkınma ve çevre ile uyum sağlayan küçük çaplı organize sanayi bölgeleri ve sanayi sitelerinin reorganizasyonu ve inşa edilmesi ile depremden dolayı ticari yaşamı durgunlaşan, turizm gelirlerini tamamen yitiren, dışa karşı göçün başladığı ve insanların önemli bir bölümünün aynı zamanda iş yeri olan evlerini yitirdiği, ileri teknoloji ve bilgi bankalarına dayanan İstanbul ve Bursa destekli Yalova'da çarpık sanayileşmeye engel olunarak yeni tesislerle doğru bir adres gösterilebilir. Böylece istihdamı artırmak, işsizliği çözmek ve deprem sonrası bozulan sosyal yapıyı dengelemek mümkün olacaktır.

5.2.4.3. Hayatı, Doğanın, Bu Bağlamda Depremın Yasalarına Göre Yeniden Kurmak: Kuzey Anadolu Fay hattında yer alan bölge birinci derecede deprem bölgesi olmasına, Afet İşleri Genel Müdürlüğünce yedi fazlası şiddette depremin bölgedeki bölge olduğu 1970'li yıllarda belirtilmesine rağmen kaderci bir anlayışla do-

ğaya meydan okunması milyarlarca lira dolarlık kaynağın israfına yol açmıştır. Bölgenin ekonomik, sosyal ve yerleşim açısından deprem yasalarına göre yeniden yapılması ve bu konudaki planlama çalışmalarının ise uluslararası bilim kuruluşlarının desteği ile yürütülmesi gerekmektedir.

5.2.4.4. Normların Yöre Halkının Vicdanında Meşruluk Arz Etmesi: Bir takım normların yazılı olarak var olması yetmez, bilim adamlarının, yasa koyucuların kuralları toplumsal uzlaşmayla koymaları gerekir. Normların dışına çıkma halk vicdanında da gayri meşru durumu göstermelidir. Hatalı bina yapmak suç ise de, basit bir hırsızlık olayı kadar, faili toplum dışına itme de Türk insanının vicdanında yer bulmamaktadır. Bu itibarla çözüm yolu konusunda Türk toplumunda Devlet, bürokrasi ve halk temsilcilerinin müşterek görev yaptığı il özel idaresine kaynak aktarmak ve merkezi idare tarafından yapılan global planların tatbikini istemek gerekir. Bütün Marmara Bölgesinin planlanmasının DPT tarafından yaptırılması makul ise de, kontrolü ombudsman (kamu denetleyicisi) tarafından yapılmalı ve yaptırılmalıdır.

5.2.4.5. Kamu Mâliyesinin Açınan: DPT tarafından hazırlanacak plan kamu kurum ve kuruluşlarının olağan bütçesine bırakıldığı takdirde iç borç çıkmazına ve faiz batağına saplanmış ekonominin deprem bölgesini ekonomik ve sosyal açıdan rehabilite etmesi mümkün değildir. Bu sebeple özel deprem bütçesi ya da ekonomik ve sosyal rehabilitasyon programları için kanun gücünde kararname veya kanunla özel fon oluşturulmalıdır. Fonun kaynakları uluslar arası yardım ve kredi ile ulusal kaynaklardan oluşmalıdır. Hibe, uzun süreli düşük faizli kredi, muhtelif eğitim ve teknik yardımlar, teşvik araçları başarıya götürebilir.

5.2.4.6. Kamu İdaresinde Yeni Kurulan Birimlerin Eşuyum Sağlamasının Uzun Vade Alması: Bağımsız kurulan her birim kamu idaresindeki konumu belirlenip kabulleninceye kadar, diğer birimler tarafından sabote edilmekte, iç işleyişi ile ilgili kaideler oturuncaya kadar işlevini tam olarak ifa edememektedir. Bu sebeple Olağan Üstü Hal Valiliği gibi yeni kuruluşlardan kısa vadede kaçınılmalıdır.

5.2.4.7. Kocaeli Bölge Afet Koordinatörlüğü:1 sene geçici süre ile görevli kurum, Valiliklerce alınan tedbirler sonucu barınma sorununu önemli ölçüde çözmüştür. Bölgesel bazda ekonomik yetkilerle donatılmalı, bağımsızlaştırılmalı, kurulması düşünülen özel deprem bütçesi veya özel deprem fonunu yönetmelidir. DPT bünyesinde tefrik edilecek bölgesel planlama çalışmalarının yerel ayağını oluşturmalıdır.

5.2.4.8. Kaliforniya Deprem Bölgesi, Tennessee Bölgesi Kalkınma Projeleri: Kurulacak deprem fonu kullanımı konusunda bu modeller örnek alınabilir.

6- SONUÇ

Deprem Bölgesi Ekonomik ve Sosyal Rehabilitasyonu İçin:

Özel yasa çıkarılmalıdır. Bu yasa ile;

6.1. Özel fon kurulmalı ve yıllara sari bütçe yapılmalıdır. Yıllık bütçe ilkesinden vazgeçilerek, genel bütçe haricinde 3 yıllık bütçe çıkarılmalıdır. Bu yasada, bölge için özel bir kalkınma planı yapılması konusunda Hükümete yetki verilmelidir.

6.2. Kalkınmada öncelikli yörelere sağlanan imkanların bazıları da Olağanüstü Hal Valiliğine tanınan yetkilerden bazıları ekonomik kalkınma yönünden İl Valiliklerine tanınmalı, bütün yatırımcı kuruluşlar Valiliğin emrinde olmalıdır. İl Özel İdare Bütçeleri bu kapsamda geliştirilmelidir.

6.3. Fon ve bütçeden imar ve çevre planları ile yerel kalkınma sorunlarının finansmanı sağlanmalıdır.

6.4. İl İdaresi, İl Özel İdareleri ve muhtelif bakanlıkların kuruluş kanunlarında değişiklik yapılmalıdır.

6.5. Kocaeli-Sakarya-Yalova Bölgesi gelişme planları kapsamı genişletilerek uygulayıcı kamu birimleri sorumluluk ve yetkileriyle birlikte açıkça belirlenmeli, bilimsel kuruluşlardan yararlanma esas ve usulleri tespit edilmeli, yapılacak iş ve işlemlerin denetimi bağımsız bir denetleme kuruluna tevdi edilmeli, uluslararası müşavirlik firmalarından yararlanılmalıdır.

Kısa vadeli küçük ve orta boy işletmelerle ilgili acil destek kapsamına deprem bölgesi de alınmalı, ancak bu yeterli sayılmamalıdır.

6.6. Her ilin mahalli kalkınma planı yapılmalı, programın uygulanması bütçeden desteklenmelidir.

**17.08.1999 YALOVA DEPREMİ MERKEZ-İLÇE-KÖY VE
MAHALLELERİNE AİT KATI HASAR TESPİT TABLOSU**

25.12.1999 TARİHİ İTİBARIYLA

İLÇESİ MAHALLESİ KÖYÜ	HASAR DURUMU			
	YIKIK-AGIR	ORTA	AZ	HASARSIZ
	KONUT İŞYERİ	KONUT İŞYERİ	KONUT İŞYERİ	KONUT İŞYERİ
YALOVA MERKEZ (MAHALLELER)				
TOPLAM	6597 416	7412 699	7456 1446	13119 2075
	7013	8111	8902	15194
YALOVA MERKEZ (KÖYLER)				
TOPLAM	316 22	377 35	712 25	3536 113
	338	412	737	3649
MERKEZ GENEL TOPLAM	7351	8523	9639	18843
ÇİFTLİKKÖY İLÇESİ MERKEZ (MAHALLELER)				
TOPLAM	3885 75	2924 188	1073 147	5148 194
	3960	3112	1220	5342
ÇİFTLİKKÖY İLÇESİ KÖYLER				
TOPLAM	343 26	537 18	304 16	1184 26
	369	555	320	1210
	4329	3667	1540	6552
ALTINOVA İLÇESİ MERKEZ (MAHALLELER)				
TOPLAM	188 26	287 28	344 96	3280 226
	214	315	440	3506
ALTINOVA İLÇESİ KÖYLER				
TOPLAM	362 21	250 11	299 8	1252 15
	383	261	307	1267
	597	576	747	4773
TERMAL İLÇESİ MERKEZ VE KÖYLER				
TOPLAM	57 4	27 0	355 35	1467 111
	61	27	390	1578
ÇINARCIK İLÇESİ MERKEZ				
TOPLAM	1394 57	1967 104	1374 76	14766 904
	1451	2068	1450	15670
ÇINARCIK İLÇESİ ESENKÖY ESELDİSİ+TEŞVİKİYE BELDESİ+KOCADERE BELDESİ+KÖYLER				
TOPLAM	634 7	480 25	735 32	5592 160
	641	505	767	5752
	2092	2573	2217	21422
ARMUTLU İLÇESİ KÖYLER				
TOPLAM	1	15	33	
	1	15	33	
GENEL TOPLAM	13777 654	14276 1108	12685 1881	49344 3824
	14431	15384	14566	53168
YIKIK-AĞIR, OR- TA, AZ, HASARSIZ KONUT+İŞYERİ GENEL TOPLAMI	97549			

VERGİ İDARESİ REFORM STRATEJİSİNİN PLANLANMASI: TECRÜBE VE İLKELER

Carlos SİLVANİ ve Katherina BAER*

Çev: Özgür SARAÇ**

I- GİRİŞ

Pek çok gelişmekte olan ülkede vergi idaresi reformu, vergilerin daha etkili olması, piyasa güçlerinin daha az düzensizlik yaratması ve daha kolay idare edilmesi açısından, makro ekonomik dengeleri kurmada ve vergi sisteminin yeniden yapılandırılmasında amaçlanan geniş mali reform çabalarının bir parçasıdır. Geçiş aşamasındaki ülkelerde vergi idarelerinin modernizasyonu çalışmaları gelişen piyasa ekonomisi ihtiyaçlarının karşılanması ve mükelleflerin sayısal olarak artmasından kaynaklanmaktadır.¹ Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerdeki vergi idarecileri, gittikçe gelişen küresel ekonomi kimliğinde çalışan mali ve hizmet sektörlerindeki kesimin büyümesi, ekonomik işlemlerin saklanması amacıyla mükellefler tarafından kullanılan bilgisayar donanımının ve iletişim teknolojisinin hızla gelişmesi nedeniyle, vergi idaresinde etkinlik sağlamak amacıyla vergi idaresi reformu konusuyla ilgilenmektedirler.

Bu çalışmanın amacı, IMF Mali İşler Departmanının (FAD) vergi idaresi alanındaki² bir önceki çalışmasını oluşturmak ve IMF'ye üye ülkelerin vergi idaresi reformlarının oluşturulması konusunda yardımcı olmaktır. Yaşanan deneyimlere dayanarak, ülkelerin vergi idarelerinin temel sorunlarının saptanması için geniş kriterler

* Halen Arjantin'de Ulusal Gelir İdaresi Sekreteri olan Carlos Silvani, vergi ve gümrük idaresi sorumlusudur. Yazar bu çalışmayı Ulusal Gelir İdaresinde danışmanlık yaptığı dönemde yazmıştır. Yazarlar en içten dilekleriyle Vito Tanzi, Milka Casanegra de Jantscher, George Abed, John Crotty'e ve vergi idaresi yetkililerine faydalı yorumları ve katkıları için teşekkür etmektedir.

** Dokuz Eylül Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, Araştırma Görevlisi.

1 Bu çalışmada yer alan "geçiş ekonomili ülkeler" nitelendirmesi, Doğu Avrupa ve Baltık Ülkeleri, Rusya, Sovyet Birliği kökenli diğer ülkeler, Çin, Laos, Kamboçya, Vietnam ve diğer geçiş ekonomili ülkelerle ilgilidir.

2 Örnek için bakınız; Bird and Casanegra de Jantscher, (1992),Tanzi and Pelicchio (1995),Tanzi and Shome (1993), and Mansfield (1987).

tanımlanmakta ve uygun bir vergi idaresi reform stratejisini formüleştirmek için temel ilkeler tartışılmaktadır. Bununla birlikte, belirli bir ülke için özel bir strateji belirlenmesine dikkat edilmeli ve ülkenin ihtiyacı olan özel durumlar hesaba alınmalıdır.

Bu çalışmada uygun bir vergi idaresi reform stratejisi belirlemede ilk adım olarak, ülkelerin vergi idarelerinin etkinliğine göre dört ana gruba ayrılmaları önerilmektedir.³ Genel bir kural olarak, büyük geniş vergi açığına sahip ülkeler vergi idarelerinde daha kökten değişimlere ihtiyaç duyarlar. Daha küçük vergi açığına sahip ülkelerde ise, mükelleflerin yüksek düzeyde uyum seviyesinin korunması ve vergi sistemlerinde vergi toplama maliyetlerini en aza indirici değişikliklerin gerçekleştirilmesi gereklidir.

Bir ülkenin vergi açığına ve kendine özgü vergi idaresi sorunlarına bağlı olarak, başarılı reformların gerçekleştirilmesinde ve vergi idaresi reform stratejisinin belirlenmesinde idarecilere yardımcı olan bazı ilkeler söz konusudur.⁴

Birçok ülkedeki tecrübeler göstermiştir ki, esas olan idari reformun gerçekleştirilmesi, vergi idaresinin modernize edilmesi ve verimliliğinin artırılması ile mümkündür. Bunun en açık sonucu vergi toplamadaki artıştır. Az görülmele birlikte eşit derecede önemli olarak ortaya çıkan bir diğer sonuç ise, vergi kayıplarının azaltılması ve işletmeler arası düzensiz vergi yükünden kaynaklanan haksız rekabetin engellenmesinden elde edilen ekonomik verimlilik kazançlarıdır. Bununla birlikte, vergi idaresindeki gelişmeler sonuçlanmış olmayıp, reform çabalarının sürekli olarak yenilenmesi gerekir. Aksi halde verimlilik konusunda elde edilen katkılar kolayca kaybolabilir.

Bu çalışma şu şekilde düzenlenmiştir: II. bölümde mevcut sorunların teşhisi ve uygun bir vergi idaresi reform stratejisi belirlenmesine yönelik kriterler tartışılmaktadır. III. bölümde, geniş ülke türlerine karşı bir vergi idaresi reformu stratejisi için genel bir çatı belirlemede önemi kanıtlanmış olan on temel prensibe genel bir bakış sergilenmektedir. Vergi idaresi reform stratejisi için genel bir çatı belirlendiğinde, vergi idarecileri etkili bir vergi idaresinin gelişimine engel olan önemli dar boğazları belirlemelidir. IV. bölümde, vergi idaresinin temel alanlarında sıklıkla gözlemlenen dar boğazlar ele alınmaktadır.

3 Genel olarak verimlilik, kanun ve tüzüklere göre ödenmesi gereken vergiler ile toplanan vergiler arasındaki fark ile ölçülmektedir.

4 Vergi açıklarına ek olarak, vergi idaresi reformlarının belirlenmesi ve değerlendirilmesi konusunda vergi idaresi literatüründe tartışılan çok sayıda yöntem vardır. Vergi idaresi reformunu belirlemede ve oluşturmada ekonomik analizlerin faydası hakkında daha fazla bilgi için bakınız, Bagchi, Bird, ve Das-Gupta (1995).

II- MEVCUT SORUNLARIN BELİRLENMESİ ve UYGUN BİR STRATEJİNİN SEÇİLMESİ

Bir vergi idaresi reformuna başlarken uygulayıcıların ihtiyaç duyduğu ilk adımlardan biri, var olan sorunları belirlemek ve uygun bir strateji geliştirmektir. İdarecilerin temel sorunları belirlemesi kadar, bu sorunların püf noktalarının bulunması ve bu sorunları giderecek tedbirlerin uygulamaya konulması da başlı başına önemli bir uygulamadır. Ülkeler etkili bir vergi idaresine sahip olsalar bile, vergi idarecilerinin ekonomide ortaya çıkan kararlı değişimler sonucunda vergi sistemi ve mükelleflerden yüksek seviyede verimlilik sağlayabilmesi için, izledikleri stratejileri periyodik olarak değerlendirmeleri gerekir.⁵ Doğal olarak bu stratejideki ölçütler her vergi idaresinin mali durumuna bağlı olarak değişecektir.

Bir stratejinin belirlenmesinde vergi idaresinin toplam verimliliği hakkında açık bir fikir sahibi olmak önemlidir. Bir ülkenin vergi açığı büyüklüğüne kıyasla, hesaplanmış veriler ve basit teknikler üzerine oturtulmuş belirleyici önlemler, vergi idaresinin verimliliğini gösteren önemli bir ölçü olarak kabul edilmelidir. Daha önce belirtildiği gibi vergi açığı, yürürlükteki kanun ve tüzüklere göre ödenmesi gereken vergiler ile ödenmiş vergiler arasındaki farktır. Ayrıca vergi açığı, vergi kaçakçılığı nedeniyle ödenmemiş vergileri, vergi gecikmelerini (tebliğ edilmiş fakat ödenmemiş), mükelleflerin vergi kanunlarını ve diğer uyumsuzluk çeşitlerini anlayamamalarından kaynaklanan açıkları da kapsamaktadır. Potansiyel vergi tabanının belirlenmesinde ihtiyaç duyulan kesin ve geleceğe yönelik istatistiklerin eksikliği yüzünden vergi açıklarının doğru olarak ölçülmesinin zor olmasına rağmen, vergi idarecileri vergi açıklarının büyüklük değişimi hakkında genel kaniya sahip olmaları açısından genel bir stratejiye ihtiyaç duyarlar.⁶ Genellikle büyük vergi açıkları stratejide dikkate alınması arzulan daha köklü değişimleri gerektirir. Bu bölümün devamında, ülkeler vergi idarelerinin etkinlik derecelerine göre dört temel kategoride gruplandırılmıştır. Tablo 1’de seçilmiş bazı ülkelerdeki uyum sağlamayan mükelleflerin oranları gösterilmektedir.

5 Örneğin 1992’de Amerikan Ulusal Gelir İdaresi (İRS) “ticari görüş” planını formüle etmiştir. Bu plan, Amerikan Vergi İdaresinin gelecek yıllarda nasıl işleyeceğini, bu işlemler sırasında ihtiyaç duyulacağı değişiklikleri ve gelecekteki amaçların gerçekleştirilebilmesi amacıyla yürürlüğe konulmuştur.

6 KDV açığını tahmin etmede kullanılan yöntemler Aguirre ve Shome (1987) ve Silvani ve Brondolo (1993) te tanımlanmıştır. Gelir vergisi açığının tahmininde kullanılan bir tür yöntem, Amerikan Ulusal Gelir İdaresi (İRS) Araştırma Bölümü tarafından 1993 yılında verilen “Vergi Açığı” isimli brifingde sunulmuştur.

Tablo 1: Seçilmiş Bazı Ülkelerdeki Uyumsuzluk Durumları (Kişi Başına Düşen Gelire Göre Düzenlenmiştir)

Ülkeler ⁷	Yıllar	Vergi	Uyumsuzluk Katsayısı
1. Ülke	1992	KDV	35.4
2. Ülke	1990	KDV	43.9
3. Ülke	1992	KDV	40.8
4. Ülke	1992	KDV	52.5
5. Ülke	1991	Gelir Vergisi	25.0
6. Ülke	1991	KDV	38.2
7. Ülke	1991	KDV	35.8
8. Ülke	1992	Kişisel Gelir Vergisi	52.0
9. Ülke	1994	KDV	38.0
10. Ülke	1994	KDV	44.6
11. Ülke	1991	KDV	53.3
12. Ülke	1991	KDV	18.2
13. Ülke	1989	Kurumlar Vergisi	64.0
14. Ülke	1992-1993	KDV	14.6
15. Ülke	1991	KDV	36.3
16. Ülke	1991	KDV	29.7
17. Ülke	1992	KDV	37.1
18. Ülke	1991	KDV	14.0
19. Ülke	1994	KDV	31.5
20. Ülke	1992	KDV	7.8
21. Ülke	1992-1993	KDV	5.1
22. Ülke	1989	KDV	26.0
23. Ülke	1991	KDV	23.0
24. Ülke	1992	Gelir Vergisi	17.3
25. Ülke	1992	KDV	5.4

Kaynak: Bogetic ve Hassan (1996); Medina (1990); Shome (1995); Silvani ve Brondolo (1993); Birleşik Devletler Ulusal Gelir Servisi (1988).

Birinci kategorideki ülkeler, yüzde 10 veya daha düşük oranla küçük vergi açığına ve oldukça etkin vergi idarelerine sahiptirler. Bu kategori Danimarka, Yeni Zelanda ve Singapur gibi ülkeleri içerir. Bu kategorideki ülkelerde vergi idaresinin etkinliğini, mükelleflerin vergi sistemini anlayabilecekleri ve sorumlulukları ile kendi

7 Ülke isimleri güvenlik açısından verilmemiştir.

kendilerini vergilendirecekleri iyi bir vergi sisteminin oluşu; vergi idaresi alanındaki tüm süreç ve sistemlerin kalifiye personel sayesinde etkin olarak kullanılması; organizasyonun iyi bir şekilde yapılandırılabilmesi, yönetilmesi ve finanse edilmesi; mükellef hizmetlerinin mükellef sayısına göre daha yüksek bir oranla kullanılabilir olması; cezaların yeterli olması ve sistematik bir şekilde uygulanması; yıllık hesap denetimi uygulamalarının düzgün bir şekilde planlanması ve amaçlanması; vergi idaresinin etkili bir bilgisayar teknolojisi ile desteklenmesi ve sürekli olarak iyileştirilmesi ve vergi idaresi personelinin uzman ve yüksek ahlaklı kişilerden oluşturulması gibi nedenlerle, anlamlı bir şekilde yükseltmek zordur. Bu nedenlerle izlenecek strateji, mükellef uyum maliyetlerinin ve vergi toplama maliyetlerinin azaltılması sayesinde etkinlik artışı sağlamalı ve yüksek uyum seviyesinin devam ettirilmesine yönelik gerekli temel hedeflere sahip olmalıdır. Bu ve birazdan değerlendirilecek ikinci kategorideki ülkelerin vergi idaresi organizasyonları ve süreçlerinin, hizmet sektöründeki mükellef sayısının artması, ticaretin küreselleşmesi, sermaye akımları, iletişim teknolojisi ve bilgisayar alanındaki gelişmeler nedeniyle ortaya çıkan sorunlara cevap vermesi açısından, devamlı olarak ele alınması da gerekmektedir.

İkinci kategorideki ülkeler oldukça etkin vergi idarelerine sahiptir, ancak vergi açıkları yüzde 10 ile 20 arasındadır ve bu nedenle idari etkinliklerinin geliştirilmesine yönelik olarak söz konusudur. Bu kategori Kanada, Amerika, Şili ve bazı Batı Avrupa ülkeleri gibi ülkelerden oluşmaktadır. Bu kategorideki ülkelerin vergi idareleri için mükelleflerin pozitif uyuma karşı davranışları ve uygunluğu genel bir yaklaşım olarak ortaya atılabilir. Bununla birlikte izlenecek strateji, uyum seviyesinin artırılmasına yönelik olarak şu amaçlara sahip olmalıdır; (1) Çalışma maliyetlerinin azaltılması ve daha iyi mükellef hizmetleri sağlanması için vergi idaresi yapısının değişimi; (2) Yeni teknolojilerden yararlanılarak özel prosedürlerin tanıtılması veya belirlenmesi; (3) Mükelleflerin kayda alınması ve geniş olarak denetiminin sağlanması için yaptırım uygulamalarının güçlendirilmesi; (4) Teknoloji kullanımının genişletilmesi, örneğin, beyannamelerin elektronik olarak doldurulma sayısının artırılması; (5) Vergi açığının daraltılması için vergi idaresine insani ve fiziki kaynakların sağlanması.⁸

Üçüncü kategori, vergileme potansiyeli açısından yüzde 20 ile 40 arasında vergi açığına sahip olan ülkeleri ve vergi idaresi yeterince etkin olarak çalışmayan gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkeleri kapsamaktadır. Vergi idareleri etkinliğinin gelişme aşamasında olduğu bu ülkelerde, büyük bir endişe ve vergi idaresinin dikkatli bir şekilde analiz edilmesi yönünde genel bir yaklaşım söz konusudur. Bu

8 Örneğin; Amerikan Ulusal Gelir İdaresi (IRS) çok etkin olarak çalışmaktadır. Çünkü 100 Dolar toplamak için sadece 0.5 Dolar harcama yapmaktadır. Buradaki sorun, etkinliğin önemli ölçüde yükseltilmesi sonucunda bu maliyetlerin artıp artmayacağıdır.

kategorideki vergi idarelerinin bazıları bol fiziksel kaynağa, iyi işleyen sistemler ile süreçlere ve kaliteli personele sahiptir. Ancak çelişkili olarak ortaya çıkan sorunların çoğu, vergi idaresinin etkin olarak çalışmasının engellenmesinden kaynaklanmaktadır. Bu engellemeler, organizasyon yönetiminin zayıflığı, uygun teknoloji kullanımının tahsis edilmemesi, uyumsuzluğu denetlemek açısından uygun bilgilerin kullanılmaması, kullanıcıların ihtiyaçlarına cevap vermeyen bilgisayar sisteminin planlanması, vergi idaresi ve vergi idaresindeki diğer karmaşık araçlar arasındaki zayıf koordinasyonu, belirsiz üstünlüklerin oluşu (örneğin: birikmiş borçları toplama programı miktarlar açısından sorumlulukları hedef almamaktadır), ve yozlaşmış uygulamaların varlığı şeklinde sayılabilir. Bu kategorideki ülkeler için, vergi idaresi reform stratejisinin temel amacı, orta mükellefin davranışlarının değiştirilmesi ve genel mükellef sayısı seviyesinin artırılması için, vergi idaresi çalışmalarının etkinliğinin gözle görülür bir şekilde geliştirilmesidir. Vergi idaresi tarafından bu amaca ulaşılabilmesi için, temel örgüt, prosedür ve yönetim reformları gerekli olmaktadır. Ayrıca mükelleflerin mümkün olan en geniş koşullar ile yüksek uyumsuzluk seviyelerinin belirlenmesine yönelik programlara da ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu gruptaki bir ülke tarafından yapılan en son çalışmalar, ülkelerin vergi idaresi sorunlarının çözümüne yönelik olarak aşağıdaki strateji çeşitlerini ortaya koymaktadır. Bu çalışmada vergi idaresinin kıdemli personeli stratejik amaçların sağlanması açısından yeni bir çalışma planı tahsis etmiştir: Bu çalışma planına göre, (1) mükellef hacimlerine uygun bir şekilde denetim yapılabilmesi için farklı sistemlerin tasarlanması, (2) hatalı hesapların samimi olarak toplanması açısından zaman aralıklarının azaltılması, (3) merkezi kurul denetçileri sayesinde birikmiş alacakların toplanma işlemlerinin hızlandırılması, (4) temyiz sürecine işlerlik kazandırılması (5) yıllık hesap denetimlerinin etkinliğinin artırılması, (6) vergi beyannamelerinin sayı olarak azaltılması ve basitleştirilmesi, (7) vergi idaresi bilgi sistem operatörlerinin güçlendirilmesi ve (8) mükellef hesaplarının kesinliğinin geliştirilmesi esas alınmıştır.

Dördüncü kategori, vergi potansiyeli açısından yüzde 40 veya daha fazlası oranında vergi kaybına ve büyük ölçüde etkin olmayan vergi idaresine sahip ülkeleri kapsamaktadır. Bu kategorideki vergi idarelerinde belirlenen temel sorunlar: (1) finansal ve maddi kaynak yetersizliği, (2) kalifiye ve uzman personel sıkıntısı, (3) aşırı derecede etkin olmayan prosedürler, (4) uyumsuzluğu azaltacak önlemleri almadaki başarısızlıklar, (5) etkin mükellef hizmetlerinin olmayışı, (6) teknik personel ve yönetimin yüksek iş hacmi ve (7) yolsuzluk uygulamaları şeklindedir. Bu ülkelerde izlenecek stratejinin oldukça ayrıntılı olmasına ve vergi idaresinin tamamen yenilenmesine ihtiyaç vardır. Bu nedenle yeni bir stratejinin planlanmasında eski kavramlar ve vergi idaresi uygulamaları ile tamamen yeni tesis adaptasyonu dışındaki aşamaların da gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Vergi açıklarına sahip ülkelerin diğer bir grubu da geçiş aşamasındaki ülkelerdir. Bu ülkeler, özel çözümler gerektiren özel sorunlara sahiptirler. Çünkü, bu ülkelerde vergi idaresi çalışmaları, gönüllü uyum sağlama, mükellefler tarafından vergisel yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve vergi sorumluları ile mükelleflerin hak ve yükümlülüklerinin açık olarak belirlenmesi gibi konular, günümüzde çoğu vergi idaresi tarafından tamamen genel kabul görmüş kurallar üzerine kurulmuş değildir.

Çin'deki en son vergi idaresi reformu, geçiş ekonomisindeki kapsamlı reformların yerine getirilmesi açısından iyi bir örnek teşkil etmektedir, vergi idaresi reformuna yol göstermek açısından ulusal vergi dairesi uygun amaçları; vergi hukuku uygulamalarında tek düzen sağlanması; merkezi hükümet vergilerinin toplanması için ulusal bir vergi servisinin kurulması; vergi idaresinin mükellefe yönelik bilgi ve veri sunumunun sağlanması, yükümlülüklerin toplanması ve mükelleflerin denetimini sağlayan temel hedeflerine uygun bürolar kurulması; vergi mükellefi ve sorumlularının kendi kendilerini vergilendirmesinin genişletilmesi; mükellef bilgi programlarının geliştirilmesi; vergi yükümlülüklerini yerine getirmede mükelleflere yardım açısından kamusal olmayan vergi acentalarının oluşturulmasının desteklenmesi; birikmiş borç programlarının geliştirilmesi; vergi idaresi çalışanları için bilgisayar kullanımının sağlanması; bölge ve ülke seviyesinde otomasyon çalışmalarının olduğu kullanıma hazır ünitelerin planlanması; ve reform ölçülerini test etmek açısından pilot projelerin vergi idaresi reformuna uygun olarak yavaş yavaş adaptasyonunun sağlanması şeklinde belirtilmiştir.

III. VERGİ İDARESİ REFORM STRATEJİSİNİN PLANLANMASINDAKİ TEMEL İLKELER

Belirli bir ülke için genel teşhisler konduğunda, vergi idaresine yönelik özel sektördeki tartışmalar da ele alınarak, vergi idaresi reform stratejisinin temel hedeflerinin belirlenmesi gerekir. Vergi kaybı büyüklüğüne bağlı olan bu temel hedefler esasen: (1) uyum maliyetleri ve vergi toplama maliyetleri azaltılırken, mevcut uyum seviyesinin sürdürülmesi;⁹ (2) anahtar prosedürlerin geliştirilmesi yoluyla uyum konusundaki orta hedeflerin sağlanması; (3) vergi idaresine uygun olarak yapılacak değişiklikler sayesinde uyum konusundaki önemli hedeflerin sağlanması; (4) mevcut vergi idaresi prosedürlerinin hızlandırılması aracılığıyla uyum konusundaki önemli hedeflerin sağlanması şeklinde olmalıdır. Vergi idaresi reformunun temel hedeflerine ve her ülkenin belirli koşullarına bağlı olacak şekilde belirlenen bu ilkelerin her birine nispi olarak önem verilmelidir. Yaşanan tecrübeler başarılı bir reform için sağlıklı temeli hazırlayacak olan kılavuz ilkeleri göstermektedir. Bu bölümde bir reform stratejisinin tanımlanmasında dikkate alınması gereken on temel ilke ayrıntılı olarak incelenecektir.

9 Bakınız; Jenkins ve Forlemu (1993).

A- Siyasi Sorumluluk ve Sürdürülebilir Reformun Önemi

Hükümet vergi idaresinin etkinliğini önemli ölçüde artırılması açısından, reforma siyasal olarak tam bir destek sağlamalıdır. Vergi idaresi reform çalışmalarının belirgin bir şekilde desteklenmesi ve ülkelerin üst düzey vergi idaresi yönetiminin bir bütün olarak vergi idaresi reformuna önem vermesi gerekir. Örneğin; vergi yasalarının hızla uyumunun sağlanması amacıyla Maliye Bakanlığı tarafından vergi idaresinde hedeflenen değişikliklerin harekete geçirilmesi yoluyla, hükümetin belirlediği politikalar kamuya sunulabilir ve yeni prosedürler mükelleflere çeşitli şekillerde anlatılabilir olmalıdır. Bu siyasi sorumluluk çeşitleri ile özel programların bilgilendirilmesi ve mükelleflerin desteklenmesi işlemleri yapılmaksızın, vergi uyumunda gelişmeler görülmesi mümkün değildir. Ayrıca sürdürülebilir olmayan politikaların söz konusu olması, vergi idaresi reform ölçütleri paketinin başarısını da azaltmaktadır. Vergi yapısı, vergi sistemi ve vergi prosedüründeki değişikliklerin başarılı bir şekilde uygulanması da kendini adanmış bir idareyi gerekli kılmaktadır. Vergi idaresi ve reformunun denetimindeki idare kurulu uzmanlardan oluşan eğitilmiş kişiler tarafından yönetilmelidir.¹⁰

Bunlara ilave olarak, reform ölçütleri siyasi açıdan sürdürülmelidir. Bu noktada, biri siyasal açıdan vergi idaresini kapsayan devam ettirilebilir reform ve diğeri vergi idaresi dışında devam ettirilebilir reform olmak üzere iki görüş söz konusudur. Siyasi açıdan devam ettirilebilirliğin anlamı, projenin oluşturulmasında ve geliştirilmesinde vergi idaresi personelinin başlangıçtan itibaren reform kapsamına alınmasıdır; yani, vergi idaresi projeye sahip çıkmalıdır. Ülkelerin vergi idaresi sorunlarını tam olarak açıklayamayan ve ilgili olmayan kişiler tarafından hazırlanan vergi idaresi reform projeleri başarılı olamayacaktır. Ayrıca vergi idaresi reform ölçütlerinin siyasi açıdan devam ettirilebilirliği, vergi sisteminde eşitlik, kamu harcamalarında verimlilik ve vergi kanunlarının tarafsızlığı gibi kamusal duyarlılık faktörlerine de bağlı olmalıdır.¹¹

B-Yönetimi Kolaylaştırmak Açısından Vergi Sisteminde Sadelik ve Uyum Maliyetlerinin Azaltılması

Vergi politikası ve vergi idaresi reformu kısmında tartışılan tecrübelerden öğrenilen en önemli derslerden biri, vergi idaresinin etkinliği ve bu etkinliğin artırılması açısından basitleştirilmiş vergi sistemlerinin önemidir.¹² Pek çok gelişmekte olan

10 Tanzi (1996) son dönemlerde “farklılık ve değişim için neden olacak gerekliliğin hissedilmesi” gibi “siyasi irade” yi tanımlamıştır. Buna ilave olarak, “çoğulcu bir toplumda bu siyasi iradenin, açık bir şekilde ekonomik- grupları ve hükümet yetkililerinin sınırlandırılmamasını” vurgulamaktadır. Medyayı da kapsayan geniş bir sosyal tabakadaki “fikir yapımcıları” arasında hukuki ve yasal bölümleri içine alan geniş bir paylaşım gereklidir.

11 Bakınız, Asilis ve Milesi-Ferretti (1994).

12 Bu ifade, Bird, Richard (1990a); Mansfield (1997); Tait, Graetz, Eichengreen (1979); Tanzi (1981); Richard ve Casanegra de Jantscher (1992) çalışmalarında yer almıştır.

lkeler bağlamında; bir kaç vergiden oluşan, tüm vergi oranlarının sınırlı sayıda olduğu ve geniş bir katılımın sağlandığı bir vergi sistemi, karmaşık bir vergi sisteminden daha yüksek uyum seviyesi oluşturmakta ve yönetimi daha da kolaylaştırmaktadır.¹³ Karmaşık ve anlaşılması güç kanunlar ise mükelleflerin uyumunu zorlaştırmakta ve uyum maliyetlerini artırmaktadır.

Aynı zamanda vergi idaresi mükellefler açısından da basit olmalıdır. Vergi formları ve beyannameleri uyuma imkan taniyacak ölçüde basit olmalıdır. Vergi idaresinin basitleştirilmesine yardımcı olması açısından vergi beyannamelerindeki bilgiler, en basit ölçüde verilmeli ve bu bilgiler mükellef kayıtlarından hızlı bir şekilde elde edilebilmelidir.¹⁴

Basitleştirilmiş bir vergi sisteminden elde edilebilen çok sayıda idari fayda söz konusudur. Örneğin: basit yönetim, beyanname dolduracak mükellef sayısının sınırlanması ve başlangıçta uygun bir gelir vergisi dosyalanmasının oluşturulması bu faydalar arasındadır. Maaşla alışanların beyanname vermesi gerektirmeyen ve küçük işletmelerin üçer aylık dönemler itibariyle KDV beyannamesi verilmesi yoluyla vergi idaresi, parasal açıdan küçük miktardaki vergi beyannamelerinin sayısını azaltabilir ve birikmiş vergi borçlarının toplanması ile yıllık hesap denetim programlarının genişletilmesi gibi vergi idaresinin etkinliğini artıracak programlar üzerine yoğunlaşabilir.

Ayrıca vergi sistemini basitleştirmek, mükelleflerin uyum maliyetlerinde ve yükümlülüklerinde de bir azalma sağlayacaktır. Uyum maliyetleri, idari maliyetlere benzer olarak tek oranlı vergileme, başlangıçta uygun bir kayıt düzeni ve muaflıkları daraltılması yoluyla azaltılabilir. Muaflıklar muhasebe ihtiyaçlarını artırır ve uyum maliyetlerini yükseltir. Bazı durumlarda, uyum maliyetleri faiz ödemeleri, kar dağıtımları ve aylık ikramiye gibi işlemlerde nihai sonuç vermemesi nedeniyle azalabilmektedir. İşletmelerin vergi kanunlarına uyum için ihtiyaç duyduğu bilgiler hesaplarından elde edilebilmelidir. Mükelleflerin vergisel amaçlara ulaşmaları açısından özel olarak tuttukları kayıtlardaki bilgiler istenilmemelidir.¹⁵

C- Gönüllü Uyumların Teşvik Edilmesi

Vergi idarelerinin temel amaçlarından biri olan gönüllü uyumların yükseltilme-

13 Özellikle tüm Latin Amerika lkeleri, birçok Afrika lkesi (Benin, at, Mali, Nijer, Senegal, Güney Afrika, Togo, Uganda gibi), Kore, Filipinler ve Endonezya gibi ülkelerden oluşan, pek çok ülke 1980 ve 1990'lı yıllar boyunca uyum seviyesini artırma ve vergi sistemini basitleştirme konusunda vergi idaresi reformunu amaçlamış veya genel vergi politikasını başlatma projelerinde bu konuyu ortaya koymuşlardır.

14 Danimarka, Kanada ve Yeni Zelanda, mükellefler açısından kullanımını kolaylaştırmak amacıyla vergi beyannamelerini basitleştirmiş ülkeler arasındadır.

15 Bakınız; Cnossen (1994) ve Pyle (1991).

si, vergi idaresinde genellikle kabul edilmiş bir ilkedir.¹⁶ Vergi kaçırancının cezalandırılması ve vergi yükümlülüklerini yerine getirme aşamasında suç işleyen mükelleflerin izlenmesi, vergi idaresinin temel amacı değildir. Gönüllü uyumun teşvik edilmesine karşın, eğer vergi idaresi başarılıysa uyumsuz olan mükellefleri etkin bir şekilde ortaya çıkaracak ve cezalandıracaktır. Böylece vergi idaresi yönetimi, mükellef hizmetleri ve yaptırımlar ile gönüllü uyumları yükseltme arasında kusursuz bir denge sağlayacaktır.

Vergi idaresi gönüllü uyumu teşvik etmeli ve gönüllü uyumu engelleyen nedenleri belirlemelidir. Vergi sisteminin ve ceza sisteminin adaletsizliği, vergi kanunlarının karmaşıklığı, mükellef eğitim programlarının zayıflığı, vergi idaresi elemanlarının uzmanlık ve dürüstlük seviyelerinin düşüklüğü, vergi idaresinin temyiz sürecindeki tarafsızlığı sağlama konusundaki yetersizliği ve yıllık hesap denetimlerinin zayıflığı, mükelleflerin uyumuna etki eden önemli engellerdir.

Vergi idaresinin gizleme arşivlerini kurması ve kaçakçılığın belirlenmesinde kullanılmak üzere önemli sayıda mükellefi gösteren yıllık hesap denetimlerini¹⁷ dikkate alan gelişmeler gibi iyi planlanmış önleyici faaliyetler de gönüllü uyumu geliştirecektir.

Gönüllü uyum beyan esasının geçerli olduğu bir sistemde yavaş yavaş yayılır. Beyan sisteminde, mükellefler kendi yükümlülüklerini belirlemekten ve vergi ödemelerini zamanında ve doğru bir şekilde bildirme ve ödemedi sorumludurlar.¹⁸ Açık bilgilerin, uygun eğitimin, basit prosedürlerin ve yeterli teşviklerin verilmesi, yükümlülüklerini hesaplayıp ödeyecek olan mükelleflere daha geniş bir imkan sağlar. Bu şekilde, vergi idaresi vergi yükümlülüklerini dürüstçe yerine getirmeyen mükellefleri etkin olarak belirlemeye ve incelemeye odaklanabilir. Hedeflenmiş uygulama ile birleştirilmiş beyan sistemine yoğun bağlılık, vergi idaresine vergi sistemini etkin bir şekilde yönetmek için imkan sağlayabilir.

Etkinlik olarak çalışması açısından beyan sisteminde bulunması gereken başlıca araçlar arasında: (1) mükelleflerin hak ve yükümlülüklerini bilmelerine imkan ta-

16 Gönüllü uyum, gerekli vergisel bilgilerin zamanında açıklanması, vergi borçlarının yükümlülüklerini kendiliğinden yapması ve yaptırım olmaksızın vergilerini zamanında ödemesidir.

17 Korumacı yıllık hesap denetimleri, vergi kaçırancılara ortaya çıkarmada çalışma kapasitesine ve bilgiye sahip vergi idaresini göstermek ve mükellefler açısından vergi kaçırmanın kötü sonuçlar doğuracağı belirtilmesi için tasarlanmıştır.

18 Beyan esas sistemi genellikle temel vergilere ve emlak vergilerine uygulanmaktadır. Örneğin üçüncü birimlerden (işveren, bankalar vs) gelen bilgiler üzerine kurulmuş, bireysel gelir vergisi sorumluluğuna sahip vergi idaresi olan İsveç dahil, bazı temel vergiler için beyan esasına sahip olmasına rağmen pek çok ülke etkin bir vergi idaresine sahip değildir. Birleşik Krallık Gelir İdaresi 1997 yılında 9 milyon bireysel gelir vergisi ve kurumlar vergisi mükelleflerinin bireysel beyanını başlatmak için temel bir programı harekete geçirmiştir.

nıyan iyi bir mükellef hizmet programı, (2) basit prosedürler, (3) güçlü ama adil bir ceza sistemi, (4) etkili teşvik programları yer almaktadır. Gönüllü uyum ve beyan sistemi olarak belirtilen bu iki genel ilke, modern bir vergi idaresi için gereklidir.¹⁹

D- Açık Bir Strateji Belirlenmesi

Vergi idaresinde esaslı bir reform yapılabilmesi için açık bir strateji gerekmektedir. Reform başlamadan önce, vergi idarecilerinin idarenin başlıca sorunlarını belirlemesi, yapılacak faaliyetler için bir strateji planlaması ve stratejinin hareket alanı ile zamanlaması konusunda fikir birliğine varmış olmaları gereklidir. Sınırlı kaynakların olduğu bir reformla harekete geçen pek çok ülke dikkate alınırsa, reformların elverişli ve yönetilebilir yani aşamalı adımlar sonucunda tamamlanabilir olacağı görülmektedir. Bu nedenle, geçiş aşaması sırasında gelirler, mevcut sınırlı kaynaklarla tamamlanabilir önlemler arasından seçilmelidir.

Vergi idaresi reform stratejisi süreçlerinin değerlendirilmesinde, yönetim değerlendirmesi ve kontrolü için standart uygulamalara dikkat edilmelidir. Modern vergi idarelerinin çoğu, temel pratik uygulamalarla bağlantılı olarak gelir toplamayı artıran, yıllık hesapların kapsam ve kalitesini yükselten, daha etkin dağıtım hizmetini ve daha hızlı bilgi sürecini hedefleyen stratejileri açık olarak belirlemektedirler. Bu temel amaçların etkinliğinin artırılması, vergi idaresindeki başarı standartlarının belirlenmesi için esas teşkil etmelidir.²⁰

E- Değişiklik Gerektiren Vergi ve Muhasebe Kurallarının Saptanması

Vergi idaresi reformu, genellikle başta vergi kanunları olmak üzere, birbiriyle bağlantılı pek çok alanda değişiklik gerektiren karmaşık bir süreçtir. Reformcular ilk adım olarak, hangi yeni vergi ve muhasebe kanunlarıyla tüzüklerine ihtiyaç olduğunu, daha sonra da başlangıç yasaları için ellerindeki yöntemleri ve zamanlamayı belirlemelidir. Yeni prosedürlerin başlatılmasında, yeni vergi kuralları ve tüzüklerinin yasalaştırılması ve onaylanması gerekir. Yasal değişiklikler genellikle modern muhasebe standartları ve fatura gereksinimleri gibi vergi dairesi ile mükelleflerin hak ve yükümlülüklerine yönelik olan tamamlayıcı ölçütlerin belirlenmesi için gereklidir. Yasaya ilişkin değişiklikler, yasama kararnamesi ile mi yapılacak yoksa yasama kabulü gerektirecek midir? İş gruplarına danışılacak mıdır, eğer danışılması gerekiyorsa hangi aşamada danışılacaktır? Değişiklikler medyada tartışılacak mıdır? Değişiklikler kamuya nasıl sunulacak ve bu sunumu kim yapacaktır? Kamu tarafından desteklenmesi ve geniş bir şekilde anlaşılması için reform önerilerinin yapılması amacıyla reform sürecinin başlangıç aşamasında bu soruların cevaplandırılması ge-

19 Mükellef uyumu ve vergi idaresinin geleceği için beyan sisteminin önemi konusunda yapılan bir araştırma için bakınız; James ve Wallschutz.ky (1995).

20 Bakınız; Crotty (1996).

rekir. Aynı zamanda bu soruların her biri, vergi sisteminde yasama değişikliklerinin uygulamaya sokulması açısından temel zorunluluklardır.

F- Vergi Toplama Sürecine Bütünleşmiş Bir Yöntem Kazandırma

Genel stratejinin orta vadede etkili olabilmesi açısından, bütünleşmiş bir vergi toplama sürecine temel bir ilke gibi sahip olmalı ve onun elemanları - kayıtlar, vergilerin toplanması, toplam yaptırımlar, yıllık hesap denetimi, yasal sorunlar, mükellef hizmetleri - yani strateji için gerekli olan her şey dikkate alınmalıdır. Vergi idaresinin toplam etkinliği konusunda anlamlı bir gelişme sağlanması için vergi toplama süreci elamanlarının her birisinin gelişmiş olması gerekir. Diğer aşamalara doğrudan veya dolaylı olarak bağlantılı olan vergi toplama süreci, her aşamasında bir zincir gibi incelenebilir. Böylece, toplama sürecinin herhangi bir aşamasında ortaya çıkan sorunlar diğer aşamalara etki etmeden engellenebilir. Örneğin, dürüst olmayan mükelleflerin kayıt edilmesi veya mükelleflere tek bir mükellef kimlik numarası verme başarısızlığı, suçlu mükelleflerin ve beyanname doldurmayan mükelleflerin tespit edilebilmesi kadar, beyanname sürecini zorlaştıracaktır. Beyanname verme ve ödeme sürecinin başarısızlığı, gecikmiş borçlarını ödemeyen mükelleflerin ortaya çıkarılmasını zorlaştıracak ve vergi idaresini yıllık hesap denetimi için belirlenen mükellef gruplarından uzaklaştıracaktır.

G- Mükellef Davranışlarının Sınıflandırılması

Pek çok başarılı vergi reformunun arkasındaki temel ilkelerden birisi, farklı mükellef isteklerine yönelik farklı idari hazırlıkların yapılmasıdır. Tablo 2, bazı ülkelerdeki az sayıda mükellefin geniş bir vergi ödeme yüzdesine sahip olduğunu göstermektedir.

Bir çok ülkede, mükelleflerin yüzde 5'i vergi toplama oranının yüzde 75'i veya daha fazlası olarak hesaplanabilir. Denetim açısından özel birimler ile yıllık hesap denetimlerinin oluşturulması ve cezai yaptırımların artırılması genellikle gelir miktarının artırılmasında önemli sonuçlar sağlamıştır. Bu mükellef grubunun gösterdiği uyum geniş mükellef birlikleri tahsis edilen çoğu ülkede gelişmektedir. Örneğin, büyük mükelleflerden vergi toplama oranının yüksek olduğunu gösteren Uruguay, Bolivya ve Sri Lanka'da, yaklaşık olarak en büyük 1000 mükellef arasında beyanname doldurmayanların yüzdesi, 1987-1991 döneminde geniş mükellef birimlerinin kullanılmasıyla yüzde 10'dan yüzde 1'e düşmüştür. Aynı zamanda, bu mükellef grubu tarafından yapılan ödemeler çoğu ülkede, geniş bir mükellef birliği tarafından denetlenmeye başlandıktan sonra gözle görülür bir şekilde (yaklaşık yüzde 20) yükselmiştir.

Macaristan'da vergi idaresi reform stratejisinin temel odağı, mükelleflerin denetlenmesi için geniş bir mükellef birliğinin gerçekleştirilmesi olmuştur. Arjantin'de

1991 yılında çok sayıda mükellefin denetlenmesi amacıyla özel bir sistem kurulmuş ve Buenos Aires bölgesinde 900 mükellefin denetlenmesine başlanmıştır. Sistem daha sonra diğer dairelere genişletilmiş ve 1994'lü yıllarda Arjantin çapında yaklaşık 130 dairede kullanılmış ve yaklaşık olarak 2450 mükellefi kapsamıştır.²¹ 1990-1994 döneminde kısmen bu reformların kullanılmasına bağlanan gelişmeler, KDV toplama oranını GSMH'nin yüzde 2.1'inden yüzde 6.3'üne yükseltmiştir.²²

Tablo 2: Bazı Ülkelerdeki Vergi Toplama Oranları

ULUSAL DÜZEYDE BÜYÜK MÜKELLEFLER

ÜLKELER	SAYI	TOPLAM MÜKELLEF ORANI	TOPLAM VERGİ ORANI
Peru	1600	0.14	58
Arjantin	2450	0.25	51
Brezilya	30000	0.33	92
Kolombiya	4922	0.41	65
Angola	250	0.44	80
Macaristan	300	0.50	50
Nikaragua	400	0.67	75
Bolivya	1350	1.35	66
Paraguay	1000	1.67	60
El Salvador	1005	1.68	75
Fransa	52000	2.00	50
Sri Lanka	2024	2.02	92
Mali	53	4.80	60
Kongo	50	5.00	65
Gabon	350	5.80	91
Uruguay	11000	9.00	83

Kaynak: dos Santos (1994)

Büyük mükellefleri denetleyen anlaşmalar, mükelleflerin en geniş kısmını ifade eden orta ve küçük mükellefleri denetleyen özel programlarla birlikte yürütülmelidir. Özel sistem ve prosedürlerle orta seviyedeki mükelleflerin denetlenmesi, mü-

21 Toplam vergi gelirlerinin yaklaşık yüzde 5'i için bu hesabın en fazla 2450 olmasına karşılık, günümüzde bu sistem yaklaşık 300 000 mükellefi kapsamaktadır. Geniş mükellef sistemi toplam gelirlerin yaklaşık yüzde 77'sini yönetmektedir.

22 Bakınız; dos Santos (1994).

kelleflerin gösterdiği uyumu da artırmaktadır.²³ Uruguay’da 1990 yılında başlatılan yeni bir bilgisayar sistemiyle 5000 orta büyüklükteki mükellefin denetlenmesi, aynı yılda bu guruptan toplanan vergilerde yüzde 22’lik bir artışla sonuçlanmıştır. Paraguay’da yeni sistemlerle 1000 orta büyüklükteki mükellefin denetlenmesi, 1994 - 1995 yılları arası bu mükellef gurubundan alınan vergiler toplamında yüzde 36’lık bir artış ve toplam vergi gelirlerinde yüzde 22’lik bir artışla sonuçlanmıştır.

Küçük şirketler tarafından vergi ödeme açısından basit planların başlaması ve uygun bir kayıt ortamının birleştirilmesi, birçok ülkede mükelleflerin vergiden kazanç sağlamalarını ve uyumlarını teşvik etmektedir. Bu planlar belirtilen vergi sorumluluğunun dolaylı yolları (örneğin; net değer, brüt fatura veya mal yüzdesi) üzerinde etkili olan olası vergi türlerinin kullanımını içermektedir. Küçük mükellefler için basitleştirilmiş planların birleştirilmesi, orta ve büyük mükellefler için doğru beyanname doldurmayı ve vergi ödemelerini gerektirecek uygun kayıt ortamının tahsisi, sadece vergi idaresinin çalışma hacmini azaltmayacak aynı zamanda yükümlülüklerini yerine getirmede mükelleflere yardımcı olacaktır.²⁴ Macaristan’ın son deneyimleri bu yönde öğreticidir. 1995 yılında KDV kayıtları tabanı 500.000 Ft’den 1.000.000 Ft’ye yükseltilmiştir. Ayrıca, yıllık KDV sorumluluğu 1.000.000 Ft’den daha az olan şirketler için beyanname doldurma ve ödeme kayıtları aylık beyan uygulamasından üç aylık beyan uygulamasına dönüştürülmüştür. Bu önlemler aylık KDV beyanamesi doldurma sayısını gözle görülür bir şekilde azaltmış ve KDV beyanamesi miktarları önemsiz görülen 100.000’den fazla küçük şirket için beyanname doldurma gerekliliği kaldırılmıştır. Sonuç olarak, vergi idaresi evraklarının hacmi azaltılmış ve vergi idaresi uyumsuzluğu kontrol etmede daha fazla kaynağa yönlendirilebilmiştir.

Bolivya’daki 1985 yılı vergi reformunun önemli bir yanı, küçük mükellefler için özel bir uygulama başlanmasıdır. Vergi ağı içindeki küçük perakendeci işletmelerden oluşan, geniş bir gayri resmi sektörü engellemek için, basit bir gelir vergisi ve KDV’ne uyumu sağlayacak üç farklı basitleştirilmiş plan tahsis edilmiştir. Bu planlara göre, küçük mükellefler her hangi bir bankaya giderek kayıtlı oldukları özel bir kategoriye göre belli bir ödeme yapmaktadır. Bu mükelleflerin her hangi bir vergi beyanamesi doldurmaları gerekmemektedir. 1990 yılında tüm mükelleflerin yarısına eş değer 200.000’den daha fazla mükellef basitleştirilmiş bu planlar altında kayda alınmıştır. Bolivya’daki gibi basitleştirilmiş planlarla idare sonucunda, basit planlarla mükelleflerin kayıt edilmesi ve suistimallerin engellemesi açısından mevcut sistematik yıllık hesap planlarının yardımcı olması sağlanabilir.

23 Bir çok durumda, daha esnek ödeme anlaşmaları farklı banka şubelerindeki mükelleflere vergi ödeme imkanı sağlamasına rağmen, özel sistemler büyük mükelleflerin denetimi için kullanılanlara çok benzerdir.

24 Bakınız; Tanzi ve Casanegra de Jantscher (1997).

H- Reform Sürecinde Etkili Bir Yönetim Sağlanması

Vergi idaresi reformunda güçlü bir yönetim kadronun oluşturulması reformun başarısı için gereklidir. Reform programının başlangıcından reform süresinin sonuna kadar olan bölümde, idari kadro en yüksek siyasi otoritenin desteğine sahip olmalıdır. Bu sorumluluk ve destek olmaksızın vergi idaresi reformunun kalıcılığı sağlanamayacak ve reform çabaları başarısız olacaktır. Reformu desteklemek amacıyla bazı dışsal teknik yardımlar yardımcı olabilirken, eleştirici bir yerel uzmanlık kadrosundan fayda beklenmesi gereksizdir.

Vergi idaresi reform çabalarının merkezi unsuru, hem hükümete hem de mükelleflere karşı sorumlu vergi dairelerinin garantiye alınmasını sağlayacaktır. Ekstra politikalar, sorumluluğun teşvik edilmesi ve rüşvet uygulamalarının caydırılması açısından vergi idaresi reform stratejisinin ayrılmaz bir parçası olmaktadır.

I- Önceliklerin Saptanması ve Zamanlama Sorunu

Ülkelerin özel durumları, etkili bir reform stratejisi önceliklerinin belirlenmesinde ve kullanılabilir kaynakların hesaplanmasında yararlanılacak bir vergi tarifesinin hazırlanmasına ve belirlenmesine ihtiyaç duyar. Çoğu zaman, kısa vadede somut sonuçlar elde edilmesi açısından acele edilmesi durumunda, reformcular tüm planlanmış değişimleri eş zamanlı olarak ortaya çıkarmaya çalışırlar. Reform yönetiminin reform hızından daha önemli olduğunun bilinmesi önemlidir. Bazı durumlarda en iyi strateji az kabul edilmektir, ancak yıllık hesap denetimi gibi kısa vadede etkili faaliyetler, vergi idaresinin temelini oluşturacak yeni sistemler ve süreçler geniş tanıtım yoluyla eş zamanlı olarak oluşturulabilir. Bu yaklaşım, gelir dönemindeki olumlu sonuçları ödeme sistemlerinin geliştirilmesi açısından kısa sürede hızla geliştirilmesini sağlayabilir. Bazı deneyimler tüm şartlarda her ülke için uygun bir strateji olmadığını göstermektedir. Her ülke kendi stratejisini açık olarak belirlemeli ve siyasi durum, ekonomik yapı ve makro ekonomik koşullar üzerine kuracağı uygulamalar açısından iyi bir zamanlama belirlenmelidir. Zamanlama ayrıca, sistemlerin özel karakterine, vergi idaresinin kapasitesine, uygun elemanlar ile mali kaynaklara ve gelir ihtiyaçlarına da bağlıdır.

J- Pilot Proje Uygulamalarının Başlatılması

Başarılı vergi idaresi reformları genelde pilot projelerle başlar. Çünkü pilot projeler çok fazla materyal ve insan kaynağı gerektirmezler. Pilot projeler aynı zamanda, vergi idaresinin genişletilmeden, mükellef kimlikleri, kayıtlar, arşivler, yaptırımlar ve yıllık hesap denetimi ile ilgili yeni süreçlerin test edilmesine ve belirlenmesine de yardımcı olurlar. Gelişmekte olan ülkelerin görüşleri, büyük mükellef yöneticilerinin pilot reform projelerine katılımını uygun görmektedir. Başarılı bir pilot proje, vergi idaresinin hem içinde hem de dışındaki şüpheli kimselerin ikna edilme-

sine yardımcı olacaktır. Büyük mükelleflerin uyumlarının geliştirilmesi yoluyla kısa vadede gelir artışı sağlamasına ek olarak, başarılı bir pilot proje vergi idaresi reformunun tümü için ayrıntılı bir tasarı olarak hizmet edebilir. Pilot projeler özellikle vergi idaresi sürecinin bilgisayarla donatımı için uygundur. Çünkü vergi idaresi reformunun başlangıcında geniş ölçekli bilgisayar donanımının sağlanması genellikle mümkün değildir. Pilot projeler geniş işletmeler tarafından yapılacak vergi ödemelerinin izlenmesine yardımcı olabilir ve yetkilendirilmiş bir bilgisayar kullanımını destekleyebilir ki, bu şekilde mükellef kayıtları, vergi beyannamesi vb. gibi işlemler mükelleflere hızlı bir şekilde ulaştırılır. Pilot bölgelerdeki bilgisayar sistemleri, kayıt ve toplama işlemleri, bütünleşmiş esas dosyaların (mükelleflerin vergi ödemeleri ve borç bilgilerinin bilgisayarda dosyalanması) oluşturulması, mal stokları, yıllık hesap denetimleri açısından mükelleflerin seçimi ve yıllık hesap denetimi çalışmalarının desteklenmesi hakkında bilgi sağlanması için test edilebilir. Bu uygulamadaki amaç, pilot bölgelerden diğer bölgelere yayılabilecek etkili bir vergi idaresi sisteminin oluşturulması olmalıdır.

IV- ÖNEMLİ DARBOĞAZLARIN (AKSAKLIKLARIN) BELİRLENMESİ

Önceki bölümde tartışılan vergi idaresi reformu için gerekli temel ilkelerin değerlendirilmesinden sonra vergi idarecileri ayrıntılı bir strateji belirlemeye ihtiyaç duyacaklardır. Belirli darboğazların aşağıdaki alanlarda ortaya çıkardığı sorunların belirlenmesi ve yoğun önlemlerin alınması gerekir: Bu sorunlar, (1) mükellef kayıtları; (2) vergi beyannamesi ve ödeme aşamaları, hazine hesabına bankacılık sistemi sayesinde aktarılan ödeme transferleri; (3) bilgisayar operatörleri; (4) beyanname doldurmayan mükelleflerin belirlenmesi ve bunlardan vergi alınması; (5) suçlu mükellefler; (6) yıllık hesap planları; (7) yaptırım ve ceza sistemi; (8) mükellef hizmetleri ve tanıtım; (9) yönetim ve organizasyon; ve (10) personel konularıyla ilgilidir.

İzleyen bölümde, daha ayrıntılı bir reform stratejisinin oluşturulması için belirlenmesi gereken yukarıdaki temel sorunlar ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

A-Mükellef Kaydı

Mükellef kayıtları hakkındaki durumun değerlendirilmesi açısından aşağıdaki sorular cevaplandırılmalıdır. Her mükellef için sadece tek bir vergi numarası (TIN) tahsis edilmesi ve bu numaranın birden fazla mükellef tarafından kullanılmasının tespitinde ne tür kontrol yöntemleri kurulmuştur? Gayri resmi sektörlerdeki işletmelerin kayda alınması konusundaki önlemler nelerdir?

Vergi kimlik numaralarının verilmesiyle ilgili sıkı kontrollerin olmayışı bu alanda alışıla gelmiş bir sorun ortaya çıkarmıştır. Aynı zamanda eski Sovyetler Birliğinin birçok ülkesinde ve Çin'de, vergi kimlik numaraları vergi departmanından

çok diğer hükümet acentaları vasıtasıyla dağıtılmıştır.

Diğer sorunlar, esasen vergi beyannameleri ve ödemelerin sadece kayıtlı mükelleflerin küçük bir yüzdesi ile mükelleflerin kayda alınmasını kapsamaktadır. Bu durum gelir miktarına gözle görülür bir şekilde katkıda bulunan mükelleflerin belirlenmesini daha da zorlaştırmakta ve vergi idaresi için verimsiz bir çalışma alanı yaratmaktadır. Uygun bir kayıt başlangıcı kayda alınmaktan kurtulmayı engelleyecektir. KDV uygulamalarında, kayıt genellikle belirli bir yıllık satış miktarına sahip işletmeler için gerekli olacaktır. Örneğin birçok ülkede, 12.000\$ ile 25.000\$ arasındaki yıllık satışlar, KDV kaydını gerektirmeyen bir sınırdır.

Geniş ölçüde gayri resmi ekonomili veya özel girişim sayısının artmakta olduğu geçiş aşamasındaki ülkelerde, vergi idarelerinin esasen vergi ağı içinde olan bu tür faaliyetlerle uğraşan işletmeleri vergilemeye dahil etme çabaları gerekecektir. Kayıtlı olmayan mükellefler temel olarak iki yöntem vasıtasıyla ortaya çıkarılabilir. Birinci yöntem, kayıtlı olmayan alıcı ve satıcıların belirlenmesi için kayıtlı mükelleflerin yıllık hesap planlarının incelenmesidir. Eğer bu bir KDV ise, yasal bir vergi numarasını gösteren satış faturalarının ve talep edilen KDV alacakları üzerindeki satış faturalarının kontrol edilmesi vasıtasıyla yapılabilir; Geçersiz bir vergi numarasının belirlenmesi kayıtlı olmayan mükelleflerin ortaya çıkarılmasını sağlayabilir. İkinci yöntem, daire çalışanlarının belirli coğrafi bölgelerdeki mükellefleri tek tek incelemesini veya denetimini gerektirmektedir.

B- Vergi Beyannameleri ve Ödeme Süreçleri

Vergi beyannameleri ve ödeme süreçleri sistemin kurulmasında, vergi idarecileri vergi işlemleri sisteminden alınan bilgilerin zamanlamasını ve kesinliğini belirlemelidirler. Eğer sistem ürünleri zaman açısından elverişli ve kesin değilse, bu sorunların nedenlerinin belirlenmesi gerekir. Bu durum vergi idaresinin ihtiyacı olan bilgilerin derlenip derlenmediğini görmek için vergi beyannamelerinin geçirilmesini gerektirebilir. Bu gözden geçirmeler genelde vergi beyannamelerinin yeniden tasarlanması ve basitleştirilmesi ile sonuçlanır. Yaşanan tecrübeler vergi idaresinin zamanında biçimlendirilmesinde yalnızca denetlenebilir bilgiler gerektireceğini göstermektedir.

Elverişli vergi beyannamesine sahip ülkelerde disketler ve elektronik dosyalar bilgilerin zamanında ve kesin olarak elde edilmesini sağlamaktadır. Latin Amerika'da Brezilya bu ülkelerin başında gelmektedir. Brezilya'da mükelleflerin yüzde 20'sinden fazlası elektronik dosyalamayı kullanmaktadır.²⁵ 1995 yılında Amerika'da yaklaşık 15 milyon beyanname (toplam beyannamelerin yaklaşık yüzde 10'u)

25 Bakınız; Silvani (1993).

elektronik olarak dosyalanmıştır.²⁶ Elektronik dosyalama vergi idarecileri için hem daha az maliyet (elektronik dosyalama geleneksel dosyalama maliyetlerinin yüzde 10'u kadardır) hem de vergi bilgilerinin zamanında ve kesin olarak elde edilmesi anlamına gelmektedir.

Mükellef denetimlerinde kullanılmayan gereksiz bilgileri iletiren süren cezalandırılmamış mükelleflerin göz önünde tutulması vergi idarecileri açısından önemlidir. Amerikan Gelir İdaresi Kurumu (İRS) yıllık ortalama 40 milyon işe yaramayan yani asla denetlenmeyen beyannamenin gönderildiğini tahmin etmektedir.²⁷ Çoğu ülke kaliteyi geliştirmekte ve beyannamelerin etkili bir şekilde basitleştirilmesi ve bunlardaki gereksiz bilgilerin elenmesi sayesinde bilgisayar sistemlerinden bilgileri zamanında elde etmektedir. Avustralya, Benin, Şili, Peru, Filipinler, İspanya, Sri Lanka, Togo ve Uruguay vergi idaresi reformunun bir parçası olarak vergi beyannamelerini basitleştiren ülkeler arasındadır. Çin'de vergi idaresi reformunun başlangıcında bazı beyannameler doğruluğu yeterince kanıtlanamayacak çok fazla bilgi içeriyordu. Günümüzde Çinli vergi otoriteleri beyannamelerin basitleştirilmesi, tekrar düzenlenmesi ve standart hale getirilmesi konusunda çalışmaktadırlar.

Vergi gelirlerinin hesaplanmasına ilişkin olarak vergi idarecileri, toplanan vergilerin (banka hesapları ve doğrudan yapılan ödemeler olarak) kesinliğini sağlayacak ve hazine hesapları içindeki benzer mükellef hesaplarını tam olarak belirleyecek olan denetimleri değerlendirmelidir. Genelde ödeme süreçleri zayıf tasarımlar nedeniyle güvenilir bilgiler ortaya koymamaktadır. Bunun sonucunda, mükelleflerin uyumu izlenilememekte ve hazineye yapılacak ödemeleri geciktiren bankalar ortaya çıkarılmamaktadır. Ayrıca kanuni denetimler tam anlamıyla planlanmazsa, banka veznedarları mükellef tarafından yapılan ödemeleri elinde tutabilir veya mükellefe ait belgeleri tahrip edebilirler. Bunun sonucunda da sistem bu çeşit sahtekarlıkları ortaya çıkarmada başarısız olacaktır.

Aynı zamanda kanuni denetimler mükellefler tarafından yapılan vergi bildirimlerinin doğruluğunu kanıtlamalıdır. Hesap hatalarının kontrol edilmesine yönelik olarak tahsis edilecek sistem, bazı ülkelerde gözlemlenen sorunların engellenmesi şeklinde denetimlerin oluşumunu ve bu sayede en az vergi miktarı için ilave yasal düzenlemelerin mükelleflere gönderilmesini dikkate almaktadır.

C- Bilgisayar Donanımı

Bilgisayar donanımı vergi idaresinin modernize edilmesinde temel bir unsurdur. Vergi idarecilerinin çalışma performansını etkin olarak değerlendirebilmesi için, bankacılık sistemi, ticaret ve iletişim sektörü gibi temel ekonomik sektörlerdeki bil-

26 U.S. Internal Revenue Service (1996)

27 U.S. Internal Revenue Service (1992).

gisayar kullanımından geri kalmamaları gerekmektedir. Bu durum özellikle vergi gelirlerinin bankacılık sistemi yardımıyla toplandığı ülkelerde sorun olmakta ve gelir kayıtları ile mükellef denetimleri, vergi idaresi ile bankaların bilgisayar kayıtlarının günlük olarak tutarlılığının denetlenmesine bağlı olmaktadır. Vergi idarecilerinin çalışmalarında bilgisayar donanımından, örneğin, geri dönüştürme işlemlerinde ve ödeme formlarında kapasite artırımı, istatistiklerin değerlendirilmesi ve gelir tahminlerinin genişletilmesi yavaş olan illerdeki bilgisayar verilerinin yürütülmesi gibi üstünlükler sağlanabileceklendir. Bazı ülkelerde örneğin, vergi ödeme tebliğlerinin basımı ve dağıtımı gibi büyük ölçekte gerçekleşmesi gereken temel işlemler hala elle yapılmaktadır.

Vergi idaresi bilgisayar donanımı sürecinde, reformcular vergi idaresindeki bilgisayar teknolojisi gelişiminin, vergi idaresinin temel prosedürlere uygun sicil, arşiv, denetim ve uygulamayı temin etmesinden emin olmalıdırlar. Bilgisayar teknolojisinin ve vergi idaresi prosedürlerinin paralel gelişmesi sağlanmaksızın yapılan bilgisayar donanımı, vergi idaresi işlemlerinde etkili bir sonuç vermeyebilir.²⁸ Reformcular faaliyet alanını saptamakta ve bilgisayar donanımının tahsis edilmesinde dikkatli olmalıdırlar. Prosedürlerin pilot bir proje temelinde otomasyonun sağlanıp sağlanamayacağını değerlendirmek zorunlu olacak, eleman ve kaynakları azaltmak gerekecek veya bilgisayar donanımı sağlanamadığı takdirde vergi idareleri açısından büyük ölçüde daha fazla kaynak ve eleman gerekli olacaktır.

Vergi idaresi organizasyonu ve merkezilik derecesi veya yetki dağılımı, mükelleflere ait bilgileri depolayan ve derleyen bilgisayar sistemleri konumuna uyumlu olan bilgisayar sistemlerinin türünü belirleyecektir. Örneğin vergi idaresi prosedürlerinin modernize edilmesine yönelik pilot projeler geliştirmekte olan bazı ülkelerde, otomasyon işlemleri genellikle merkezi olarak başlatılmakta ve merkezi bir pilot daire aracılığıyla beyannamelerdeki bilgiler ve yerel idarelerdeki ödemeler günlük olarak elde edilebilmekte ve bu bilgiler bazı dairelere tekrar iletilebilmektedir. Ancak yavaş olmasına ek olarak, bilgisayarlaştırılmış bilgilerin incelenmesi pilot dairelerde gerçekle ihtiyaç duyulandan daha fazla bilgisayar kapasitesi gerektirebilir. Bunun yerine, mükelleflere en yakın olan yerel dairelerde mükellef hesaplarına ait detaylı bilgilerin depolanması ve denetleme ile yönetim amacına yönelik olarak sadece özet verilerin yerel ve merkezi dairelere aktarılması gibi yöntemler kullanılarak merkezden yetki dağıtılması daha etkili bir yaklaşım olabilir. Sistemin merkezileşmesindeki gelişme, genellikle bilgisayar sistemlerinden sağlanan faydanın azalması, yanlış verilerin düzeltilmemesi, gecikmelerin ortaya çıkması ve kullanıcı katılımının sağlanamaması gibi değiştirilemeyecek olumsuzlukların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Aşırı derecede merkezileşmiş sistemler de elemanların çalıştırılması, yazılım ve donanım ihtiyaçlarının pahalı olması gibi nedenlerle yönetimi güç-

28 Bakınız; Corfmat (1985).

leştirmekte ve büyük çabalar gerektirmektedir.²⁹

Yaşanan deneyimler bilgisayar sistemlerinin tasarlanması aşamasında bir özerklik derecesinin oluşturulmasının, vergi idaresi açısından son derece önemli olduğunu göstermektedir. Özerkliğin sağlanabilmesi amacıyla, diğer kamu kurumlarında bilgisayar hizmetlerinin oluşturulmasından sorumlu tutulan kamu kurumlarına göre vergi idaresinin parçalara ayrılması bilgisayar departmanı açısından daha elverişlidir. Aynı kamu kuruluşlarındaki bilgisayar sistemleri hızla geliştirilen ülkelerde genellikle, vergi idaresi mükellef bilgilerinin dokümanlardaki vergi ödeme kayıtları gibi özel görevlerini yapmada ihtiyaç duyduğu kayıtlı bilgilerin kullanımından alıkoymaktadır. Vergi idaresi dışındaki bilgisayar sistemlerinin gelişimi, genel bilgilerin bilgisayara geçilmesinde önemli hatalar oluşturmakta ve üst yöneticilerin yönetim amaçları açısından bilgisayarlardaki bilgileri etkin olarak kullanmasını engellemektedir.

D- Beyanname Vermeyenlerin Tespit Edilmesi

Birçok ülkede beyanname vermeyenlerin oranı, toplam kayıtlı mükellefleri!- oranının yüzde 20'si ile yüzde 40T arasında yer almaktadır. Bu oranlar istenilenler oldukça yüksektir ve bir çok faktöre bağlı olabilir: 1) Mükellef kayıtları güncelliğini yitirmiş ve uzun zaman boyunca çalışmayan mükellefleri kapsamı 2) Bazı beyannameler Tek Vergi Numarasındaki (TIN) hatalarla doldurulmakta ve sonuç olarak beyanname dolduran kişilerin, beyanname vermeyen mükellefler olarak değerlendirilmesi 3) Vergi idaresinin beyanname doldurmamayan mükelleflerin sistemli olarak üstesinden gelememesi şeklinde sıralanabilir.

Kayıt ve beyanname sürecindeki zayıflıklar olarak ortaya çıkan ilk iki sorun kayıtların zamanında yapılması ve kimlik bilgilerinin mükelleflere tekrar verilmesi vasıtasıyla çözülebilir. Gerçekte beyanname doldurmamayanlar olan üçüncü sorunun belirlenmesi, vergi idaresinin yeterli bir strateji belirlemesini gerektirecektir. Bu konu da atılacak ilk adım, büyüklükleri ve çalışma alanları bakımından beyanname dol durmayan mükelleflerin sıralanması olmaktadır. En yüksek gelire veya en geniş satış hacmine sahip beyanname doldurmamayan mükelleflerin izlenmesine öncelik verilmelidir. Daha küçük mükellefler açısından ise, bu grupların denetlenmesi her altı ay da bir veya yıllık olarak yapılmalıdır.

E- Yükümlülüklerini Yerine Getirmeyen Mükellefler³⁰

Vergisini ödemeyen mükelleflere ilişkin yapılan denetimlerin değerlendirilme

29 Çin, kullanıma hazır seviyedeki (30 000 tahsilat merkezindeki) bilgisayar sistemlerinin geliştirilmesi konusunda odaklanmaya başlamıştır. Bu ölçek üzerindeki yazılım bakımının ve eğitiminin oldukça zor olması nedeniyle, temel donanım çalışmaları 3000 bölge dairesi seviyesine çekilmiştir.

30 Yükümlülüklerini yerine getirmeyen mükellefler beyanname veren fakat vergi sorumluluklarını tam olarak yerine getirmeyen mükellefleri kapsamaktadır.

sinde, vergi idarecilerinin aşağıdaki sorulan dikkate alması önemlidir: Vergi toplamının yüzdesi olarak belirlenen ödenmemiş vergilerin miktarı ne kadardır? Vadesi geçmiş toplanamaz nitelikteki vergilerin oranı nedir? Beyan edilmesine rağmen ödenmemiş vergilerin yıllara göre dağılımı nasıl değişmektedir? (Örneğin; ödenmemiş vergilerin bulunduğu vergi periyodu). Vergisini beyan etmeyen veya vergisini beyan edip de ödemeyen bir mükellefin tespit edilmesi ne kadar zaman almaktadır? Vergisini ödemeyen bir mükellef tespit edildiğinde, zamanı gecikmiş vergilerin toplanması ne kadar sürmektedir? 3 gün mü? 1 yıl veya 2 yıl mı? Kabul edilebilir toplama zamanı nedir?

Yükümlülüklerini yerine getirmeyen mükelleflerin yukarıda belirtilen beyanname doldurmeyen mükellefler gibi aynı tarzdaki davranışlarının kontrol edilmesine öncelik verilmelidir. Pahalı bir finansal kaynak olan yükümlülüğünü yerine getirmeyen mükelleflerin ortaya çıkarılmasını sağlamak amacıyla, vergi idaresinin bu mükellefler üzerindeki çalışmalarını hızlı ve etkili olarak yapması gerekecektir. Bir kural olarak, yükümlülüğünü yerine getirmeyen mükelleflerin küçük bir yüzdesi, gecikmiş vergilerin yüksek bir yüzdesi olarak hesaplanmaktadır. İki Latin Amerika ülkesindeki ödenmemiş vergiler toplamı üzerindeki mevcut istatistikler, birinci ülkedeki ödenmemiş vergilerin yüzde 90'lık oranının yükümlülüğünü yerine getirmeyen mükellefler açısından yüzde 3.6 olarak hesaplandığını, ikinci ülkede ise yüzde 65 oranındaki ödenmemiş verginin yüzde 12 oranında yükümlülüğünü yerine getirmeyen mükellefe isabet ettiğini göstermektedir. FSU ülkelerinden birinde, tüm mükelleflerin yüzde birinden daha azı tarafından sebep olunan ödenmemiş vergilerdeki artışlar, 1996 yılının dört aylık periyodu içindeki ödenmemiş vergi toplamının iki katından daha fazlası olarak sonuçlanmıştır. Birkaç mükellef için belirlenmiş yüksek oranlı birikmiş borç toplamı, birikmiş borçların miktarına göre tahsil önceliklerinin sağlanması açısından önemlidir. Buna ilave olarak, son zamanda gerçekleşen borçların önceki borçlara kıyasla daha kolay toplanabilmesi nedeniyle, yeni ve tartışılmaz borçların toplanmasına öncelik verilmelidir. Aynı zamanda toplanamayan borçların iptal edilmesi veya toplanabilen borçlardan ayrı olarak değerlendirilmesi daha makuldür. Daha küçük ve daha eski borçların toplanması yönünde bazı kaynaklar tahsis edilirken, daha yeni ve daha büyük borçların toplanmasına öncelik verilmesi toplam tahsile yönelik ödenmemiş borç oranının azaltılmasını mümkün hale getirecektir.³¹

Yükümlülüklerini yerine getirmeyen mükelleflerle ilgili olarak, vergi idaresi

31 Vergi idaresi ödenmemiş borçların toplanmasını sağlamak amacıyla, bazı tedbir önlemlerinin alınmasına izin vermemelidir. Bu tedbir önlemlerinin amacı, gerçekte vergi ödemelerinde kullanılacak mükellef gelirlerinin sağlama alınması ve faaliyet türlerinin pasif hale getirilmesidir. Bu şekilde mükellefler borçlarını bankaya yatırılabirler veya servetlerine el konacağı düşüncesi içinde banka hesaplarını kapatabirler.

vergi borçları diğer mükelleflere göre daha az olan mükelleflerin karara bağlanmasında mükellefler açısından uygun idari hazırlık türlerini göz önünde bulunduracaktır. Bu alanların karara bağlanması amacıyla etkili prosedürlerin belirlenmesindeki temel ilke, hem mükellefler hem de vergi idaresi açısından en düşük maliyetle bu alandaki mükelleflerin dostça karara bağlanmasının teşvik edilmesi olmalıdır. Bu uygulama, mükelleflere finans durumlarına uygun olarak özel bir zaman periyodunda ödeme yapma imkanı tanıyan bir ödeme programının hazırlanmasını kapsayabilir.

Bir çok ülke ceza ve faizlerin vadesi geçmiş beyannamelerle önceden veya eş zamanlı olarak ödenmesine gereksinim duymaktadır (ceza ve faiz tartışmaları için VII. başlığa bakabilirsiniz). Yükümlülüklerini yerine getirmeyen mükelleflerin belirlenmesi ve vergi idaresinin etkinliğinin artırılmasının sağlanması oldukça zordur. Ödeme yapmaya hazır mükelleflerin kıyaslama yapmak açısından gösterge sonuçlarının daha sonra belgelenmesi ve ödemelerinin kabul edilmesi uygun bir politikadır.

F- Yıllık Hesap Denetimi

Mükelleflerin gösterdiği uyum derecesinin belirlenmesinde hesap denetimlerinin başlama olasılığı, mükellef algısını geniş olarak tanımlamaktadır³² Bu nedenle, vergi idaresinin denetime vermiş olduğu önem, mükelleflerin uyuma zorlanmasında organizasyonun işlevini önemli ölçüde etkilemektedir. Bir vergi idaresi mükellefleri kaydetmede, beyanname doldurmayan veya yükümlülüklerini yerine getirmeyen mükellefleri belirlemede ve mükelleflerin varlıklarını sürdürmede oldukça etkin olsa bile, eğer vergi denetimi vergi kaçaklarını önlemede etkin değil ise yönetimin bu alanlardaki etkinliği zamanla kaybolacaktır³³

Son on yılda birçok ülke vergi tahsil işlemlerini başarıyla modernize etmiş, mükellef kayıtlarının doğruluk derecesini geliştirmiş ve vergi tahsil işlemlerinin büyük bir bölümünde bilgisayar kullanımını sağlamıştır. Ancak birçok ülkede beyan dışı vergilerin kontrolünde etkili olacak denetim programları yoktur. Birçok ülke kanunlara uyma ve tahsil işlemlerinde - özellikle kısa zamanda - gelişme göstermesine rağmen, reform sürecinin ilk aşamasında bazı köklü değişikliklerin yapılmasında başarılı olunmuş, daha sonraki yıllarda kayda değer köklü değişiklikler gerçek-

32 Ekonomik literatürde Dubin, Graetz ve Wilde (1987), Pyle (1991) ve Witte ile Woodbury (1985) gibi yazarlar, mükelleflerin gösterdikleri uyum ile hesap denetimlerinin başlama olasılığı arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğunu savunmaktadırlar.

33 Vergi denetimi bilgisayar ve makine kullanımı sayesinde beyanname doldurmayan ve yükümlülüklerini yerine getirmeyen mükellefleri büyük ölçüde ortaya çıkarabilir, ortaya çıkarma işlemi kayıtlı mükellefler ile verilen vergi beyannamelerinin karşılaştırılması veya kayıtlı vergi potansiyeli ile elde edilen vergi miktarının kıyaslanması şeklinde yapılabilir.

leştirilememiştir. Örneğin; Peru'da vergi idaresinin etkinliğinin artırılması bir gerekçe olarak gösterilmesine rağmen³⁴ sonraki aşamalarda vergi tahsilinde ortaya çıkan artışlar vergi idaresinin denetim üzerine odaklanmasını zorunlu hale getirmiştir. Güçlü ve en son teknolojiyle donatılmış vergi denetim programlarına sahip olan Danimarka'da kanunlara uyma oranı dünyadaki en yüksek oranlardan biridir (bu oran KDV açısından yüzde 95'den daha fazlasına ulaşmıştır.)³⁵

Ne yazık ki, birçok ülkede diğer vergi idaresi işlemlerine kıyasla personel sayısı ve denetlenen mükellef sayısındaki azalmalardan anlaşılabilceği üzere vergi denetiminin önemi azalmıştır. Bu ülkelerden çoğunda vergi denetimi personeli sayısı, kayıtlı mükellef sayısıyla bağlantılı olarak 1975 ve 1995 yılları arasında düşmüştür (bazı ülkelerde bu düşüş yüzde 80 gibi çok önemli oranlarda gerçekleşmiştir). Denetimci personel ise yavaş yavaş vergi kaçakçılığının kontrolüyle doğrudan bağlantısı olmayan bölümlere kaydırılmıştır. Günümüzde etkin denetim programlarına sahip ülkeler tarafından yeterli denetim yapıp yapılmadığının belirlenmesinde gerekli görülen yüzde 30'luk arzulanan denetim hedefiyle karşılaştırıldığında, vergi denetim personeli sayısı vergi idaresi personeli sayısının yüzde 10 veya 15'ini oluşturmaktadır.³⁶ Dolayısıyla bu eğilimlerin doğal bir sonucu olarak da çok daha az sayıda mükellef denetlenebilmektedir.

Reformdan sorumlu olan kişilerin, vergi kaçırma dikkate alarak sorunları tanımlamada ve bu sorunları giderecek önlemleri almada göz önünde bulundurması gereken sorular şunlardır:

*Yapılan denetimlerin sayısı veya yıllık olarak denetlenen mükelleflerin oranı ne kadardır? Diğer bir ifadeyle, vergi kaçırma bir şahsın veya girişimcinin yakalanma şansı nedir? Genel olarak yakalanan mükellef oranı oldukça düşük ve yıllık olarak izlenen mükelleflerin oranı yüzde 1 civarında olup, bu oran orta büyüklükteki mükelleflerde ise yüzde 5'den azdır.³⁷

34 Vergi tahsili 1990 yılında Gayri Safi Yurtiçi Hasılların yüzde 6'sından 1996 yılında Gayri Safi Yurtiçi Hasılların yüzde 14.1'ine yükselmiş ve Gayri Safi Yurtiçi Hasılların yüzdesi şeklinde düzenli olarak artmıştır.

35 Avusturya, Danimarka ve Hollanda gibi ülkelerde denetimcilerin görevleri, vergi yasalarını, uygulamalarını ve mükellef kayıtlarındaki bilgileri kapsayan bir dizi komputere bilgi içeren lop top bilgisayarların kullanılması sayesinde büyük ölçüde kolaylaşmıştır. Bu yolla denetim elemanları vergi mükelleflerinin dosyalarında yer alan ithalat-ihracat miktarları, satış miktarları, genel alış ve satış miktarları gibi bilgilere ulaşabilmektedirler.

36 Bakınız; Holland (1988).

37 Buna rağmen, denetim elemanları kalitesinin denetim aşamasında küçümsenmemesine dikkat edilmelidir. Örneğin; çoğu FSU ülkesinde, vergi idaresi ödedikleri vergi miktarı ne olursa olsun mükellefleri her iki yılda bir kez denetlemektedir. Ancak böyle bir sistemde, mükellefleri etkin olarak denetlememekte ve mükelleflerin sergiledikleri uyumsuzluk seviyesinin düşürülmesinde başarılı olunamamaktadır.

*Mükellefler tarafından bildirilen satış oranlarının sağladığı fayda nedir? (Örneğin; kar/satış oranına göre mükelleflerin dağılımı). Zarar bildiren mükelleflerin oranı ne kadardır? Bildirilen kara (eklenen fiyat) göre mükelleflerin KDV açısından dağılımı nedir? Bazen mükelleflerin büyük bir kısmı zarar, çok düşük bir kar/satış oranı veya çok düşük bir kar oranı göstermektedirler. Ayrıca bazı ülkelerde çok sayıda mükellef aylık maaş ödemelerini karşılayamayan brüt bir oranda (yıllık alış ve satışlar arasındaki fark) bildirimde bulunmaktadır. Ekonomik faaliyetler ve mükelleflerine ait bilgilerden elde edilen bu istatistiklerin sürekli olarak incelenmesi, vergi kaçırıcı grupların ortaya çıkarılmasında yardımcı olacaktır (örneğin tarım sektöründeki büyük mükellefler, küçük perakendeciler, orta çaptaki meslekler). Ekonomik sektör veya belirli bir grup mükellef tarafından sebep olunan vergi kaybının incelenmesi, önceliklerin belirlenmesinde önemli bilgilerin elde edilmesini sağlayacaktır.

* Vergi idaresi bir denetim planına sahip midir? Bu hesap planlarında farklı mükellef türleri ve sektörler hedef alınmakta mıdır? Denetlenen vergi mükellefleri nasıl seçilmektedir? Denetimi hedef alınan vergi mükellefleri ve sektörlerin tanımlanması işlemlerinde ne tür bir anlayış söz konusudur? Farklı denetim programlarıyla çalışacak farklı denetçi türleri var mıdır? Genellikle etkili bir denetim planı söz konusu değildir ve denetimi yapılacak mükelleflerin seçimi sistematik olarak yapılmamaktadır. Ayrıca denetim aşamasında kullanılan kaynaklar uyum seviyesini artırmamakta ve vergi gelirlerinin artırılmasında fayda sağlayamamaktadır.

* Denetim işlemleri için ne kadar personel istihdam edilmiştir? Denetimcilere eğitim verilmekte midir? Yukarıda değinildiği gibi, birçok ülkede yaşanan problem, denetim departmanında çalışacak personel sayısı, vergi dairesinde çalışan toplam personel sayısının yüzde 10 ve 15'den az bir oranda ayrılmış olmasıdır. Denetçi sıkıntısı, denetçilerin yeterince eğitilmemiş olması nedeniyle zorlaşmaktadır. Birçok gelişmekte olan ülke denetim ve soruşturmalarda tam bir performans yakalayamamakta ve uyum seviyesinin artırılmasına yönelik yapılan çalışmaları resmi olarak sınırlandırmaktadırlar.

* Önemli derecedeki sapmaların tespit edilmesini sağlayan, yapılan ödemeleri aylık veya 15 günlük periyotlarla gösteren bir sistem var mıdır? Örneğin; finans yetersizliği döneminde mükellefler gelir ve katma değer vergisi açısından yapacakları ödemeleri büyük ölçüde kısıtlayabilmektedirler. Ödemelerdeki önemli seviyede ortaya çıkacak düşüşlerin, mükelleflerin yükümlülüklerden kurtulmalarından dolayı mı meydana geldiğinin belirlenmesini sağlayacak hızlı bir denetim süreci başlatılmalıdır.

* Vergi daireleri arasında karşılıklı bilgi kontrolünü sağlayacak bir program söz konusu mudur? Birçok ülkede KDV açısından yapılan satışların bildirilmemesi yay-

gın bir uygulamadır. Alım ve satışlar arasında yapılacak bilgi denetiminin, satışların bildirilmesinin kontrol edilmesi açısından etkili bir yöntem olduğu yaşanan deneyimlerden anlaşılmaktadır. Örneğin; Amerika'da gelir vergisi uygulamalarına bireyler tarafından bildirilen ve bankada bankaya para yatıranlar tarafından ödenen faizlerin denetlenmesi, gelir bildirimlerinin ortaya çıkarılmasına yardımcı olmaktadır.

* İhracat işlemlerinde KDV iadesi işlemleri nasıl yapılmaktadır? Geçmişte tüm dünyada büyük bir vergi skandalına sebep olan hayali ihracatçılar tarafından yapılan bildirimlerin ve bunlara yapılan KDV iadelerinin denetlenmesinde özel yöntemlerin geliştirilmesi gerekmiştir. Yeni Zelanda, Singapur ve Şili gibi ülkeler ihracatçıların gelir grafikleriyle yaptıkları ödemelerin karşılaştırılması temeline dayanan ve oldukça etkili sonuçlar alınmasını sağlayan denetim yöntemleri geliştirmişlerdir.³⁸

* Denetleme işlemleri bilgisayar ortamında nasıl izlenmektedir? Hem denetim elemanlarının üretkenliğini hem de denetim programlarının etkinliğini değerlendiren bir bilgisayar sistemi var mıdır? Denetim işlemlerinin sistematik olarak ölçülmesi, denetim işlemlerinin kalitesini geliştirmesi açısından vazgeçilmez bir yöntemdir. Bazen denetleme sonuçları, idari veya yargısal sürece kesin olarak devredilmeksizin, sadece vergi denetçileri tarafından yapılan ilave yükümlülüklerle sonuçlanmaktadır.

G- Yaptırım ve Ceza Sistemi

Beyan etmeyi sağlaması açısından iyi bir yaptırım ve ceza sistemi etkili bir araçtır. Vergi idaresinin yargı departmanında olduğu gibi, yaptırım ve ceza sistemlerinin etkinliği, mükelleflerin vergi sorumluluklarını istekli bir şekilde yerine getirmelerini sağlamada değerlendirilmelidir.³⁹ İyi bir yaptırım ve ceza sisteminde yol gösterici bir ilke, mükelleflerin ödenmemiş borçlarını hemen ödemelerini sağlamak ve vergilerini ödemelerini geciktirecek yasal yollara başvurmadan uzaklaştırmak olmalıdır.⁴⁰ Bu amaçları gerçekleştirmede, yaptırım ve cezalar (1) bir maliyet unsuru olduğu andan itibaren bir an önce tarh edilmeli (2) aşırı olmamalı (3) ancak bununla birlikte piyasa faiz oranından - LIBOR artı faiz oranından - daha yüksek olmalıdır.⁴¹

38 Bakınız; Silvani ve Brondolo (1996).

39 Ekonomik literatürde bireylerin vergi yükümlülüğünden kurtulup kurtulamamalarını özendirme açısından yaptırım ve cezanın rolü ile ilgili önemli bir tartışma söz konusudur. Pyle'e göre araştırmalar göstermiştir ki, sürekli uygulanan hafif cezalar vergi yükümlülüğünü bertaraf etmede nadiren uygulanan ağır cezalardan daha etkili olmuştur.

40 Vadesi geçmiş vergi ödemeleri aşağıdaki unsurları içermektedir: (1) kayda alınmamış vergi miktarı; (2) bu vergi miktarının bir yüzdesi olarak ifade edilen ceza miktarı ve (3) yine bu vergi miktarının bir yüzdesi olarak ifade edilen devlet tahvillerine uygulanan faiz oranı.

41 Bu cezaların sabit bir miktar yerine yüzde temeline dayalı olarak belirlendiği varsayılır. Deneyimler genellikle enflasyon açısından ceza oranlarının ayarlanmasının kolaylaştırılmasında toplam tahsil edilmemiş vergilerin bir yüzdesi olarak tanımlanacak cezalar için tercih edilebilir olduğunu göstermiştir.

Kolombiya daha hızlı yerleşmesini sağlamak açısından (1980'lerin sonunda) yeni kanunları vergi dairesine uyum sağlayan ülkelere bir örnek teşkil etmektedir. Esas yaptırım miktarının yüzdesi 200'den 160'a düşürülmüş ve vergi mükellefinin sorumluluğunu hemen kabul etmesi durumunda daha da indirilmiştir. İncelemeden önce vergi idaresi tarafından bir hata yapıldığını fark eden mükellefler sadece yüzde 10 ceza ödemek (eskide yüzde 100) suretiyle bu durumu düzeltebil inektedirler. Eğer vergi mükellefi ilk gezici müfettiş incelemesi esnasında tahakkuku kabul ederse ceza oranı yüzde 40, dava mahkemeye gittikten sonra ise bu oran yüzde 80 olarak işlemlenmektedir.⁴²

Bu yaptırım ve ceza sisteminin etkin olmasını güçlendirmek için yaptırım ve cezalara uymayan mükelleflere vergi elemanları tarafından bu yaptırım ve cezalar kolaylıkla uygulanabilmelidir. Bunu başarmak için cezalar göreceli olarak makul olmalıdır. Çünkü daha düşük cezaların uygulanması, uzun idari ve yargısal süreç gerektirmektedir. Yaptırımlar ve cezalar bunlara uymayan mükelleflerin olası en büyük miktarlara uygulanan yaptırımları gerektiren, ortalama bir mükellefin davranışlarını değiştirmek için tasarlanmalıdır. Bu konu kısmi olarak vergi kaçırmanın çok yüksek olduğu ülkeler ile ilgilidir (vergi açığı yüzde 20'nin üstünde olan ülkeleri işaret etmektedir). Bu mükellefleri daha fazla vergi kaçırmaya ya da geç teşvik edecek bir ümit ışığına yol açacak aşırı katı yaptırımlara güvenmeme konusunda özen gösterilmelidir. Örneğin bir ülkede 40 kişi çeşitli vergi kanunlarının ihlali nedeniyle hapsedir. Bu rekor hapis sayısı vergi tarihini kabul ya da vergi gelirlerini artırma açısından hiçbir etki yapmamıştır. Vergi mükelleflerinin davranışlarının değiştirilmesinde ve vergi dairesinin uygulama faaliyetlerinin açıkça etkin olduğu kanıtlanan bir önlem de geçici işletme müzakeresidir. Müzakere ile belirlenen ceza genellikle vergi ihlallerinin tespiti, belgelenen satışlar için faturaların hazırlanmasından vergi dairesinden gelen ardarda uyarılardan sonra vergi düşüşüne kadar geçen bir yelpazedeki işletmelerin kontrol edilmesi yoluyla güçlükle tarh edilebilmektedir.

H- Mükellef Hizmetleri ve Halkla İlişkiler

İyi mükellef hizmetleri ile iyi planlanmış ve hedeflenmiş tanıtım kampanyaları, mükelleflerin vergi kanunlarına uymalarını teşvik etmede en önemli faktörlerdir. Bu uyumu kolaylaştırmak açısından, vergi idaresi mükelleflere tutarlı, tarafsız, saygın ve hızlı hizmet sağlamalıdır.⁴³ Etkili mükellef hizmetleri, daha açık formların ve talimatların geliştirilmesi, toplumla bağlantı merkezlerinin kurulması ve eğitim programlarının geliştirilmesi gibi programları içermektedir. Mükellef hizmetlerinin

⁴² Bakınız; Ramirez Acuna (1992).

⁴³ Bir çok geçiş aşamasında ve gelişmekte olan ülkelere beyanname formlarının mükelleflere sunulması, bankalar aracılığıyla vergi ödemelerinde vizitelerin kaldırılması (bazı Doğu Avrupa ülkelerindeki uygulamalarda olduğu gibi) ve vergi idaresinde kolaylıkla ulaşılabilen yerlerdeki mükellef yardım hizmetlerinin tahsis edilmesi gibi görece olarak basit önlemler mükellef hizmetlerini önemli bir derecede geliştirebilir.

başlıca amacı, vergi kanunları içindeki görev ve sorumlulukların eğitim seviyesi düşük olan bir mükellefin anlayabileceği şekilde halka bildirmektir.⁴⁴ Bu nedenle yetkililer farklı mükellefler için farklı kampanyalar düzenlemelidirler. Bilgi ve hizmet kampanyalarını etkili bir şekilde yapmadan reform yapılan ülkelerde mükellefler yeni vergileri ve prosedürleri yanlış anlamaktadırlar.⁴⁵

Kayıtlı mükelleflerin sayısını ve vergi gelirlerini artırmaya yönelik olarak yapılan radyo, televizyon ve gazete kampanyaları, mükelleflerin vergi kanunlarına olan uyumlarında ve vergi gelirlerinin artırılmasında son derece etkili olmuştur. Vergi düzenlemeleriyle ortaya çıkan tepkilere karşı geçmişte alınan önlemlerin sonuçlarının topluma bildirilmesi, yeni düzenlemelerle gelecekte alınacak önlemlerin bildirilmesinden çok daha etkili olduğu gözlenmiştir. Bugün, geçmişten günümüze kadar vergilere olumsuz tepki gösteren ülkelerdeki mükelleflerin bu tutumlarını değiştirmedikleri görülmektedir.

I- Yönetim ve Organizasyon

Daha önce de bahsedildiği gibi güçlü bir yönetim takımı vergi idaresinin reform çabalarının yönlendirilmesi açısından çok önemlidir. Buna ilave olarak, vergi yönetimi reformun hayata geçirilmesi amacıyla bütünlük içinde hareket eden bir organizasyon olarak hareket etmelidir. Tahsil aşamasında kilit birimlerin yöneticileri sadece kendi birimlerinin görev ve sorumluluklarının değil, diğer birimlerin görev ve sorumluluklarının da farkında olmalıdırlar. Bu yönde eğitilmiş yöneticilerin yokluğu durumunda, reform sorumluluğunu üstlenen üst birimlerinin bu organizasyonu sağlayacak yöneticileri diğer kamu sektörü kurumlarından transfer etmeleri gerekecektir. Birçok ülkede üst yönetim bu alandaki eksikliğin giderilmesinde merkez bankası kadrolarına yönelme yoluna gitmişlerdir.

Vergi idaresi reform stratejisinin belirlenmesi açısından şu genel soruyu sormak önemlidir. Vergi idaresi nasıl organize edilmelidir? Reform sorumluları organizasyonun başından sonuna kadar vergi idaresinin modernize edilmesinde gerek duyulan temel süreç değişikliklerini gerçekleştirebilmelidirler. Reform sorumluları kurumsal yapıda spesifik değişiklikleri yerine getirmeden önce: 1) Vergi idaresinin maliye bakanlığına olan bağlılığının derecesi 2) Vergi idaresinin vergilerin tahsili aşamasındaki sorumluluğu.⁴⁶ 3) Kurumsal yapının çeşidi örneğin; vergi idaresinin

44 Bakınız; Le Baube ve Vehorn (1992).

45 Bu durum özellikle mükellef hizmetleri ve tanıtım kampanyalarının öncelikli olarak dikkate alınmadığı birçok Doğu Avrupa ülkesinde ve FSU ülkesinde ortaya çıkmaktadır.

46 Örneğin, vergi idarelerinin etkinliği yükselen gelişmekte olan ülkelerde, vergi reformunun ikinci aşaması sırasında vergi idaresine sosyal güvenlik kesintilerinin tahsiline ilişkin sorumluluklar yüklenmesi yönünde eğilimler olduğu görülmektedir. Arjantin 1993 yılında sosyal güvenlik vergilerinin tahsilini vergi idaresine aktarmıştır. Bu transfer sosyal güvenliğe olan katılımları zorunlu hale getirdiğinden kontrol işlemlerini geliştirmiş aynı zamanda işgücünden alınan vergi oranlarının düşürülmesini ve işgücüne ait vergi tabanının genişletilmesini kolaylaştırmıştır.

görevlere göre mi, vergi türlerine göre mi, mükellef türlerine göre mi veya bu alternatiflerin bir karışımına göre mi organize edileceği gibi bazı genel sorunları tanımlamalıdır.

Vergi idaresine organizasyonel bir bakış açısından yaklaşılması, çalışma ve terfi derecelerinin idari kurallar olarak belirlenmesinde olduğu gibi vergi idaresi üst yönetiminin iş yükünün belirlenmesinde de yardımcı olmaktadır. Aşırı iş yükü genelde strateji planının yokluğu ve orta vadeli amaçlarla uzun vadeli amaçların net olarak belirlenmediği durumlarda söz konusu olmaktadır. Eğer vergi dairesi müdürünün iş güvenliği kararsız bir hal alıyorsa, ikinci durumdaki yöneticiler veya kurumlar üst yönetimden gelen emir veya talimatlara gereken önemi vermeyeceklerdir (Arjantin ve Brezilya'da bazı zamanlarda vergi dairesi müdürünün iş güvencesinin bir yıl veya daha kısa süreli olmaktadır; Çin'de ise vergi idaresinin oluşturulmasından bu yana vergi dairesi müdürünün iş güvencesi altı yıl devam etmektedir).

Reform sorumlularının bir diğer sorunu ise, vergi idarelerine tahsis edilecek özerklik derecelerinin belirlenmesidir. Sivil hizmet kuralları ve ilişkilerine kıyasla daha fazla özerkliğe sahip organizasyonlar, vergi idaresinin modernize edilmesinde ihtiyaç duyulan temel kurumsal ve süreçsel değişiklikleri yapmada daha fazla esnekliğe sahip olacaklardır. Esasen reform sorumluları, vergi idaresini ülkenin makro ekonomik programının bir parçası olarak tahsis edilmesi yönünde çaba harcanmalıdır. Eğer vergi idaresinin kurum, personel, maaş düzeyleri, büro malzemesi satın alma veya kiralama gibi kararları kendi inisiyatifinde alması mümkün olursa, daha fazla gelir yaratmaya yönelik hükümet kararlarına daha hızlı cevap vermesi daha olası olmaktadır. İspanya özerk bir vergi idaresi kurmada öncü olmuştur. Peru ve Arjantin gibi ülkeler de özerk bir vergi idaresinin kurulmasında öncülük etmişler ve bu alandaki temel kurumsal değişiklikleri ortaya çıkarmada oldukça başarılı olmuşlardır. Gana ödeme ve hizmet politikalarına sahip ve sivil hizmetlere bağlı olan ulusal gelir idaresinin oluşturulmasına yönelik olarak 1985 yılında özerk bir gelir dairesinin kurulmasında öncülük etmiştir. Uganda ve Zambiya gibi diğer Afrika ülkeleri Gana örneğini ele almışlar ve 1991 ile 1994 yıllarında sırasıyla başarılı olabilen özerk gelir otoritelerini kurmuşlardır. Yaşanan deneyimler, organizasyonlar göreceli olarak özerkleştiğinde vergi idaresindeki köklü değişikliklerin daha kolay yapılabildiğini göstermektedir. Buna karşılık, resmi onay açısından diğer devlet kurumlarına tamamen bağlı olan vergi idarelerine sahip ülkelerde, vergi idaresinde temel değişikliklerin yapılması açısından gerekli uzman ve personelin bulunması daha zordur. Bu nedenle idari değişikliklerin yapılması oldukça yavaş bir hızda gerçekleşmektedir.

Özerklik, mükellef ve devlete karşı söz konusu olan sorumlulukla birlikte ele alınmalıdır. Sorumluluğun artırılmasındaki başlıca araç, vergi dairelerinde ahlaki

davranışların geliştirilmesidir. İç kurallar ve yönetmelikler ile ahlak normlarının geliştirilmesi, vergi idaresindeki iç denetim birimlerini daha güçlü hale getirmektedir.⁴⁷ Aynı zamanda vergi idaresinin tedarikçilerine ve diğer işletme işlemlerine karşı mukayese edilmesine yönelik olarak kuralların açık bir şekilde belirlenmesi gereklidir. Bazı gelişmekte olan ülkelerdeki dairelerde, yozlaşmaya ilişkin olarak personelin sahip olduğu sorumluluğa odaklanılmaya başlanmıştır. Peru'daki vergi idaresi, yolsuzlukla mücadelede oldukça dikkat çeken bir yöntem tahsis etmiştir. Bu yöntem, tüm teknik personele ve denetçilere yönelik olarak verilen ahlak konusundaki 16 saatlik eğitim kursudur.

Vergi dairesinin kurumsal yapısıyla ilgili olarak, sorumlulukların merkezi ve yerel bölge daireleri arasında belirgin olarak tesis edilmesi gerekir. Bütün mevkilerde çalışan personel ve yöneticilerin üstlendikleri sorumluluklar ulusal politika ve amaçlara uygun olarak belirlenmelidir. Bazı ülkelerde farklı birimlerde çalışan kişilerin ne kadar sorumluluk taşıdığı belirlenmesi hayati derecede önem taşımaktadır. Sorumluluk göstergelerinin açık olarak belirlenmediği durumlarda vergi idaresinin işlemleri ciddi boyutta güçleşmektedir. Örneğin; Çin vergi idaresini genel olarak yeniden düzenlemeyi amaçlamaktadır. Sorumluların karşılaştığı oldukça önemli ve zor sorunlardan bir tanesi de, vergilerin tahsil edilmesi amacıyla ulusal bir vergi idaresinin kurulmasıdır. Çin'deki vergi idaresi 1994 yılında Maliye Bakanlığından resmi olarak ayrılmasına rağmen, ulusal ve yerel vergi dairelerin işlev ve sorumluluklarının belirlenmesi henüz tam olarak tamamlanamamıştır.

Ulusal ve yerel vergi dairelerinin ülke içerisindeki konularının ne olacağına yönelik olarak aşağıdaki soruların dikkate alınması gerekmektedir.⁴⁸

* Vergi mükellefleri ulusal ve yerel vergiler için aynı Tek Vergi Numarası (TIN) mı kullanacak veya ayrı bir Tek Vergi Numarası mı tahsis edilecek? Mükelleflerin ulusal ve yerel vergi dairelerine yaptıkları tescillere ait bilgiler karşılıklı olarak gönderilecek mi?

* Ulusal ve yerel vergi daireleri tek veya iki bağımsız bilgisayar sistemiyle mi çalışacak? Eğer tek bilgisayar sistemi kullanılacaksa, öncelikle ulusal vergiler mi bilgisayara işlenecek yoksa ulusal vergiler ile yerel vergiler aynı zamanda mı bilgisayara işlenecek?

* Vergi beyan ve ödemeleri ulusal düzeydeki vergi daireleri tarafından mı

47 İç denetimciler vergi idaresinin yeni süreçlere uyumundan genel olarak sorumlu tutulmalarından bu yana, vergi idaresindeki yolsuzlukların ortaya çıkarılmasında diğer araçlardan önde gelmektedir.

48 Bu soruların ele alınışı, üniter veya federe yapılanmanın olduğu ülkelerde değişimle birlikte, vergi idaresinin sorumluluğu ve vergilemenin nasıl olacağı farklı hükümet düzeyleri arasında belirlenmektedir.

denetlenecek yoksa yerel vergi daireleri tarafından mı? Eğer yerel vergi daireleri tarafından yapılacaksa ulusal vergi dairelerinde toplanan bilgiler denetimin kolaylaştırılması amacıyla yerel dairelere sunulacaktır.

* Ulusal ve yerel vergi daireleri birbirlerinin veri tabanlarını kullanma olanağına sahip olacaklar mı?

* Aynı banka hem ulusal hem de yerel vergilerin beyan ve ödeme işlemlerini yapmak için görevlendirilecek mi?

* Ulusal ve yerel vergi dairelerinin denetim bilgileri takas edilecek mi? Takas işlemleri isteğe bağlı veya zorunlu mu olacak?

* Her iki vergiden de sorumlu olan mükellefler açısından ulusal ve yerel vergilere yönelik mükellef hizmetleri aynı bölgede mi sağlanacak?

Bu ve bu gibi sorunlar eğer başlangıçta çözümlenmezse, vergi idaresinin reforme edilmesi açısından sonraki aşamalarda büyük engellere neden olabilirler.

J- Personel

Etkili personel politikaları vergi idaresinin gelişmesine izin vermesi açısından önemli bir unsurdur. Bir personel politikasının etkili olabilmesi için bir biriyle bağlantılı olan üç konu üzerinde durmak gerekmektedir. Bunlar: Organizasyondaki her mevkiye görev tahsis edilmesi, elemanların farklı mevkiilerdeki işleri uygun olarak yapabilecek yetenek ve tecrübeye sahip olması ve uygun bir aylık belirlenmesi konularıdır.⁴⁹ Eğer personel politikasındaki bu değişiklikler göz önüne alınmazsa, tüm organizasyonun etkinliğinde olduğu gibi personel tatmini de sağlanamayacaktır.

Vergi idaresinin personel politikasının belirlenmesinde konu ile ilgili soruların bazıları şunlardır: Görev açısından personel dağılımı ne durumdadır? Aylık açısından personel dağılımı ne durumdadır? İşe alınma ve işten çıkarma kuralları nelerdir? İş tanımları ve kariyer yapma yolları açık mıdır? Genellikle, aşırı derecede yüksek oranda personel - bazı ülkelerde vergi dairesi personeli toplam çalışanların yüzde 25'ine ulaşmaktadır - görev yapmaktadır. Aylıklar benzer yetenek ve sorumluluklar açısından özel sektöre karşılaştırıldığında çok daha düşüktür. Ayrıca işe alım, terfi ve işten çıkarma kuralları tam bir teşvik sağlamamakta ve organizasyonun kalıcılığını geliştirmemektedir.

Personel politikaları genellikle seçilen organizasyon türü tarafından belirlenecektir. Genelde maliye veya ekonomi bakanlığına bağlı olan kamu kurumu niteliğindeki vergi idaresi, personel politikasını belirlemek zorunda kalacak, daha

49 Bakınız: Schlemenson (1992).

özerk kurumlar ise kendi politikalarını tanımlamakta daha fazla esnekliğe sahip olacaktır. Teknik sorunlardan daha az dikkate alınmasına rağmen, personel sorunlarının öncelikle ele alınmaması vergi idaresi reformunun sonraki aşamalarında büyük bir handikap oluşturabilir. Reform çalışmalarının başarılı olması açısından vergi idaresi elemanları - en baştakinden en alt kademedeki olanlara kadar - iş güvencesine sahip olmak ve çalıştıkları organizasyonun dürüst bir personel politikasına sahip olduğunu bilmek isteyeceklerdir. İş güvencesi gereksinimine personel sorumluluğunun tahsis edilmesi gereksinimine göre ağırlık verilmelidir.

V- SONUÇ

Bir çok ülkenin vergi idarelerinin etkinliğinin gelişimi konusunda yaşadığı son deneyimler köklü reformların yapılabilir olduğunu göstermektedir. Köklü reformların yapılabilmesi, özellikle yeniden yapılandırmaya gidilmesi, vergi sisteminin basitleştirilmesi, hükümet ve mükelleflerinin reformu siyasi ve sosyal açıdan desteklemesi, vergi idaresinin etkinliğini azaltan engellerin doğru olarak belirlenmesi ve bu engellerin üstesinden gelecek iyi bir stratejinin belirlenmesi halinde mümkün olmaktadır.

Ancak vergi idaresinin reforme edilmesi o kadar kolay değildir. Öncelikle reform stratejisinin belirlenmesinde vergi idarecileri etkin bir vergi idaresinin oluşturulmasında ortaya çıkabilecek büyük engelleri belirlemek zorundadırlar. Sorunların analizi aşamasında ülkelerin vergi boşluğunun boyutu ve vergi idaresinin etkinliğine göre dört gruba ayrılması önerilmektedir. Vergi boşluğunun boyutu genelde stratejinin amacını belirlemektedir. Bazı durumlarda vergi boşluğunun boyutuna bağlı olarak vergi idaresinde daha radikal değişiklikler gerekli olabilmektedir.

Reform stratejisinin temel amaçlarının belirlenmesi aşamasında, bu güne kadar yaşanan deneyimler vergi idaresi reformunun yönlendirilmesiyle ilgili on temel ilke olduğunu ortaya koymaktadır. Bu ilkeler şunlardır: (1) siyasi sorumluluk ve reformun siyasi olarak sürdürülebilirliği; (2) gönüllü uyumun teşvik edilmesi; (3) idari işlemlerin kolaylaştırılması açısından vergi sisteminin basitleştirilmesi ve uyum maliyetlerinin azaltılması; (4) açık bir strateji belirlenmesi; (5) vergi ve muhasebe kanunlarında gerekli değişikliklerin belirlenmesi; (6) reform aşamasında yönetim etkinliğinin sağlanması; (7) büyüklükleri açısından mükellef davranışlarının ayırt edilmesi; (8) vergi toplama aşamasında bütünleşmiş bir yaklaşımın benimsenmesi; (9) önceliklerin saptanması ve zamanlamanın oluşturulması; (10) temel reforma pilot projeler yardımıyla geçilmesi. Her ülkenin özel koşullarına göre bu temel ilkelere bir birleriyle ilişkili olarak ağırlık verilmelidir.

Stratejinin belirlenmesindeki son adım, vergi idaresi çalışma alanı ve or-

ganizasyonun etkinliği açısından ortaya çıkan dar boğazların tespit edilmesidir. Bazı dar boğazların belirlenmesinde aşağıdaki sorunlar dikkate alınmalıdır. Bunlar: etkin olmayan bir organizasyonun varlığı, yolsuzlukla mücadele politikalarının olmayışı, beyan ve ödeme aşamalarında kesinlik ve zamanlama sorunları, vergi kaçıranların belirlenmesi ve cezalandırılması konusunda etkili olmayan denetim programları, birikmiş vergi borçlarının ve ek yükümlülüklerin hızlı bir şekilde ödenmesinde başarisız olan yaptırım ve cezalar şeklinde dir.

Bir stratejinin belirlenmesi ve yerine getirilmesinde, vergi idaresi reformunun karmaşık ve uzun vadede yapılabilceğinin göz önünde tutulması gerekir. Ayrıca zaman ve kaynaklar reform çalışmalarının sonuç vermesi açısından önemlidir. Personel kapasitesi, idari süreç, yönetmelik ve kanunlardaki değişiklikler kısa bir sürede yerine getirilemez. Kısa vadede vergi kaybını azaltmak için marjinal değişiklikler veya acil önlemler alınmalı, mükellef uyumu ve vergi idaresinin etkinliği konusunda köklü değişikliklere çok nadiren baş vurulmalıdır. Uyumsuzluk seviyesini önemli derecede azaltabilen ülkeler kısa vadeli zmler yerine ayrıntılı bir reform stratejisinin yerine getirilmesi yoluyla başarılı olabilirler. Ayrıca her ülke içinde bulunduğu siyasi durum, ekonomik yapı ve makro ekonomik durum gibi genel koşullara bağlı olarak değişimin zamanlamasını saptamaya ve kendi stratejisini belirlemeye gerek duyacaktır. Tüm bu koşullar altında, reformların yönetimi ortaya ıkarđıđı değişimin hızından daha önemlidir.

ÜST KADEME YÖNETİCİLİĞİ

A. Hayati KILIÇKAYA*

A- ANAYASA'YA GÖRE DEVLET

Devlet; ülke adı verilen, dünya üzerinde sınırlandırılmış bir coğrafi alanda egemen olan, diğer ülkelerle eşit haklara sahip, kendine ait kararları kendisi alabilen, varlığını bir bayrakla simgeleyen, belli bir ülkü etrafında yoğunlukla benzer dil, kültür ve ortak mirasa sahip olma özelliğini koruyan ve yaşayan insanların birarada yaşamaları ile bir hukuk düzeni içerisinde kurulan tüzelkişiliktir, siyasi bir varlıktır, örgütlenmedir.

Devletin; şekli, nitelikleri, dünya milletleri arasında tanınmasını sağlayan özellikleri, yönetim biçimi, yönetim organlarının oluşumu ile yetki ve görevleri, kişilerin temel hak ve ödevleri vb. toplumsal uzlaşmanın objektif hukuki normları, Anayasa'da belirlenmiştir.

Anayasa kuralları bağlayıcı olup, uyulması zorunludur. (Anayasa m. 11)

Anayasa tarafından ortaya konulan temel düzende, egemenlik millete aittir. Millet, egemenlik hakkını yetkili ve görevli organlar eliyle kullanılır. (Anayasa m. 6)

Bu organların ayrımı; YASAMA YETKİSİ, YÜRÜTME YETKİSİ VE GÖREVİ ile YARGI YETKİSİ kullanım esasına göre, üçe ayrılmıştır.

Yasama yetkisi, Türk milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin olup, (Anayasa m. 7) kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak, temel görev ve yetkisi içinde sayılmıştır. (Anayasa m. 87)

Yürütme yetkisi ve görevi ise, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve Kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir. (Anayasa m. 8)

Anayasa'nın üçüncü kısım, Yürütme başlıklı İkinci bölümde; Yürütme Organlarını oluşturan Devlet görevlileri ile kuruluşları sayılmıştır.

Bunlar,

- 1- Cumhurbaşkanı (Any.m.101 vd.)
- 2- Başbakan ve Bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu (Any.m.109)

* Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanı.

- 3- Kanunla kurulan Bakanlıklar (Any.m.113)
 - 4- Genel Kurmay Başkanlığı (Any.m.117)
 - 5- Milli Güvenlik Kurulu (Any.m.118)
 - 6- İdare (Any.m.123)
 - 7- Mahalli İdareler (Any.m.127)
 - 8- Kamu Hizmeti Görevlileri (Any.m.128)
 - 9- Kanunla kurulması öngörülen özel statülü kamu kurumları, meslek kuruluşları
- (Any.m.130, 133, 134, 135, 136)

şeklinde sayılmıştır.

Yürütme organlarının yetki ve görevlerinin ayrıca özel kanunlarla düzenleneceği belirtilmiştir.

B- KAMU HİZMETLERİ GÖREVLİLERİ

Devlet, Anayasa'nın 5 inci maddesinde belirtilen temel amaç ve görevlerini, "kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunun sağlanmasını, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartların hazırlanmasını, iş, işlemler ile hizmetlerin iş bölümü esasına göre yapılmasını " kaynağını Anayasa'dan alan kanunlar, tüzükler, yönetmelikler ve diğer düzenleyici idari emirlerle yetki ve görevleri belirlenen görevlileri eliyle yerine getirir.

Anayasa'da, Yürütme erkinin içerisinde idare bölümünde "Kamu Hizmeti Görevlileri" adı altında,

- a) Memurlardan,
- b) Diğer Kamu görevlilerinden,
- c) Üst kademe yöneticilerinden,

söz edilmiştir.

Teşkilatların kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğer kamu tüzelkişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevlendirilenler ile kurumlarda genel politika belirlenmesi, araştırma, planlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar memur sayılmaktadır. (657 s. DMK m. 4/A)

Görülebileceği üzere, Üst Kademe Yöneticiler Memur ayrımı içerisinde kalmaktadır.

Gerek Anayasa'da ve gerekse 657 s. DMK'da, Üst Kademe Yönetici tanımı yapılmamış olup, hangi kadro ünvanlarının üst kademe olduğu belirtilmemiştir. Yönetim hizmeti görenler "Genel İdare Hizmetleri Sınıfı" içerisinde düşünülmüştür. Ayrıca, zam ve tazminatlarla ilgili düzenlenen cetvellerde üst yönetim ayrımı ile bazı kadro ünvanları sayılmıştır.

Memurların zam ve tazminat ödemelerine ilişkin cetvellerde gösterilen ayrımlara göre, Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Kurum veya İdare Başkanı ve Yardımcısı, Başkan ve Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, Genel Müdür ve Yardımcısı, Daire Başkanı ile taşra teşkilatında Bölge Müdürü, İl Müdürü kadroları üst yönetim ünvanları olarak sayılmaktadır.

Anayasa'nın 128 inci maddesinde, 2 nci fıkrasında, "Memurların nitelikleri, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir." denilmektedir. Üçüncü fıkrada ise "Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir." hükmü getirilmiştir.

Anayasa'nın koyduğu hükümden yola çıkılırsa, memur olarak tanımlanan kamu hizmeti görevlileri içerisinde, üst kademe yöneticilik kapsamı, tanımı, niteliği, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri vesair özlük işleminin ayrıca tespiti gerekmektedir.

Anayasa'nın 128 inci maddesinin 2 nci fıkrasına uygun olarak (1961 tarihli Anayasa'da da 117 nci maddenin 2 nci fıkrası) çıkarılan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun ilkeleri incelendiğinde,

a- Sınıflandırma,

b- Kariyer,

c- Liyakat,

temel olarak alınmıştır.

Benzer ve nitelikleri aynı olan kanun tasniflenmiş ve buna göre temel hizmet sınıfları belirlenmiştir.

Kanunun 36 nci maddesinde on tür sınıf ayrılmıştır.

- 1- Genel İdare Hizmetleri Sınıfı
- 2- Teknik Hizmetler Sınıfı
- 3- Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı
- 4- Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı
- 5- Avukatlık Hizmetleri Sınıfı
- 6- Din Hizmetleri Sınıfı
- 7- Emniyet Hizmetleri Sınıfı
- 8- Yardımcı Hizmetler Sınıfı
- 9- Mülki İdare Amirliği Sınıfı
- 10- Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı

Kariyer; Devlet Memurlarına, yaptıkları hizmetler için gerekli olan bilgi, beceri ve yetiştirme koşullarına uygun olacak şekilde, sınıfları içerisinde en yüksek derecelere kadar ilerleme imkanı sağlayan ilke olarak tanımlanmıştır.

Liyakat, Kamu hizmetleri görevlerine girme, sınıflar içinde yükselme, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırma, memuriyet güvencesi verme ilkesi olarak tanımlanmıştır.

C- ÜST KADEME YÖNETİCİLİĞİ

Anayasa’da, Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilme Usul ve Esaslarının Kanunla özel olarak düzenleneceği,

Hükümleri getirilmiştir. (Any. m. 128)

1961 tarihli Anayasa’nın benzer düzenleme getiren maddesinden farklı olarak, ÜST KADEME YÖNETİCİ kavramı getirilmiştir.

1982 tarihli Anayasa’nın 128 inci maddesine ilişkin madde gerekçesinde;

“ ... kamu hizmeti görevlilerinin hizmete alınmalarında yetenek ve liyakat ilkelere uyulması zorunluluğu olduğu,

Eskiden farklı olarak, madde, üst kademe yöneticisi kamu hizmeti görevlilerinin statüsünün özel olarak düzenlenebilmesi imkanı kanun koyucuya tanımaktadır.” şeklinde açıklama yapıldığı görülmektedir.

Anayasa, kamu hizmeti görevlileri genel tasnifi içinde, üst kademe yönetici olgusuna yer olup, madde gerekçesinde bunun amacının, statüsünün özel olarak belirlenmesi olduğu belirtilmiş, yetiştirilme usul ve esaslarının kanunla özel olarak düzenlenmesi gerektiğine işaret edilmiştir.

O halde, Devlet idaresinde kamu hizmeti yapacak Üst Kademe Yöneticilerinin belirlenmesi ile yetiştirilmelerine ilişkin, statüsünü belirleyici özel bir kanun çıkarma sorumluluğu yasama organına düşmektedir.

Öte yandan, Anayasa’nın geçici 8 inci maddesinde; Anayasa’da konulması öngörülen kanunların, Anayasa’nın kabulünden başlayarak Kurucu Meclisin görev süresi içerisinde, bu sürede yetiştirilemeyenler, seçimle gelen Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilk toplantısını izleyen bir yıl sonuna kadar çıkartılır, hükmü getirilmiştir.

Anayasa’nın 128 inci maddesinde yazılı, Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilme Usul ve Esasını belirleyen Kanun, Anayasa’nın geçici 8 inci maddesinde öngörülen, Kurucu Meclisin görev süresi içerisinde çıkarılmamıştır.

Daha sonra, 1983 yılında yapılan ilk genel seçim sonucu oluşan TBMM’nin, söz konusu edilen kanunu, 3077 sayılı Kanun numarasıyla 14 Kasım 1984 tarihinde çıkardığı, ancak veto sebebiyle yürürlüğe konulmadığı, 1985 yılında 19.1.1985 tarihli 18640 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak, 10 Ocak 1985 tarih ve 3149 sayılı Kanun olarak yürürlüğe konulduğu, ancak anılan 3149 sayılı Kanunun, Anayasa Mahkemesinin 18 Ekim 1985 tarih 18902 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 18.6.1985 tarih E. 1985/3, K. 1985/8 sayılı Kararı ile iptal edildiği ve bu suretle yürürlükten kaldırıldığı görülmektedir.

Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçesinde; Kanun konusu olan bir hususu idarenin yönetmelikle düzenleme yetkisinin bulunmadığı şeklinde, yasama yetkisinin devrinin mümkün olmadığı belirtilerek, kanunun, yetiştirilme usul ve esaslarının yönetmelikle düzenleneceğine dair maddesinin Anayasa'ya uygun olmadığı yönüyle ve iptali istenen ancak Anayasa'ya aykırı olmayan diğer usul maddelerinin de uygulama olanağı kalmadığı belirtilerek, tümünün iptaline karar verilmiştir.

Bu suretle, doğan yasal boşluk, günümüze kadar, üç genel seçim sonucu oluşan Yasama Organınca doldurulamamıştır.

Bu durumda, Anayasa'nın 128 inci maddesinde çıkarılmasını hükme bağladığı Kanunun, yine Anayasa'nın Geçici 8 inci maddesinde belirtilen sürede yasama organınca çıkarılmasıyla ancak, çıkarılan Kanunun Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş olmasıyla, Kanun çıkarma konusunda yürütme ve yasamanın sorumlulukları ortadan kalkmış mı olmaktadır? Bu kanun ne zaman çıkarılacaktır? Ya da çıkarılmayacak mıdır? Çıkarılmaz ise Anayasa'nın bu konudaki amir hükmü boşlukta mı kalacaktır?

Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak görev ve yetkisi TBMM'nin olmakla birlikte, yasama organının bu görev ve yetkisi usul yönünden Bakanlar Kurulu ve Milletvekillerinin Kanun teklif etmeleri şartına bağlıdır. (Any. m. 87, 88) Kanun tasarısı ve tekliflerinin TBMM'ce görüşülme usul ve esasının, TBMM'nin çalışmalarını gösteren İçtüzükle düzenleneceği belirtilmiş olup, İç tüzüğün dördüncü kısmında kanunların yapıma usulü belirtilmiştir. (İçtüzük m. 73 vd) Burada da, Hükümetçe hazırlanan tasarı ile Milletvekillerince verilen kanun tekliflerinden söz edilmektedir.

O halde, Anayasa'nın çıkarılmasını öngördüğü bir kanunun çıkarılmasından yürütmenin tamamlayıcı ve yasama organının ise yapıcı olmak üzere birlikte sorumluluğu bulunmaktadır.

Anayasa'nın 128 inci maddesinin son fıkrasındaki “ Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.” hükmü, Anayasa'nın 11 inci maddesindeki bağlayıcılık esasından hareketle, kanunun mutlak surette çıkarılmasını öngörmektedir.

Sözü edilen kanunun, Anayasa'nın geçici 8 inci maddesindeki süre içerisinde, yasama organı tarafından çıkarılmış olup, Anayasa'nın amir hükmünün yerine getirildiği, ancak Anayasa Mahkemesinin iptal hükmü ile yürürlükten kalktığı ifade edilerek, artık bu konuda kanun çıkarma sorumluluğundan ve zorunluluğundan bahsedilemeyeceği düşüncesi ile kanunun 12 senedir çıkarılmayışını izah etmek, Anayasa'nın amir hükmüne ve hukukun genel ilkelerine uygun olmaz kanısındayım.

Anayasa maddelerinde çıkarılması öngörülen ve süreye bağlanan kanunların, süresinde çıkarıldıktan sonra Anayasa Mahkemesince iptali halinde, iptal edilen kanunun yerine aynı konuda iptal gerekçelerini dikkate alarak yeni bir kanun çıkarılmasına ilişkin, bağlayıcı bir süre Anayasa'da hüküm altına alınmamıştır.

Anayasa Mahkemesinin kararları ile ilgili olarak düzenleme yapan Anayasa'nın

153 üncü maddesinde böyle bir durumdan söz edilmemiştir. Usul hükümleri açısından konu ele alındığında, Anayasa tarafından belli sürede kanun çıkarılmasına hükmedilen bir konuda, süresinde çıkarılan kanunun iptali halinde, Anayasa'nın 153 üncü maddesinin 3 ve 4 üncü fıkralarındaki gereklilik unsuru oluşmadığı durumda, Anayasa tarafından çıkarılması öngörülen kanunların çıkarılma görev, yetki ve sorumluluğu, yürütme organının bu konuda kanun tasarısı hazırlayarak yasama organına teklifte bulunmasına ve usulüne uygun kanunlaştırması şartına bağlı olarak bu organların takdirinde kalmaktadır. Ancak burada sorulması gereken soru, bu takdir yetkisi ne zaman kullanılacaktır? Zira, söz konusu edilen kanun, 1985 yılından beri çıkarılmamıştır.

Anayasa'nın 128 inci maddesinde mutlak surette çıkarılması öngörülen bu kanunun, süresinde kanunlaştırılması ve sonradan iptal edilmesi durumunda, bu konuda yasama ve yürütme görevini zamanında yapmıştır, kanunun yeniden çıkarılması hiçbir süreye bağlı olmaksızın artık bu organların takdirindedir mi denilecektir?

Kanımcı görevin yapılmasında bağlayıcı bir süre konulmamış ise, o konuda yapılması gereken görev, toplumun ihtiyaç duyduğu mümkün olan en kısa sürede yapılmalıdır. Bunun aksine bir tutum ve davranış takdir yetkisinin kötüye kullanımı olur.

Anayasa'nın 128 inci maddesinde çıkarılması öngörülen bu kanunun çıkartılması, siyaset bürokrasi ilişkilerinde objektifliği, kamu düzeninin ve kamu yararının sağlanması açısından önemli bir kanundur. Bu nedenle ki Anayasa bu konuda özel olarak kanuni düzenleme yapılmasını emretmiştir.

Devletin düzenli işleyişini sağlayan temel organlardan birisi de idaredir, bürokratik iş ve işlemleridir. Bu iş ve işlemlerin kanunlara, tüzüklere ve yönetmeliklere uygun yapılması noktasında, idari yapılanmada birinci derecede sorumluluğu olan üst kademe yöneticilerinin hangi Unvanlar olduğunu, bunların yetiştirilme usul ve esasları bu özel kanunda gösterilmiş olması, kamu görevlilerinin üst kademe görevlere kariyer ve liyakatleri ölçüsünde atanmalarını sağlayacak, bürokrasiyi sübjektif politik etkileşimlerden uzak tutacak, önemli temel kanunlardan biridir.

Bu kanunun çıkarılması ve uygulanmasıyla birlikte, idarede görev alan memurlar ile diğer kamu hizmeti görevlilerinin sübjektif siyasallaşmasının önü alınabilecek, atamalara bir düzen ve kural getirilebilecek, dolayısıyla da siyasi organ temsilcileri sık değişse bile idarenin düzenliliği sağlanabilecektir.

Kamu hizmeti görevlilerinin, kişisel çıkar düşüncesiyle, siyasi atama makamlarını sübjektif etkileyerek, kariyer ve liyakat dışı makam ve mevki elde etmelerinin önü ancak bu kanuni düzenleme ile alınabilecektir.

Yürütme organının siyasi sorumluluğunu üstlenen, ülkenin idaresinden birinci derecede sorumlu Başbakan ve Bakanlar ile yine yürütme organının ayrılmaz bir parçası olan, siyasi erke eylem yapabilme yeteneğini kazandıran idare organı ve bu organları temsil eden memurlar ve diğer kamu görevlileri arasındaki ilişki, insan vü-

cudu örnek alınırsa, insan beyni ile ondan emir alan ve aldığı komutları yerine getiren diğer uzuvlar arasındaki doğal işleyişe, uyuma benzetilebilir.

Yürütmeyi oluşturan siyasi erk ile idare arasında, karar alma noktasında, bilgi akışında koordinasyon ve uyum olmalıdır. Ancak, bu uyum tek taraflı olmamalıdır. Siyasi erkin her emrini, hizmet gerekleri ve kamu yararı süzgecinden geçirmeden, yerine getiren bir bürokrasi olmamalıdır. Emir komuta zincirinde organ temsilcileri ile idare organı arasındaki uyumu sağlayacak kişilerdir.

D- SONUÇ

Anayasa'nın ortaya koyduğu Devlet yapısında, Yasama, Yürütme ve Yargı fonksiyonlarının yaşamasını, canlı tutulmasını velhasıl Devletin ruhuna beden kazandırılması, idare teşkilatları ve dolayısıyla kamu hizmeti görevlileriyle mümkün olmaktadır.

Yürütme fonksiyonuna, idare kuruluşu ile bu idare işlerini yapmakla görevlendirilen memurlar ile diğer kamu hizmeti görevlileri hayat vermektedir.

Yürütmenin karar alma mekanizmasını Bakanlar Kurulu yerine getirmekte, alınan kararların somutlaşarak yaşamı şekillendiren eyleme dönüşmesi idare kuruluşları ve memurlar vasıtasıyla olmaktadır.

İdare Kuruluşlarının, görev alanlarıyla ilgili olarak bilime ve teknik gelişmelere uygun, kişi hak ve hukukunu koruyan, bireysel yararlardan çok kamu yararını ön planda tutan bir anlayış içerisinde amaçlarına uygun hizmet vermesi asildir.

Belirtilen bu durumun gerçekleşmesi, mutlak ki bilimselliğe dayalı bir yönetim anlayışı ile mümkündür. Kamu Yönetiminde; istikrar aranıyorsa, insan haklarına saygılı davranış bekleniyorsa, kişi hak ve hukukuna saygı umuluyorsa, seçmenlerin subjektif menfaatlerinden çok kamunun yararı ön planda tutulmak isteniyorsa, kendi içerisindeki hiyerarşik disiplinin bozulmamasına, sınıf, kariyer ve liyakat ilkelerinin korunmasına ve yaşatılmasına önem verilmelidir.

Ülkemizin içinde bulunduğu ortamın verilerine bakarak yapılan çıkarımlar ve tespitlere göre ekonomik, sosyal sıkıntılarının düzeltilmesi, idare kuruluşlarının kendilerinden beklenen disiplin içerisinde çalışmasına bağlıdır. Yürütme organlarının karar fonksiyonu ne derece isabetli olsa da, kararların uygulanmasını üstlenen idare kuruluşlarında görülen disiplinsizlik, benimsemezlik, baştan savmacılık, tedbirsizlik vb. tüm olumsuzluklar başarıyı engeller.

Bakanların iki yönlü görev fonksiyonu vardır. İlki karar almaya yöneliktir. Diğer idari kuruluşlarının en üst amiri olarak yönetimi yönlendirmek, izlemek ve denetlemektir.

Bu görevin yerine getirilmesinde, kişilerin yararını önde tutan, kamu yararını gözetmeyen, seçmen ve siyasi parti yandaşlığını liyakat ve kariyere tercih eden bir anlayışla, idare kuruluşlarının iç disiplinini sağlamak mümkün müdür?

Devlet yapısında, Yürütme gücünün önemli bir yerini tutan İdare Kuruluşlarının, kamu hizmet amaçlarına yönelik objektif, rasyonel görev yapması ve hizmet vermesi isteniyor ise, Anayasa'nın 128 inci maddesinin son fıkrasındaki "Üst Kademe Yöneticiliklerinin Yetiştirilme Usul ve Esasları Kanunla özel olarak düzenlenir" hükmüne uyularak, bu kanun çıkarılmalıdır.

İdare Kuruluşlarının etkin çalışmasında, yönlendirilmesinde, hiyerarşik emir komuta işlevinin düzenli çalışabilmesinde, kamu idarelerinde subjektif siyasi etkinin en aza indirgenmesinde, idarelerin kaliteli insan kaynaklarına sahip olabilmesinde bu kanunun çok büyük bir önemi olacaktır.

Üst Kademe Yöneticilerin kapsamı, kadro Unvanlarına göre belirlenmeli ve kadroları Genel İdare Hizmetleri Sınıfından ayrılıp, Üst Kademe Yönetici Sınıfı ihdas edilmelidir. Bu suretle tanımlanmış olacaktır.

Üst Kademe Yönetici olabileceklerde aranacak nitelikler; en az lisans veya tercihen Lisansüstü veyahutta doktora öğrenimi, belli sınıflarda belli sürelerle hizmet verilmiş olması, yabancı dil ve bilgisayar konusunda özel eğitim, kamu yönetimi eğitimi, milli güvenlik siyaseti yönünden özel amaçlı bir eğitim, yurt dışında görsel bilgilenme olmalıdır.

Üst Kademe Yöneticilerinin seçimi, atanması ve görev süreleri her yıl, bir veya iki defaya mahsus, adı "Yüksek Mülki Şura", olan ve Kanunla kurulmuş olan özel kurulda görüşülmeli, karara bağlanmalıdır. Belli kadro Unvanlarına belirli görev süreleri getirilmelidir.

Bu çözüm, eminim ki, kamu idarelerine belli bir disiplin, kalite ve hizmet etkinliği ile rasyonellik kazandıracaktır.

Kamu idarelerinde çalışacak insan kaynaklarının kaliteli olması durumunda, kamu idarelerinin yönetiminden en üst düzeyde sorumlu olan Bakanların da, karar almada ve güncel sorunların akılcı, hukuka uygun çözümlenmesinde en büyük desteği göreceği şüphesizdir.

Bu nedenle, Anayasa'nın 128 inci maddesinde çıkarılması istenilen "Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilme Usul ve Esasları Hakkında Kanun" mutlaka çıkarılmalıdır. Bu zorunluluk, Anayasa'nın 11 inci maddesinin hükmünden doğmakta olup, hizmet gerekleri ve kamu yararı açısından da toplumsal bir gerekliliktir.

Bakanlar Kurulunca yayımlanan 2000 Yılı Programında, anılan kanun tasarısının hazırlandığı belirtilmekte ve taslağın Başbakanlığa sunulması öngörülmektedir.

İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ/15
MEHMET FUAT CARIM

Mehmet ALDAN
E. Vali

Mülkiye Mektebi'ni bitirdikten sonra Bucak Müdürlüğü ile Devlet hizmetine giren Mehmet Fuat (Carım), Kaymakamlıklarda bulunmuş ve Birinci Dönem TBMM'nde İzmit Mebusu olarak görev yapmıştır.

Kurtuluş Savaşı'na eylemli olarak katılan Carım, daha sonra Hariciye mesleğine girmiştir. Son görevi Rio de Janeiro Büyükelçiliğidir.

KISA YAŞAM ÖYKÜSÜ

Mehmet Fuat (Carım), babasının sürgün olarak oturduğu Halep'de 1892 yılında doğdu. Babası, Kafkasya'dan göç etmiş bir aileden gelen, İstinaf Mahkemesi Savcılarından Hacı Reşit Carım Bey'dir.

Mehmet Fuat İlköğrenimini Trablusgarp'ta, Mekteb-i İrfan'da gördü. Ortaöğrenimini kısmen Trablusgarp ve Selânik'te, kısmen de Şam'da ve İstanbul Mercan İdâdisi'nde yaptı. Mülkiye Mektebi'ni 1913 yılında Pekiye derece ile bitirdi. Cenevre Üniversitesi'ne de bir süre devam etti.

23 Ekim 1915'de İzmir Bornova Bucak Müdürlüğü'ne atanarak Devlet hizmetine girdi. Bu görevde terfi ettirilerek 24 Mayıs 1916'da Karasi (Balıkesir) Sancağı Hukuk İşleri Müdürlüğü'ne atandı. 12 Mayıs 1917'de Gönen İlçesi Kaymakamlığına ve 24 Kasım 1917'de Adapazarı Kaymakamlığına nakledildi.

27 Mart 1919'da Damat Ferit Paşa Hükümeti tarafından görevinden alınınca, Millî Mücadeleye katılarak Adapazarı-İzmit yöresinde Rum ve Ermeni çetelerine karşı Kuvâyı Milliye birliklerinin oluşmasına önyak oldu. Bölgedeki Kafkas göçmenlerinin karşı hareketlerini önlemeye ve onları Kuvâyı Milliye örgütü içinde birleştirmeye çalıştı.

TBMM'nin Birinci Dönemi için yapılan seçimlerde İzmit Milletvekili oldu. Meclise katılmak üzere Ankara'ya gelirken 26 Nisan 1920'de Lefke'de (Osmaneli-Bilecik), Umum Kuvâyı Milliye Kumandanı Ali Fuat Paşa ile karşılaşmış ve tanışmış. 5 Haziran 1920'de Meclis'e katıldı. Ali Fuat Paşa'nın 26 Haziran 1920'de Batı Cep-

hesi Kumandanlığı'na atanması üzerine Cephede görev aldı ve Meclis Genel Kurulu'na kendisine 11 Ağustos 1920'den itibaren süresiz izin verildi.

21 Kasım'da Moskova Büyükelçiliği'ne atanan Ali Fuat Paşa'nın maiyetinde Rusya'ya gitti. 16 Mart 1921 'de Moskova Antlaşmasının imzalanmasından sonra yurda dönerek yasama görevini sürdürdü.

24 Temmuz 1922'de Milletvekilliği görevinden istifa etti; 8 Ağustos 1922'de Moskova ve Kazan Başşehbenderliği'ne atandı. Bu görevi sırasında, ünlü Rus tiyatro san'atçısı Elena ile evlendiğinden 5 Aralık 1924'de görevine son verildi.

1 Haziran 1924 - 31 Aralık 1924 tarihleri arasında Muhtelit Mübadele Komisyonu Ankara ve Samsun Tâli Komisyonları Türk Murahhaslığında bulundu. 1 Haziran 1925 tarihinden 10 Mart 1929 tarihine kadar da Mübadele Komisyonu Türk Heyeti Murahhas Müşavirliği'nde ve ek olarak Epir ve İstanbul Tâli Komisyonları Türk Murahhaslığı'nda görev yaptı. 1 Mayıs 1931 - 19 Ekim 1934 tarihleri arasında Mübadele Komisyonu Türk Heyeti Murahhası Müşavirliği ve Gümülcine Tâli Komisyonu Murahhaslığında çalıştı.

Komisyon'un 19 Ekim 1934'de kaldırılması üzerine bir süre açıkta kaldı. Bu arada sol eğilimli 'Hür Adam' adlı gazeteyi çıkardı. Gazetenin başyazarlığını yaptığı gibi bazı yabancı eserleri de Türkçe'ye çevirdi.

13 Ocak 1935 tarihinde Umumi Kâtiplik refakatinde Başkonsolosluğa atanarak asıl mesleğine döndü. Bundan sonra sırasıyla:

22.6.1936'da Barselon, 4.5.1938'de Milano Başkonsolosluklarına atandı. 9.5.1940'da Merkezde Kavânin ve Nizâmat Dairesi Umum Müdürlüğü'ne getirildi. 26.3.1943 tarihinde Marsilya Başkonsolosluğu'na nakledildi.

4 Ağustos 1945'de terfi ettirilerek Cidde Elçiliği'ne, 19 Aralık 1945'de Merkezde I Sınıf Ortaelçiliğe ve 25 Ağustos 1947'de Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreterliği'ne tayin olundu. 29 Haziran 1949'da Rio de Janeiro Büyükelçiliği'ne gönderildi. Bu görevde iken 13 Temmuz 1957'de yaş sınırına ulaştığından emekliye ayrıldı.

Emekli olarak İstanbul'da oturmakta iken, 9 Nisan 1972'de öldü. Rumeli Hisarı'nda Aşiyân'da toprağa verildi. Evli olup bir çocuk babası idi. Sicilinde Fransızca, İtalyanca ve Arapça bildiği yazılıdır.

*

Ali Çankaya'nın Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler adlı dev eserini yazarken kendisine gönderdiği bir mektuba, 29 Mart 1967 tarihinde verdiği yanıt şöyledir:

"... Talep buyurulan bilgilerin hazırlanmasını sağlamaya yarıyacak vesikalar 6-7 Eylül Olayları sırasında kaybolmuştur. Sıhî ahvâlim ise, bunları toplamakla

uğraşmamı mümkün kılacak durumda değildir. Artık, çaresiz benim de göçmüşler zümresine geçirilmemi diler ve derin saygılarımı sunarım efendim...”¹

Çankaya, kitabında, bu konuda şunları yazmaktadır:

“Memleketin karanlık zamanlarında Yurd’a ifa ettiği hizmetlerini gözönüne alarak kendisini ‘göçmüşler zümresi’ne dahil edip nişyâna terketmeye vicdanım ve ahlâkım müsait olmadığı cihetle geniş araştırma ve soruşturma ile yukarıda ve aşağıdaki bilgileri derleyip gelecek kuşakların bilgisine sundum.”²

Yine Çankaya’nın yapıtından, Şükran Soner’in Fuat Carım hakkında verdiği bilgileri aktarıyoruz:

“...İzmir’in işgalinde düşmana ilk kurşunu atan Hasan Tahsin ve Hamdi Osman’la birlikte Meşrutiyet yılları içinde pek çeşitli olaylara adı karışan, İttihat ve Terakki’nin en genç ve aktif üyelerinden I. TBMM’nin en kültürlü onbeş üyesinden biri olan Fuat Carım, Çerkeş olduğu için, Çerkeş Ethem kuvvetleriyle TBMM arasında bağlantı kurulmasında önemli rol oynamıştır.

Millî Mücadele’de fiilen görev alarak İzmit’i eşkıyalardan temizlemiş; Dumlupınar Zaferi’nde adı geçmiştir.

Çok iyi Fransızca, Arapça, İtalyanca ve Çerkesce bilen Fuat Carım’ı, çıkardığı ‘Hür Adam’ gazetesi ile T.C. devrinde ilk muhalefeti yapan ve bütün baskılara rağmen aşırı sol fikirleri cesâretle savunan adam olarak görüyoruz.

Fuat Carım’ın bu yönlerinden ayrı olarak san’at alanındaki görüş ve çalışmalarını da çok önemlidir...”³

HİZMETLERİ

İdare mesleğine savaş yıllarında giren Fuat Bey’in Mülkî İdare Âmiri olarak yaptıkları hakkında yeter bilgilerden yoksun bulunuyoruz. Ancak, aldığı ödüllerden başarılı bir yönetici olduğu anlaşılmaktadır.

Gönen Kaymakamlığı sırasında, 1917’de Âşar Vergisi’nin toplanmasında gösterdiği gayret ve başarısından dolayı 9 Haziran 1918 tarihinde Maliye Nezâreti’nce Takdirname ile ödüllendirilmiştir.

Adapazarı Kaymakamlığında, genel sağlığın korunması, Frengi Hastahanesi’nin açılması, bulaşıcı hastalıkların önlenmesi konularında saptanan başarılarından dolayı 1 Haziran 1918 tarihinde Berâtü Hümâyûn ile 4. Derece Mecidî Nişanı ile ödüllendirilmiştir.

Kurtuluş Savaşı’na katılmış olmasından dolayı eylemli hizmet süresine, 3 yıl 1 ay ve 25 günlük ‘İstiklâl Harbi Zammı’ eklenmiştir.

1,2,3 Ali Çankaya, M. Fuat Carım, Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler, C. 3, s. 1557 Ankara, 1960.

Carım, Cephede savaşılan Milletvekillerine verilen özel Kırmızı-Yeşil şeritli İstiklâl Madalyası'na sahiptir. Buna ilişkin belge şöyledir:

İstiklâl Madalyası Vesikası

Karar No. 1932

Bilfiil kıt'a başında âsâr-ı hamâset ve fedakâri gösterdiğinden dolayı Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin 17.1.341 (1925) tarihinde vukubulan 2. içtima senesi 36. İçtimainin I. celsesinde zirde hüviyeti muharrer İzmit Mebusu Sabıkı Fuat Bey'e, bir kıt'a 'Kırmızı-Yeşil Şeritli' İstiklâl Madalyası verilmiştir.

Madalya alan zat:	1.2.1341	Türkiye Cumhuriyeti
TBMM Birinci Dönem İzmit Mebusu		Riyâseti
Fuat Bey		Gazi M. Kemal

BASILI ESERLERİ

Fuat Carım yöneticiliği ve diplomatlığı yanında üretken bir yazardır da. Sürekli yazmış, fazla hacimli olmamakla birlikte çok sayıda eser ortaya koymuştur.

Fuat Carım'ın, kültür zenginliğini ortaya koyan yapıtlarında kullandığı dil; yalın, akıcı ve renklidir.

Yabancı yazarların, tarih olmuş gezi notları ve anılarının Türkçe'ye çevirileri, yapıtları arasında önemli bir yer tutar. Bu yapıtlarında, gereklikçe yaptığı açıklamalar, yazılanların değerini bir kat daha artırır.

Carım'ın basılı eserleri yayım tarihine göre şöyle sıralanabilir:

- Dedikodulu Seyahat (çeviri piyes), İstanbul 1930, 95 sf.
- Sovyetler Eli (çeviri), İstanbul 1932.
- Pirandello'dan (çeviri); I. Size Öyle Geliyorsa Öyledir.
- 2. Evvelki Gibi, Evvelkinden İyi. 3. Abdal, İstanbul 1932.
- Cezayir'de Türkler, İstanbul 1962, 122 sf.
- Kanunî Devrinde İstanbul, (Çeviri), İstanbul 1964, 192 sf.
- Tarihin Türk'e Yüklediği Çetin Görev, İstanbul 1965, 119 sf.
- Türklerin Denizciliği, İstanbul 1965, 132 sf.
- Venezüella'lı General Miranda' nın Türkiye'ye Dair Hatırâtı, İstanbul 1965. 112 sf.

- İşlenmemiş Konular, İstanbul 1966,80 sh.
- Markopolo ve İbn-i Batûta, İstanbul 1966, 96 sh.
- Yusuf Tafşin, (Berberi İmparatorluğu), İstanbul 1966, 78 sf.
- Latin Amerika (İnka ve Maya Medeniyetleri), İstanbul 1968, 102 sf.

Yazar olarak Carım, yeni ve ilginç konuları ele alıp işlemeye özen gösterir. Nitekim ‘İşlenmemiş Konular’ adlı kitabında: ‘Bir Fas Heyeti’, ‘İstanbul’da Yetişmiş iki Fas İmparatoru’, ‘Kur’anın Sahte Tercümesi’, ‘Abdülmedic ve Papa 9. Pie’ gibi ilginç başlıklar yer almaktadır.

‘Kanunî Devrinde İstanbul’ Carım’ın önemli çevirilerinden birisidir. Asıl adı ‘Türkiye Seyahati’ olan ve yazarı bilinmeyen bu eser, 1557 yılında Şarlken’in oğlu İkinci Filip’e sunulmuş ise de, Kilise’yi yer yer eleştirmesi nedeniyle, ancak aradan 348 yıl geçtikten sonra yayımlanabilmiştir.

Carım, bu eseri önsöz’ünde, Montesquieu’nün ‘Lettres Persanes’ına benzetmektedir. Şu farklı ki, ‘Türkiye Seyahati’ yaşanmış olaylardan oluşmaktadır. “...Bunda yazar, sâde kendi memleketini tenkit etmek amacını değil; üstelik şahsî görgülere ve görüşmelere dayanarak esir kaldığı memleketin durumunu ve tutumunu da anlatmak amacını güder.”

Üç kişi arasında karşılıklı konuşmalardan oluşan eser, Türkiye hakkında ilginç gözlemleri, bilgileri ve genellikle olumlu görüşleri kapsamaktadır.

‘Tarihin Türk’e Yüklediği Çetin Görev’ adlı eserin alt başlığı’ı Müslümanlığı ve Müslümanları Koruma’ şeklindedir. Yapıtın, çok kısa bir özeti olan ‘Önsöz’ü buraya aktarıyoruz:

“Haçlı Seferleri ile Katalanların Anadolu Seferi, Türkleri ve Türk Tarihi’ni derinden derine ilgilendirdikleri hâlde, her iki konu da, bizde yeter derecede işlenmemiştir.

Hele, tarihin örneğini kaybetmediği korkunç bir taassubun yarattığı Haçlı Seferlerinin korkunç saldırlarını, tam bir yenilgiye ve tam bir kısırlığa uğratanlar ‘Büyük Selçuklular’ Devleti’nin çözülmesi üzerine yerine geçen, Anadolu Türk Beyleri ile Mısır’ın Türk Kölemenleri, yani Türkler olduğu hâlde, konu, her nedense işlenmemiştir. İşte biz, o eksikleri doldurmağa genç yazarlarımızı dürtmek için, bu denemeyi kaleme almış bulunuyoruz.”

KİŞİLİĞİ

Büyükelçi Carım hakkında, meslektaşlarının anıları, O’nun kişiliğini de ortaya koymaktadır. Emekli Büyükelçi Bilâl Şimşir’in ‘Bizim Diplomatlar’ adlı eserinden bazı anıları buraya alıyoruz:

“Vasıtalı Küfür

Emekli Büyükelçi Kamuran Gürün, 1947 yazında Siyasal Bilgilerin Siyasal Şubesi'nden mezun olmuş. Dışişleri Bakanlığı, her yıl Kasım ayında meslek memuru giriş sınavı açarken, o yıl, tasarruf düşüncesiyle yeni memur almamış. Gürün ve dokuz arkadaşı ertesi yıl açılacak sınavı beklemek zorunda kalmışlar. Gürün'ün arkadaşlarından bazıları Dışişleri Genel Sekreteri Fuat Carım'a çıkıp, burslu okuduklarını ve mecburi hizmetleri olduğunu anlatmaya kalkışmışlar ve kovulmuşlar. Carım'ı tanıyanlar, hangi sözlerle kovulduklarını kestirebilirlermiş. Dışişlerinde, Gürün'lerin kuşağı ve onlardan sonra gelen kuşak, Fuat Carım hakkında çok şey duymuş; dinlemiştir.

O dönemde Fuat Carım, Dışişlerinin en kıdemli memurlarından biri. Kaymakam, mebus, Moskova Başkonsolosu, muhtil mübadele komisyonu siyasi müşaviri, yine başkonsolos, sonra büyükelçi, genel sekreter yardımcısı ve genel sekreter. Omuzlarına kadar dökülen ak saçlarıyla Einstein 'i andırıyor. Gayet zeki ve kültürlü. Sanatkâr yaratılıştı, delişmen ve de küfürbaz!

1948 yılının son günü Dışişleri Bakanlığı'nda göreve başlamış olan Kamuran Gürün 'ün, Fuat Carım 'la tanışması şöyle olmuş:

Gürün, işe başlamasından bir hafta on gün sonra, bir sabah, bir arkadaşıyla bakanlığın üst kat koridorunda, odalarına gitmek üzereyken, normal sesle bir şeyler konuşuyorlarmış ki, hemen arkalarında gök gürültüsü gibi bir nara kopmuş:

‘Ne bağırsıyorsunuz be, burası çocuk bahçesi mi?’

Narayı savuran, Genel Sekreter Büyükelçi Fuat Carım imiş. Gürün'ün onunla tanışması böyle olmuş. Tanıştıktan sonra başka anılar da edinmiş. O sıralarda, Bulgaristan ile aramız ciddi bir biçimde gergin. Bir hudut olayı dolayısıyla Bulgaristan'a bir protesto notası verilmesi gerekiyor. Notayı, Umum Müdür Seyfullah Esin Bey kendisi kaleme almış. Temize çekildikten sonra notayı imzaya götürmek görevi, en kıdemsiz memur olan Gürün'e verilmiş. Genç Gürün, ürkek ürkek, genel sekreterin odasına giriyor. İmza kartonunu onun önüne bırakıyor, geri geri çekiliyor ve bekliyor. Genel Sekreter, kartonu açıyor, notayı okuyor, kartonu kapıyor, Gürün 'e dönüyor ve aynen (özür dilerim) şöyle gürlüyor:

‘Ulan pezevenk, ben böyle mi söyledim! diyor.

Gürün'ün, birden allak bullak olan alıklaşmış suratının farkına varınca da,

‘Sana söylemiyorum, git umum müdürüne söyle kendisi gelsin’ diye ekliyor.

Sonra, Gürün 'ün kıpırdamasına fırsat bırakmadan, kartonu kapdığı gibi odadan fırlıyor. Gürün de arkasından çıkıp kendi odasına dönüyor.

Kısa bir süre sonra Umum Müdür Seyfullah Esin, Gürün'ü çağırıyor ve soruyor:

‘Genel sekreter sana ne dedi?’

Gürün, ilk diplomatik yalanını kısıyor:

‘Hiçbir şey söylemedi, notayı okudu, kartonu alıp odadan çıktı, ben de arkasından çıktım.’ diyor.

Genel müdür, inanmamış bir ifadeyle Gürün ’ün yüzüne bakıyor. Suratında hiçbir ifade yok. İnanmasa bile bu ifadesizliği her halde takdir etmiş olacak ki, teşekkür ederim deyip Gürün’ün çıkmasına izin veriyor. Gürün:

‘Bu işittiğim vasıtalı küfürü hiç unutamadım. Kendi mevkiim yükseldikçe, sorumluluğu bana ait hiçbir yazıyı yanımda çalışanlarla imzaya yollamadım, hep kendim götürdüm.’ diyor⁴

“İyi, Biraz Hava Aldık

Emekli Büyükelçi Zeki Kuneralp de şunları anlatıyor:

‘Bakanlığın üst makamlarında bir değişiklik oldu. Fuat Carım, Bakanlık Genel Sekreteri oldu, beni de özel kalemine müdür yaptı. Bu nakil hoşuma gitti... Yeni vazifeme ancak gençliğin ve toyluğun verebileceği bir gurur ile başladım.

Yeni şefim Fuat Carım, ender rastlanan şahsiyetlerden idi. Fevkalâde bir zekâya sahip idi. Kuru, soğuk, matematik bir zekâ değil, insanı, hisli, heyecanlı bir zekâ. Davranışı bazen sert idi, fakat kalbi altın. Bir diplomattan ziyade bir sanatkar idi. Shakespeare ve Pirandello’yu tercüme etmişti, tercümeleri de sahneye konulmuştu. Muhsin Ertuğrul yakın dostlarından idi. Fuat Carım, İstiklâl Harbinin ve ilk Cumhuriyet devrinin oluşturduğu çelik karakterlerden biri idi. Bunlar ateş içinde biçimlendikleri için kendileri de ateşin idi. Etrafında hürmet, hayranlık, hatta hafif bir korku hissi uyandırırlandı. Fuat Carım’ın bana karşı hisleri pederâne idi. Bunda babamın hatırası da vardı. Bir sabah kaleme geç geldim, o gece büyük oğlum doğmuştu. Fuat Carım’a ‘bir oğlum oldu’ dedim. ‘İyi halt ettin’ dedi.

Fuat Carım’ın günlük hayatının ilginç vecheleri vardı. Bazen, yorucu bir çalışma gününden sonra, bana: ‘Gel, biraz hava alalım’ derdi. Otomobile binerdik, camlar sıkı sıkı kapanırdı. Hiçbir yerde durmadan Atatürk Çiftliği ’ne kadar gidip dönerdik. Yol boyunca camlar kapalı kalırdı. Bakanlıkta otomobil dururdu, biz de inerdik. Fuat Carım bana dönerek: ‘İyi, biraz hava aldık’ derdi. Kendisi pek memnun idi, havasızlıktan benim midem bulanırdı.

Fuat Carım dul idi. Öğleyn eve dönmezdi, civardaki bankalardan birinden sefertası içinde bir tabldot yemeği gelirdi. Yazı masası üzerine kâğıtlar serilirdi, Genel sekreter yemeğini öyle yerdi. Bir gün, öğle vaktine yakın ziyaretine gelmiş olan yabancı büyükelçilerden biri yemeğe alıkoydu, tabldot yemeğini kendisiyle paylaşmaya davet etti. Büyükelçi daveti derhal ve sevinçle kabul etti. Kâtibiumumi

4 Kamuran Gürün, Akıntıya Kürek, Bir Büyükelçinin Anıları, Milliyet Yayınları, İstanbul; 1994, s. 17-18.

ile rahat ve samimi bir görüşme için bundan güzel bir fırsat tasavvur edilebilir mi idi? Acele olarak ikinci bir tabak ve çatal bıçak takımı getirildi. Genel sekreterle misafiri masaya, yani Fuat Carım'ın yazıhanesine oturdular ve iştahla tabldot yemeklerini yediler. Bu ziyafet, protokol bakımından olağan sayılmazdı, fakat Fuat Carım da olağan değildi..."⁵

“Bir Halt Değilmişsiniz!

1946 yılı sonunda Dışişleri Bakanlığına giren Emekli Büyükelçi Faik Melek, Bakanlık Genel Sekreteri Fuat Carım tarafından nasıl kabul edildiklerini şöyle anlatıyor:

“Sınav hazanmış ve bakanlığa girmiş olmanın sevincini yaşadığım ilk günlerde genel sekreterin bizi kabul edeceğini söylediler. Hariciye'ye yeni giren bizim grup Genel Sekreter'in makamına gittik. Uzun gri saçlı, uzun bıyıklı ve filozofu andıran, etkileyici fiziği ile Genel Sekreter'in, sınavı kazandığımız için bizleri kutlayacağını ve başarılar dilemesini beklerken, çatık kaşları altında genel sekreter bize şöyle hitap etti:

‘İmtihanlarınızı takip ettim ve sonuçları hakkında bilgi aldım. Meğer hiçbiriniz bir halt değilmişsiniz. Buna rağmen size fırsat veriyoruz. Mesleğe kabul ettiğinizize göre bari kendinizi yetiştirin, lisanınızı kuvvetlendirin ve başarılı olmaya bakın.’

Bu sözlerle yetinen ve bizleri odasından âdeta kovar gibi davranan genel sekreteri o zaman çok yadırgadık. İçimizden kendisine kızdık ve sözlerini o makama yakıştıramadık. Ama, yıllar sonra, bir hariciyecinin iyi lisan bilmesinin ve hep kendini yetiştirip yenilemesinin şart olduğunu, aksi halde bu Gayya Kuyusu'nda yuvarlanıp tökezlediğini, Dışişleri mesleğinin aynı zamanda bir rekâbet ve yarış olduğunu görerek, değerli Genel Sekreterimize hak verdik.”⁶

*

İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları hizmetlerinde aynı derecede başarılı olan; Ulusal Kurtuluş Savaşı'na gönüllü olarak katılıp İstiklâl Madalyası'na hak kazanan; basılı eserleriyle kültürümüze değerli katkılarda bulunan rahmetli Mehmet Fuat Carım'ı şükran duygularıyla anıyoruz.

KAYNAKÇA

- Ali Çankaya, M. Fuat Carım, Yeni Mülkiye Tarihi ve Mülkiyeliler, cs. 3, Ankara 1969.
- İçişleri Bakanlığı, M. Fuat Carım, Türk İdare Dergisi Özel Sayısı: 362, Ankara. 1969.
- Türk Parlamento Tarihi (1919-1923), M. Fuat Carım, Ankara.
- Bilâl Şimşir, M. Fuat Carım, Bizim Diplomatlar, Bilgi Y., Ankara Nisan 1996.
- Dışişleri Personel Dairesi Başkanlığı Sicil Dosyası, No. 438.

⁵ Kunalalp, Sadece Diplomat...s. 54.56.

⁶ Faik Melek, Hepsi Geldi Geçti... (Dışişlerinde 43 Yıl), Milliyet Yayınları, İstanbul; 1994, s. 29.

HABERLER

Bu bölümde 1 Ocak 2000 - 31 Mart 2000 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Türk idareciler Günü Kutlamaları

•Her yıl geleneksel olarak 10 Ocak'da kutlanan İdareciler Günü bu yıl 10 Ocak tarihinin Ramazan Bayramına rastlaması nedeniyle 12 Ocak 2000 Çarşamba günü Dernek Yönetim Kurulu Üyelerinin Anıtkabir'i ziyaretleri ile başlamıştır.

Daha sonraki kutlamalar ise, Atatürk Bulvarında Vakıf Bank Toplantı Salonu'nda gerçekleştirilmiştir. İçişleri Bakanı Saadetin TANTAN'ın yoğun programı dolayısıyla katılamadığı toplantıya, Cumhurbaşkanı Süleyman DEMİREL, TBMM Başkanı Yıldırım AKBULUT, Eski Bakanlarımızdan Murat BAŞESKİOĞLU, DYP Meclis Grubu Başkanı Saffet Arıkan BEDÜK, Ankara Valisi Yahya GÜR, Anayasa Mahkemesi ile Danıştay'ın birçok eski ve yeni mensupları, anılan ödüllerin koruyucuları Celalettin TÜFEKÇİ ve Hüseyin ÖGÜTÇEN, birçok emekli vali ve merkez valisi ile Bakanlığımız üst kademe görevlileri, dernek üyeleri, konuklar ve görsel basın temsilcileri katılmışlardır.

İdareciler Gününde Türk İdareciler Derneği Genel Başkanı A. Kemal YALÇIN'ın yapmış olduğu açış konuşmasından sonra "Yılın İdarecisi" Kurtalan Kaymakamı Nevzat TAŞDAN, Dernek Yönetim Kurulu Üyesi Keçiören Kaymakamı Erdoğan GÜRBÜZ, Ankara Valisi Yahya GÜR, TBMM Başkanı Yıldırım AKBULUT ve son olarak da Sayın Cumhurbaşkanı Süleyman DEMİREL günün anlam ve önemini belirten konuşmalar yapmışlardır.

Konuşmaların tamamlanmasından sonra, her yıl düzenlenen "Yılın İdarecisi", "Vali Vefik KİTAPÇIĞIL Hizmet", "Orhan ERBUĞ Meslekte Bir Anı" ve "Vali Hüseyin ÖGÜTÇEN Başarı" yarışmalarında derece alanlara plaket ve ödülleri verilmiştir.

Tören, meslekte 50 yılını dolduranlarla, yıl içinde emekli olanlara ve vefat edenlerin yakınlarına plaket ve onur belgelerinin verilmesi ile son bulmuştur.

Aynı akşam İçişleri Bakanı Saadetin TANTAN, Dernek ve Bakanlık yöneticileri ile ödül verilen konuklara POLİSEVİ'nde bir yemek vermiş ve kutlamalar sona ermiştir.

Sivil Savunma Teşkilatının 41 inci Yıldönümü Kutlaması

Savaşta ve doğal afetlerde halkın can ve mal kaybını en aza indirmek amacı ile kurulan Sivil Savunma Teşkilatı'nın 41 inci kuruluş yıldönümü 28 Şubat 2000 tarihinde Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile İl ve İlçelerimizde, bazı kamu kurum ve kuruluşlarında, ilk ve orta dereceli okullarda çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır.

Sivil Savunma Birliği Konferans Salonunda düzenlenen törende Sivil Savunma Genel Müdürü Rasim BAŞ ile Müsteşar Saim ÇOTUR birer konuşma yapmışlardır.

Sivil Savunma Genel Müdürü, Sivil Savunmanın toplum hayatındaki yeri ve önemine değinerek başladığı konuşmasında Teşkilatın kuruluşu hakkında bilgiler verdikten sonra üstlenmiş olduğu görevler, yapılan çalışmalar ile teşkilatın sorunlarını dile getirmiştir.

Tören yapılan konuşmaların ardından emekliye ayrılan sivil savunma mensupları ile son iki depremde başarılı hizmetler yapan Ankara, Erzurum ve İstanbul Sivil Savunma Birliklerine plaket verilmesi, Ankara Sivil Savunma Birliği tarafından düzenlenen serginin açılmasından sonra Sivil Savunma Birliği personelinin düzenlemiş olduğu tatbikat ile sona ermiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 11-28 Ocak 2000 tarihleri arasında gerçekleştirilen 395/4. Dönem "Arama, Kurtarma ve İlk Yardım Kursu"na; Adana İlinden 7 Sivil Savunma Uzmanı, 1 Sivil Savunma Memuru, Giresun İlinden 1 İl Müdürü, 2 İlçe Müdürü, 2 Sivil Savunma Uzmanı, 3 Sivil Savunma Memuru, Tekirdağ İlinden 1 İl Müdürü, 4 Sivil Savunma Uzmanı, 2 Sivil Savunma Memuru, 1 V.H.K.İ., Trabzon İlinden 1 Merkez İlçe Müdürü, 5 Sivil Savunma Uzmanı, 1 Teknisyen, 1 V.H.K.İ. Genelkurmay Başkanlığı Özel Kuvvetler Komutanlığından 12 ve Ankara Metrosundan 3 kişi olmak üzere toplam 47 kişi katılmıştır.

- 31 Ocak-17 Şubat 2000 tarihleri arasında Sivil Savunma Kolejinde düzenlenen 395/5. Dönem "Arama, Kurtarma ve İlk Yardım Kursu"na 56 izci iştirak etmiştir.

- 21 Şubat -10 Mart 2000 tarihleri arasında Sivil Savunma Kolejinde düzenlenen 395/6. Dönem "Arama, Kurtarma ve İlk Yardım Kursu" 55 personelin katılımı ile yapılmıştır.

- 27 Mart -14 Nisan 2000 tarihleri arasında gerçekleştirilen 398/7 inci dönem "Arama, Kurtarma ve İlk Yardım Kursu"na teşkilat personeli ve gönüllü kuruluşların eğitici personelinin 50 kişi katılmıştır.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- 27-31 Mart 2000 tarihleri arasında "Yeni Yazılımların Kullanılması" na ilişkin ilgili firmanın düzenlemiş olduğu kursa, 48 ilden birer personel ile test çalışmalarında görevli personele eğitim verilmiştir.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- 27-31 Mart 2000 tarihleri arasında Bakanlık Konferans Salonu'nda Mülkiye Müfettişlerinin mali suçlar ve bu suçlarla ilgili diğer konularda bilgi sahibi olmalarını sağlamak amacıyla, "30. Dönem Mülki İdare Amirleri, 3. Dönem Mülkiye Müfettişleri Semineri" düzenlenmiştir.

Jandarma Genel Komutanlığı

- 3-4 Ocak 2000 tarihleri arasında barkodlu malzemelerin kullanımı ile ilgili olarak, malzeme takip sistemi hakkında yetkili kullanıcılara kurs verilmiştir.
- 24-28 Ocak 2000 tarihleri arasında ALCATEL A.Ş. tarafından düzenlenen "Yerel Alan Ağı Aktif Cihazları" konulu kursa, 4 OBİ personeli katılmıştır.
- 25-28 Ocak 2000 tarihleri arasında Ankara-Dedeman toplantı salonunda; ABD Uyuşturucu ile Mücadele Dairesi (DEA) tarafından düzenlenen "Uyuşturucu ile Mücadele Temel Kursu" düzenlenmiş olup, kursa Jandarmadan 13 Subay, ^Astsubay olmak üzere toplam 25 kişi iştirak etmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- Aşayış Daire Başkanlığı ve İl Emniyet Müdürlüklerince gerçekleştirilen "Parmak İzi, Teknik Fotoğraf ve Olay Yeri İnceleme Kursu"na 25 Ekim 1999- 28 Ocak 2000, 4 Ekim 1999-28 Ocak 2000,22 Kasım 1999-24 Mart 2000, 31 Ocak-5 Mayıs 2000 tarihleri arasında düzenlenen kurslara toplam 138 personel katılmıştır.

- Patlayıcı Maddeler Büro Amirliği bünyesinde gerçekleştirilen "Olay Yeri İnceleme Kursu"na 22 Kasım 1999- 24 Mart 2000 tarihleri arasında 18 personel katılmış, 17 Ocak-21 Nisan 2000 tarihleri arasında da 22 personelin iştiraki tamamlanmıştır.

- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca düzenlenen "PC (Windows 95, Word, Excel, İnternet) Kursu"na, 17 Ocak-4 Şubat 2000 tarihleri arasında 20,14 Şubat-3 Mart 2000 tarihleri arasında sabah ve öğlen grubu olmak üzere iki dönem halinde düzenlenen kursa 40 personel iştirak etmiş ve toplam 60 personelin eğitimi sağlanmıştır.

- 17-21 Ocak , 17-28 Ocak, 31 Ocak-11 Şubat , 9-10 Şubat, 14-25 Şubat, 28-10 Mart 2000 tarihleri arasında İl Emniyet Müdürlüklerince düzenlenen "Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu"na, toplam 191 personelin katılımı sağlanmıştır.

- İl Emniyet Müdürlüklerince düzenlenen "Çevik Kuvvet Hizmetiçi Eğitim Kursu"nda, 17-21 Ocak 2000 tarihleri arasında 50, 24-28 Ocak 2000 tarihleri arasında ise 60 personel olmak üzere toplam 110 kişi eğitilmiştir.

- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde 17- 28 Ocak 2000, 31 Ocak-11 Şubat, 9-10 Şubat, 14-25 Şubat 2000,28-10 Mart tarihleri arasında düzenlenen "Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Temel Eğitim Kursu" na, katılan 251 personel, kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 18-20 Ocak 2000 tarihleri arasında, Haberleşme Daire Başkanlığı bünyesinde

“Drager Marka Alkol Test Cihazlarının Bakım ve Onarım Kursu” düzenlenmiş, kursa katılan 27 personel başarılı olmuştur.

- 24-28 Ocak 2000 tarihleri arasında, Haberleşme Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “ISDN Uyumlu Telefon Santralleri ile Telefon Makinalarının Bakım ve Arıza Tespit Kursu”na 326 personelin katılımı sağlanmıştır.

- 24 Ocak -4 Şubat 2000 tarihleri arasında, Dışilişkiler Daire Başkanlığı bünyesinde “Görev Öncesi Eğitim Kursu” düzenlenmiş olup, kursta 30 personel başarılı olmuştur.

- 24 Ocak -4 Şubat 2000 tarihleri arasında, Haberleşme Daire Başkanlığı bünyesinde “Video Kameralı Radar Cihazlarının Bakım ve Onarımı Kursu” düzenlenmiş olup, kursa 26 personel katılmıştır.

- Asayiş Dairesi Başkanlığınca düzenlenen “Toplumsal Olaylarda Teknik, Taktik ve Düzenler Kursu”na 31 Ocak-11 Şubat 2000 tarihleri arasında 50,

- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde 31 Ocak-11 Şubat 2000 ve 14-25 Şubat 2000 tarihleri arasında düzenlenen "KAÇNİS Veri Girişimi Gelişimi Kursu"nda toplam 40 personel eğitimlerini başarıyla tamamlamışlardır.

- 26 Ocak-11 Şubat 2000 tarihleri arasında Köpek Eğitim Merkezi Müdürlüğünün Gölbaşı Eğitim Tesislerinde düzenlenen “Asayiş Polis Köpeği İdarecisi Adaptasyon Kursu”na katılan 6 personel kursu başarı ile tamamlamıştır.

- 31 Ocak-11 Şubat 2000 tarihleri arasında, Samsun Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Uçak Operasyonu Kursu” düzenlenmiş olup, kursa 20 personel katılmıştır.

- 7-18 Şubat 2000 tarihleri arasında Kriminal Teknik Eğitim ve Araştırma Merkezi Şube Müdürlüğünde gerçekleştirilen “Eğitmcilerin Eğitimi Kursu” sona ermiş olup, yapılan sertifika töreni ile 25 kursiyere sertifikaları verilmiştir.

- 7 Şubat 2000, 21-23 Şubat 2000 tarihleri arasında Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Temüh Proje Kursu”na toplam 5 personel iştirak etmiştir.

- 7 Şubat-3 Mart 2000 tarihinde Haberleşme Daire Başkanlığı bünyesinde “Aselsan 4000 Model Cihaz Bakım-Onarım Eğitim Kursu” düzenlenmiş olup, kursa 17 personel başarı ile tamamlamıştır.

- 10-16 Şubat 2000 tarihleri arasında, Dışilişkiler Daire Başkanlığı bünyesinde “Görev Öncesi Eğitim Kursu” düzenlenmiş olup, kursa 97 personel iştirak etmiştir.

- 14-17 Şubat 2000 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı bünyesinde “GBT Proje Kursu” düzenlenmiş, kursa katılan 16 personel kursta başarı göstermiştir.

- 14-25 Şubat 2000 tarihleri arasında, Trabzon Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “Panzer Sürücü ve Kuleci Eğiticilik Kursu” na 25 personel iştirak etmiştir.

- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı bünyesinde 14-25 Şubat, 28 Şubat 10 Mart tarihlerinde düzenlenen “KAÇNİS Veri Giriş ve Gelişim Kurs”larına toplam 40 personel katılmıştır.

- 15-18 Şubat 2000 tarihleri arasında, Eğitim Dairesi Başkanlığının düzenlemiş olduğu “Eğitim İstatistiği Kursu (SPSS)” na 15 personel katılmıştır.

- 16-18 Şubat 2000, 21-23 Şubat 2000, 24-26 Şubat 2000 tarihlerinde, Personel Daire Başkanlığı bünyesinde “Polis Okulları Öğrencileri Atama Programı Kullanımı Kurs”un arında toplam 38 personelin eğitimi sağlanmıştır.

- 16-18 Şubat 2000 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Toplumsal Olaylarda Gözyaşartıcı Kullanım Kursu” na 60 personel katılmıştır.

- 19-26 Şubat 2000 tarihleri arasında, Bursa Emniyet Müdürlüğü bünyesinde “İlkyardım Eğitimi” düzenlenmiş olup, 14 personel eğitilmiştir.

- Eğitim Daire Başkanlığı Köpek Eğitim Merkezi Müdürlüğü bünyesinde “Asayiş Polis Köpeği İdareci Kursu” düzenlenmiş olup, 21 Şubat-10 Mart 2000 tarihleri arasında gerçekleştirilen kursu 10 personel başarı ile tamamlamıştır.

- 21 Şubat-15 Mart 2000 tarihleri arasında, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Confused And Missued Grammatical Subjects Kursu”nda 15 personele eğitim verilmiştir.

- 6-10 Mart 2000 tarihleri arasında, İkmal Bakım Daire Başkanlığı bünyesinde “Gece Görüş Cihazlarının Bakım ve Onarım Kursu”nda 5 personele eğitim verilmiştir.

- 6-10 Mart 2000 tarihleri arasında, Haberleşme Daire Başkanlığı bünyesinde “Sayısal Telefon Santralleri ile Telefon Makinalarının Bakım ve Arıza Tespit Kursu”nu 9 personel başarıyla bitirmiştir.

- 6-10 Mart 2000 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde “Olay Yeri İnceleme Tekamül Kursu” düzenlenmiş olup, kursu 15 personel başarı ile tamamlamıştır.

- 6-10 Mart 2000 tarihleri arasında, Personel Daire Başkanlığı bünyesinde “Personel Kursu” düzenlenmiş olup, kursa 76 personel katılmıştır.

- 27-31 Mart 2000 tarihleri arasında, Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde düzenlenen “Ruhsat İhtisas Kursu”nda 45 personel eğitilmiştir.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

Bakanlık Makamı

- 12-18 Şubat 2000 tarihleri arasında İçişleri Bakanı Saadetdin TANTAN başkanlığında bir heyet Çin Halk Cumhuriyeti’nin resmi davetine icabet etmek üzere anılan ülkeye gitmiştir.

- Güneydoğu ve Avrupa İstikrar Pakti konularında görüşmelerde bulunmak amacıyla, 23-24 Şubat 2000 tarihleri arasında Müsteşar Yardımcısı Ahmet KARA-BİLGİN, Romanya'ya gitmiştir.
- 12-15 Mart 2000 tarihleri arasında İçişleri Bakanı Saadettin TANTAN ve ilgililer İngiltere Hükümetinin resmi davetlisi olarak görüşmeler yapmak üzere anılan ülkeye gitmiştir.
- 22-23 Mart tarihleri arasında Almanya' Federal Cumhuriyeti'nin resmi davetine icabet etmek üzere İçişleri Bakanı Saadettin TANTAN ile Bakanlığımız yetkilileri anılan ülkeye gitmiştir.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

- 3-4 Şubat 2000 tarihleri arasında Fransa-Strasbourg kentinde yapılan "Avrupa Konseyi Bölgesel Yönetimler Hakkında Yasal Bir Metin Taslağı" oluşturulması konulu toplantıya Genel Müdür Yardımcısı Muammer TÜRKER katılmıştır.
- 22-25 Şubat 2000 tarihleri arasında Romanya-Bükreş kentinde yapılan "Ademi Merkeziyet, Demokrasi ve İstikrar" konulu toplantıya Müsteşar Yrd. Ahmet KARABİLGİN ve Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Dr. Yusuf ERBAY iştirak etmişlerdir.
- 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

- 19-27 Şubat 2000 tarihleri arasında A.B.D. Colorado Eyaletinde 8 Güneydoğu Avrupa ülkesini kapsayan (Arnavutluk, Bulgaristan, İtalya, Makedonya, Romanya, Slovenya, Türkiye, Yunanistan) "Olağanüstü Durumlarda Sivil -Asker İşbirliği Planlama Konseyi Oluşturulması" konusundaki toplantıya Daire Başkanı Sabahattin ÖZÇELİK katılmıştır.
- 24 Şubat 2000 tarihinde Belçika'nın başkenti Brüksel'de yapılan "NATO Sivil Korunma Komitesi (CPC) Olağanüstü Toplantısı"na Şube Müdürü Hikmet GÜNDEMEN katılmıştır.
- 5-10 Mart 2000 tarihleri arasında "Acil Durum, Kurtarma Metotları ve Teçhizatı ile Kriz Yönetimi Konuları"nda İsrail'de gerçekleştirilen toplantıya Sivil Savunma Koleji öğretmeni Kamil Doğan TOPAÇLIOĞLU, Ankara Sivil Savunma Birliğinde görevli Ömer KARACA ve Faik KARA, İstanbul Sivil Savunma Birliğinde görevli İsmail KOÇHAN, Erzurum Sivil Savunma Birliğinde görevli Sedat ERGANİ iştirak etmişlerdir.
- 9-10 Mart 2000 tarihleri arasında Brüksel'de gerçekleştirilen "NATO Sivil Korunma Komitesi" toplantısına NATO ve Dış İlişkiler Şube Müdürü Hikmet GÜNDEMEN katılmıştır.
- 14-18 Mart 2000 tarihleri arasında Romanya'da yapılan Güneydoğu Avrupa

Sivil-Asker Olağanüstü Hal Planlama Konseyi oluşturulmasıyla ilgili “Sivil-Asker Olağanüstü Hal Planlama” konferansına Daire Başkanı Hasan İPEK gitmiştir.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- 13-16 Şubat 2000 tarihleri arasında Almanya-Berlin kentinde yapılan “Başkonsoloslar” konulu toplantıya Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Mustafa DEMİREL iştirak etmiştir.
- 26 Şubat- 1 Mart 2000 tarihleri arasında Fransa’nın Strasbourg şehrinde yapılan “ Milletlerarası Ahvali Şahsiye Komisyonu Büro ve Genel Kurulu” toplantısına Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürü Mustafa DEMİREL katılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 10-13 Ocak 2000 tarihleri arasında Konsolosluk Görüşmelerinde bulunmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanı Emniyet Müdürü Mehmet TERZİOĞLU, İran/Tahran’da bulunmuştur.
- 12-15 Ocak 2000 tarihleri arasında İspanya’da gerçekleştirilen “Güvenlik İşbirliği Toplantısı”na, Emniyet Genel Müdürlüğü, Kaçakçılık Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Ünal UYSAL anılan ülkeye gitmiştir.
- Ara Maddelerinin Denetimi Toplantısına katılmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Emin ASLAN 17-18 Ocak 2000 tarihleri arasında Birleşik Arap Emirlikleri’nde bulunmuştur.
- 17-18 Ocak 2000 tarihleri arasında Avusturya/Viyana’da yapılan “SASMUS/ADHOC 7. Toplantısına Emniyet Genel Müdürlüğü, TEMÜH Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Recep KAPLAN katılmıştır.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, Dış İlişkiler Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Kürşat ÖZHAN 23 Depremzede çocuğu Almanya’ya götürmek ve eşlik etmek için 20 Ocak -21 Şubat 2000 tarihleri arasında Almanya/Düsseldorf’da bulunmuştur.
- İtalya/Roma’da 24-28 Ocak 2000 tarihleri arasında düzenlenen “Balkanlar Göç Gündemi İşbirliği Semineri”ne Emniyet Genel Müdürlüğü, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkan Yrd. Emniyet Müdürü İbrahim SELVİ ve Emniyet Müdürü Kadir AY katılmışlardır.
- 24 Ocak-2 Şubat tarihleri arasında ABD’ye İnceleme Gezisi yapmak amacıyla Havacılık Daire Başkanı Emniyet Müdürü Mehmet ÇELİKER, Havacılık Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Mustafa ÇETİNÇAY ve Emniyet Müdürü Cengizhan ERKİLİÇ anılan ülkeye gitmişlerdir.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, TEMÜH Dairesi Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Recep KAPLAN, 28 Ocak 2000 tarihinde, Avusturya/Viyana’da düzenlenen sınır ötesi örgütlü suçlarla mücadele sözleşmesinin hazırlanması ile ilgili “ADHOC 7. Toplantısı”na katılmıştır.

- 31 Ocak-2 Şubat 2000 tarihleri arasında “Suça Karşı İşbirliği Antlaşmasının 1999 Yılındaki Uygulamalarına Dair Protokol Çerçevesinde Ukrayna Kriminal Laboratuvarlarında İncelemeler’de bulunmak amacıyla, Kriminal Polis Laboratuvar Daire Başkanlığı’nda görevli Emniyet Müdürü Ali AYAZ, Emniyet Müdürü Mümtaz TÜNTAŞ ve Emniyet Müdürü Dursun KERİMOĞLU Ukrayna’da bulunmuşlardır.

- 6-9 Şubat 2000 tarihleri arasında Hollanda’da yapılan “ İnsan Kaçakçılığı GİB Konulu Toplantı”ya Emniyet Genel Müdürlüğü, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Şevket TAŞDELEN iştirak etmiştir.

- 7-9 Şubat 2000 tarihleri arasında İsrail/Tel Aviv’de gerçekleştirilen Erol Erkohen’in mağdur-sanık sıfatıyla ifadesinin alınması işlemi esnasında hazır bulunmak üzere İstanbul Emniyet Müdürlüğü’nde görevli Emniyet Müdürü Adil Serdar SAÇAN anılan ülkeye gitmiştir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü, İkmal ve Bakım Dairesi Başkanlığında Emniyet Amiri H.Fatih ÖZDEMİR’in eşliğinde 7 personel 7-8 Şubat 2000 tarihleri arasında Almanya’da düzenlenen “Motosiklet Tamir ve Bakım Eğitimi” görmüşlerdir.

- Çin Halk Cumhuriyeti’nin davetine icabet etmek üzere 12-18 Şubat 2000 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürü Sınıf Üstü Emniyet Müdürü Doç.Dr.Turan GENÇ ve Emniyet Genel Müdürlüğü Dışilişkiler Daire Başkanı Dr.Recep GÜLTEKİN anılan ülkede bulunmuşlardır.

- 13-16 Şubat 2000 tarihleri arasında Almanya/Berlin’de düzenlenen “ Başkonsololar Toplantısı’na Yabancılar Hudut ve İltica Dairesi Başkanı Emniyet Müdürü Mehmet TERZİOĞLU anılan ülkeye gitmiştir.

- 13-16 Şubat 2000 tarihleri arasında İsrail’de düzenlenen “ABD’den ülkemize yapılan giriş sırasında kokain maddesi yakalanması ile neticelenen uyuşturucu kaçakçılığı olayının Peru, ABD, Türkiye, İsrail ve Ürdün bağlantılarının araştırılması amacıyla yapılan toplantı”ya Emniyet Genel Müdürlüğü, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Ünal UYSAL iştirak etmiştir.

- “Sınır Polisi ve Mülteciler” konusunun görüşüldüğü toplantıya katılmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü, Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanlığı’nda görevli Emniyet Müdürü Mustafa İLHAN, Jandarma Genel Komutanlığı Sınır Şube Müdürü J. Kd. Bnb. Ferhat KONYA ve Çorlu Hava limanından görevli Komiser Yrd. F. İlker ÇAKMAK 19-24 Şubat 2000 tarihleri arasında Bulgaristan’da bulunmuşlardır.

- 20-24 Şubat 2000 tarihleri arasında İsrail’de düzenlenen “İntihar Saldırıları Terörü ile Mücadele Konulu Uluslararası Konferans’a Emniyet Genel Müdürlüğü, TEMÜH Daire Başkanlığında görevli Komiser Hakkı AKÇAL katılmıştır.

- 20-26 Şubat 2000 tarihleri arasında Fransa’da gerçekleştirilen “Teknik ve Operasyonel Açılardan Tecrübe Alışverişinde bulunmak üzere Emniyet Genel Mü-

dürlüğü, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Başkomiser Ö.Faruk ÖZBEN, İstanbul Emniyet Müdürlüğünde görevli Komiser Mehmet HANLIOĞLU ve Dışlişkiler Daire Başkanlığında görevli Komiser Hikmet MAVİYILDIZ anılan ülkeye gitmişlerdir.

- İPA Almanya Seksiyonunun Davetine İcabet İstanbul Emniyet Müdür Yrd. Emniyet Müdürü Hayriye AKTAŞ ve Emniyet Genel Müdürlüğü Bilgi İşlem Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri M. Hayati KINAŞ 21-25 Şubat 2000 tarihleri arasında Almanya/Mainz’de bulunmuşlardır.

- 21-26 Şubat 2000 tarihleri arasında Japonya’da düzenlenen “Haberleşme Sistemleri Semineri”ne Emniyet Genel Müdürlüğü, Haberleşme Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Muzaffer SOYLUOĞLU katılmıştır.

- Emniyet Genel Müdürlüğü, İstihbarat Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Sammaz DEMİRTAŞ, Emniyet Amiri Basri AKTEPE, Emniyet Amiri Coşkun ÇAKAR, Emniyet Amiri Erdoğan TOPRAK, Komiser Yardımcısı Hakan YILDIRIM ve Polis Memuru Mustafa HARARCI 24 Şubat-2 Mart 2000 tarihleri arasında Almanya’da düzenlenen “Cebit 2000 Fuarı-Bilgisayar Teknolojisi Fuarı”nda incelemelerde bulunmak üzere gitmişlerdir.

- Almanya’da düzenlenen “CEBİT 2000 Bilgisayar Teknolojileri Fuarı’na katılmak üzere, 26 Şubat-3 Mart 2000 tarihleri arasında Emniyet Genel Müdürlüğü, Haberleşme Daire Başkanlığında görevli Mühendis Mürüvet TORUN ve Mühendis Fatma DERİN, 27 Şubat 2 Mart 2000 tarihleri arasında Haberleşme Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri A.Ömer TEKELİ ve TEMÜH Daire Başkanlığında görevli Komiser A. Akif KARAOĞLU gitmişlerdir.

- Emniyet Genel Müdürlüğü, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Ünal UYSAL 27 Şubat-10 Mart 2000 tarihleri arasında “İkili Görüşmeler” yapmak amacıyla Kanada’da bulunmuştur.

- 27 Şubat-2 Mart 2000 tarihinde Metin ve Emine Dikme’nin başvurularına ilişkin olarak karşı taraf avukatı ve hükümetimizin AIHM’ne son görüşmelerini bildirmek üzere Emniyet Genel Müdürlüğü, TEMÜH Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri A.Yavuz ÖZDEMİR Fransa Strazburg’a gitmişlerdir.

- İngiltere’de bulunan Wilton Pars isimli hükümet dışı kuruluşlar tarafından İngiltere/Sussex’de düzenlenen “Yasadışı Piyasanın Hareketliliği Konferansı”na katılan Emniyet Genel Müdürlüğü, Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Celal BODUR, 28 Şubat-1 Mart 2000 tarihleri arasında İngiltere’de bulunmuştur.

- Emniyet Genel Müdürlüğü, İkmal Bakım Daire Başkanlığında görevli komiser Hakan TÜRKMEN, Komiser İlker SARAÇOĞLU, Komiser Yardımcısı Hidayet TAŞDÖVEN ve Komiser Yardımcısı Cenk KAYA 1 -4 Mart 2000 tarihleri arasında Teknolojik gelişmeleri yerinde görmek üzere Almanya’da düzenlenen İnceleme Gezisine katılmışlardır.

- 5-10 Mart 2000 tarihleri arasında Macaristan Budepeşte’de düzenlenen “SEÇİ Eğitim Kursu’na Emniyet Genel Müdürlüğü, Kaçakçılık Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Atalay ÖZDEMİROĞLU ve Özel Kalem Müdürlüğünde görevli Emniyet Amiri Oğuz KARAKUŞ anılan ülkeye gitmişlerdir.
- 6-10 Mart 2000 tarihleri arasında Bosna’da düzenlenen “Türk Görev Gücü Madalya Töreni”ne Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Dr.Nihat KURTİÇ ve Dışilişkiler Daire Başkanı Dr.Recep GÜLTEKİN anılan ülkeye gitmiştir.
- 7-8 Mart 2000 tarihleri arasında Belçika’da gerçekleştirilen “İHESİ Toplantısı”na Emniyet Genel Müdürlüğü, Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanı Mehmet TERZİOĞLU iştirak etmiştir.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, KPL Daire Başkanlığında görevli Komiser Nizam KABAR 8-10 Mart 2000 tarihleri arasında Fransa/Lyon’da yapılan “Sahte Bankotlarla İlgili 1. Çalışma Toplantısı”na katılmıştır.
- RADOM Aviation Systems isimli Havacılık Firmasının davetine icabeten Emniyet Genel Müdürlüğü İkmal Bakım Daire Başkanı Emniyet Müdürü Mehmet TOKGÖZ, Havacılık Daire Başkanlığında görevli Emniyet Müdürü Yalçın SAYDAM ve Emniyet Müdürü Mehmet ÇUHACI, 5-31 Mart 2000 tarihleri arasında İsrail’de bulunmuşlardır.
- 12-15 Mart 2000 tarihleri arasında Sayın İçişleri Bakanımız Saadettin TANTAN’a refakat etmek üzere, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Emniyet Müdürü Muhittin KAYA İngiltere’ye gitmiştir.
- Emniyet Genel Müdürlüğü, TEMÜH Daire Başkanlığında görevli Emniyet Amiri Yüksel ÇELİK ve Komiser Necati ALKAN, “Uluslararası Terörizm, İnsan Hakları ve Psikolojik Operasyonlar” konularında kurs vermek üzere 20-25 Mart 2000 tarihleri arasında Arnavutluk’da bulunmuşlardır.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Dışilişkiler Daire Başkanı Emniyet Müdürü Dr.Recep GÜLTEKİN, 21-25 Mart 2000 tarihleri arasında “Uluslararası Konferans’a katılmak üzere New Orleans’a gitmiştir.
- Alman ve Türk Vatandaşlarının sorunları pasaport sahteciliğine karşı tedbirler alınması, yasadışı göçün önlenmesine ilişkin konulan görüşmek üzere 22-23 Mart 2000 tarihleri arasında Yabancılar Hudut ve İltica Daire Başkanı Mehmet TERZİOĞLU, Almanya’ya gitmiştir.
- 22-23 Mart 2000 tarihleri arasında Sayın İçişleri Bakanımız Saadettin TANTAN’a refakat etmek üzere, Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Emniyet Müdürü Muhittin KAYA, Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanı Emniyet Müdürü Mehmet TERZİOĞLU ve Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Komiser Yardımcısı Cem KARAKAYA Almanya’da bulunmuşlardır.
- 27-31 Mart 2000 tarihleri arasında ABD’de düzenlenen “Yüksek Teknoloji Beyaz Yaka Suçları Konferansı”na katılmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü, Dışilişkiler Daire Başkanlığında görevli Komiser Murat YILDIZ, Kaçakçılık ve Organi-

ze Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığında görevli Komiser İlker ÖZBAY ve Komiser Yardımcısı Tarık ESER katılmıştır.

Diğer Çalışmalar

Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği

Bakanımız, Saadettin TANTAN kamuoyunu bilgilendirmek bakımından çeşitli tarihlerde 16 basın açıklaması, 11 basın duyurusu ve 19 gazeteye açıklamalarda bulunmuşlar ve Bakanlığımızı ilgilendiren güncel konuların işlendiği çeşitli televizyon programlarına katılmışlardır.

İçişleri Bakanı Saadettin TANTAN'ın, son günlerde İstanbul'da kaçırılan işadamlarının bulunması amacıyla yasadışı Hizbullah örgütüne yönelik düzenlenen operasyonlar ve yasadışı örgütlere karşı yürütülen çalışmalar konusunda açıklamaları olmuştur. Terör örgütlerine karşı ülke genelinde güvenlik güçerince gerçekleştirilen operasyonel çalışmalarla ilgili açıklamalar yapmıştır.

Gürcistan İçişleri Bakanı Kakha TARGAMADZE ve beraberindeki heyet İçişleri Bakanı Saadettin TANTAN'ın resmi konuğu olarak ülkemizi ziyaret etmişlerdir.

Bakan TANTAN Organize suçların finans kaynaklarının tespiti ve kurutulması konusunda çeşitli Avrupa ülkelerinin uygulamalarından faydalanmak üzere düzenlenen panele katılmışlardır.

6-7 Nisan 2000 tarihlerinde İstanbul'da toplanacak olan 12. Yerel Yönetimlerden sorumlu Bakanlar Konferansı ile ilgili olarak bir basın toplantısı düzenlenmiş ve bu toplantıda bir konuşması olmuştur. İçişleri Bakanlığının başlattığı "Terörün tarihi, bugüne yansımaları, sebepleri, çözüm yolları ve teröre karışmış olanların kazandırılması" ve "Bilgi Teknolojileri Üst Kurulu" konularındaki iki ayrı bilimsel çalışma hakkında basına bilgi verilmiştir.

Personel Genel Müdürlüğü

Boş bulunan 120 Kaymakam Adaylığı kadrosu için 26 Aralık 1999 tarihinde yapılan yazılı sınava 3125 kişi başvurmuş, 266 aday sözkonusu sınavı kazanmıştır. Kazanan adaylara tebligatları yapılmakta olup, sözlü mülakat tarihi henüz belli olmamıştır.

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 geliştiril-

miş 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

- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulunun 16.3.1999 tarih ve 280 sayılı yazısı ekinde alınan "Doğal Afetlerin Neden olduğu Zararların Asgariye İndirilmesine Yönelik Önlemlerin Araştırılması, Devletin ve Diğer Kuruluşların Konuya Yaklaşımları" konusunda yapılan araştırma sonucu hazırlanan raporda Bakanlığımızı ilgilendiren hususlarla ilgili olarak yapılan çalışmalar 7.2.2000 tarih ve 52 sayılı yazı ile Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme kuruluna sunulmak üzere Başbakanlığa bildirilmiştir.

- 17-23 Şubat 2000 tarihleri arasında, kitle imha silahlarının kullanımı ihtimaline karşı ve kullanılmasından sonra alınacak tedbirler hususunda Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nde icra edilen VMX/Crisex-2000 NATO-BAB Ortak Kriz Yönetimi Tatbikatına Sivil Savunma Genel Müdürlüğünden temsilcileri katılmıştır.

- İllerde bulunan Belediye itfaiyeleri personel araç-gereç durum çizelgelerine ait bilgilerin bilgisayara yükleme işlemi gerçekleştirilmiştir.

- Sivil Olağanüstü Hal Planlamasına ilişkin olarak NATO tarafından yayınlanan belgelerin milli karşılığının hazırlanması ile ilgili olarak çalışmalara devam edilmektedir.

- 6 Ocak 2000 tarih ve 23928 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 20 Aralık 1999 tarih ve 99/13868 sayılı karar ile; 5442 sayılı Kanununun 2 nci maddesine göre ad ve soyadları yazılı şahısların karşılarında belirtilen görevlere atanmaları Bakanlar Kurulu'na kararlaştırılmıştır.

Resmi Gazete'de Yayımlanan Atama Kararları

<u>ADI SOYADI</u>	<u>ESKİ GÖREVİ</u>	<u>YENİ GÖREVİ</u>
M.Temel KOÇAKLAR	Batman Valisi	Mardin Valisi
İsa PARLAK	Mülkiye Başmüfettişi	Batman Valisi
Fikret GÜVEN	Mardin Valisi	Düzce Valisi

• 12 Ocak 2000 tarih ve 23931 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7 Ocak 2000 tarih ve 2000/17 sayılı karar ile;

1- Düzce İl Emniyet Müdürlüğüne, Polis Başmüfettişi Mehmet İsmet UZUNOĞLU’nun atanması,

2- Muş Emniyet Müdürü Dursun ERDOĞAN’ın başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınması,

3- Muş Emniyet Müdürlüğüne, Emniyet Müdürü APK Uzmanı Turhan AYYILDIZ’ın atanmasını,

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.

• 14 Ocak 2000 tarih ve 23933 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 99/51667 sayılı karar ile;

Bu Kararda ismi yazılı bir Hakim Subay’ın karşısında gösterilen göreve atanması 357 sayılı Askeri Hakimler Kanununun 11 inci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

J.Asyş.K.As.Mah.As.Hak.Yrd.lığından, Hak.Ütgm., Muhteşem OKSEL, İzmir, 1994-13. 30/8/1997. J.Asyş.K.As.Mah.As.Hak.liğine.

• 24 Ocak 2000 tarih ve 23974 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2000/179 sayılı karar ile;

1- 1. Derece kadrolu Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdür Yardımcılığına Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Cengiz AYDOĞDU’nun,

1.Derece kadrolu Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcılığına

İller İdaresi Genel Müdürlüğü Daire Başkanı Özdemir ÇAKACAK’ın

I. Derece kadrolu Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcılığına

Bozyazı Kaymakamı Mehmet YILMAZ’ın,

1.Derece Kadrolu Personel Genel Müdür Yardımcılığına

Şarkışla Kaymakamı İ. Ejder KAYA’nın,

1.Derece Kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Sakarya Vali Yardımcısı Ali ÇAĞLAR’ın,

1.Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Ordu Vali Yardımcısı A. Selim PARLAR’ın

1.Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine

Denizli Vali Yardımcısı Sami AYDINLI’nın,

- 1.Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Sakarya Vali Yardımcısı U. Remzi SADI'nin,
- 1.Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Kırıkkale Vali Yardımcısı Mahmut YILDIRIM'in,
- 1.Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Şanlıurfa Vali Yardımcısı Hürrem AKSOY'un,
- 1.Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Bolu Vali Yardımcısı Ayhan ÇİFTARSLAN'in,
- 1.Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Manisa Vali Yardımcısı Mustafa GÜRAN'in,
- 1.Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Amasya Vali Yardımcısı Şerefnur OKTAY'in,
- 1.Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Gaziantep Vali Yardımcısı Ramazan SODAN'in,
- I. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Bolu Vali Yardımcısı İbrahim ŞAHİN'in,
- 1.Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Manisa Vali Yardımcısı Mustafa SOYCAN'ın,
- 1.Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
Sakarya Vali Yardımcısı Mesut SARIKAYA'nın,
- 1.Derece kadrolu Personel Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına
Elmalı Kaymakamı Osman AKBAŞ'ın,
- 1.Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığına
Haymana Kaymakamı Dr.Hasan Hüseyin CAN'ın,
- 1.Derece kadrolu A.P.K. Kurulu Başkanlığı Daire Başkanlığına
Yahyalı Kaymakamı Alpaslan KAVAKLIOĞLU'nun,
- 1.Derece kadrolu A.P.K.Kurulu Başkanlığı Daire Başkanlığına
Belen Kaymakamı Cengiz KALKANDELEN'in,
- 1.Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne
Kovancılar Kaymakamı Aziz YILDIRIM'in,
- 1.Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne
Kulu Kaymakamı Ercan TOPACA'nın,
- 1.Derece kadrolu Eğitim Dairesi Başkanlığı Şube Müdürlüğüne
Sarıkamış Kaymakamı N.Gürsel METİN'in;
- 1.Derece kadrolu Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne
Ayaş Kaymakamı Ali KABAN'ın,
- 1.Derece kadrolu Personel Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne
Eleşkirt Kaymakamı Bilal KARACA'nın,

1 .Derece kadrolu İller İdaresi Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne
Delice Kaymakamı Dr.Ahmet SARICAN'ın,
1 .Derece kadrolu Personel Genel Müdürlüğü Şube Müdürlüğüne
Kahta Kaymakamı Birol EKİCİ'nin,
1.Derece kadrolu Afet Bölge Koordinatör Yardımcılığına
Zonguldak Vali Yardımcısı Hasan ÖZHAN'ın,
1.Derece kadrolu Afet Bölge Koordinatör Yardımcılığına
Marmara Kaymakamı M.Ali YILDIRIM'ın,
1.Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına
Konya Vali Yardımcısı M.Fahri CAN'ın,
1 .Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına
Trabzon Vali Yardımcısı M.Korkmaz DİNÇER'in
1.Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına
Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcısı Haydar KESKİN'in,
1.Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına
Kocaeli Vali Yardımcısı Ferhat BAŞTÜRK'ün,
1.Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına
Isparta Vali Yardımcısı Mehmet GÜRSOY'un,
1 .Derece kadrolu Malatya Vali Yardımcılığına
Çankırı Vali Yardımcısı M.Edip EREN'in,
1.Derece kadrolu Uşak Vali Yardımcılığına
Rize Vali Yardımcısı Atilla DURMUŞ'un,
1 .Derece kadrolu Düzce Vali Yardımcılığına
Niğde Vali Yardımcısı Abdulkadir KARATAŞ'ın,
1.Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına
Uşak Vali Yardımcısı Mehmet SOLGUN'un,
1.Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına
Kırklareli Vali Yardımcısı Caner YILDIZ'ın,
1 .Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına
Afyon Vali Yardımcısı Kamil SARIASLAN'ın,
1.Derece kadrolu Kocaeli Vali Yardımcılığına
Kırşehir Vali Yardımcısı Erdem KIYAK'ın,
1 .Derece kadrolu Düzce Vali Yardımcılığına
Tokat Vali Yardımcısı Sabit KAYA'nın,
1.Derece kadrolu Düzce Vali Yardımcılığına
Karaman Vali Yardımcısı Necmettin KILIÇ'ın ,

1.Derece kadrolu Yalova Vali Yardımcılığına
Tokat Vali Yardımcısı A.Şahin ÖZCAN'ın,
1 .Derece kadrolu Yalova Vali Yardımcılığına
Nevşehir Vali Yardımcısı İsmail KARA'nın,
1 .Derece kadrolu Şırnak Vali Yardımcılığına
Bayburt Vali Yardımcısı Abdullah ERİN'in,
1.Derece kadrolu Şanlıurfa Vali Yardımcılığına
Bitlis Vali Yardımcısı Şehmus GÜNAYDIN'ın,
1.Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına
Mardin Vali Yardımcısı İzzet ERCAN'ın,
1.Derece kadrolu Gölçük Kaymakamlığına
Kocaeli Vali Yardımcısı Kemal KARADAĞ'ın,
1 .Derece kadrolu İzmir Vali Yardımcılığına
İçel Vali Yardımcısı Hasan YÜKSEL'in,
1.Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına
Bolu Vali Yardımcısı Bekir TOKSOY'un,
1.Derece kadrolu Antalya Vali Yardımcılığına
Gölçük Kaymakamı Halil KANAL'ın,
1.Derece kadrolu Balıkesir Vali Yardımcılığına
Düzce Kaymakamı Hikmet ÖZBAGCI'nın,
1 .Derece kadrolu Konya Vali Yardımcılığına
Çarşamba Kaymakamı Ali BAKOĞLU'nun,
1.Derece kadrolu Muğla Vali Yardımcılığına
Akçakoca Kaymakamı Şefik AYDIN'ın,
1.Derece kodrolu Sivas Vali Yardımcılığına
Antalya-Kemer Kaymakamı Oğuz ÇELİKHATİPOĞLU'nun,
1.Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına
Ferizli Kaymakamı İbrahim ÖZÇİMEN'in,
1 .Derece kadrolu Isparta Vali Yardımcılığına
İslahiye Kaymakamı M.Turan ÇUHADAR'ın,
3.Derece Kadrolu Elazığ Vali Yardımcılığına
Derik Kaymakamı Ufuk AYDIN'ın ,
1.Derece kadrolu Kastamonu Vali Yardımcılığına
Ergani Kaymakamı Tahir DEMİR'in,
1 .Derece kadrolu Diyarbakır Vali Yardımcılığına
Kurşunlu Kaymakamı Abdurrahman İNAN'ın,

- 1.Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına
Yüreğir Kaymakamı Ruhi KULAN'ın,
1.Derece kadrolu Güzelbahçe Kaymakamlığına
Bakırköy Kaymakamı M.Haluk SAYGI'nın,
1.Derece kadrolu Gelibolu Kaymakamlığına
Germencik Kaymakamı Selim CEBİROĞLU'nun,
1.Derece kadrolu Çarşamba Kaymakamlığına
Bozüyük Kaymakamı İsmail KORKMAZ'ın,
1.Derece kadrolu Bozyazı Kaymakamlığına
Görele Kaymakamı M.Ali KARATEKELİ'nin,
1.Derece kadrolu Antalya-Kemer Kaymakamlığına
Erzin Kaymakamı Nazmi GÜNLÜ'nün,
1.Derece kadrolu Sakarya Vali Yardımcılığına
Reyhanlı Kaymakamı N. Mehmet HAMURCU'nun,
1.Derece kadrolu Görele Kaymakamlığına
Tavas Kaymakamı Ekrem BALLI'nın,
1.Derece kadrolu Tavas Kaymakamlığına
Çarşıbaşı Kaymakamı Şükrü ÇAKIR'ın,
1.Derece kadrolu Reyhanlı Kaymakamlığına
Kaş Kaymakamı Mehmet GÖDEKMERDAN'ın,
1.Derece kadrolu Haymana Kaymakamlığına
Ahlal Kaymakamı Adnan ÇAKIROĞLU'nun,
1.Derece kadrolu Ferizli Kaymakamlığına
Palu Kaymakamı Mükerrrem ÜNLÜER'ın,
1.Derece kadrolu Sarıkamış Kaymakamlığına
Hacıbektaş Kaymakamı Şemsettin ERKAYA'nın,
1.Derece kadrolu Bozüyük Kaymakamlığına
Altınova Kaymakamı Dursun BALABAN'ın,
1.Derece kadrolu Kaynaşlı Kaymakamlığına
Yıldızeli Kaymakamı H.Bilge AKTAŞ'ın,
1.Derece kadrolu Turgutlu Kaymakamlığına
Konya Vali Yardımcısı Nail TAŞDELEN'ın,
1 .Derece kadrolu Akşehir Kaymakamlığına
Antalya Vali Yardımcısı Orhan EYÖVGE'nin,
1.Derece kadrolu Kestel Kaymakamlığına
Bursa Vali Yardımcısı Arif ULUDAĞ'ın,
1.Derece kadrolu Derince Kaymakamlığına
Yozgat Vali Yardımcısı Mahmut KILIÇDOĞAN'ın,

1.Derece kadrolu Şuhut Kaymakamlığına
 Batman Vali Yardımcısı İhsan KARA'nın,
 1.Derece kadrolu Palu Kaymakamlığına
 Elazığ Vali Yardımcısı Gülihsan YİĞİT'in,
 1.Derece kadrolu Yüregir Kaymakamlığına
 Samsun Vali Yardımcısı E.Rumi YILDIZ'ın,
 1.Derece kadrolu Kaş Kaymakamlığına
 Ağrı Vali Yardımcısı H.İbrahim AKPINAR'ın,
 1.Derece kadrolu Ardahan Vali Yardımcılığına
 Ardahan İl Hukuk İşleri Müdürü Adil NAS'ın,
 1.Derece kadrolu Bitlis Vali Yardımcılığına
 Bitlis İl Hukuk İşleri Müdürü Seyfettin AZİZOĞLU'nun,
 1.Derece kadrolu Balıkesir İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
 Burdur İl Hukuk İşleri Müdürü Ö. Aydın ÖZMEN'in,
 1.Derece kadrolu Eskişehir İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
 Manisa İl Hukuk İşleri Müdürü Osman YILMAZ'ın,
 1.Derece kadrolu Aydın İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
 Bayburt İl Hukuk İşleri Müdürü M.Faruk İSLAM'ın,
 1.Derece kadrolu İstanbul İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne,
 Tekirdağ Vali Yardımcısı Kamer DİRİBAŞ'ın,
 1.Derece kadrolu Bursa İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
 Yalova Vali Yardımcısı Hayati YAŞAR'ın,
 1.Derece kadrolu Burdur İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
 Antalya Vali Yardımcısı H.Kenan YOZGATLI'nın,
 1.Derece kadrolu İçel İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
 Amasya Vali Yardımcısı Arslan ÖZBEY'in,
 1.Derece kadrolu Aksaray İl Hukuk İşleri Müdürlüğüne
 Arsin Kaymakamı E.Şevket AKSOY'un,
 Eleşkirt Kaymakamlığına Bozdoğan Kaymakamı Şahin BAYHAN'ın,
 Aralık Kaymakamlığına Tuzluca Kaymakamı Oral KARAKAYA'nın,
 Tuzluca Kaymakamlığına Aralık Kaymakamı Mustafa ÖZTAŞ'ın
 Bilecik Vali Yardımcısı iken 17.8.1999 tarih ve 50989 sayılı Müşterek Kararname ile
 İçel Vali Yardımcılığına atanan Battal ÖNDER'e ait bu hükmün iptali,
 Kaçakçılık İstihbarat Harekat ve Bilgi Toplama Daire Başkanlığı Şube Müdürü iken
 17.8.1999 tarih ve 50989 sayılı Müşterek Kararname ile Çaybaşı Kaymakamlığına
 Atanan Hikmet DENGESİK'e ait bu hükmün iptali,
 İstanbul İl Hukuk İşleri Müdürü iken 17.8.1999 tarih ve 50989 sayılı Müşterek
 Karar-

name ile İstanbul Vali Yardımcılığına atanan Ali ÖZEL'e ait bu hükmün iptali ile 1.Derece Kadrolu Hukuk Müşavirliğine,
 Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı iken 17.8.1999 tarih ve 50989 sayılı Müşterek Kararname ile Akşehir Kaymakamlığına atanan Yıldırım KARTAL'a ait bu hükmün iptali ile 1. Derece Kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına,
 İller İdaresi Genel Müdürlüğü Daire Başkanı iken 17.8.1999 tarih ve 50989 sayılı Müşterek Kararname ile Kastamonu Vali Yardımcılığına atanan İbrahim UĞUR'a ait bu hükmün iptali ile 1.Derece Kadrolu Hukuk Müşavirliğine,
 A.R.K. Kurulu Başkanlığı Daire Başkanı iken 17.8.1999 tarih ve 50989 sayılı Müşterek Kararname ile Aksaray Vali Yardımcılığına atanan Turhan AYVAZ'a ait bu hükmün iptali ile 1. Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine,
 Kızılcahamam Kaymakamı iken 17.8.1999 tarih ve 50989 sayılı Müşterek Kararname ile Osmaniye Vali Yardımcılığına atanan Vasip ŞAHİN'e ait bu hükmün iptali ile 1. Derece kadrolu Düzce Vali Yardımcılığına,
 Yüreğir Kaymakamı iken 17.8.1999 tarih ve 50989 sayılı Müşterek Kararname ile Kestel Kaymakamlığına atanan Nevzat ÜNSAL'a ait bu hükmün iptali ile 1.Derece kadrolu Bursa Vali Yardımcılığına,
 Aralık Kaymakamı iken 17.8.1999 tarih ve 50989 sayılı Müşterek Kararname ile Ayancık Kaymakamlığına atanan Yıldırım UÇAR'a ait bu hükmün iptali ile 1. Derece kadrolu Gebze Kaymakamlığına,

1.Derece kadrolu Hukuk Müşavirliğine
 Sanayi Bakanlığı Müşaviri (eski Hukuk Müşaviri) Mustafa GÜNDEŞLİOĞLU'nun,
 1.Derece kadrolu Ankara Vali Yardımcılığına
 Vakıflar Genel Müdür Yardımcısı (Gemlik eski Kaymakamı) Şener CAN'ın,
 1.Derece kadrolu İçel Vali Yardımcılığına Gaziantep eski Vali Yardımcısı A.Ülkü AKTUĞ'un,

1 .Derece kadrolu Zonguldak Vali Yardımcılığına Küçükçekmece eski Kaymakamı Ümit KAPISIZ'ın,
 Aksu Kaymakamlığına Konya Kaymakam Adayı Osman AHSEN'in,
 Yozgat-Aydincık Kaymakamlığına Çorum Kaymakam Adayı Abdülmuttalip AKDEMİR'in
 Eskil Kaymakamlığına Kütahya Kaymakam Adayı Şahin ARSAL'ın,
 Beylikova Kaymakamlığına Burdur Kaymakam Adayı Ahmet AVŞAR'ın,
 İnhisar Kaymakamlığına Uşak Kaymakam Adayı Erhan BULGAN'ın,
 Başmakçı Kaymakamlığına İçel Kaymakam Adayı Bülent BÜBER'in,
 Koyulhisar Kaymakamlığına Muğla Kaymakam Adayı Ekrem CANALP'ın,
 Isparta-Gönen Kaymakamlığına Kocaeli Kaymakam Adayı Mehmet CANGİR'in,

Akpınar Kaymakamlığına Kocaeli Kaymakam Adayı Ö. Faruk ÇOŞKUN'un,
 Acıgöl Kaymakamlığına Çankırı Kaymakam Adayı İsmail ÇATAKLI'nın,
 Eflani Kaymakamlığına Çanakkale Kaymakam Adayı Hüseyin ÇELİK'in,
 Kalkandere Kaymakamlığına Kırıkkale Kaymakam Adayı Yasemin ÇETİNKAYA'nın,
 Güllağaç Kaymakamlığına Konya Kaymakam Adayı Mustafa ÇİFTÇİ'nin,
 Selendi Kaymakamlığına Afyon Kaymakam Adayı Mustafa DALKILIÇ'ın,
 Karpuzlu Kaymakamlığına Çankırı Kaymakam Adayı Özkan DEMİR'in,
 Karapürçek Kaymakamlığına Kayseri Kaymakam Adayı Ömer DURAN'ın,
 İmranlı Kaymakamlığına Kastamonu Kaymakam Adayı İ.Hakkı ERTAŞ'ın,
 İhsangazi Kaymakamlığına Tekirdağ Kaymakam Adayı Niyazi ERTEN'in,
 Akkişla Kaymakamlığına Isparta Kaymakam Adayı Yücel GEMİCİ'nin,
 Şeydiler Kaymakamlığına Karaman Kaymakam Adayı M.Fatih GEYİM'in,
 Hüyük Kaymakamlığına Bilecik Kaymakam Adayı Gökhan GÜRBÜZEROL'un,
 Çamlıyayla Kaymakamlığına Kahramanmaraş Kaymakam Adayı M.İlker HAKTANKAÇMAZ'ın,
 Sulusaray Kaymakamlığına Kırklareli Kaymakam Adayı Ayhan İŞİK'in,
 Tefenni Kaymakamlığına Gaziantep Kaymakam Adayı İsmail KARADAŞ'ın,
 Şaphane Kaymakamlığına Niğde Kaymakam Adayı Adil KARATAŞ'ın,
 Ayrancı Kaymakamlığına Nevşehir Kaymakam Adayı Cemil KILINÇ'ın,
 Hamamözü Kaymakamlığına Eskişehir Kaymakam Adayı Osman KIVANÇ'ın,
 Domaniç Kaymakamlığına Tokat Kaymakam Adayı Erhan KOYUNCU'nun,
 Emirgazi Kaymakamlığına Bursa Kaymakam Adayı Rahmi KÖSE'nin,
 Kabataş Kaymakamlığına Sivas Kaymakam Adayı Abdullah KÜÇÜK'ün,
 Salıpazarı Kaymakamlığına Giresun Kaymakam Adayı Metin MAYTALMAN'ın,
 Atabey Kaymakamlığına Elazığ Kaymakam Adayı Mithat ORHAN'ın,
 Akkuş Kaymakamlığına Ordu Kaymakam Adayı Sıtkı ÖCAL'ın,
 Çanakçı Kaymakamlığına Sinop Kaymakam Adayı Yusuf ÖZDEMİR'in,
 Yiğilca Kaymakamlığına Samsun Kaymakam Adayı Bilal ŞENTÜRK'ün,
 Artova Kaymakamlığına Yozgat Kaymakam Adayı Mehmet TANIŞIR'ın,
 Hadim Kaymakamlığına Sivas Kaymakam Adayı Kamuran TAŞBİLEK'in,
 Afyon-Bayat Kaymakamlığına Denizli Kaymakam Adayı Bahri TIRYAKI'nın,
 Kızılırmak Kaymakamlığına Sakarya Kaymakam Adayı Niyazi ULUGÖLGE'nin,
 Derbent Kaymakamlığına Aksaray Kaymakam Adayı Süleyman YILDIRIM'ın,
 Gündoğmuş Kaymakamlığına Erzincan Kaymakam Adayı Kemal YILDIZ'ın,
 Günyüzü Kaymakamlığına Antalya Kaymakam Adayı Mehmet YILDIZ'ın,
 Karakeçili Kaymakamlığına İçel Kaymakam Adayı Alpaslan YILMAZ'ın,

Altıntaş Kaymakamlığına Aydın Kaymakam Adayı Mehmet YILMAZ'ın,
 Beydağ Kaymakamlığına Gümüşhane Kaymakam Adayı Abdurrahman AKDEMİR'in,
 Çamaş Kaymakamlığına Zonguldak Kaymakam Adayı İlhan BACAĞ'ın,
 Taraklı Kaymakamlığına, Edirne Kaymakam Adayı Önder BAKAN'ın,
 Çandır Kaymakamlığına Malatya Kaymakam Adayı M. Murat ÇEKMEN'in,
 Baklan Kaymakamlığına Kırşehir Kaymakam Adayı Orhan ÇİFTÇİ'nin,
 İkizdere Kaymakamlığına Rize Kaymakam Adayı Murat DİKBAŞ'ın,
 Gökçebey Kaymakamlığına Eskişehir Kaymakam Adayı Tuncay DURSUN'un,
 Düzköy Kaymakamlığına Manisa Kaymakam Adayı A.Ufuk HASÇAKAL'ın,
 Burdur-Altinyayla Kaymakamlığına Hatay Kaymakam Adayı Uğur KALKAR'ın,
 Derebucak Kaymakamlığına Erzurum Kaymakam Adayı Avni ORAL'ın,
 Tokat-Yeşilyurt Kaymakamlığına Trabzon Kaymakam Adayı Erol RÜSTEMOĞLU'nun,
 Hisarcık Kaymakamlığına Şanlıurfa Kaymakam Adayı İbrahim SEVİMLİ'nin,
 Başyayla Kaymakamlığına Amasya Kaymakam Adayı Olcay TAVAS'ın,
 Çameli Kaymakamlığına Bolu Kaymakam Adayı Taner TAVAS'ın,
 Büyükorhan Kaymakamlığına Balıkesir Kaymakam Adayı Yılmaz TORUK'un,
 Sarız Kaymakamlığına Adana Kaymakam Adayı İskender YÖNDEN'in

657 Sayılı Devlet memurları Kanununun 68/A-B, 76,92,93, ve 2451 sayılı Kanunun 2 inci maddesi ile bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde uyarınca naklen ve terfian atanmaları uygun görülmüştür.

• 14 Mart 2000 tarih ve 23993 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2000/266 sayılı karar ile;

1 inci derece kadrolu ve +76000 ek göstergeli Savunma Sanayii Müsteşarlığına Prof.Dr. Dursun Ali ERCAN'ın atanması, 657 sayılı Kanunun 74 üncü maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanunla eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

1. Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Şevket AYZAN'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.

MEVZUAT BÖLÜMÜ
1 OCAK 2000-31 MART 2000 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
28.12.1999	4496	Katma Bütçeli İdareler 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu	6.1.2000	23929 (Mükerrer)
28.12.2000	4495	1998 Mali Yılı Kesinhesap Kanunu	6.1.2000	23930 (Mükerrer)
28.12.2000	4497	1998 Mali Yılı Katma Bütçeli İdareler Kesinhesap Kanunu	6.1.2000	23931
4.2.2000	4516	Muhafazasına Lüzum Kalmayan Evrak ve Malzemenin Yok Edilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	6.2.2000	23956
1.2.2000	4517	Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınırötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun	6.2.2000	23956
23.2.2000	4534	Ateşli Silâhlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanunun Üç Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	27.2.2000	23977
23.2.2000	4535	Karayolları Trafik Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	27.2.2000	23977
24.2.2000	4536	Denizlerde ve Yurt Yüzeyinde Görülen Patlayıcı Madde ve Şüpheli Cisimlere Uygulanacak Esaslara İlişkin Kanun	27.2.2000	23977

29.2.1999	4539	Doğal Afet Bölgelerinde Afetten Kaynaklanan Hukuki Uyuşmazlıkların Çözümüne ve Bazı İşlemlerin Kolaylaştırılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabulü Hakkında Kanun	3.3.2000	23982
293.2000	4540	Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanununun Süresinin Uzatılmasına İlişkin Kanun	3.3.2000	23982
1.3.2000	4541	Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun Bazı Maddeleri ile Madalya ve Nişanlar Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	4.3.2000	23983
1.3.2000	4542	Seferberlik ve Savaş Hali Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	4.3.2000	23983
11.3.2000	4545	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Romanya Arasında Sosyal Güvenlik Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	12.3.2000	23991
11.3.2000	4546	Türkiye Cumhuriyeti ile Makedonya Cumhuriyeti Arasında Sosyal Güvenlik Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun	12.3.2000	23991
8.3.2000	4549	Bazı Kanunların Döner Sermayelere İlişkin Hükümlerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	12.3.2000	23991
8.3.2000	4550	Karayolları Trafik Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	12.3.2000	23991
23.3.2000	4551	Askeri Ceza Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	26.3.2000	24001

II. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER

İbrihi	Savısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Savı
8.12.1999	KHK/589	Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	17.1.2000	23936

III. TBMM KARARLARI

İbrihi	Savısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Savısı
3.2.2000	670	Türkiye Büyük Millet Meclisinin Çalışmalarına Ara Vermesine Dair TBMM Kararı	9.2.2000	23959

IV. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
6.12.1999	99/13783	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İki Ülke Vatandaşlarına İlave Kolaylıklar Tanınmasına İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasına Dair Karar	6.1.2000	23928
10.12.1999	99/13827	Türkiye Cumhuriyeti Genelkurmay Başkanlığı ile Kore Cumhuriyeti Milli Savunma Bakanlığı Arasında İmzalanan Askeri İşbirliği Anlaşması'nın Onaylanmasına İlişkin Karar	14.1.2000	23933
15.12.1999	99/13832	Türk Deniz Kuvvetleri Komutanlığı ile Almanya Federal Cumhuriyeti Federal Savunma Bakanlığı Arasında İmzalanan "Deniz Savunma Malzemelerinin Araştırma, Geliştirme, Üretim ve Tedariği ile Endüstriyel İşbirliği Alanlarında Teknik Anlaşma"nın Onaylanmasına Dair Karar	14.1.2000	23934
13.1.1999	2000/1	17 Ağustos 1999 Tarihinde Marmara Bölgesinde Meydana Gelen Deprem Sonrasında Yürütülen Yeniden İmar ve Rehabilitasyon Çalışmalarında Kullanılmak Üzere Japon Uluslararası İşbirliği Bankasından Sağlanan 23.6 Milyar Japon Yeni Tutarındaki Krediyeye İlişkin Nota ve Eki Müzakere Kayıtları ile Anlaşma'nın Onaylanmasına Dair Karar	18.1.2000	23937
27.12.1999	99/13903	Türkiye Cumhuriyeti Genelkurmay Başkanlığı ile Kore Cumhuriyeti Milli Savunma Bakanlığı Arasında İmzalanan Askeri Eğitim İşbirliği Anlaşması'nın Onaylanmasına Dair Karar	15.2.2000	23965
23.2.2000	2000/86	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Malta Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Uluslararası Uyuşturucu ve Psikotrop Madde Kaçakçılığı, Uluslararası Terörizm ve Organize Suçlarla Mücadelede İşbirliği Anlaşması'nın Onaylanmasına Dair Karar	23.2.2000	23973
3.2.2000	2000/137	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Fransa Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Savunma ve Askeri İşbirliğine Dair Çerçeve Anlaşması'nın Onaylanmasına Dair Karar	1.3.2000	23980
11.2.2000	2000/195	Ülkemizde Meydana Gelen Deprem Felaketi Dolayısıyla Belirli Bir Proje veya Ondan Bağımsız Olarak Satın Alınacak Belçika Menşeli Malların Finansmanı İçin Hükümetimiz ile Belçika Hükümeti Arasında İmzalanan Kredi Anlaşmaları ile Ek Mektupların Onaylanmasına İlişkin Karar	6.3.2000	23985

4.2.2000	2000/201	İspanya Hükümetinden Sağlanan 410 Milyon ABD Dolan Tutarındaki Kredinin 60 Milyon Dolarlık Kısımının Deprem Bölgesinin Yeniden Yapılanma Harcamalarında Kullanılmak Üzere Hükümetimiz ile Adı Geçen Ülke Arasında İmzalanan "Mutabakat Zaptı"nın Onaylanmasına İlişkin Karar	29.3.2000	24004
----------	----------	--	-----------	-------

V. MİLLETLERARASI SÖZLEŞMELER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
29.12.1999	99/13909	Uluslararası Çocuk Kaçırmanın Hukuki Veçhelerine Dair Sözleşme'nin Çekince ile Onaylanması Hakkında Milletlerarası Sözleşme	15.2.2000	23965
11.1.2000	2000/36	Motorlu Taşıtlar Zorunlu Mali Sorumluluk Sigortasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi'nin, Sözleşme'nin 2 nci Maddesinin 2 ve 3 Numaralı Fıkralarında Belirtilen Seçme Haklarını Kullanmak ve Sözleşme'nin 11 Sayılı Ekinde Yer Alan 1,6,8 ve 12 Sayılı Çekinceler Konulmak Suretiyle Onaylanması Hakkında Milletlerarası Sözleşme	15.2.2000	23966

VI. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
2.12.1999	99/13747	2486 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi, Bazı Kişiler Hakkındaki Maddi Hataların Düzeltilmesi ve Bazı Kişilerle İlgili Hükümlerin de İptaline Dair Bakanlar Kurulu Kararı	3.1.2000	23925
10.12.1999	99/13774	477 Kişiyeye Türk Vatandaşlığının Kayb Ettirilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	7.1.2000	23929
13.10.1999	99/13774	17 Ekim 1999 gün ve 23849 Sayılı Resmî Gazete'de Yayımlanan 13 Ekim 1999 Gün ve 99/13414 Sayılı "2000 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair" Bakanlar Kurulu Kararına İlişkin Ek Karar	14.1.2000	23933 (Mükerrer)
17.12.1999	99/13807	2977 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	18.1.2000	23937 (Mükerrer)
15.12.1999	99/13855	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	19.1.2000	23938 (Mükerrer)

5.1.2000	2000/3	657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ve Aynı Kanun'un Ek Geçici 9 uncu Maddesi Kapsamına Giren Kurumlardan Aylık Alanlara 1.1.2000 Tarihinden İtibaren Ne Miktarda Zam ve Tazminat Verileceğine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	21.1.2000	23940
13.1.2000	2000/68	Tabii Afet Nedeniyle Hayatını Kaybeden, Sakat Kalan ve Fiilen Oturduğu Konutları veya Kullandıkları İş Yerleri Hasar Görenlere Yapılacak Yardımlara Dair Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	5.2.2000	23955
13.1.2000	2000/9	Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan Belediyelere Yapılacak Yardımlara Dair Bakanlar Kurulu Kararı	8.2.2000	23958
13.1.1999	2000/67	Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan İl Özel İdarelerine Yapılacak Yardımlara Dair Bakanlar Kurulu Kararı	8.2.2000	23958
15.12.1999	99/13887	Geliştirme ve Destekleme Fonu Kurulması Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar	22.2.2000	23972
24.2.2000	2000/271	Muğla İli, Milas İlçesine Bağlı Çamiçi Belediyesi'nin Adının "Bafa" Olarak Değiştirilmesinin Tasdikine İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	22.3.2000	23997
1.2.2000	2000/197	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	28.3.2000	24003

VII. YÖNETMELİKLER

A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
10.12.1999	99/13799	Çeşitli Kanunlara Göre İstihdam Edilen Sözleşmeli Personelin Ücretlerinin Arttırılmasına İlişkin Karar'ın Yürürlüğe Konulması Hakkında Karar	6.1.2000	23928
17.1.2000	2000/4	Mal Bildiriminde Bulunulması Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	21.1.2000	23940
24.12.1999	2000/34	Türk Silahlı Kuvvetleri Sağlık Yeteneği Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	10.2.2000	23960

B. BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Silahlı Kuvvetler Askeri Liseler Yönetmeliğinin 6 ncı ve 7 nci Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	4.1.2000	23926
Bazı Askeri Hastanelerde Döner Sermayenin İşletilmesine ve Hizmetlerden Yararlanacaklara İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	12.1.2000	23931
Karayolları Trafik Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	12.1.2000	23932
İl Özel İdareleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri ve Belediyelerin Kurdukları Birlik, Müessese ve İşletmeler ile Bunlara Bağlı Döner Sermayeli Kuruluşlardaki Memurların Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik	2.2.2000	23952
Dernekler Biriminin Kuruluş, Görev, Yetki ve Çalışma Esasları ile Dernekler Kütüğünün Tesisi Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	2.2.2000	23952
Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Yönetmeliğinin 65 inci Maddesinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	5.2.2000	23955
T.C. Emekli Sandığına Aylık Bağlananlara Verilecek Tanıtım Kartları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	17.2.2000	23967
Emniyet Teşkilatında Görevli Memurların Nitelikleri ve Atanma Usulleri ile Görevde Yükselme Esaslarına Dair Yönetmelik	26.2.2000	23976
Belediye Arsaları Üzerinde Toplu Konut ve Kentsel Çevre Üretimi ve Kredilendirilmesine Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	29.2.2000	23979
Radyasyon Güvenliğine İlişkin Yönetmelik+A136	24.3.2000	23999

VIII. MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
26.2.2000	2000/202	Muğla İli Bodrum İlçesi Torba Köyünün, Bodrum Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	28.2.2000	23978
26.2.2000	2000/203	Artvin İli Yusufeli İlçesi Bahçeli (Kisparot) Köyüne Bağlı Arıklı (Kananet) Mahallesinin Bağlı Bulunduğu Köyden Ayrılarak Yusufeli Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müşterek Karar	28.2.2000	23978

26.2.2000	2000/204	Tokat İli Zile İlçesi Boztepe Bucağına Bağlı Kızılcıca Köyünün Yalinyazı Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müşterek Karar	28.2.2000	23978
26.2.2000	2000/205	Denizli İli Merkez İlçesine Bağlı Karakurt Köyü Sınırları İçerisinde Bulunan 1000 Evler Kısımının Denizli Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müşterek Karar	28.2.2000	23978
26.2.2000	2000/206	Trabzon İli Köprübaşı İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Arpalı Köyü ile Çaykara İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Ataköy Kasabası Arasında Bulunan İhtilafı Sahadaki İki İlçe Arası Sınırın Tespitine İlişkin Müşterek Karar	28.2.2000	23978
26.2.2000	2000/207	Ordu İli Gökçöy İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Düzyayla Kasabası ile Aybastı İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Alacalar Köyü Arasında Bulunan İhtilafı Sahadaki İki İlçe Arası Sınırın Tespitine İlişkin Müşterek Karar	28.2.2000	23978
26.2.2000	2000/208	Ordu İli İkizce İlçesine Bağlı Kurtluca, Kurtköy, Kocaman, Karlıtepe ve Ağcakale Köylerinin İkizce Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	28.2.2000	23978
26.2.2000	2000/209	Ordu İli Ünye İlçesine Bağlı Çatak Köyünün Halıcı, Düzpelit, Boras ve Dikmece Bağlılarının İkizce Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müşterek Karar	28.2.2000	23978
29.2.2000	2000/256	Niğde İli Çiftlik ilçesi Merkez Bucağına Bağlı Kitreli Belediyesi ile Altunhisar İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Çömlekçi Belediyesi Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırı İlişkin Müşterek Karar	13.2000	23980
29.2.2000	2000/257	İstanbul İli Kartal İlçesi Şamandıra Bucağına Bağlı Paşaköyü Köyü ile Pendik İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Kurtdoğmuş Köyü Arasında Kalan İhtilafı Sahadaki İki İlçe Arasındaki Sınırı İlişkin Müşterek Karar	1.3.2000	23980
29.2.2000	2000/258	Tokat İli Niksar İlçesine Bağlı Çimenözü Köyü Aydınlık Evler Bağlısının Niksar Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müşterek Karar	13.2000	23980
11.3.2000	2000/271	Trabzon İli Of ilçesine Bağlı Yukarı Kışlacık Köyünün Of Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına İlişkin Müşterek Karar	14.3.2000	23993
11.3.2000	2000/272	Giresun İli Dereli İlçesine Bağlı Bahçeli Köyünün Dereli Belediyesi Sınırları İçerisine Alınmasına Dair Müşterek Karar	14.3.2000	23993

11.3.2000 2000/273	Sinop İli Ayancık İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Gökçebel Köyünün, Buradan Ayrılarak Aynı İlin Erfelek İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması Dair Müşterek Karar	14.3.2000	23993
11.3.2000 2000/274	Niğde İli Merkez İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Uluğaç Köyü İle Çiftlik İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Özyurt Köyü Arasında Kalan İki İlçe Arası Sınırın Tespitine İlişkin Müşterek Karar	14.3.2000	23993

IX. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Merkezi Sınav Sonuçlarına Göre Personel İstihdamında Uygulamaları Gereken Hususlarla İlgili 2000/1 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	12.1.2000	23931

X. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu Esasları Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ (No:2000/1)	6.1.2000	23928
19.4.1990 Tarihli ve 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu ve Bu Kanuna Dayanılarak Hazırlanan	7.1.2000	23929
10.8.1990 Tarihli ve 90/748 Sayılı Yönetmelik Hükümleri Uyarınca Mal Bildiriminde Bulunulması ile İlgili Duyuru		
2000 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No:1)	7.1.2000	23930
Depremzedelere Yardım Hesaplarının İlk Üç Aylık Dönemine Ait Denetimi Sonunda Düzenlenen İnceleme Raporu	11.1.2000	23930
2000 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No:2)	14.1.2000	23933
2000 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No:3)	20.1.2000	23939
Mülki İdare Amirleri Atama, Değerlendirme ve Yerdeğiştirme Yönetmeliğinin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında Tebliğ (No:2000/1)	20.1.2000	23939
2000 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No:4)	27.1.2000	23946
Ocak 2000 Tarihinden İtibaren Kontrol Tabi Tutulacak Harp, Silah ve Mühimmat Listeleri Hakkında Tebliğ	1.2.2000	23951

2000 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı Ayrıntılı Harcama Programı) (Sıra No:5)	1.2.2000	23951
Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı, Alt ve Üst Yapı Hasarına Uğrayan Belediyelerin Yapmaları Gereken İşlemler Hakkında Tebliğ	10.2.2000	23960
Bursa İli Sınırları İçinde Huzur ve Güvenliğin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler Hakkında Tebliğ (No:2000/1)	6.3.2000	23985
2000 Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No:6)	10.3.2000	23989
İçel İli Hudutları Dahilinde Uçucu Maddelerin 0-18 Yaş Arasındaki Çocuklara Satışının Yasaklanmasına Dair Karar	15.3.2000	23994
2000 Mali Yılı Bütçe Uygulama Talimatı (Seri No:7) (Tedavi Yardımı)	20.3.2000	23995
2000 Yılı SSK İlaç Listesi ve Uygulama Talimatı (Seri No: 2000/1)	26.3.2000	24001
DÜZELTME: (4494 Sayılı 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu Eki Cetvel ile İlgili)	30.3.2000	24005
	27.3.2000	24002