

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 74

ARALIK 2002

SAYI: 437

İÇİNDEKİLER

Kayhan KAVAS	:“Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinin	
Dr. Sibel SEZER	Ardından.....	1
Doç.Dr.Namık Kemal ÖZTÜRK	: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş : İyi Yönetişim	27
Abdullah TEKBAŞ	: Türk Hukukunda Bakanlar Kurulu Kararları.....	39
Bayram COŞKUN	: Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar	81
Dr. Recep KIZILCIK	: Liberal Batı Demokrasilerinde Yerel Yönetimler : Ortak Eğilimler.....	105
Sabri BAŞKÖY	: Mülki Sınır Anlaşmazlıkları ve Değişikliklerinin Mera, Yaylak, Kışlak, Orman, Kadastro ve Asayiş Kavramı ve Tanımları İle İlişkisi.....	133
Yrd.Doç.Dr.M.Akif ÇUKURÇAYIR	: Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler.	157
Mustafa DÖNMEZ	: Devlet Memurlarının İzin Hakları.....	169
Ömer TORAMAN	: Osmanlı Taşra İdaresi: Klasik Dönem.....	191
Mehmet Niyazi TANILIR	: İnternetin Ulusötesi Suç Örgütleri Tarafından Kullanılması Ulusal/Uluslar Arası Güvenlik.....	201
Yrd.Doç.Dr.Selahattin KARAPINAR	: İspanya’da Yerel Örgütlenme : Yönetim Anlayışının Gelişimi	211
Ali KUYAKSİL	: Kabulünün 54. Yılında İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi	229
Dr. Sait AŞGIN	: Atatürkçü Düşünce Sistemi.....	249
HABERLER	: İçişleri Bakanlığında Haberler.....	261
MEVZUAT	: 1 Ekim 2002-31 Aralık 2002 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat.....	271
FİHRİST	: Türk İdare Dergisi’nin 434-437 nci Sayılarında Yayımlanan	277
Muallâ ERKUL	Yazılara İlişkin Fihrist.....	

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

“JOHANNESBURG DÜNYA SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA ZİRVESİ”NİN ARDINDAN¹

Kayhan KAVAS*
Dr. Sibel SEZER**

GİRİŞ

“Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi” 26 Ağustos - 4 Eylül 2002 tarihleri arasında Güney Afrika’nın Johannesburg Kentinde yapılmıştır.

Tüm dünyayı yakından ilgilendiren ve özellikle önümüzdeki yıllarda önemi çok daha iyi anlaşılacak” Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi”nde ülkemiz Cumhurbaşkanlığı başkanlığı’nda bir heyet tarafından temsil edilmiştir. Bu heyet içerisinde İçişleri Bakanlığı adına bu satırların yazarlarından biri de yer almıştır.

Bu makalenin amacı ülkemiz medyasında hakettiği yeri bulamayan ve bu nedenle de kamuoyunda meraklısı dışında pek kimsenin haberdar olmadığı bu önemli zirveyi tanıtmak ve de özellikle konunun Bakanlığımızı ilgilendiren yönlerini okuyucuları ile paylaşmaktır. Dünya medyasında ise, Zirve ile ilgili haber ve yorumlar hem yazılı hem görsel basında yoğun bir ilgi çekmiş ve uzun bir süre gündemde kalmıştır. Bu konuda dünya basınında çıkan binlerce yazı sayesinde pek çok ülkede Zirve çok ciddi bir gündem maddesi oluşturmuştur.

Bu yazıda, Zirve ile ilgili genel bilgiler verildikten sonra, toplantılarda yaşanan deneyimler paylaşılacaktır. Johannesburg Zirvesi kendiliğinden tek başına anlam ifade eden bir toplantı değildir; 1992 yılından beri devam etmekte olan sürecin ulaştığı bir noktadır. Ancak, 2002 yılında gerçekleştirilen bu toplantı sürdürülebilir kalkınmayı dünyanın önemli bir gündem maddesi yapmak çabalarında kesinlikle bir son da değildir. Süreç devam edecektir. Önemli olan gerek tüm dünya gerekse ülkemiz açısından büyük önem arzeden bu süreci yakından izlemek, olan bitenin farkında olmak, hatta -başarılabilirse-

¹ Bu yazı, Çevre Bakanlığı Dış İlişkiler Dairesi ile Ulusal Çevre ve Kalkınma Programının desteği ve katkıları ile hazırlanmıştır.

* İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü.

** Ulusal Çevre ve Kalkınma Programı Yöneticisi.

sürecin yönlendiricileri arasında yer alabilmektir. Her ne kadar Birleşmiş Milletler tarafından ilk Çevre Konferansı 1972 yılında yapılmış olsa da, 1992 yılı sürdürülebilir kalkınma açısından bir dönüm noktası olarak kabul edilebilir. 1992 yılında Rio de Jenerio'da düzenlenen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı amaçları ve katılım açısından Birleşmiş Milletler Konferansları arasında önemli bir yer tutmaktadır.

1992 Rio Konferansı'nı çevresel sorunların masaya yatırıldığı ilk toplantı olan 1972 Stockholm Konferansı'ndan ayıran en belirgin özellik, Rio'da Stockholm'ün aksine sivil toplumun geniş düzeyde katılımının sağlanmış olmasıdır. Stockholm Konferansı sadece hükümet ve devlet düzeyinde gerçekleşirken, Rio Konferansı'nda devletin yanı sıra iş dünyası temsilcilerinden sivil toplum kuruluşlarına, bilim dünyasından basın mensuplarına kadar onbirlerce katılımcı yer almıştır. Bu da Rio Konferansı'nın anlamını ve alınan kararların uygulanmasının önemini arttırmaktadır. Hatta Konferans'ın kapanışında, Zirve insanlık için 'tarihi bir an' olarak tanımlanmıştır. 1992 Rio Konferansı, insan hakları, nüfus, sosyal gelişme, kadınlar ve yerleşimlerle ilgili kendinden sonra yapılan tüm Birleşmiş Milletler toplantılarını etkilemiştir.

1992 Rio Konferansı'nda Birleşmiş Milletler, hükümetlerin "kalkınma sorunu" üzerinde tekrar düşünmesini ve doğal kaynakların tüketimi ile kirliliğin önlenmesi için ortak politikalar üretmelerini amaçlamıştır. Konferans'ta verilen "gerekli değişikliklerin ancak alışkanlık ve davranışlarımızın değişmesiyle gerçekleşebileceği" şeklindeki mesajı, dünyanın karşı karşıya bulunduğu sorunun ciddiyetini yansıtmakta, yoksulluğun yanında gelişmiş ülkelerdeki aşırı tüketimin de çevre üzerinde olumsuz etkileri olduğunu vurgulamaktadır.

Hükümetler Rio Konferansı'nda, ancak çevre ve kalkınma arasındaki dengeyi gözetilmesiyle gelecekte temel gereksinimlerin, herkes için daha iyi standartların, daha korunmuş bir ekosistem ve daha güvenli bir geleceğin sağlanabileceği konusunda anlaşmışlardır. Yıllar boyunca sadece üst düzeyde alınan kararlarla yürütülen politikaların uygulayıcılar tarafından sahiplenilmediği görüldüğünden, gerek karar alma mekanizmasında, gerekse uygulamada katılımcılığa önem verilmiştir.

Rio Konferansı'na 108'i devlet ve hükümet başkanı düzeyinde olmak üzere 179 ülke katılım sağlamış, hükümetlerin geleneksel kalkınma anlayışını değiştirmeyi amaçlayan üç önemli anlaşma çıkmıştır. Bunlar, sürdürülebilir kalkınmanın her aşamasını kapsayan bir eylem planı olan *Gündem 21*, devletlerin hak ve yükümlülüklerini belirleyen bir dizi ilkeyi içeren *Rio Bildirisi* ve küresel ölçekte sürdürülebilir orman yönetimini amaçlayan *Orman Prensipleri Ra-*

poru'dur. Bunlara ek olarak, *Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi* ve *Birleşmiş Milletler Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi* de imzaya açılmıştır. Ayrıca, Birleşmiş Milletler Çölleşmeyle Mücadele Sözleşmesi de bu kapsamda çıkmıştır. Türkiye, Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi ile Çölleşmeyle Mücadele Sözleşmelerine taraftır. İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesini ise imzalamış ve Meclis tarafından onaylanması beklenmektedir.

Rio Konferansı'nın etkileri dünya çapında düşünüldüğünden de fazla olmuş, yeni bir dönemin başlangıcı olarak algılanmıştır. Konferans çıktılarında alınan kararlar genel anlamda "Sürdürülebilir Kalkınma"yı gerçekleştirebilecek araçların tespit edilerek ülkelerin gündemlerine sunulması olarak anlaşılabilir. Ancak bu anlamda alınan kararların kolaylıkla uygulamaya konabileceğini düşünmek fazla iyimserlik olur. Zira yılların alışkanlıklarını ve düşünce kalıplarını değiştirmeyi hedefleyen bir hareketin herşeyden önce sabırla ve ısrarla uzun ince bir yolu katetmesinin gerekliliği açıktır.

Bunun farkında olan Birleşmiş Milletler Rio'nun hemen ardından Konferansta alınan kararların uygulanmasının izlenmesi için her yıl düzenli olarak "Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu" toplantıları düzenleyerek gelişmeleri yakından izlemiştir. 1997 yılında da Rio Konferansı sonrası gelişmelerin değerlendirildiği Rio+5 Konferansı toplanmıştır.

Rio Konferansı çıktılarının ülkemiz açısından en önemli sonucu Yerel Gündem 21 uygulamaları olmuştur.¹ Katılımcılığı sağlamanın en önemli araçlarından biri olan Yerel Gündem 21 bugün ülkemizin 48 merkezinde uygulanmaktadır. Ve birleşmiş Milletlerce dünyadaki "en iyi örneklerden" biri olarak seçilmiştir.

On yıllık bir uygulamadan sonra Johannesburg'daki zirve büyük bir önem taşımaktadır. Dolayısıyla, Birleşmiş Milletler ve üye ülkeler bu zirveye titizlikle hazırlanmışlardır.

DÜNYA SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA ZİRVESİ HAZIRLIK SÜRECİ

Hükümetlerin ve diğer temel grupların Sürdürülebilir Kalkınmanın zorluklarına karşı güçlerini birleştirebilmelerini sağlamak amacıyla, hazırlıklar ulusal, alt-bölgesel ve bölgesel düzeyden küresel düzeye doğru yapılmıştır. Johan-

¹ A. Asım ARAR, Yerel Gündem 21, T.C. Dışişleri Bakanlığı, **Uluslararası Ekonomik Sorun-lar**, Sayı 6, Ağustos 2002, s.14.

nesburg’da her düzeyde tartışılacak başlıklar da hükümetler ve temel grupları içeren katılımcı bir süreçle belirlenmiştir. Uluslararası hazırlık sürecinde dört Hazırlık Toplantısı düzenlenmiştir. Bölgesel Toplantılar 2001 yılının sonunda, küresel hazırlık toplantıları ise 2002 yılının Haziran ayında tamamlanmıştır.

1. Bölgesel Hazırlık Süreci

Dünyanın tümünü kapsayan beş bölgede hükümetlerarası alt-bölgesel ve bölgesel toplantılar 2001 yılı sonlarında gerçekleştirilmiştir. Gerçekleşen bölgesel toplantılar şunlardır:

- Avrupa Ekonomik Komisyonu Bölgesel Bakanlar Toplantısı, Cenevre, 24-25 Eylül 2001.
- Afrika Hazırlık Konferansı, Nairobi, 18 Ekim 2001.
- Latin Amerika ve Karayipler Bölgesel Hazırlık Konferansı, Rio de Janerio, 23-24 Ekim 2001.
- Arap Ülkeleri Kalkınma, Planlama ve Çevre Bakanları Toplantısı, Kahire, 24 Ekim 2001.
- Asya Pasifik Üst Düzey Bölgesel Toplantı, Phnom Penh, 27-29 Kasım 2001.

Bu bölgesel hazırlık toplantılarında sürdürülebilir kalkınma konusunda toplumların önündeki zorluklar, engeller ve fırsatlar değerlendirilmiş, geçmiş on yıl gözden geçirilerek ileriki dönemler için yeni öneriler sunulmuştur. Bölgesel hazırlık toplantıları aşağıdaki işlevleri üstlenmiştir:

- Ulusal raporlar ve ülke profillerini kullanarak sürecin bölgesel değerlendirilmesini yapmak,
- Temel toplumsal gruplar ve ortaklar arasında etkileşim ve diyalog sağlamak,
- Ülkelerin tecrübelerini paylaşması ve Zirve’ye daha iyi hazırlanabilmesi için ortam yaratmak.

II. Ulusal Hazırlık Süreci

Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Ulusal hazırlıkları, 2002 yılı başından itibaren hızlandırılmıştır. Ulusal hazırlıklar, Çevre Bakanlığı’nın eşgüdümünde Çevre Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, D.P.T. Müsteşarlığı, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ve Ulusal Çevre ve Kalkınma Programı’nın temsil edildiği *Koordinasyon Grubu* tarafından yürütülmüştür. Koordinasyon Grubu’nun misyonu, hazırlık çalışmalarını

izlemek ve tüm grupların süreç içinde kendini ifade edebileceği platformlar yaratmaktır.

Ulusal Hazırlıklar Kapsamında Düzenlenen Toplantılar

Sivil Toplum Kuruluşları Forumu (13 Ocak 2002)

Türkiye'nin ulusal hazırlık sürecinin ilk geniş katılımlı toplantısı, 13 Ocak 2002 tarihinde **Habitat ve Gündem 21 Gençlik Derneği** ile **Heinrich Böll Vakfı** tarafından düzenlenen **Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi (Rio+10) Sivil Toplum Kuruluşları Forumu** olmuştur. "Rio+10 Süreci", "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Uygulanması", "Küresel Rio+10 Hazırlıkları" ve "Türkiye'de Ulusal Gündem 21 ve Rio+10 Ulusal Hazırlık Süreci" başlıklarıyla sunuşların yapıldığı bu toplantıda, Sivil Toplum Kuruluşları, Çalışma Toplantılarına da katılmışlardır. *Yönetişim, Özel Sektör ve Sürdürülebilir Kalkınma, Fakirlik ve Sürdürülebilir Kalkınma, Sürdürülebilir Kalkınma İçin Bilgi Veri Tabanı Sistemlerinin ve Teknolojilerinin Kullanılması, Afet Yönetimi ve Çevre* başlıklarıyla yapılan bu Çalışma Toplantıları sırasında Sivil Toplum Kuruluşları, Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi'nde Türkiye'nin sunacağı raporda yer alması gerekli konulara ilişkin görüşlerini ortaya çıkarmışlardır.

Bu toplantıda ayrıca sürece katılmasının yararlı olduğu düşünülen ve temalarda koordinatör kuruluş olarak önerilen sivil toplum kuruluşu adları katılımcı sivil toplum kuruluşlarından istenmiş, böylece sürece bu kuruluşların da dahil edilmesi için girişimde bulunulmuştur.

Kamu Kuruluşları Ulusal Hazırlık Toplantısı (21 Ocak 2002)

Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi ulusal hazırlık çalışmalarına ilişkin ikinci toplantı, 21 Ocak 2002 tarihinde yapılmıştır. Kamu kuruluşu temsilcilerinin biraraya geldiği bu toplantıda da, Çevre Bakanlığı *Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi ve Ulusal Hazırlıklar* konulu, D.P.T. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda 'Sürdürülebilir Kalkınma' konulu, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı 'Yerel Gündem 21 Programı-En İyi Uygulamalara Bir Örnek' konulu sunuşlar yapmışlardır. Kamu kuruluşlarına Zirve Hazırlık Süreci ile ilgili bir bilgilendirme toplantısı niteliği taşıyan söz konusu toplantıda, kamu kuruluşlarını sürece katmaya yönelik somut bir adım olmuştur. Bu toplantıda ilgili kamu kuruluşlarına ulusal hazırlık süreci ve metodolojiyle ilgili bilgi verilmiş, konuyla ilgili olarak bu kuruluşların da görüş ve önerileri alınmıştır.

Ulusal Hazırlık Bilgilendirme Toplantısı (27 Şubat 2002)

Türkiye'nin ulusal hazırlık süreci, 27 Şubat 2002 tarihinde Ankara'da Çevre Bakanlığı'nın ev sahipliğinde düzenlenen **Ulusal Hazırlık Bilgilendirme**

Toplantısı ile hız kazanmıştır. Kamu kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, bilim ve teknoloji çevreleri, ticaret ve sanayi, işçi ve sendikalar, tarım, gençlik ve basın temsilcileri, ayrıca uluslararası gözlemciler toplantıda yer almışlardır.

Çevre Bakanlığı, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, Dışişleri Bakanlığı, D.P.T. Müsteşarlığı ve İçişleri Bakanlığı temsilcilerinin konuşma ve sunuşlar yaptığı toplantıda, ilgili tarafların ulusal ve uluslararası süreç hakkında bilgilendirilmesi ve bundan sonraki ulusal hazırlık sürecine katkılarının belirlenmesi amaçlanmıştır. Sözkonusu toplantı, Türkiye’de bulunan temel toplumsal grupları bir araya getirmesi, Türkiye’deki sürdürülebilir kalkınma çabaları üzerinde tartışma platformları yaratması, taraflar arasında diyalog kurulmasına önayak olması ve Türkiye’nin Johannesburg Zirvesi Ulusal hazırlıklarının kamuoyuna duyurulması açısından önemli olmuştur.

Ulusal Hazırlıkların 2. Kamu Bilgilendirme Toplantısı (29 Mart 2002)

Çevre Bakanlığı Dış İlişkiler Daire Başkanlığı, 29 Mart 2002 tarihinde Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi’ne yönelik Türkiye’nin ulusal hazırlık çalışmaları ile ilgili kamu kuruluşları için bir bilgilendirme toplantısı düzenlemiştir. Bu toplantıda, Zirve uluslararası hazırlıkları, uluslararası gündem ve Türkiye’nin sürmekte olan hazırlıkları ile ilgili detaylı bilgi verilmiştir. Toplantıdan sonra kısa bir tartışma bölümü yer almış, kamu temsilcileri konu ile ilgili görüş ve önerilerini paylaşmışlardır.

Türkiye Ulusal Raporu Değerlendirme Toplantısı (16 Temmuz 2002)

16 Temmuz 2002 tarihinde Çevre Bakanlığı tarafından kamu kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve akademiden tüm paydaşların çağrılı olduğu bir toplantı düzenlenmiş ve Ulusal rapor tüm ilgili grupların görüşlerine açılmıştır. Yazılı görüşlerin toplandığı bu toplantı sonrasında da tüm görüşler toplanmış, Ulusal rapor bu görüşler ışığında revize edilmiştir.

Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Bilgilendirme Toplantısı (22 Ekim 2002)

Çevre Bakanlığı’nın Zirve’yi takiben yaptığı bu ulusal toplantının amacı, Zirve’nin tamamlanması üzerine kamu kurum ve kuruluşlarını, özel sektörü, sivil toplum kuruluşlarını, belediyeleri, akademisyenleri ve ilgi gösteren tüm paydaşları Zirve’nin çıktılarını üzerine bilgilendirilmesidir. 300’ün üzerinde kişi ve kuruluşun davetli olduğu toplantıya, 400 kadar kişi gelmiştir. Toplantıda, Zirve’ye katılan Türk heyetinin üyeleri deneyimlerini de izleyicilere ak-

tarmışlardır. Ayrıca, Zirve çıktıları değerlendirilerek bundan sonra nasıl çalışmalar yapılabileceği ve hangi ortaklıklar kurulabileceği üzerine de bilgilendirme yapılmıştır. Bu bağlamda, ilgili kişilere Zirve kapsamında oluşan 250 civarında uluslararası ve bölgesel ortaklıklar hakkında dokümanlar dağıtılmıştır.

Ulusal hazırlıklarda katkı sağlayan paydaşlar, sürdürülebilir kalkınmanın her aşamasını etkilemekte ve sürdürülebilir kalkınma sürecinden etkilenmekte olan *kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör, bilim çevreleri ve basın temsilcileridir*. Bu nedenle ulusal hazırlık sürecinin tüm bu grupların kendini ifade edebildiği bir süreç olmasına dikkat edilmiş, Ulusal Rapor tüm katılımcıların katkıları ışığında hazırlanmıştır.

Ulusal Rapor, 1992 Rio Konferansı'ndan sonraki dönemde Türkiye'nin sürdürülebilir kalkınma bakış açısıyla bir değerlendirmesini yaparak ilerisi için öneriler sunmaktadır. Sözkonusu rapor, Türkiye'nin ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeyde verdiği taahhütleri ve yükümlülüklerini değerlendirerek, sürdürülebilir kalkınmadaki başarılarını ve geliştirmesi gereken yönlerini belirlemektedir.

Türkiye'nin ulusal raporu altı temadan oluşmaktadır. Bu altı tema için belirlenen koordinatör kuruluşların eşgüdümünde paralel olarak yürütülen görüşme ve çalıştaylarda, geniş katılımlı bir süreç içerisinde dile getirilen görüşler Ulusal Rapor'un altyapısını oluşturmaktadır. Ulusal Rapor'a ek olarak, altı tema ile ilgili Türkiye'de on yıl içerisinde ortaya çıkan 26 adet proje, hazırlanan bir "En İyi Uygulama" dosyası içinde Johannesburg Zirvesi katılımcılarına duyurulmuştur.

Yöntem

İlk aşamada, Ulusal öncelikler ve uluslararası gündem değerlendirilerek ulusal raporda yer alacak altı tema seçilmiştir. Bu temaların çalışma grupları bünyesinde incelenebilmesinde koordinasyonu sağlamak üzere sivil toplum kuruluşları ve araştırma merkezleri arasından altı ayrı kuruluş belirlenmiştir. Seçilen altı tema ve koordinasyondan sorumlu kuruluşlar şunlardır:

- Yönetişim ve Sürdürülebilir Kalkınma (*IULA-EMME*)
- Yoksullukla Mücadele ve Sürdürülebilir Kalkınma (*TESEV*)
- Sürdürülebilir Kalkınmada İş Dünyası ve Sanayi (*ÇEVKO*)
- Sürdürülebilir Kalkınma İçin Bilgi ve İletişim (*TÜBİTAK-MAM*)

- Biyolojik Çeşitliliğin Korunması ve Sürdürülebilir Kalkınma (*TÜDAV*)
- İklim Değişikliği ve Sürdürülebilir Kalkınma (*TTGV*)

Ayrıca, ulusal raporun içinde birer kutu içinde yer almak üzere Bölgesel Denizler ve AB Uyum Süreci konuları da sürdürülebilir kalkınma perspektifi ile ele alınmıştır.

Ulusal Rapor'un hazırlanma sürecinde en çok üzerinde durulan husus, raporun farklı paydaşların katkısıyla oluşturulmasıdır. Rapor üç aşamada hazırlanmıştır. Öncelikle, her altı tema için, yapılan görüşmeler doğrultusunda bir Tartışma Belgesi hazırlanmıştır. Daha sonra bu belgeler, Nisan ve Mayıs aylarında düzenlenen çalıştaylarda, katılımcı bir süreç içerisinde Taslak Rapor haline dönüştürülmüştür. Taslak Raporlar, Çevre Bakanlığı'nın ve koordinatör kuruluşların Internet sitelerinde duyurularak gelen yorumlar ve görüşlerle olgunlaştırılmıştır. Altı temanın sentezini yansıtan Ulusal Rapor, Temmuz ayında düzenlenen geniş katılımlı toplantıyla son şeklini almış ve İngilizce'ye çevrilerek Johannesburg'a gönderilmiştir. Ulusal hazırlıklara süreç boyunca kamudan 71, sivil toplumdan 81, yerel yönetimlerden 38, akademi/bilim kuruluşlarından 18 ve diğer kuruluşlardan 32 kuruluş katılım ve katkı sağlamıştır. Ayrıca süreç içinde etkin iletişimi sağlayabilmek için bir e- posta haber grubu kurulmuş, haber ve duyurular bu ortamda paylaşılmıştır.

Aynı şekilde, sürece dahil olan tüm kurum ve kuruluşlardan belirli ölçütleri karşılayan "En İyi Uygulama" önerileri istenmiş, seçilen En İyi Uygulamalar birer broşür halinde basılarak "En İyi Uygulama Dosyaları" hazırlanmıştır. Bunun yanında uluslararası ölçekte tanıtım için de sözkonusu projeler Internet aracılığıyla yurtdışında tanıtılmıştır.

Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nin ulusal ölçekteki yansımalarının değerlendirilmesi ve bundan sonrası için planların oluşturulabilmesi için Zirve sonrasında da geniş katılımlı ulusal toplantılar ve çalışma grubu toplantıları düzenlenmeye başlanmıştır.

Türkiye'nin Zirve'ye sunmuş olduğu Ulusal Rapor, 1992 Rio Zirvesi'nden on yıl sonra 2002 yılında ülkemizin sürdürülebilir kalkınma bakış açısıyla bir değerlendirmesini yapmaktadır. Rapor katılımcı bir süreçte hazırlanmış olup, Türkiye'nin şu anki sosyal, ekonomik ve çevresel durumunu altı tema çerçevesinde değerlendirmektedir. Bu altı tema şunlardır:

- İklim Değişikliği ve Sürdürülebilir Kalkınma
- Biyolojik Çeşitliliğin Korunması ve Sürdürülebilir Kalkınma

- Sürdürülebilir Kalkınma İçin Yönetişim
- Yoksullukla Mücadele ve Sürdürülebilir Kalkınma
- Sürdürülebilir Kalkınma'da İş Dünyası ve Sanayi
- Sürdürülebilir Kalkınma İçin Bilgi ve İletişim

Ulusal Rapor, *Giriş* bölümünde Sürdürülebilir Kalkınma kavramının bir değerlendirmesini yaparak Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi ulusal hazırlıkları ile ilgili bilgi vermektedir. *Genel Bakış* bölümünde son on yıldaki ekonomik gelişmeler, AB adaylık süreci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Sürdürülebilir Kalkınma konuları incelenmiştir.

İklim Değişikliği ve Sürdürülebilir Kalkınma bölümünde Türkiye'de enerji, enerji verimliliği, yenilenebilir enerji kaynakları, sera gazı salımları, kapasite geliştirme ve politikalar üzerinde durulmuş, mevcut durum analizi yanında öneriler de yer almıştır. *Biyolojik Çeşitlilik ve Sürdürülebilir Kalkınma* bölümünde Türkiye'nin biyolojik çeşitliliği ve ekosistemleri, koruma proje/stratejileri ve öneriler üzerinde durulmuştur. Sürdürülebilir Kalkınmanın en kilit kavramlarından olan *Yönetişim*, Ulusal Rapor'un da temaları arasında yer almıştır. Son on yıl içinde Türkiye'de şeffaflık, hesap verebilirlik, toplumsal katılım, yerindenlik gibi kavramların incelendiği bu bölümde, ayrıca İyi Yönetişim konusunda kamu, sivil toplum ve basının bilgilendirilmesi, etkin bir performans değerlendirme sisteminin kurulması ve Sürdürülebilir Kalkınma Gözlemevi kurulması gibi öneriler sunulmuştur. Yine Zirve'nin en çok tartışılan konuları arasında yer alan *Yoksullukla Mücadele*, sürdürülebilir kalkınmanın vazgeçilmez bir unsuru olarak Ulusal Rapor'un altıncı bölümünü oluşturmaktadır. Yoksulluk-çevre etkileşimi, Kırsal Yoksulluk-Tarım ve Gecekondu sorununun detaylı olarak incelendiği bu bölüm, şeffaflığın artırılması, kısa vadeli politikalar yerine istikrarlı ve uzun vadeli politikalara yönelmesi gibi önerilerle sona ermektedir. Sürdürülebilir Kalkınmayı sağlayacak paydaşların en etkililerinden olan *İş Dünyası ve Sanayi* raporun yedinci bölümünü oluşturmaktadır. İş dünyasının sürdürülebilir kalkınmaya bakışının, küreselleşmenin etkilerinin, sektörel yaklaşımların, atık ve çevre yönetimi sistemlerinin, kurumsal yapının, şirket sorumluluğu kavramının incelendiği bu bölümde ayrıca iş dünyasının önündeki fırsat ve engeller değerlendirilerek öneriler sunulmuştur. Raporun son bölümü, Bilgi ve İletişim Teknolojileri'ne ayrılmıştır. Bu bölümde, tüm diğer tematik başlıklarda bilgi ve iletişimin yeri, eğitim, çevresel verinin depolanması ve kullanımı, bilgi toplumu olma gibi konular incelenerek öncelikli alanlar belirlenmiş, bu alanlarda kurumsal, idari, teknik eyleme geçilmesi önerileri yapılmıştır.

“En İyi Uygulamalar”

Sürdürülebilir kalkınmaya olumlu etki yapan, Türkiye çapında kamu, sivil toplum kuruluşları, akademi, özel sektör tarafından son on yıl içinde gerçekleştirilmiş projeler “En İyi Uygulama” dokümanları olarak birer broşür halinde basılarak Zirve’de sunulmuştur. 26 adet “En İyi Uygulama”, Ulusal Rapor’un altı tematik başlığı altında belirlenmiştir.

Zirve’de Dağıtılan “En İyi Uygulamalar” Listesi

Yönetişim

1. “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması” Projesi
2. Ordu İli Mesudiye İlçesi Çavdar ve Yöresi Köyleri “Köykent” Projesi
3. “Güneydoğu Anadolu Bölgesi Gençlik Sosyal Gelişim Programı”
4. “Türk Medeni Kanununun Cinslerarası Eşitlik Temelinde Katılımcı Bir Süreçte Değiştirilmesi”
5. “Yerel Yönetimler Bilgi Tabanı” Projesi

Yoksulluk

6. Doğu Anadolu Su Havzası Rehabilitasyon Projesi
7. Sulama Yönetimi ve Yatırımlarında Katılımcı Özelleştirme Projesi
8. Macahel (Camili) Doğal Varlıkları Koruma Amaçlı Kırsal Kalkınma Projesi
9. Çok Amaçlı Toplum Merkezleri (ÇATOM)
10. Van- Bahçesaray Ceviz Koruma ve Geliştirme Projesi
11. Türkiye’nin Soğanlı Bitkileri Üretim Projesi
12. “Çocuk İşgücünün En Kötü Biçimlerinin İzmir’de Seçilen Sınai Meslek Dallarında 2003 yılı itibarıyla Sona Erdirilmesi” Pilot Projesi

İş Dünyası ve Sanayi

13. GAP – Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri
14. Ulusal Geri Kazanım ve Katı Atık Yönetimi Sistemlerinin Geliştirilmesi
15. “Ozon Tabakasını İncelten Maddelerin (OTİM) Kullanımının Giderilmesi” Projesi
16. Otomotiv Sanayii Otomobil Egzoz Emisyon Standartları Uyum Programı

Bilgi ve İletişim

17. Televizyon Yoluyla Yaygın Çiftçi Eğitimi Projesi (Yayçep)
18. TBMM TV ve Internet

Biyolojik Çeşitliliğin Korunması

19. “Akdeniz Fokunun Türkiye’de Korunması Programı / Foça ve Batı İçel Projeleri
20. Gökçeada Deniz Parkı
21. Akbaba Projesi
22. Endemik Van Gölü İnci Kefali Balıkçılığının Yönetilmesinde Sürdürülebilir Verimliliğin Sağlanması
23. “Bitki Genetik Çeşitliliğinin Yerinde Korunması” Projesi
24. Türk Boğazlarından Tehlikeli Madde Geçişinin Denetlenip, Sınırlanması ve Alternatif Geliştirilerek Önlenmesi

İklim Değişikliği

25. Yenilenebilir Enerji Kaynaklarının Desteklenmesi: Kırşehir’de Jeotermal Merkezi Isıtma Sistemi
26. Sanayi Sektöründe Enerji Tasarrufu Bilinci ve Altyapısının Geliştirilmesi Girişimi: Ulusal Enerji Tasarrufu Merkezi

En iyi uygulamalar listesine baktığımızda Bakanlığımızın doğrudan veya dolaylı olarak içerisinde bulunduğu beş adet proje (1, 2, 5, 10, 25) olduğu görülmektedir.

Yazımızın başında da belirttiğimiz gibi, Zirve 26 Ağustos tarihinde başlamıştır. Toplantıların merkezi Johannesburg’daki kongre merkezi olmuş, beş katlı bu merkezde çok sayıda eş zamanlı toplantı yapılmıştır. Uygulama Planı’nın müzakereleri birinci kattaki Viyana Oturumunda gerçekleşmiştir. Bu müzakerelere Birleşmiş Milletlere üye tüm ülkeler katılmış, sivil toplum kuruluşları ise ancak gözlemci sıfatı ile toplantıları izlemişlerdir. Binanın beşinci katındaki altı-yedi bin kişinin katılabileceği büyük salonda çok geniş katılımlı toplantılar gerçekleşmiştir. Bu binanın en alt katında bine yakın gazetecinin aynı anda çalışabileceği büyük bir basın merkezi de toplantı boyunca hizmet vermiştir.

Uluslararası medya Zirve’ye hem görsel hem de basılı yayınlarında büyük yer ayırmıştır. Hem canlı yayınlar yapılmış, hem de değerlendirme-tartışma

programları düzenlenmiştir. Ayrıca, Zirve'ye katılan devlet ve hükümet başkanlarıyla canlı mülakatlar da gerçekleştirilmiştir.

Bu merkez binanın dışında da daha birçok mekânda farklı başlıklar altında toplantılar yapılmıştır. Su Forumu, büyük kubbeli bir binada, yerel yönetimler Zirvesi ise Johannesburg'un en tanınmış otellerinden birisinde düzenlenmiştir.

Zirve süresince, resmi toplantılar yanında pek çok yan etkinlik ve toplantı da düzenlenmiştir. Bu kapsamdaki en yoğun ve renkli yan etkinlikler arasında, Ubuntu Köyü'nde yapılan "Ubuntu Fuarı" yer almaktadır. Uluslararası Doğa Koruma Birliği (IUCN) ise birkaç katlı bir binada doğa koruma ve biyolojik çeşitlilik hakkında pek çok toplantı ve etkinliği iki hafta boyunca sürdürmüştür.

Sivil Toplum Kuruluşları Forumu şehrin dışında gerçekleşmiştir. Pek çok etkinliğin yer aldığı ayrı bir mekânda yapılan bu forum, büyük ilgi görmüştür. Sivil toplum kuruluşları hem bütün etkinlikleri izlemişler hem de kendi aralarında bir araya gelip değerlendirmeler yaparak, ortaklıklar kurmuşlardır.

Sürdürülebilir kalkınma konusunda tüm dünyada ülkeler, sivil toplum kuruluşları, şirketler ve uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan çalışmalar ve en iyi uygulama örnekleri Ubuntu fuarında sergilenmiştir. Fuar kapsamında 200 stand kurulmuş, bu standlarda 24 ülke, BM kuruluşları, uluslararası kalkınma ajansları, uluslararası kuruluşlar ve firmaların tanıtımları yapılarak projeleri sergilenmiştir. Türkiye de, bu fuarda Çevre Bakanlığı ve IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği-Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı) tarafından hazırlanan standlar ile yer almıştır. IULA-EMME standında, Türkiye'nin Yerel Gündem 21 uygulamaları tanıtılırken, Çevre Bakanlığı standında sürdürülebilir kalkınmayı destekleyen "En İyi Uygulamalar", "Sürdürülebilir Kalkınma Ulusal Raporu" sunulmuş ve Türkiye'nin kültürel/turistik tanıtımı yapılmıştır. Ülkemizin standı, başta Cumhurbaşkanı Sn. Ahmet Necdet Sezer olmak üzere pek çok kişi tarafından ziyaret edilmiştir. Burada sergilenen Ulusal Rapor ve En İyi Uygulamalar dosyaları da büyük ilgi görmüştür.

Fuar süresi boyunca çeşitli sinevizyon gösterileri, kültürel etkinlikler ve el sanatları ürünleri aracılığıyla ülke tanıtımları yapılmış, Bilim ve Teknoloji Forumu toplanmış ve tematik söyleşiler ile sürdürülebilir kalkınma deneyimleri paylaşılmıştır. Ayrıca, sürdürülebilir kalkınmayı hedefleyen Rio Sözleşmeleri de ortak bir standda yer almış ve ortak eylem mesajı vermiştir. Bu fuar aracılığıyla, resmi toplantılardan ayrı olarak, sürdürülebilir kalkınmanın farklı boyutları kalkınmanın farklı tarafları tarafından tartışılmış ve bu kapsamdaki iyi örnekler sergilenmiştir.

YEREL YÖNETİMLER FORUMU

Resmi etkinlikler arasında önemli bir yer tutan Yerel Yönetimler Forumu'nda pek çok ülkenin yerel yönetimleri temsil edilmiştir. Yerel yönetimleri ilgilendiren bu toplantı ayrı bir merkezde üç gün boyunca devam etmiş, Türkiye'den gelen Valilerimiz ve Belediye Başkanlarımız da bu toplantıları başından sonuna kadar izleyerek katkıda bulunmuşlardır.

Toplantılara tüm dünyada 700 üzerinde üst düzey yerel yönetici katılmıştır.

Yerel yönetimler Forumu olarak da adlandırılan bu toplantıların açılışında “Yerel Harekât Dünyayı Sürüklüyor” adlı bir belge tartışılarak Rio'dan bu yana geçen sürede yerel yönetimlerin ve Gündem 21'lerin durumu değerlendirilmiş, Gündem 21'lerin uygulanmasında yerel yönetimlerin önemi vurgulanmıştır.

Yine aynı gün “Küresel Ortak Değerlerin Korunmasında Yerel Yönetimlerin Rolü” konulu bir oturum daha düzenlenmiştir. Bu genel oturumdan sonra yerel yönetim yetkilileri; toprak, su, iklim, gıda, sağlık ve biyo çeşitlilik konularında düzenlenen bilgilendirme toplantılarına katılarak görüşlerini ifade etmişlerdir.

İkinci günkü oturumun konusu “Sürdürülebilir Topluluklar ve Kentler İçin Yerel Harekât” başlığını taşıyordu. Bu genel toplantıdan sonra “Kamu-Özel Ortaklıkları”, “Adil ve Barışçı Topluluklar”, “Eko-Duyarlı Kentler”, “Afetlere Hazırlıklı Topluluklar ve Kentler”, “Hızlı Kentleşmenin Yönetimi” adlı konu başlıklarını taşıyan paralel oturumlar düzenlenmiştir.

İkinci gün öğleden sonra ise, “Yerel Yönetimin Güçlendirilmesi”, “Sürdürülebilir Topluluklar ve Kentler için Başarı Göstergeleri Geliştirilmesi”, “Yönetimler Arası İşbirliği”, “Sürdürülebilir Gelişme İçin Pazar Mekanizmasından Yararlandırılması”, “Yerel Sürdürülebilir Gelişmenin Finansmanı” konuları tartışılmıştır.

Forumun son gününde Yerel Gündem 21'in daha etkin olarak uygulanmasına yönelik toplantılara ağırlık verilmiştir. “Gündemden Eyleme” denilen bu hareketin yerel gündeme yansımaları “Yerel Eylem 21” olarak adlandırmış, sabahki bu oturumların bazılarını Türkiye'den gelen katılımcılar yönetmiştir.

Öğleden sonraki paralel oturumlarda “Yerel Yönetimler ve Kapasite Geliştirme”, “Yerel Ekonomiler, Kentsel Hizmetler ve Çözümlerin Paylaşımı”, “Su, Enerji ve İklim” konuları üzerinde durulmuştur.

Son oturumda ise üç gün boyunca tartışılan tüm konuları kapsayan bir başlık yer almıştır:

“Bu bizim geleceğimizle ilgili: Yerel Yönetimin Gücü”

Kapanış bölümünde aşağıda tam metni bulunan “Yerel Yönetimler Bildirgesi” kabul edilmiştir.

Johannesburg Çağrısı

“Biz, Güney Afrika’nın Johannesburg Kentinde, 2002 Ağustos’unda bir araya gelen yerel yönetimlerin liderleri ve temsilcileri olarak dünyamız ve insanlar için sürdürülebilir kalkınma için söz veriyoruz.

1992’den beri yerel yönetimler Rio Dünya Zirvesinin amaçlarını ve özlmlerini gerçekleştirmek için çok önemli adımlar attılar. Bugün, biz Johannesburg Zirvesi amaç ve hedeflerini ve özlmlerini gerçekleştirmek için yerel güçlerimizi bir işbirliği anlayışı içerisinde pekiştirmeye, varolan uluslar arası protokol ve deklarasyonlara ek olarak Ajanda 21. Milenyum Deklerasyonu ve Habitat Ajandası amaçlarına ulaşmaya gayret edeceğimize söz veriyoruz.

Biz yerel faaliyetlerin, gezegenimizi koruma yolunda tek başına yeterli olmadığını biliyoruz. Bu yüzden ulusal hükümetlerimizi katılımcı uluslararası kurumları ve Birleşmiş Milletleri az gelişmişlik ve fakirlik önünde bir cephe oluşturma faaliyetlerimizde kapasite ve yeteneklerimizi artırmaya yardımcı olmaya çağırıyoruz. Bize bu evrensel savaşta verilen önemli rol nedeniyle, aynı zamanda bu ulusal ve uluslararası kurumların yerel yönetimlerin organlarını güçlendirme faaliyetlerine başlamalarını ve geliştirmelerini zorunlu görüyoruz. Afrika bağlamında, biz BM’de dahil olmak üzere bütün uluslararası kuruluşları Afrika’nın kalkınması için yeni ortaklık kuruluşu ile çalışmaya ve kitadaki yerel yönetimleri desteklemeye çağırıyoruz.

Buna ek olarak, ulusal hükümetleri, yerel yönetimleri hükümetin önemli bir parçası ve en çok görünen yüzü olarak tanımayla çağırıyoruz.

Biz aynı görüşte olan bütün insanları, organizasyonları ve hükümet çevrelerini birlikte yarının dünyasını kurmaya çağırıyoruz. Biz özellikle gelişen dünyada ve değişime uğrayan ekonomilerde globalizasyonun yerel düzeyde yaptığı etkiden oldukça endişeliyiz. Bizler uluslararası sistemin yerel toplumlara ve yerler üzerindeki yıkıcı etkilerini ilk elden gözlemleyenleriz.

Bundan dolayı daha adil ve daha insani bir dünya düzenini hayata geçirmek için yeni bir uluslararası ilişkiler düzeninin kurulması için çağrıda bulunuyoruz. Biz, bugünkü dünya ekonomisi yapısının yerel yönetimlerin işlevlerini yerine getirme yeteneklerini sınırladığına inanıyoruz. Uluslararası

pazarlara girişte uygun olmayan şartlar, eşitliksizci bir küresel ticaret rejimi, sürdürülemez borçlanma insanlık için otorite kullanmamızı engellemektedir.

Biz Johannesburg 2002'ye katılan dünya devletlerini ve katılımcı uluslararası organizasyonları, uluslararası yerel yönetim organizasyonlarına daha fazla önem vermeye çağırıyoruz. Biz milenyumda aşağıdaki amaçlara ulaşmaya söz veriyoruz:

- *Temiz ve güvenli sudan yoksun insan sayısını yarıya indirmek,*
- *Halk sağlığı ile ilgili problemleri WTO/TRIPS ile işbirliği içinde gidermek,*
- *Modern enerji hizmetlerini, ulaşmayı geliştirmek,*
- *Gelişmekte olan dünyadan daha fazla malın pazarlara girmesini sağlamak,*
- *Adil ve ulaşılabilir bir entelektüel mal rejimini kurmak için ortakların teknolojik ve bilgi alt yapılarını geliştirmek,*
- *Her seviyede ve herkese eşitlikçi bir eğitim imkânı sağlamak.*

Biz yukarıda saydıklarımızı 2015'den önce yerine getirmeye söz veriyoruz.

Biz dünya yerel yönetimleri olarak dünyanın eşitlikçi ve adil olmadığını beyan ediyoruz. Eğer bunun gibi uluslararası aktiviteler insan hayatında dikkate değer değişiklikler meydana getirilsin istiyorsak biz -insanların temsilcileri- değişiklikleri sağlamak için daha cesur olmak zorundayız. Biz siyasi irade olmadan bunların gerçekleşeceğine inanmıyoruz. Bu yüzden yoksulluğu gidermeye, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki dengesizliği düzeltmeye ve dünyayı yeniden şekillendirmeye söz veriyor, tereddütsüz taahhüt ediyoruz. Aynı zamanda pratik ve gerçekçi aksiyon planlarını Yerel Gündem 21 amaçları doğrultusunda uygulamaya koymayı vaat ediyoruz ve gelecek hafta Johannesburg'daki toplantıda devlet başkanlarını da aynısını yapmaya çağırıyoruz.

Zaman aksiyon zamanıdır. Gelin bu fırsatı kaçırmayalım; belki başka bir fırsat olmayacaktır."

Yukarıda ana başlıkları ile anlatılan forum ülkemizden İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü, Antalya, Bolu, Samsun, Tekirdağ, Yalova Valileri, İstanbul, Antalya Büyükşehir Belediye Başkanları, Antakya, Kars, Yalova, Babaeski Belediye Başkanları ile Yerel Gündem 21 sekreteri ve Yerel Gündem 21 Programı Ulusal Koordinatörü izlemişlerdir.

ZİRVE'DEKİ YAN ETKİNLİKLER

Zirve esnasında çok sayıda düzenlenen yan etkinlik arasında, 3 Eylül 2002 tarihinde Türkiye ve Bulgaristan tarafından ortaklaşa gerçekleştirilen bir yan etkinlik de bulunmaktadır.

Her iki ülkenin Cumhurbaşkanı'nın katıldıkları bu etkinlikte, Türkiye ve Bulgaristan'daki Yerel Gündem 21 faaliyetleri takdim edilmiştir. Cumhurbaşkanı, tam metni aşağıda verilen konuşmalarında, Yerel Gündem 21 uygulamalarında dünyanın en iyi örneklerinden biri olan Türkiye'deki çalışmalarından övgüyle bahsetmiştir.

“Sayın Cumhurbaşkanı,

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının Değerli Direktörü,

Değerli Konuklar,

Türkiye ile Bulgaristan'ın katkısı ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın desteğiyle düzenlenen etkinliğe hoşgeldiniz. Bu etkinliğe komşumuz Bulgaristan'ın Cumhurbaşkanı olarak değerli dostum Sayın Purvanov'la birlikte katılmaktan mutluluk duymaktayım.

Rio Konferansı'ndan bu yana geçen on yıl içinde pek çok ülke kendi sürdürülebilir kalkınma stratejilerini geliştirmiştir. Ancak, Rio'da kabul edilen ereklere ulaşmada elde edilen başarının beklentilerin gerisinde kalması, yaptığımız çalışmaların yeterliliğinin yeni bir anlayışla irdelenmesini gerektirmektedir.

Küresel sorunların çözümü için uluslararası alanda işbirliği, ulusal düzeyde ise, toplumun tüm kesimlerinin desteğini kazanmış somut politikaların oluşturulması ve uygulanması gereği öne çıkmaktadır.

Bu bağlamda, ortak eylemlere bağlı atılımların gerçekleştirilmesinde “iyi yönetim” olgusu önem kazanmıştır. İyi yönetim, öncelikle, siyasal sistemde, hükümet ile toplum arasında karşılıklı etkileşimin, ortak çalışmanın ve karar alma paydaş olmanın gerçekleştirilmesini gerektirmektedir.

Türkiye’de siyasal yönetim, son on yılda demokratikleşme alanındaki çabalarımız ve Avrupa Birliği’yle ilişkilerimiz doğrultusunda büyük gelişme göstermiştir.

Bu gelişmenin ilk sonuçları, siyasal karar alma ve denetim konularında saydamlık olarak kendini göstermiştir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda “Sivil Toplum Kuruluşları” başlığına yer verilerek, kalkınmanın

her alanında kamu ve sivil toplum çalışmalarının demokratik bir topluma ulaşması için önemi vurgulanmış, bu işbirliği kanallarının gelişmesi için sivil toplum kuruluşlarının desteklenmesinin bir hükümet politikası haline getirilmesi amaçlanmıştır.

Türkiye'nin yasal düzenlemeleri hakkında ilgili toplum kesimlerini bilgilendirme uygulamaları da OECD standartlarında "en iyi uygulama" niteliği taşımaktadır.

Bir başka en iyi uygulama örneği de bugün üstünde duracağımız, katılımcı demokrasi ve yaşam kalitesini geliştirmeyi amaçlayan Yerel Gündem 21 Programı'dır.

Yerel Gündem 21 Programı'nın Türkiye'deki uygulamalarının Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından dünyadaki en başarılı uygulamalardan biri olarak seçilmesinden gurur duyuyoruz.

1992'de Rio de Janeiro'da yapılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın sonuçlarından biri olan gündem 21'de "her ülkede yerel yönetimlerin, kendi beldelerinde katılımcı bir süreç başlatarak, Yerel Gündem 21'ler konusunda görüş birliği sağlamaları" ana erek olarak gösterilmektedir. 1992'den bu yana, Avrupa ülkeleri başta olmak üzere, dünyadaki binlerce kentte Yerel Gündem 21 Programı olarak adlandırılan bu süreç başlatılmıştır.

1996'da İstanbul'da yapılan Kent Zirvesi, Habitat II, Rio'da başlatılan bu hareketi, kamu, sivil toplum ve özel kesim ortaklığını özendirerek zenginleştirmiştir. "İstanbul Anlayışı"nın bu süreçte olumlu katkılarını kaydetmenin gerektiğine inanıyorum.

Ülkemizde Yerel Gündem 21 uygulamaları, "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" tasarısı adıyla Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Türkiye Daimi Temsilciliği ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Kapasite 21 Programı'nın desteğiyle, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı'nın eşgüdümünde yürütülmüştür. Tasarı, Eylül 1997'de uygulanmaya başlanmıştır.

Türkiye coğrafyasına ve belediyelerin siyasal konumlarına göre dengeli olarak belirlenen 9 kent, birinci yıl sonunda uygulamanın başarılı sonuçları görüldüğü için 23'e çıkarılmıştır. Tasarı 48 kentte uygulamaya konulmakla ülke çapında yaygınlık kazanmıştır. Böylece yerel kalkınma planlarında sivil toplumun karar alma sürecine katılımı ve yerel yatırımlarda söz sahibi olması sağlanmıştır.

Kent konseyleri ve benzeri platformların kurulmasıyla, değişik kurumların temsilcilerini ortak amaçlar doğrultusunda düzenli olarak biraraya getiren etkin düzeneklerin oluşturulması, genel anlamda vurgulamaya çalıştığım “iyi yönetim” olgusunun, günlük yaşama yansıtılmasına yardımcı olmuştur. Sayıları hızla artan Kadın Platformları ve Gençlik Meclisleri, Yerel Gündem 21 sürecinin itici gücünü oluşturmakta, gençliğin geleceğin sadece mirasçısı değil, aynı zamanda mimarı olma kararlılığını ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak, sürdürülebilir kalkınmanın toplumsal, çevresel, ekonomik ve kültürel boyutlarıyla iyi yönetim kavramının doğrudan bağlantılı olduğuna inanıyorum.

Sözlerime son verirken, az sonra izleyeceğimiz konserde Türkiye ile Bulgaristan’ın ortak bir kültürel etkinlikte buluşmasının söylemden uygulamaya geçen bir bölge ve komşuluk işbirliğini ve dayanışmayı da yansıtmışından duyduğum mutluluğu belirtir, hepinize esenlikler dilerim.”

CUMHURBAŞKANIMIZIN ZİRVE’DE YAPTIĞI KONUŞMA

1 Eylül - 3 Eylül tarihleri arasında yüzden fazla ülkenin devlet ve hükümet başkanları zirvede konuşma yapmışlar, sürdürülebilir kalkınma ve zirvede görüşülen diğer konularla ilgili görüşlerini dile getirmişlerdir. Cumhurbaşkanımız 1 Eylül günü yaptığı konuşmada şu görüşleri dile getirmişlerdir.

“Sayın Başkan,

Ekselansları,

Değerli Temsilciler,

Sözlerime başlarken, Güney Afrika Cumhuriyeti Hükümeti’ni ve Birleşmiş Milletler Örgütü’nü bu geniş katılımlı zirveyi başarıyla düzenledikleri için kutlarım. Bu vesileyle, Güney Afrika Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Sayın Mbeki’ye ve Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Sayın Annan’a değerli katkıları için takdirlerimi sunarım. Ayrıca, Güney Afrika Cumhuriyeti Hükümeti’ne ve halkına gösterdikleri sıcak ilgi ve evsahipliği nedeniyle teşekkür ederim.

1992 yılında Rio’da yapılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı, uluslararası ekonomi ve çevre etkinliklerini birlikte yönlendirecek bir dizi ilkenin kabul edilmesi yönünden tarihsel bir adım olmuştur. “Gündem 21” olarak adlandırılan bu ilkeler on yıl boyunca çalışmalarımıza ışık tutmuş, uluslararası toplum, Rio’da belirlenen ereklere ulaşabilmek için yoğun çaba harcamıştır.

Bununla birlikte, geçen on yıla baktığımızda, beklentilerimizin tam olarak karşılanmadığını görüyoruz. Yoksullukla savaşım, gündemimizdeki önceliğini korumaktadır. Kimi ulusları ve toplumsal kesimleri tehdit eden küreselleşmenin tüm insanlığın yararına sonuçlar verecek biçimde yönlendirilmesi, toplumsal ve ekonomik kalkınmanın çevrenin korunmasıyla bağlantılı olarak yürütülmesi, ulusal ve uluslararası düzeylerde daha kapsamlı bir işbirliğini ve daha etkili düzenekleri gerektirmektedir.

İki yıl önce New York'ta Binyıl Zirvesinde biraraya gelmiş ve yoksulluğun ortadan kaldırılması, ortak çevremizin korunması, insan hakları, demokrasi ve iyi yönetim konularındaki yüklenimlerimizi ortaya koymuştuk. Binyıl Bildirisinde yer alan yüklenim ve gereksinimler bugün de geçerlidir. Binyıl Bildirisini kabul eden ülkeler olarak bu belgedeki ereklere ulaşma yönündeki çabalarımızı kesintisiz sürdürmeliyiz. Eğer bu ereklar yönünde kararlı adımlar atamazsak, dünyada, varlıklı uluslar ile yokluk ve yoksulluk içindeki uluslararasıdaki uçurumun kapatılmasını ve gelecek kuşakların yaşanabilir bir çevreye kavuşmalarını sağlayamayız.

Burada, Rio ilkelerine bağlılığımızın yinelenmesi ve ekonomik ve toplumsal kalkınma ile çevrenin korunması arasındaki ilişkinin en güçlü biçimde kurulmasını sağlayacak adımların atılması görevimiz olmalıdır.

Birleşmiş Milletler Binyıl Zirvesi'nde birlikte kararlaştırdığımız, günlük geliri bir doların altında bulunanların ve açlık çekenlerin nüfusunun 2015 yılına kadar yarıya indirilmesi amacına ancak, ortak fakat farklılaştırılmış sorumluluklarımız çerçevesinde göstereceğimiz çaba ve katkılarla ulaşabil-memiz olanaklıdır.

Yoksullukla ulusal düzeyde sürdürdüğümüz savaşım sırasında yaptığımız değerlendirmeler, yoksulluğun nasıl ve neden ortaya çıktığı sorusuna verilecek doğru yanıtın, bununla savaşımında izlenecek yolu da belirleyeceğini göstermektedir. Bu değerlendirmeler, yapısal değişikliklerle, demokratik ve katılımcı düzeneklerin birlikte ve bir bütün içerisinde ele alınması gerektiğine işaret etmektedir.

Küreselleşmenin öncelikli amacı da ülkeler arası gelir dağılımında varolan adaletsizliği gidermek olmalıdır. Ülkeler arasındaki gelir uçurumları, yoksul devletlerin az gelişmişliğini daha da kalıcı duruma dönüştürmekte, az gelişmişlik ise, uluslararası ekonomik sistemden dışlanmaya yol açarak, terörün yeşermesi için uygun bir ortam hazırlamaktadır.

Monterrey'de düzenlenen Kalkınmanın Finansmanı Uluslar arası Konferansı, istikrarlı ve sürdürülebilir bir kalkınma için gerekli maddi olanakların bulunmasında önemli bir aşama oluşturmıştır.

Monterrey'den çıkardığımız bir başka sonuç da iyi yönetişimin, gelecekte, sürdürülebilir kalkınma alanında devletler arasında oluşturulacak işbirliği sürecinin önemli koşullarından biri olacağıdır. Bu nedenle, önümüzdeki dönemde, ulusal düzeydeki kararların, demokratik bir ortamda, toplumu oluşturan bireyler ve sivil toplum kuruluşlarının da katkılarıyla alınması ve uygulanması bu sürecin temelini oluşturacaktır. Uluslararası iyi yönetişim ise, çokuluslu örgütlerin işleyişinde saydamlığın geliştirilmesine bağlıdır.

Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinin Güney Afrika'nın bu önemli kentinde düzenlenmesi, uluslararası toplumun dikkat ve ilgisinin Afrika'nın karşı karşıya bulunduğu sorunlar üzerinde yoğunlaştırılmasına olanak vermesi yönünden de büyük bir fırsat oluşturmaktadır.

Afrika kıtası güç bir dönemden geçmektedir. Özellikle kıtanın güneyinde 13 milyon insanı tehdit eden açlık sorununa ivedilikle çözüm bulunması gerekmektedir. Öte yandan, yine Afrika'nın önemli sorunlarının başında gelen AİDS hastalığına karşı daha etkili önlemler alınmalıdır. Bu bağlamda Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Sayın Kofi Annan'ın çağrısını olumlu ve zamanlı buluyor ve Birleşmiş Milletler'in harcamakta olduğu çabaların desteklenmesi gerektiğini düşünüyoruz.

Türkiye, yerküremizin en duyarlı bölgeleri arasında yer alan Akdeniz, Karadeniz ve Hazar Havzalarının kesiştiği noktada yer almaktadır. Üç tarafı denizlerle çevrili olan, Türk Boğazları ve büyük akarsu sistemleri gibi özel koruma gerektiren çevresel birimlere ve zengin bitki örtüsüne ve canlı türlerine sahip bulunan Türkiye, ulusal düzeyde olduğu kadar uluslararası düzeyde de çevre bilincinin geliştirilmesine özel önem vermektedir.

Rio Konferansında imzaya açılan iki önemli sözleşmeden biri olan Birleşmiş Milletler Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi çevre konusunda uluslararası işbirliğine verdiğimiz önemin bir göstergesi olarak tarafımızdan Rio Konferansı sırasında imzalanmış ve daha sonra yürürlüğe konmuştur.

Ülkemize getirdiği ağır yükümlülükler karşın sürece katkıda bulunmak anlayışıyla Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine katılım sağlanması için gerekli işlemlere başlanmış, 2001 yılında Türkiye'nin özel koşullarının tanınmasıyla ulusal mevzuat çalışmaları hızlandırılmıştır. Bu süre boyunca Türkiye, uygulamaları dikkatle izlemiş ve Sözleşmenin koşullarına uyum göstermek için uluslararası finans kuruluşlarının da desteğiyle çalışmalarını sürdürmüştür.

Kyoto Protokolü, küresel ısınmaya neden olan sera gazlarının azaltılmasında önemli adımlar atılmasına olanak verecektir. Bu bağlamda, sanayileşmiş ülkelerin yükümlülüklerini yerine getirmeleri büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesinin uygulanmasının ve ülkelerin Kyoto Protokolünün yürürlüğe girmesi için çaba göstermelerinin önemi son yıllarda daha da artmıştır.

Türkiye'nin geçen on yıl içinde Rio Konferansı sonuçlarıyla bağlantılı olarak yaptığı çalışmalara da kısaca değinmek istiyorum.

Türkiye'de ilgili kuruluşlarımızın katılımıyla Gündem 21'in uygulanması amacıyla bir dizi toplantı düzenlenmiş, böylece Türkiye'nin çevre gündemi oluşturulmuştur. Rio Kararları Beş Yıllık Kalkınma Planlarına yansıtılmıştır. Sivil toplum kuruluşları başta olmak üzere, ilgili tüm kuruluşlarımızın katkısıyla hazırlanan Ulusal Çevre Eylem Planı kabul edilmiş, bu çerçevede yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, çevre bilinç ve duyarlılığının geliştirilmesi ve sürdürülebilir nitelikte bir ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişmenin sağlanmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır.

2000 yılında gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Binyıl Zirvesi'nin belirlediği amaçlar, Doha'da yapılan Dünya Ticaret Örgütü Konferansı ve kalkınmanın finansmanı için Monterrey'de düzenlenen uluslararası konferanstan sonra Johannesburg Zirvesi'nin önemli bir dönüm noktası oluşturacağını düşünüyor, Zirve'nin bu bağlamda bir sonuç değil, önümüzdeki yeni dönem için bir başlangıç olacağına inanıyorum.

Bu Zirvede alacağımız kararlarla oluşturacağımız ileriye yönelik eylem programının küresel çevrenin korunmasına, gelecek kuşaklara yoksulluğun olmadığı, sağlıklı ve güvenli bir yaşam ortamı yaratılmasına ve tüm halkların gönenc ve eğitim düzeyinin yükseltilmesine katkıda bulunmasını diliyorum.”

DÜNYA SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA ZİRVESİ'NİN ÇIKTILARI

Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nden, iki tip sonuç çıkmıştır. Hükümetlerin taahhütlerde bulunacağı ve eylem planı olarak uygulamaya koyacağı Plan birinci tip çıktı olarak değerlendirilirken, tüm paydaşların içinde yer alacağı ortaklık girişimleri ikinci tip çıktılar olarak tanımlanmıştır. İkinci tip çıktıların önemi, sorumluluğun yalnızca hükümetlere verilmesi anlayışından uzaklaşılarak, yükümlülüklerin tüm paydaşlar tarafından sahiplenilmesi anlayışına ağırlık verilmesidir.

Birinci tip çıktılar kapsamında “*Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Uygulama Planı*” ve “*Siyasi Bildiri*” heyetler tarafından müzakere edilerek resmi belge olarak sunulmuştur. İkinci tip çıktılar kapsamında ise, uluslararası kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları, kamu kuruluşları ve özel sektörün dahil olduğu 200’den fazla “*ortaklık*” kurulmuştur.

Burada, hükümetler üzerinde bağlayıcılığı olan “*Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Uygulama Planı*” ve “*Siyasi Bildiri*” üzerinde durulacaktır.

Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Uygulama Planı

Sürdürülebilir Kalkınma Uygulama Planı, bir yıl süren müzakerelerin sonucunda 54 sayfalık bir metin haline gelmiştir. Uygulama Planı’nın oluşma sürecinde vurgulanması gereken bir unsur, Planı’n iskeletinin uluslararası hazırlık toplantılarında oluşmuş olmasıdır. Son Hazırlık Toplantısı’nda yapılan müzakereler sonucunda ise, Uygulama Planı uzlaşma sağlanamayan temel konular haricinde nihai halini almıştır.

Zirve’deki müzakerelerin temel amacı, hazırlık toplantılarından uzlaşma sağlanamayan konuları tekrar müzakereye açmaktır. Bu bağlamda, Zirve açılış tarihi olan 26 Ağustos’tan iki gün önce, yani 24 ve 25 Ağustos tarihlerinde gayriresmî toplantılar tüm üye ülkeler arasında yapılmıştır. Bu toplantılar süresince hem Zirve’nin işleyişi ve müzakerelerin nasıl gerçekleştirileceği görüşülmüş, hem de uzlaşma sağlanamayan konularda müzakereler devam etmiştir. Ayrıca, Avrupa Birliği, gelişmekte olan ülkeleri temsil eden G77 grubu, Türkiye’nin de dahil olduğu JUSCANZ grubu ve Avrupa Birliği Aday Ülkelerinden oluşan Merkez Grup gibi gruplar tarafından da gayriresmî toplantılar hem Zirve öncesi hem de Zirve boyunca sürmüştür.

Zirve’nin müzakere sürecinde, Birleşmiş Milletlere üye olan tüm ülkeler hazırlanan metnin her kelimesini aralarında tartışmışlardır. Ana Komite’nin Uygulama Planı üzerindeki kararlarını kolaylaştırmak üzere “Viyana Oturumu” başlatılmış ve uzlaşma sağlanamayan metinler bu platformda görüşülmüştür. Bu Oturuma paralel olarak bazı temel sorun alanlarının çözümüne yönelik olarak çeşitli kontak gruplar oluşturulmuştur. Bunlar enerji, finans ve ticaret, okyanuslar ve denizler, Rio prensipleri, küreselleşme, kurumsal düzenlemeler ve yönetim konuları üzerinde tartışmak üzere oluşturulan kontak gruplardır. Kontak gruplarına, söz konusu temalardaki delegasyonların uzman kişileri katılmıştır. Bu toplantılarda, uzlaşma sağlamak amacıyla görüşmeler yapılmıştır.

Türk heyeti, Viyana Oturumunu, JUSCANZ Grubu toplantıları, AB Aday Ülkeler Grubu Toplantılarını ve Genel Oturumları takip etmiştir. Elli dört

sayfalık Uygulama Planı'nın oluşmasında heyetimiz çok yoğun çaba harcamış ve katkı sağlamıştır. Özellikle Türkiye'nin yararına olmayan hususların metinlerden çıkartılması için ciddi girişimlerde bulunulmuş ve yerel yönetimler de dahil olmak üzere ülkemizin çıkarlarını gözeten nitelikte metinlerin Plana girmesi için çok ciddi müzakereler yapılmıştır. Örneğin, Türk delegasyonunun hazırlık toplantıları sırasında zorlu müzakereler sonucunda Uluslararası Deniz Hukuku Sözleşmesi ve Tatlı Sular konusunda paranteze aldırılmış olduğu paragraflar (paranteze alınan metinler Zirve'de tekrar müzakereye açılacak olan metinlerdir), Türkiye'nin rahatsızlık duyduğu noktalardan arındırılmış ve bu paragraflar üzerinde uzlaşma sağlanmıştır. Buna ilaveten, son gün yapılan Genel Kurul toplantısında Türkiye Uluslararası Deniz Hukuku Sözleşmesindeki pozisyonuna ilişkin bir dip not koydurmuştur. Yerel yönetimler açısından da Yerel Gündem 21'leri destekleyen metinler Uygulama Planı'na dahil edilmiş; sürdürülebilir kalkınmanın farklı kalemlerinde planlama ve uygulama aşamasında devletlerin merkezîyetçi yaklaşımdan uzaklaşarak yerel yönetimlere daha fazla özerklik kazandırmasını savunan maddeler, hazırlanan belgeye dahil edilmiştir.

Metnin oluşmasında en yoğun tartışmalar ise G77 grubu, Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devleti arasında geçmiştir. Uygulama Planı'nda uzlaşma sağlanamayan konular genellikle gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasında olmuştur. Bu bağlamda, ön plana çıkan kavramlar arasında "Ortak Fakat Farklılaştırılmış Sorumluluklar" ve "Tedbir Alıcı Yaklaşım İlkesi" bulunmaktaydı. Uygulama Planı'ndaki bölümler arasında ise en tartışmalı konular yönetim, ticaret, finansman ve enerji olarak ifade edilebilir. Özellikle kesin hedef ve somut taahhütlerde gelişmekte olan ülkelerle ABD arasında çok ciddi anlaşmazlıklar yaşanmıştır.

Özde, Zirve'nin Uygulama Planı, Rio Konferansı'nda kabul edilen Gündem 21'in ve Sürdürülebilir Kalkınmanın daha kapsamlı bir yaklaşımla uygulanması için oluşturulan bir Plan niteliğindedir. Sürdürülebilir Kalkınma için önemli unsurlar ön plana çıkartılmış, yetersiz de bulunsan kesin tarihleri olan hedefler belirtilmiş ve ortak taahhütlerde bulunulmuştur. Özellikle, yoksullukla mücadele, su, enerji, balıkçılık, sağlık ve kapasite geliştirme gibi konularda hükümetler taahhütler altına girmişlerdir.

Planın uzunluğu göz önünde bulundurulduğunda içeriğine bu yazıda değinmek mümkün değildir. Özetle, Plan on bölüme ayrılmıştır: 1. Giriş, 2. Yoksulluğun ortadan kaldırılması, 3. Tüketim ve üretim kalıplarının değiştirilmesi, 4. Doğal kaynakların korunması ve yönetimi, 5. Küreselleşen dünyada

sürdürülebilir kalkınma, 6. Sağlık ve sürdürülebilir kalkınma, 7. Gelişmekte olan küçük ada devletlerinin sürdürülebilir kalkınması, 8. Afrika için sürdürülebilir kalkınma, 9. Uygulama araçları, 10. Sürdürülebilir kalkınma için kurumsal yapı. Uygulama Planı, önceden belirlenen beş öncelikte alanda (su ve halk sağlığı, enerji, sağlık, tarım ve biyolojik çeşitlilik) eylemler içermektedir. Örneğin, ülkeler bu plan gereğince su ve halk sağlığı konularında 2015 yılına kadar temiz suya ve iyi sağlık koşullarına sahip olmayan kişi sayısının yarıya düşürülmesi için gerekli önlemleri almayı taahhüt etmişlerdir. Bu hedefe ulaşmak için uluslararası kuruluşlar da destek olacaklarını ifade etmişlerdir. Uygulama Planı'ndaki taahhütlerin nasıl gerçekleştirileceği de tartışma konuları arasındadır. Bu bağlamda, özellikle gelişmekte olan ülkelerle gelişmiş ülkeler arasında müzakereler yoğun geçmiştir. Örneğin, gelişmekte olan ülkelere Planı uygulamak için gerekli teknik ve maddi desteğin sağlanması, küreselleşmenin faydalarından yararlanmaları için hangi uygulamalara öncelik tanınması gerektiği ve "tedbir alıcı yaklaşım" gibi prensiplerin gelişmiş ülkeler tarafından haksız rekabet unsuru olarak kullanılmaması için somut öneriler geliştirmek öne çıkan konular içerisinde. Zirve boyunca, çok taraflı ve bölgesel finans kuruluşlarının gelişmekte olan ülkelere, kamu-özel sektör girişimlerinin geliştirilmesinde daha çok destek olmaları belirttikleri belirtilmiştir.

Siyasi Bildiri

Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından imzalanan ***Johannesburg Sürdürülebilir Kalkınma Siyasi Bildirgesi***, altı bölümden ve üç sayfadan oluşmaktadır.

Bu bildirmede, öncelikle tüm liderler tarafından Sürdürülebilir Kalkınmaya yönelik, eşitlikçi ve insancıl bir toplum oluşturulması için ortak taahhütler dile getirilmiştir. Sürdürülebilir Kalkınmanın üç ayağı (sosyal, ekonomik ve çevresel) vurgulanarak tüketim/üretim kalıplarının değiştirilmesi, yoksulluğun ortadan kaldırılması ve doğal kaynakların korunması/yönetimi konularında ortak vaatler verilmiştir. Hedeflere ulaşmada karşılaşılan zorluklar arasında ise zengin ve yoksullar arasındaki uçurumun derinleşmesi, biyolojik çeşitliliğin bozulması, küreselleşmenin olumsuz etkileri ve demokratik sistemlere duyulan güvenin azalması gibi faktörler gösterilmiştir.

Bildirmede, insani dayanışmanın önemi ve toplumlararası işbirliği/diyaloğun ilerletilmesi gereği vurgulanarak, temiz suya, sanitasyona, enerjiye, sağlık hizmetlerine, gıdaya erişimin artırılması ve biyolojik çeşitliliğin korunması için ortaklıkların kurulması ve hedef konulmasının Zirve'nin kalıcı

sonuçlar bırakmasında etkili olacağı belirtilmiştir. İşgal, terör ve yolsuzluktan kaynaklanan tehditlere dikkat çekilen ve bulaşıcı/kronik hastalıklarla mücadele edilmesi de vurgulanmıştır.

Kadınların özgürleşmesi ve toplumsal olarak güçlendirilmesinin gerekliliği ve yerel yönetimlerin önemli rolü vurgulanmıştır. Binyıl Kalkınma Hedeflerine ulaşılması, Resmi Kalkınma Yardımları'nın artırılması ve bölgesel girişimlerin çoğaltılması için destekler yinelenerek, istihdam koşullarının düzeltilmesi ve şirket hesap verebilirliğinin önemine değinilmiştir.

SONUÇ

Toplantı sonrasında bazı kesimler; gerek hükümetlerin isteksizliği gerekse bazı kar amaçlı ticari grupların etkileri sebebiyle zirvenin istenilen sonuçları sağlayamadığı şeklinde görüş belirtirlerken, bazıları ise zirvede bu kadar geniş konuların görüşülmesi dolayısıyla sorunların derinlemesine ve detaylı tartışılmasının engellendiği ve bu nedenle de önerilerin yüzeysel kaldığını, sonuç olarak zirveden beklenen yararın sağlanamadığını söylemektedirler.

Bunun tam tersi olarak da bu kadar önemli konuların zirvede gündeme gelerek tartışılmasının, görüşülmesinin, eylem planı hazırlanmasının, hatta hükümetlerden taahhütler alınmasının çok önemli ve başarılı bir başlangıç olduğunu savununlar da vardır.

Sonuç olarak, zirve sonrasında hazırlanan eylem planları ve kurulan ortaklıkların başarısı Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Kofi Annan'ın da belirttiği gibi, ancak yapılacak uygulamalarla görülebilecektir.

Ancak, bu satırların yazarları Zirve'nin ve Zirve sonrasında alınan kararların sonuçlarının önümüzdeki günlerde tüm dünyada gerek uygulanan politikalar anlamında gerekse alınacak kararlarda çok etkili olacağını düşünmektedirler. Bu nedenle, Zirve çıktılarının ülkemizin ilgili tüm resmi ve sivil kuruluşlarınca etkin biçimde değerlendirilerek alınacak tedbirler, yapılacak düzenlemeler konusunda hazırlıklı olmamız gerektiğine dikkat çekmek istemektedirler.

BÜROKRATİK DEVLETEN ETKİN YÖNETİME GEÇİŞ : İYİ YÖNETİŞİM

Doç.Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK*

GİRİŞ

İyi yönetim, toplumun kritik ihtiyaçlarının giderilmesi bakımından kamusal kaynakların ve sorunların etkin ve etkili yönetimi anlamına gelmektedir². İyi yönetim ve etkin bir kamu sektör yönetimi sosyal değişimin ve başarılı bir ekonominin temel ayağını oluşturur. Özel sektör ve sivil toplum kuruluşları yönetişimin önemli bir yönünü oluştursa da, aslında bu kavram devletin kurumlarını ifade eder. Bu anlamda, bir ülkenin sorunlarının kapsamlı yönetimi bakımından gerekli siyasal ve yönetsel kuralları anlatır. Bu doğrultuda olmak üzere çalışmamızda, öncelikle iyi yönetim kavramının ne anlama geldiği üzerinde durularak uygulamalara değinilecek ve ardından Türkiye’deki mevcut durum ve nelerin yapılması gerektiği anlatılacaktır.

KAVRAMIN ORTAYA ÇIKIŞI

Değişim ihtiyacı başlıca yönetsel bir meydan okumadır. Şayet “vaziyeti idare etmek” için oldukça zayıf bir değişim yapılıyor ise bu belki günü kurtarır ama rekabetin böylesine yoğun yaşandığı bir dönemde yeterli olmaktan uzaktır. İşte iyi yönetim kavramı bu yönden devlet ve kamu yönetimindeki statükonun korunması girişimlerine karşı bir meydan okuma olarak algılanmalıdır. Bu meydan okuma sadece devlet yönetiminde uluslararası standartların yakalanması değil, halkın daha kaliteli ve ihtiyaç duyduğu hizmetleri alabilmesi anlamına da gelir.

İyi yönetim kavramını ilk olarak ortaya atan kurum Dünya Bankası’dır. Bu bankanın 1989 Dünya Gelişme Raporu’nun takdim kısmında başkanın “özel sektör girişimleri ve piyasa mekanizmaları önemlidir, ancak bunların iyi

* Muğla Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

² Progress in Good Governance since the Social Summit, (ECA),
<http://www.un.org/depts/eca/summit/govkenya.htm>, s. 1-2.

yönetişim ile el ele gitmesi gerekir”² şeklindeki ifadesi dikkati çekmektedir. Aslında rapor bütünüyle ele alındığında iyi yönetişimin özü hakkında temel unsurları görebilmek mümkündür. Dünya Bankası 1992 yılında yayınladığı bir raporda-Governance and Development- ekonomik gelişmede ve Dünya standartlarının yakalanması bakımından önemli gördüğü iyi yönetişimin bir çok özelliklerini ortaya koydu³. Bunlar arasında kamu sektörü yönetimi, yasal/kurumsal yapılanma, hesap verebilirlik ve şeffaflık sayılabilir. Bu tarihten sonra yayınlanan diğer raporlarda iyi yönetişim konusunda devlete ve diğer uluslar arası kurumlara düşen görevlere işaret edilmektedir⁴. Benzer şekilde diğer uluslar arası kuruluşlar da iyi yönetişim kavramını gündemlerine aldılar⁵ ve popülerleşmesine katkı sağladılar.

İyi yönetişim kavramı, devletler bakımından daha fazla şeffaflığın sağlanması, sorumluluk, etkinlik, tarafsızlık ve katılım gibi konulara vurgu yapmaktadır. Bu değerler siyasal sorumluluğun geliştirilmesi, katılımın artırılması, etkin işleyen bir hukuk düzeni, devlet ve vatandaşlar arasında bilgi akışı gibi kapsamlı hedeflere dönüştürülebilir. Bu bakımdan iyi yönetişim, toplumun güven ve desteğini sağlayan etkin ve sorumlu bir devletin oluşturulması şeklinde algılanabilir⁶. Toplumun güven ve desteği için siyasal sorumluluk mekanizmalarını oluşturmak önem taşır. Bu ise, demokratik seçimleri veya yöneten ve yönetilenler arasında diğer doğrudan bağlantıları gerektirir.

İyi yönetişim, devletin kurumsal yapılanmasını güçlendirmenin bir yoludur. Bu açıdan hukuk düzeni geliştirilmeli ve yargı bağımsızlığı sağlanmalıdır. Ayrıca, yolsuzluklarla ve rant kollama faaliyetleriyle mücadelede özellikle bilgi

² World Bank, **Sub-Saharan Africa: From Crisis To Sustainable Growth**, 60, VII, Washington, DC: World Bank 1989.

³ İyi yönetişim kavramı, şeffaflık, kamusal hesap verebilirlik, desantralizasyon, ve hukuk düzeni gibi temel değerleri içermektedir. Bkz. World Bank, **Governance and Development**, Washington, DC: World Bank 1992.

⁴ 1994 ve 1997 tarihli raporlara bakılabilir. Özellikle 1997 yılındaki raporunda devlet mekanizmasını iyi yönetişim ile birlikte gelişmenin olmazsa olmaz koşulu olarak görmektedir.

⁵ Bu kuruluşlardan ilki IMF’dir. Aslında IMF önceleri iyi yönetişim kavramına pek sıcak bakmamış ve “incorporate governance” ile yakından ilgilenmiştir. Ancak daha sonraları gerek IMF gerekse Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Ekonomik Kalkınma Örgütü (OECD), Asya Kalkınma Bankası ve diğer kredi kuruluşları değişik zaman ve gerekçelerle iyi yönetişimi kalkınmada kritik bir faktör olarak ön plana çıkarmışlardır. 1990’lı yıllardan itibaren gerek IMF gerekse Dünya Bankası hükümetlere kredi verirken sorumluluk, temsil, meşruluk gibi temel kriterleri esas almışlardır. Bkz. Ngaire Woods, “The Challenge of Good Governance for the IMF and the World Bank Themselves, **International Monetary and Financial Issues** for 1990, UNDP, 1998.

⁶ M. Camdessus, **IMF Survey**, 1992, December, 14.

akışı ve şeffaflığın sağlanması ve kurumsal yapılanmanın geliştirilmesinde önemli katkı sağlar⁷. Bunlara ilave olarak, kamu kaynaklarının yönetiminin vatandaşın gözetim ve denetiminde olmasını sağlayacak kurumsal yapılara da ihtiyaç vardır. Mali şeffaflık olarak ifade edilebilecek bu düzenlemeler kapsamında, hükümetlerin mali politika amaçlarının ve kamu sektörü hesaplarının halka açık olması ile kamu harcamalarının uluslar arası karşılaştırmalar yapmaya uygun şekilde açıklanması da yer alır.

TEMEL PRENSİPLER

Uluslararası alanda iyi yönetişimin birbirinin üzerine oturabilecek üç temel unsurunun olduğu söylenebilir⁸. Bunlar katılım, sorumluluk ve hakkaniyet şeklinde belirtilebilir. Bu üç temel prensibin yanında bunlarla yakından ilgili olmak üzere bütün iyi yönetişim yazınında şeffaflık, yolsuzluklarla mücadele, demokrasi ve desantralizasyon gibi unsurlara da yer verilmektedir⁹.

Katılım

Katılımın iyi yönetişimde temel değer olmasının tek nedeni bu kavramın demokratik çekiciliğinden kaynaklanmaz. Katılımın öneminin artmasının gerçekten de güçlü pratik gerekçeleri vardır. Örneğin Dünya Bankası, projelerin yapılma ve uygulanmasında katılımın olması durumunda katılım olmayanlara göre daha başarılı sonuçlar elde edildiğini belirtmektedir¹⁰. Bunun temel mantığı açıktır; karar alımına ve uygulamasına katılım insanlara projelere sahip çıkma hissi vermekte ve bu projenin başarılı olmasında önemli katkı sağlamaktadır. Ancak bu prensibin uygulanması kolay değildir. Halkın düzenli katılımının sağlanması durumunda potansiyel tehlikeler erkenden öğrenilip gerekli önlemlerin alınmasıyla maliyetler önemli ölçüde azalacaktır. Nitekim çevre sorunlarını önlemeye yönelik bir çok politikanın özellikle Afrika

⁷ R. Piciotto, R. Weaving, “A New Project Cycle for the World Bank?”, Finance and Development, December, 1994.

⁸ Ngaire Woods, “Good Governance in International Organization”, Global Governance, Boulder, Jan-Mar. 1999, Vol.5,Iss.1, s.44.

⁹ Francis N. Botchway, “Good Governance: the Old, the New, the Principle, and the Elements”, Florida Journal of International Law, vol.13,no.2,(Spring 2001), s.159-210.

¹⁰ Benzer şekilde çok sayıda gözlemci karar alımına halkın katılımının başarı ihtimalini yükselttiğini ifade etmektedir. Bkz. K. Bateld, “Environmental Conflicts: Structure and Management”, Strategies for River Basin Management, eds. J. Lundqvist, vd. Dordrecht, Holland:D Reidel Publishing Company, 1985.

lkelerinde halk katılımının sağlanamamasından dolayı başarısızlıkla sonuçlandığı belirtilmektedir¹¹.

Katılım genellikle karar alımına katılım olarak değil ilgili projenin bundan etkilenecek insanlara anlatılması şeklinde algılanır. Dolayısıyla buradaki algılanış şekliyle katılımın amacı konsensüs sağlanarak ilgili projenin uygulanabilmesini sağlamaktır. Oysa katılım kurumsal duyarlılıktan daha önemli bir konudur. Yapılan içten etkilenen insanların karar alımına katılmaları ilgili kurumun yaptığı içten bu kişilerin anlamlı bir pay almalarını sağlar. Bunu başka türlü anlatmak gerekirse, karar alımına katılanlar kurumun almış olduğu kararları kendi kararları olarak kabul ederler ve başarı veya başarısızlığı kendi hareketlerine bağlarlar. Açıķça bir paylaşım içine girerler.

Hesap Verilebilirlik - Sorumluluk

Bir kurumun üyelerinin bağlılığını sağlama bakımından en az katılım kadar önemli olan bir başka konu ise uygun sorumluluk şekillerinin tespit edilmesidir. Kurumlar kendileriyle veya diğer aktörlerle ilgili olarak, bunlar devlet, bölgeler veya bireyler olabilir, karar alırlar. Sorumluluk, alınan ve uygulanan kararların kim ve hangi kurumlar hakkında olduğunun açıķça ortaya konulmasını gerektirir. Ayrıca bir kurumda yapılacak işlerde kimlerin yetkili olduğu ve yetkilerinin sınırlarının da açıķça belirlenmesi gerekir. şayet bir organizasyonda faaliyetler en yetkililerce veya onlar için yapılıyor ise burada sorumluluk mekanizmalarından söz etmek mümkün değildir. Oysa günümüzde etkinlik ve demokrasi talepleri daha az hiyerarşik yapılanmayı gerektirmektedir.

Günümüzde uluslar arası organizasyonlar, yaptıkları işlerde sadece ye devletlere karşı değil, sivil toplum örgütlerine, bireylere ve diğer devlet dışı aktörlere karşı da sorumluluğa davet edilmektedirler. Bu açıdan hükümet dışı organizasyonlar (NGO) ok uluslu organizasyonları sorumlulukları bakımından sürekli uyarmaktadırlar. Çok uluslu organizasyonlar onları kuran üyelerine ve devletlerine karşı sorumludurlar. Oysa NGO'lar devletlerin sadece halkın isteklerini taşıyan birer araç olduklarını ve bundan dolayı kurumların asıl sorumluluklarının halka karşı olması gerektiğini ileri sürmektedirler. Bu açıdan

¹¹ Katılımın önündeki engeller olarak, sınırlı ekonomik kaynaklar, bireysel ve kültürel faktörler ve eğitim eksikliği gösterilmektedir. Bkz. K Biswas, I. Quiroz, "Environmental Impact for Refugees: A Case Study", Impact Assesment 14, ss.21-40; J.O. Kakonge, A.M. Imevbore, "Constraints on Implementing Environmental Impact Assesment in Africa", Environ-mental Impact Assesment Review 15,ss.299-308.

sorumlulukların belirlenmesinde NGO'ların etkinliğinin göz ardı edilmemesi gerekir.

Dürüstlük (Fairness)

İyi yönetişimin üçüncü temel prensibi dürüstlüktür. Hakkaniyetin iki temel yönü vardır; birincisi işlemsel, diğeri ise kurumsaldır. İşlemsel hakkaniyet yasalarla ilgili bir anlayışı gerektirir; çıkarılan kanunlar ve belirlenen standartlar tarafsız ve tahmin edilebilir olmalıdır. Daha açık bir ifadeyle kuralların hiç kimsenin lehine olmaması ve uygulamada sürprizlerle karşılaşılması gerekir. Herkes, ilgili kurumun yapacağı faaliyette taraf tutmayacağından ve herkese aynı şartları uygulayacağından emin olmalıdır. İşlemsel doğruluğun, yukarıda belirtilen şeffaflık ve sorumluluğu besleyici ve geliştirici yönde etkileyeceği açıktır.

İkinci yön ise kurumsal dürüstlüktür. Bir kurumun çıktılarının (işlem, karar, hizmet vb) ve organizasyon içindeki güç dağılımının, etkileşimin ve kaynakların nasıl adaletle uygun olacağını ifade eder. 1970'li yıllarda tartışmalar eşitlik ve adalet kavramları üstünde yoğunlaşmaktaydı. Oysa 1990'lı yıllardan itibaren kurumsal hakkaniyetin değişik yönleriyle iyi yönetim arasında bağlantı kurulmaktadır¹².

KURUMSAL YAPININ GÜÇLENDİRİLMESİ

Kamu sektörünün sürekli gelişmesi amacı bakımından açık, yol gösterici ve sağlam yönetim pratiklerine ihtiyaç vardır. Kamu yönetiminin temel değerleri ve anayasal düzenlemeler ile birlikte uygun organizasyonel ve kurumsal düzenlemelerin yapılması yönetimin daha etkin işlemesi bakımından önem taşır.

Hükümetin görevi, bütün faaliyetlerinde en iyi uygulamaları seçerek etkin bir yönetim sağlamaktır. Kısa dönemli popülist uygulamalara gitmektense uzun dönemde kendi politikalarıyla tutarlı başarıyı hedefleyen politikalar önem taşır. Daha açık söylemek gerekir ise, halk politika yapımı ve uygulamalarına katılım konusunda cesaretlendirilmeli ve teşvik edilmelidir, ancak bu hükümetin ilgili politikalardan sorumluluğu üstlenmesine ve hukukun sınırları içinde kalmasına engel değildir.

¹² Aslına bakılacak olursa katılım ve sorumluluğun bazı unsurları günümüzde de tartışılmaktadır. Kısaca, etkinlik ve demokrasi, daha adil davranma, geniş katılımın sağlanması, karar alımı mekanizmalarına ulaşabilme bakımlarından bu kavramlar uluslararası ortamda gündemi oluşturmaktadırlar. Bkz. Ngaire Woods, Global Governance, Vol.5, Iss.1.

Kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması bakımından yeni standartların belirlenmesi gerekir. Entegre edilebilir bir etkin yönetim yaklaşımı ve uygulama prensiplerinin tercih edilmesi iyi yönetişimi oluşturur. Bu bakımdan Türkiye’de Devlet organlarının etkin ve verimli uygulamaları bulmaları önem taşır. Ancak bu yeterli değildir. Kamu yöneticilerinin bu uygulamaları şu ilkeleri gözeterek yapması gerekir¹³:

- Elde bulunan araçlar ile nelerin yapılabileceğinin belirlenmesi
- Risklerin tanımlanması ve yönetimi
- Amaçların geliştirilmesi bakımından hedeflerin belirlenmesi ve izlenmesi
- Etik ve şeffaflık ilkelerine uygun çalışma yapılması

Değişim sadece değişikliklere açık olmak ile gerçekleşmez. Devletin değişimin alt yapısını hazırlaması ve titizlikle uygulaması gerekir. Bunun için şu hususlar önem taşır:

Eğitim ve Niteliğin Geliştirilmesi

Yeterli bir eğitim sağlanmadan ancak küçük değişiklikler gerçekleştirilebilir. Bu bakımdan kamu personelinin belirlenen program dahilinde niteliklerinin geliştirilmesi onların iş yapma becerilerini artırarak verimlilik üzerinde olumlu etkiye bulunacaktır. Bunun için öncelikle belli kurumlarda pilot uygulamalara gitmek ve diğer kurumların buralardan elde edilen sonuçlardan hareketle kendi kurumları için ne türden bir eğitimin yararlı olacağına karar vermeleri gerekir. Bu açıdan özellikle eğitimin niteliği üzerinde durmakta fayda vardır. Genel olarak eğitimde şu sıra izlenmelidir:

- Temel hizmet eğitimi,
- Bireysel ve genel yönetim nitelikleri konusunda eğitim ve
- Uzmanlık niteliklerinin artırılması için daha üst düzeyde bir eğitim.

Eğitimin amacı kamu personelinin niteliğini yükseltmektir. Ancak, sadece eğitim ile personelin niteliğinin yükseltileceğini düşünmek gerçekçi değildir. Bunun için kamu yönetiminde “liyakat ilkesinden” kesinlikle taviz vermeyen bir personel politikası da gereklidir.

¹³ Public Procurement Reform, [http://www.polity.org.za/govdocs/green-papers/procgp 2. html](http://www.polity.org.za/govdocs/green-papers/procgp%20.html), s. 1-24.

[http://www.polity.org.za/govdocs/green-](http://www.polity.org.za/govdocs/green-papers/procgp%20.html)

Türkiye’de son dönemlerde bir çok bakanlık kendi personelini eğitime tabi tutmaktadır. Bu konuda olumlu gelişmeler olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca liyakat ilkesi bakımından önemli gelişmeler de sağlanmıştır. Özellikle memur alımlarında merkezi sınav sisteminin uygulanması kayırmacılık ve adaletsizlikleri önemli ölçüde azaltmıştır.

Enformasyonun Paylaşılması ve İşbirliği

Bir bütün olarak kamu personelinin, çok büyük oranda bilgi ve tecrübesi söz konusudur. Bu bilgi ve tecrübenin devlet organları arasında paylaşılması herkes açısından faydalı olacaktır. Unutmamak gerekir ki, elde edilen bilgilerin paylaşılmasından kaçınılması hem kaynak ve zaman israfına hem de halkın daha kötü hizmet almasına neden olacaktır¹⁴. Genel olarak bir kamu kurumundaki sorun diğerlerinde de vardır. Bu nedenle bilgi ve deneyimin paylaşılması ile sorunlar çok fazla masraf ve zaman kaybı olmadan çözülebilir. Bunun için kamu kurumları arasında haberleşme sistemlerinin kurulması ve bilgilerin paylaşıldığı ortamların yaratılması önem taşır. Bu açıdan internetten veya diğer bilgisayarlı iletişim ve bilgi paylaşım sistemlerinden yararlanılabilir.

Ancak bilginin ve enformasyonun fazla olması nadir de olsa bir takım sorunlara yol açabilir¹⁵. İlgili tarafların konu hakkında birbirinden farklı görüşte olmalarından dolayı veya stratejik ve ülke güvenliği ile ilgili gerekçeler ileri sürerek tartışmalar çıkabilir. Yine benzer şekilde bilgi akışı için öncelikle diğer kurumun veya kişinin harekete geçmesi beklenir. Bu gibi sorunlar bilginin paylaşılmasına engel olurlar. Dolayısıyla hangi tür bilgilerin kimlerle paylaşılması gerektiği yolunda ilgili devlet ve kurumların açık ve anlaşılır düzenlemeler yapmaları önemlidir.

Çalışanlar arasında rekabetin olması onların sorunları birlikte çözmelerine engel değildir. Bundan dolayı kamu yöneticileri, bütün yetkileri ve bilgileri ellerinde toplamaktan kaçınmalı, kendilerinin çözümleyemedikleri sorunlarda meslektaşlarından yardım almalıdırlar. Bu, onların karşılıklı dayanışmalarını

¹⁴ Planlama ve karar alımında gerekli olan bilginin paylaşılmaması ve ketum davranılması hem rasyonel karar alımına engel olacak hem de politikalarda uzlaşma sağlanamamasına neden olacaktır. Bazı kurumların ellerindeki bilgileri stratejik olduğu gerekçesiyle diğerlerine vermekten kaçınmaları bu türden olumsuz sonuçların ortaya çıkmasına yol açabilir. Bu bakımdan bilgi alış verişinde ve bilgiye ulaşmada şeffaflığın sağlanmasına gayret edilmelidir.

¹⁵ W.V. Kennedy, “**Environmental Impact Assessment and Bilateral Development Aid:An Overview**”, Environmental Impact Assessment:Theory and Practice, ed. P. Wathern, London: Unvin Hyman Publishers,1987.

artıracağı gibi kamu yönetiminde etkin çözümlere ulaşılma ihtimalini de arttıracaktır.

Etkin Bir Kamu Yönetimi Örgütü

Yeni kamu hizmeti anlayışı anayasal düzenlemelerle uyumlu ve tutarlı olmalıdır. Bu açıdan iyi yönetim ilkelerinin yasal ve anayasal düzenlemelerle uyum içinde yapılması gerekir. Merkezi yönetim, yerel yönetim veya diğer kamu kurumları faaliyetlerini yaparken, adalet, şeffaflık, dürüstlük ve fayda-maliyet ilkelerine riayet etmelidirler. İyi yönetim bakımından Türk Kamu Yönetiminin şu prensipleri uygulaması gerekir:

- Yüksek standartlı bir meslek ahlakı geliştirilmeli ve sürekli kılınmalıdır
- Kamu yönetimi gelişme yönelimli olmalıdır
- Kamu hizmetleri herkese tarafsız, eşit, adil ve hilesiz verilmelidir
- Vatandaş istekleri/şikayetleri en kısa sürede karşılanmalı ve halk politika yapımı sürecine katılım bakımından cesaretlendirilmelidir.
- Kamu yönetiminin sorumluluğu gerçekleştirilmelidir.
- Devletin şeffaflığı, halka zamanında, doğru ve ulaşılabilir bilgi verme imkanlarının yaratılması gerekir.
- İyi bir insan kaynakları yönetimi ve kariyer geliştirme uygulamalarıyla personelin potansiyeli artırılıp geliştirilmelidir.
- Kamu yönetiminin demokratik niteliği artırılmalıdır. Bunun için seçimle işbaşına gelineen kamusal birimlerin sayısı artırılabilir.

Belirtmek gerekir ki bu konularda Türkiye’de önemli adımlar atılmaktadır. Nitekim belirtilen konuları düzenleyen IMF’ye sunulan 2002 niyet mektubunda Etkin Devlet Eylem Planı kararnameye dönüştürölme aşamasına gelmiştir.

Harcama Yönetimi

Kamu harcamaları bakımından satın alma yönetiminin etkin işlemleri devlet bakımından oldukça faydalı sonuçlar doğurur. Böylece uygun nitelikte malların, gerekli miktarlarda, doğru zamanda ve uygun fiyatlarda alımı sağlanır.

Gerek hükümet gerekse kamu kurumları tedarikçilerle ilişkilerde dürüstlüğe, adalete ve karşılıklı saygıya özen göstermeli ve çıkar çatışmalarından kaçınmalıdır. Bu kurumlarla ilişkilerde kamu kurumları etik standartları desteklemelidirler. Bu hem tedarikçilerin hem de kamu kurumlarının hile ve yolsuzluklardan uzak durmaları bakımından önemli bir uyarıcı işlevi görür. Bunun yanında tedarikçilerden istenen belgelerin aşırı abartılmaması ve onların

verdikleri bilgilere güvenilmesi de önem taşır. Onlardan işin yapılmasıyla ilgili kesinlikle zorunluluk göstermeyen bilgi ve belgelerin istenmemesi hem karışıklı işbirliğinin sağlanması hem de güvenin oluşturulması ve maliyetlerin düşürülmesi bakımından önem taşır.

Bu konuda Türkiye’de önemli girişimlerin olduğunu söylemek gerekir. Nitekim 10.12.2001 tarihinde ODTÜ’de yapılan “Etkin Devlet İçin Kamu Harcama Yönetimi Reformu” konulu konferansta Dünya Bankası ve IMF’nin de etkileriyle siyasi/idari yapıda yolsuzluklarla mücadele için alınacak önlemler üzerinde durulmuş ve devletin bu konulardaki kararlılığı belirtilmiştir¹⁶. Ancak henüz somut bir adım atılamamıştır.

Yolsuzluklarla Mücadele

Yolsuzluk moral ve ekonomik bakımdan zararlı bir faaliyettir. İyi yönetim uygulamalarını tehlikeye düşürecek potansiyeli vardır. Yolsuzluk uygulamaları genellikle adaletsiz ve yasa dışı sonuçlar doğurur. Paranın gerekli alanlara gitmesini önlediği gibi etkin olmayan kişi ve yatırımlara yönelmesini sağlayarak tersine etkide de bulunabilir. Kamu kaynaklarının çarçur edilmesinin yanında toplumsal değerlerin aşınmasına, bencilliğin yaygınlaşmasına ve bireylerin küçülmesine de yol açar.

Bu bakımdan hükümetlerin ve kamu yönetiminin yolsuzluklarla sürekli mücadele etmesi ve sürdürülebilir bir seviyeye getirmesi gerekir. Bunun için yasal düzenlemelerin yanında etkin mali ve yönetsel denetimlerin de yapılması önem taşır. İyi yönetişimin önemli bir göstergesi yolsuzlukların önemli bir boyutta azaltılmasıdır. Bunun için bir çok ülkede muhbir yasaları çıkarılmakta ve ihbarcılar devlet tarafından koruma altına alınmaktadır. Ayrıca etik ilkelere dikkat edilmesi ve bu konuda personelin eğitimi faydalı olacaktır.

Burada özellikle üzerinde durulması gereken konu, etik dışı olayları haber vermenin ahlaka aykırı bir yönü olmadığıdır. Çünkü bizim yönetim sistemimizde jurnalcilik diye oldukça kötü ve dışlayıcı yönü olan bir anlayış mevcuttur. Oysa tam tersine bu hareket jurnalcilik değil, etik dışı hareketi ilgili kişilere bildirmektir ve tam olarak ahlaka uygun bir davranıştır. Asıl ahlak dışı olan bu tür hareketleri görmezden gelmektir. Bu açıdan içeriden bilgi sızdırma anlamına gelen muhbirlerden yararlanma (Whistleblowing) ihmal edilmemelidir.

¹⁶ Bkz. <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=23494>.

Desantralizasyon

İyi yönetim bakımından hangi hizmetlerin hangi kurumlarca yapılacağı üzerinde durmakta fayda vardır. Hizmetlerin özelliklerine göre hareket edilerek desantralizasyon yapılmalıdır. Bu bakımdan organizasyonların verdikleri hizmetlerin niteliklerini bir takım kriterleri ele alarak değerlendirmek gerekir. Bu kriterler şöyle belirtilebilir:

- Organizasyonun boyutu neye imkan sunmaktadır?
- Verilen hizmetin niteliğine bakılmalıdır. Yüz yüze verilen hizmet midir, uzaktan görüşülerek yapılan hizmet midir, sürekli midir, geçici midir gibi.
- Hizmet ülkedeki bütün vatandaşlara mı yöneliktir, yoksa vatandaşların belli kesimlerini mi ilgilendirmektedir.
- Hizmetten yararlanma isteğe bağlı mıdır, zorunlu mudur?
- Hizmet etmek yoğun nitelikte midir yoksa teknoloji yoğun nitelikte midir?

Desantralizasyon her derde deva olan bir çözümleme değildir ve gerektiği durumlarda gerektiği kadar yapılmalıdır. Boyut kavramı organizasyonel çalışmalarda önemli bir yer tutar¹⁷. Büyük yapıli organizasyonlarda reform yapmak ve uygulamak daha zordur. Bunun için desantralizasyon bakımından organizasyonların boyutlarına uygun planların yapılması gerekir.

Hangi birim daha ucuza ve daha iyi yapabilecek durumdaysa ilgili hizmeti o birim yapmalıdır. Bunun dışında bütün halkı ilgilendiren hizmetlerin merkezi yönetimde kalmasında bir sakınca yoktur. Çünkü bu tür hizmetlerin farklı birimlere veya yerel yönetimlere verilmesi hizmetlerden yararlanan vatandaşlar arasında farklı uygulamaların doğmasına neden olabilir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler işbirliğine girme bakımından farklı güdülere sahiptirler. Bu güdüler beş temel üzerinde ele almak mümkündür. Bunlar finansal, anayasal, yasal, hiyerarşik, politik ve enformasyon olarak belirlenebilir¹⁸. Bunların ilk üçünde merkezi yönetim birimleri oldukça avantajlı

¹⁷ L. Donaldson, **In Defence of Organisation Theory: A Reply to the Critics**, Cambridge Univ.Press., Cambridge, 1985.

¹⁸ R.A.W. Rhodes, **Control and Power in Central-Local Government Relations**, Gover, London, 1981.

konumdadırlar. Hizmet enformasyonu bakımından ise yerel yönetim kuruluşları daha avantajlıdır.

SONUÇ

Ülkemizde devletin rol ve fonksiyonlarının üzerinde yeniden düşünülmesi gerekir. Gerçekten de vatandaşların hayat standartlarının yükseltilmesi ve daha kaliteli bir kamu hizmeti için iyi yönetim önemli ufuklar açmaktadır. Ancak, önemli olan bu konularda siyasi bir konsensüsün sağlanmasıdır. Çünkü konu siyasetle doğrudan alakalıdır ve siyasi sonuçlar doğuracak niteliktedir.

Devletin varlık nedeni vatandaşlarına hizmet etmektir. Emreden devletten hizmetçi devlete geçiş elbette bir zaman gerektirir ama, önemli olan bu açıdan kamu yönetiminde bir zihniyetin yerleşmesidir. Dürüst, açık, tarafsız, etkin, verimli ve duyarlı bir devlet anlayışı aynı zamanda halkın devlete erozyona uğramış güvenini de yeniden kazandıracaktır. Bu açıdan iyi yönetim ilkelere uygulanması devlet ve vatandaş bakımından gerçekten de kaçınılmaması gereken imkanlar sunmaktadır.

Batı Avrupa’da devletin sağladığı sosyal hizmetleri kısma yönünde genel bir eğilim mevcuttur. Oysa Türkiye’nin koşullarına baktığımızda, Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan 2000 yılı “İnsani Kalkınma Raporu”na göre, ülkemizde nüfusun % 16.4’ü ‘insani yoksulluk sıralamasında’ sınırın altında yaşamaktadır¹⁹. Dolayısıyla iyi yönetim uygulamalarının daha da güçlendirilmesi toplumsal barış ve refahın yükseltilmesi bakımından bir gereklilik olarak görülebilir.

Üzerinde önemle durulması gereken noktalardan biri de küreselleşmenin politikasızlaşma olmadığı gerçeğinin kabul edilmesidir. Belki de tersine bu yeni düzen devletlere daha dikkatli politika yapma zorunluluğu getirmektedir. Devletler artık daha bilinçli olmak, verimliliğe ve üretkenliğe özen göstermek durumundadırlar. Bu bakımdan devletlere önemli politik işlevler düşmektedir. Sadece belirtilen konuların planlanması yeterli değildir. Bunun yanında siyasal, toplumsal, hukuki ve kamu yönetimini ilgilendiren politikaların Toplam Kalite yaklaşımı ile ele alınması gerekir.

Vatandaşların yeteneklerini geliştirmesi için uygun ortamların yaratılmasında; hukuk ve düzenin sağlanmasında; makroekonomik istikrarın yö-

¹⁹ Bkz. D. Rodrik, “Can Integration into the World Economy Substitute for a Development Strategy?”, **World Bank’s ABCDE-Europe Conference**, Paris, June, 2000.

netilmesinde; fiziksel ve finansal alt yapının sağlanmasında ve halka hizmette iyi yönetişimin rolünü gözden uzak tutmamak ve değişimi ıskalamamak, Türkiye açısından son derece önemlidir. Kısaca Türkiye’de artan ekonomik globalizasyon ve rekabetçi bir ortamda belirtilen bu faaliyetleri etkin ve yapabilecek bir iyi yönetişim sistemine her zamankinden daha fazla ihtiyaç vardır.

TÜRK HUKUKUNDA BAKANLAR KURULU KARARLARI

Abdullah TEKBAŞ*

GİRİŞ

Türk Hukuku'nun önemli kaynaklarından biri olan Bakanlar Kurulu kararları, yürütme gücünü elinde bulunduran Bakanlar Kurulunun, faaliyetlerini yürütmek için yaptığı diğer işlemler yanında, önemli bir yere sahip olan ve her geçen gün kullanım alanı genişleyen idari kararlardır. Bu kararların gerek düzenleyici bir işlem şeklinde gerekse bireysel bir işlem şeklinde çıkarılabilmesi mümkündür. Bazen kanunlarda değişiklik yapma amacı gibi önemli bir fonksiyonu yerine getirebilirken bazen de bir devlet memurunun atanması için de çıkarılabilmektedir.

Bu çalışmada, Bakanlar Kurulu kararlarının hukuki niteliği, idari işlem olarak özellikleri, hukuk kuralları hiyerarşisi içindeki yeri, yapılışı, uygulanışı ve ortadan kalkması gibi konular ele alınarak, bu kararların, Türk Hukuku'ndaki yeri ortaya konulmaya çalışılacaktır.

I- BAKANLAR KURULU KARARI KAVRAMI

Anayasalarda kararname ismi verilen bir işlem mevcut değildir. Şu halde, kararname dediğimiz işlem, kaynağını açık bir şekilde Anayasalarda bulmayan “geleneksel usulü”¹ bir hukuki işlemdir.

Temelde kararname ve karar kavramları aynı anlamda kullanılmaktadır. Bazı yasalarda Bakanlar Kurulu Kararı terimi kullanıldığı halde, bazılarında Bakanlar Kurulu Kararnamesi terimi kullanılmıştır. Her iki terim de eş anlamdadır. Kararname terimi hususunda yasalarda bir birlik yoktur. Danıştay kararlarında ise; “Kararname”, “Bakanlar Kurulu Kararnamesi”, “Bakanlar Kurulu Kararı” terimleri

* Araştırma Görevlisi, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü.

¹ Burhan KUZU, **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, Akademik Kitaplar Serisi: 39, İstanbul: Üçdal Neşriyat, 1985, s. 135.

yer almış bulunmaktadır². Buna karşılık kararname ve karar kavramlarını farklı anlamlarda kullananlar da bulunmaktadır³.

Kararname sözcüğü çeşitli anlamlarda kullanıldığı gibi, hukuksal konuları farklı çeşitli kararnameler bulunmakta olup, uygulamada bunların birbirine karıştırıldığı da görülmektedir⁴.

GÜNEŞ, 1567 sayılı Kanun'un getirdiği düzenleme çeşidinden bahsederken, “bu kanunun neşrine kadar kararname deyimi, tüzük ve yönetmeliği tekemmül ettiren Bakanlar Kurulu iradesini isimlendirirken bu tarihten sonra bizatihi düzenleyici işlemin adı olmuştur” demektedir⁵.

Kararname, gerek düzenleyen organa göre, gerekse işlevlerine göre değişik çeşitleri olan ve bu isimle çıkarılan idari tasarrufların genel ismidir.

Kararname terimi sözlüklerde, Cumhurbaşkanının imzasıyla tamamlanan hükümet kararı⁶ ya da Bakanlar Kuruluna tanınan yetkilere dayanılarak alınan karar⁷ şekillerinde tanımlanmıştır. Genelde bu anlamıyla sözlüklerde yer alan kararname tanımı daha çok Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kararnameleri kapsamaktadır. Ancak farklı olarak, tüzük ve yönetmelik gibi ayrı bir düzenleyici işlemi tanımlar ve bu sebeple de çok kere objektif kararname adını alır⁸ şeklinde de tanımlanabilmiştir.

Anayasada “Kararname” isimli bir muamele olmamasına karşın, uygulamada Bakanlar Kurulu'nun veya Başbakan ile birlikte bir veya iki bakanın imzaladığı kararlara “Kararname” ismi verildiği görülmektedir⁹.

Bu tanımı kapsamı ve şekli bakımından geliştiren KİBAR'a göre, ilgili bakan veya tüm bakanlarla Başbakanın imzalarını kapsayan ve Cumhurbaşkanının

² Nuh KİBAR, “Türk Hukukunda Kararname (Kanun Hükümünde Kararnameler Dahil)”, **İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler III**, Danıştay Başkanlığı, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 29, Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1980, s. 270.

³ Bkz. Ayhan T. BEYDOĞAN, **İdarenin Düzenleyici İşlemleri (Kural İdari İşlemleri)**, GÜSBF (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara, 1998, s. 87 vd.

⁴ Sadık KIRBAŞ, “Vergi Hukuku Yönünden Kanun Hükümünde Kararnameler”, **Vergi Dünyası**, Sayı: 29, Ocak 1984, s. 39-40.

⁵ Turan GÜNEŞ, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, AÜSBF Yayınları No: 191-173, Ankara: Sevinç Matbaası, 1965, s. 186.

⁶ **Türk Hukuk Lügatı**, Ankara, 1944, s. 191'den aktaran KİBAR, **a.g.m.**, s. 261.

⁷ **Türkçe Sözlük**, Dördüncü Baskı, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1966, s. 408'den aktaran, KİBAR, **a.g.m.**, s. 261.

⁸ KİBAR, **a.g.m.**, s. 261.

⁹ Bkz. Turan GÜNEŞ, **a.g.e.**, s. 186.

imzasıyla oluşan genel veya ferdi nitelikteki kararların yazılı şekline kararname denir¹⁰.

Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere, Başbakan dışındaki bakanların imzası bakımından¹¹ başlıca iki tür kararname bulunmaktadır. Bunlardan biri, bütün bakanlar, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzaladığı toplu kararnamelerdir¹². Diğeri ise, sadece ilgili bakan veya bakanlarla Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzasını taşır. Bu tür kararnameleri Bakanlar Kurulu kararnamesinden ayırmak için “müşterek (ortak) kararname” terimi kullanılmaktadır¹³. Bakanlar Kurulu Kararı olarak da isimlendirilen toplu kararnamelere, tüzükleri onaylayan kararnameleri, müşterek (ortak) kararnamelere ise, tayin kararnamelerini örnek olarak gösterebiliriz.

Kararname deyince, ilk akla gelen Cumhurbaşkanının imzasıyla tamamlanan Bakanlar Kurulu kararlarıdır¹⁴. Bu yüzden, yukarıda vermiş olduğumuz geniş tanıma karşın, kararnameyi, sadece Bakanlar Kurulu kararı olarak kabul eden tanımlara da rastlamak mümkündür. Buna göre; kararname, Bakanlar Kurulu’nca görüşülen bir husus hakkında verilip de Cumhurbaşkanı tarafından tasdik edilen kararın kaleme alınmış sureti olarak tarif edilmiştir¹⁵. Bunlar, sadece Bakanlar Kurulu’nun iradesi ile kesinleşen ve müstakil hukuki işlem vasfında tasarruflardır¹⁶.

Bunun dışında, kararnamenin “kaide tasarruf” ya da “objektif kararname” ile aynı anlamda kullanıldığı da olmuştur. SARICA bu doğrultuda, bazı olağanüstü durumlara yönelik olarak Bakanlar Kurulu’nca yapılan ve Cumhurbaşkanı,

¹⁰ KİBAR, **a.g.m.**, s. 263.

¹¹ A. Fuat BAŞGİL, “Türkiye Teşkilat Hukukunda Nizamname Mefhumu ve Nizamnamelerin Mahiyeti ve Tabi Olduğu Hukuki Rejim”, **Cemil BİRSEL’e Armağan**, İstanbul, 1939, s. 75’den aktaran, Ahmet DOĞAN, “Türkiye’de Bakanlar Kurulu”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), GÜSBE, Ankara, 1990, s. 140.

¹² Servet ARMAĞAN, **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2455. Hukuk Fakültesi Yayınları No: 551, Ankara: Fakülteler Matbaası, 1978, s. 102.

¹³ KİBAR, **a.g.m.**, s. 263.

¹⁴ KİBAR, **a.g.m.**, s. 263.

¹⁵ BAŞGİL, **a.g.e.**, s. 75’den aktaran, DOĞAN, a.g.t., s. 140; Aynı yönde başka tanımlar da mevcuttur. Örneğin, ÇAĞLAYAN, İcra Vekilleri Heyetince ittiha olunan tekmiil kararlara kararname denileceğini ifade etmiştir. Bkz. M. Muhtar ÇAĞLAYAN, “İcra Organının Kaide Muameleleri – Nizamnamelerin Hukuki Mahiyeti”, **Türk İdare Dergisi**, Cilt: XXXI, Yıl: 1960, Sayı: 263-264, s. 23.

¹⁶ ARMAĞAN, **1961 Anayasası...**, s. 103.

Başbakan ve diğer bakanlar tarafından imzalanan kaide-tasarırlara, objektif kararname veya sadece kararname dendiğini belirtmiştir¹⁷.

Yukarıda vermiş olduğumuz kararname tanımlarının noksatsız olduğu ve tüm kararnameleri kapsadığı ileri sürülemeyecektir¹⁸. Bu tanımlarda verilen unsurları taşımayan veya bazı özel durumlarda verilen yetkiye binaen çıkarılan kararnameler de mevcuttur. Bunları kısaca şu şekilde sıralayabiliriz:

Kaide Kararname: Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kararnameleri diğer kararnamelerden ayırmak için bugün kaide-kararname tabiri kullanılmaktadır¹⁹. Kaide Kararnameler bazı kanunların çeşitli alanlarda Bakanlar Kurulu'na verdiği geniş düzenleme yetkisine dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kararnameler olarak tanımlanmıştır ve düzenleyici işlemler bu kararnamelerle yapılmaktadır²⁰.

Konu itibarıyla kanun sahasıyla ilgili olan fakat önemleri itibarıyla de idari işlem²¹ olan bu kararnameler, hukuk kuralı koyarlar ve kanun konusu olan hususları, çıkarılabilmeleri için yetki tanıyan kanunla belirtilen esaslar çerçevesinde düzenlerler²². Kaide-kararnamelerin konusu çok geniş ve yaygındır, fakat geçicidirler; olağanüstü durumların icaplarını geçici bir surette düzenlemek için yayınlanırlar²³.

Prensip Kararnamesi: Diğer kararnamelerden farklı olarak Cumhurbaşkanının imzasına sunulmayan kararnamelerdir²⁴. Yılda bir iki adet çıkarılan bu kararnameler, bir kanunun çeşitli bakanlıklara yetki vermesi halinde söz konusu olmaktadır. Bu konu Başbakanlık Kanunlar Kararlar Tetkik Dairesi tarafından müşterek bir kararname metni haline getirilerek, bakanlara imzalatılmaktadır²⁵.

Uygulamada kanun tasarıları ile ilgili kararlara ve prensip kararnalarına da, Cumhurbaşkanının imzasını kapsamadığı halde kararname dendiği görülmekte

¹⁷ Ragıp SARICA, *Türkiye'de İcra Uzununun Tanzim Selahiyeti*, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası, 1943, s. 19.

¹⁸ KİBAR, *a.g.m.*, s. 263.

¹⁹ Süleyman ARSLAN, *Bakanlar Kurulu'nun İktisadi ve Mali Alandaki Görev ve Yetkileri*, Ankara Ticari ve İktisadi İlimler Akademisi Yayın No: 204, Ankara, 1982, s. 142.

²⁰ Bkz. BEYDOĞAN, *a.g.t.*, s. 88.

²¹ Hamza EROĞLU, *İdare Hukuku*, Ankara: Ankara Ticari ve İktisadi İlimler Akademisi Yayını, 1978, s. 120'den aktaran ARSLAN, *a.g.e.*, s. 142.

²² Güler MERMUT, "Taktir Yetkisi ve Yargı Yoluyla Denetimi", *İdare Hukuku ve İdari Yargıyla İlgili İncelemeler I*, Ankara 1976'dan aktaran TURCAN, *a.g.t.*, s. 133.

²³ EROĞLU, *İdare Hukuku*, s. 120'den aktaran ARSLAN, s. 142.

²⁴ Bkz. DOĞAN, *a.g.t.*, s. 141.

²⁵ ARMAĞAN, *1961 Anayasası...*, s. 102.

olup, bu tür kararnameleleri yukarıda yaptığımız kararname tanımının istisnası olarak kabul edebiliriz²⁶.

Tekli Kararname: Kararname tanımının bir başka istisnası ise, Cumhurbaşkanının yalnız başına yapacağı “Tekli Kararnameler”dir. Cumhurbaşkanın Bakanlar Kurulu’nun sorumluluğunu gerektirmeyecek nitelikteki yetkilerini, tek başına imzalayacağı kararnamelerle kullanmaktadır²⁷.

Yukarıdaki açıklamaların ışığı altında Bakanlar Kurulu kararını, Anayasa ve kanunlarla Bakanlar Kurulu’na verilen yetkileri kullanmak üzere, bütün bakanlar, başbakan ve Cumhurbaşkanınıca imzalanarak yürürlüğe giren kararlar olarak tanımlayabiliriz.

Kavram konusundaki bu görüşlere karşılık bugün uygulamada, Bakanlar Kurulu’nun iradesinin ürünü olan bütün işlemler (KHK hariç) yürürlüğe girebilmek için bir kararnameyle yayımlanmak zorundadır²⁸. Bunun sonucu olarak, uygulamada, Bakanlar Kurulu’nun iradesinin ürünleri olan tüzükler, yönetmelikler ve BKK çerçeve metin durumundaki kararnameye ek olarak yayımlanmaktadır. Kararname çerçeve metnin ismi karar ise bu metnin eki durumunda metin olmaktadır.

II- BAKANLAR KURULU KARARLARININ HUKUKİ NİTELİĞİ

Yasal düzenlemeler yürütmenin, karar, kararname, tebliğ, sirküler, statü esaslar, genel emir, tenbihname, genel tenbih, ilan, duyuru, plan, tarife, ilke kararı, yönerge ve içdüzen kararı gibi isimler taşıyan adsız genel düzenleyici işlemler yapmasına da olanak sağlamaktadır²⁹.

Bakanlar Kurulu kararnamesinin tüzük ve yönetmelik gibi Anayasada düzenlenmemiş olması, onun hukuki niteliği konusunda belirsizliklere ve değişik görüşlerin ortaya atılmasına neden olmaktadır. Her ne kadar Anayasada düzenlenmese de, gerek değişik kanunlarda belirtmek suretiyle ve gerekse kararname çıkarılabileceği yolunda bir hüküm olmasa da Bakanlar Kurulu’nun bu yola başvurusu sonucu bugün oldukça sık başvuru olan bir düzenleme türüdür.

Kararname şeklindeki düzenleyici işlemlerin Danıştay incelemesinden geçirilmek suretiyle yapılmış iseler, tüzük nitelik ve kuvvetinde kural olduğu ileri

²⁶ KİBAR, a.g.m., s. 263.

²⁷ KİBAR, a.g.m., s. 263.

²⁸ Bkz. KİBAR, a.g.m., s. 278.

²⁹ İlhan ÖZAY, *Devlet İdari Rejimi ve Yargısal Korunma*, İstanbul: Filiz Kitapevi, 1986, s. 133.

sürülmüştür³⁰. Bu görüş kararnamesi sadece Bakanlar Kurulu'nun yapabileceği fikrine dayandırılmaktadır. Bakanlar Kurulu'nun çıkardığı kararnamelerin Danıştay incelemesinden geçirilmediği ve tüzüklerin Anayasa hükmü gereği “kanunun uygulanmasını göstermek ve emrettiği işleri belirtmek üzere” çıkartıldıkları düşünülürse, bu kararnamelerin, tüzük niteliğinde olduğunu kabul etmek mümkün olmaz³¹.

Bakanlar Kurulu kararnamesi ile çıkarılan düzenleyici işlemlerin Resmi Gazete’de yayımlanmışlarsa hangi isimle yapılmış olursa olsunlar yönetmelik olarak kabul edileceği³² ileri sürülmüştür.

Bu düzenleyici işlemler tüzük ve yönetmelik gibi Anayasada yer almadığı için tüzük ve yönetmelik adı ile çıkarılmadıklarından mutlaka sakat ve geçersiz sayılmazlar. Bunların tüzük ve yönetmeliklerin unsurlarına sahip olanları “adsız” sağlam ve geçerli kabul etmek gerekir. Çünkü bir işlemin varlığı ve sıhhati onun başlığına göre değil, unsurlarına göre belirlenir³³. Bu saydığımız düzenleyici işlemler, muhtevaları bakımından yönetmeliklerden sadece isimleri ile ayrılmaktadır³⁴. Bu tür düzenleyici genel işlemler kural olarak “yönetmelik benzeri” şeklinde anılır. Bunun nedeni, kamu hukuku tüzel kişilerinin yapabileceği türden bir işlem olan yönetmeliğin özel bir usul koşuluna bağlı olunmadan serbest biçimde yapılabilmesi ve tek şekil şartının yazılı olarak duyurulmak, yani ilan edilmek olmasıdır³⁵. Bu şekil şartını yerine getirmemiş işlemler ise hiçbir hukuki değer ifade etmemektedir³⁶.

BKK’nı ancak yönetmeliğe benzetmek mümkündür, çünkü, KHK ve tüzük adını taşıyan genel düzenleyici işlemler hem sadece Bakanlar Kurulu tarafından yapılabilir, hem de birincisi için yetki kanunu, ikincisi içinse Danıştay incelemesinden geçirilmek gibi usule ilişkin koşul ve kurallar Anayasa ile öngörülmüştür³⁷. Anayasa’nın 124. maddesinin gerekçesinde “.....yönetmelik çıkarabilecek kuruluşlar arasında Bakanlar Kurulu da sayılmıştır.....” şeklinde bir ifade mevcuttur³⁸. Nitekim Anayasa Mahkemesi de, bir kararında³⁹ “.....kararnameler,

³⁰ Lütfi DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982, s. 472.

³¹ BEYDOĞAN, **a.g.t.**, s. 86.

³² DURAN, **a.g.e.**, s. 472-473; BEYDOĞAN, **a.g.t.**, s. 86.

³³ DURAN, **a.g.e.**, s. 472.

³⁴ Turan GÜNEŞ, **a.g.e.**, s. 186.

³⁵ ÖZAY, **a.g.e.**, s. 133.

³⁶ DURAN, **a.g.e.**, s. 473.

³⁷ ÖZAY, **a.g.e.**, s. 133.

³⁸ ÖZAY, **a.g.e.**, s. 133.

³⁹ Anayasa Mahkemesi, 25.10.1969 Tarih ve E.: 1967/41, K: 1969/37 SK.

hukukça Bakanlar Kurulu yönetmeliği sayılabilir” demekle yukarıdaki görüşe uygun karar vermiştir. Hukuki hiyerarşi açısından Bakanlar Kurulu kararlarının bakanlıklar tarafından çıkarılan yönetmeliklerden önce geldiğini kabul etmiştir. Doktrinde de Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan ve Anayasa Mahkemesi tarafından Bakanlar Kurulu yönetmeliği olarak kabul edilen Bakanlar Kurulu kararlarının bakanlıklarca çıkarılan yönetmeliklere göre bir üst kademedede olduğu kabul edilmiştir⁴⁰.

Çeşitli kanunların verdiği yetkiye dayanarak çıkarılan BKK (kaide-kararnameler), tüzük ve yönetmelikler gibi maddi anlamda kanun niteliğinde olup, objektif kurallar içerirler⁴¹ Bunları idari işlemlerden ayıran en önemli kriter, hukuk kuralları ihtiva etmeleridir. Şekli bakımdan yapıları kanunlara benzememekle birlikte herkesi bağlayıcı, emredici hukuk normları ihtiva ettiklerinden “maddi manada kanun” sayılırlar⁴².

Genel olarak kararnamelerin hukuki nitelikleri hakkındaki yukarıdaki görüşlere ilave olarak, bazı olağanüstü dönemlerde çıkarılan Bakanlar Kurulu kararlarının farklı nitelikte olabileceği ileri sürülmüştür. Bakanlar Kurulu’nun vergilendirme alanında sahip olduğu yetkiler henüz Anayasal boyutta düzenlenmeden önce, çıkarılan bir takım kanunlarla Bakanlar Kurulu’na vergilendirme alanında yetkiler verildiği görülmektedir. Ancak bu yetkiler, daha sonra tanınan Anayasal yetkilere göre, oldukça geniş kapsamlı olarak tanınmıştır. Nitekim, 1567 sayılı Kanun’a göre çıkarılan Türk Parası Kıymetini Koruma Kararnamelerinin kanun kuvvetinde yani kanun hükmünde olup olmadığı tartışmalara neden olmuş ve kanun kuvvetinde olmadığı görüşü ağır basmıştır⁴³.

Gerçekten bu Kanun, Bakanlar Kurulu’na çok geniş yetkiler vermiş, Bakanlar Kurulu kararlarının dayanacağı esasları, konusunu ve içeriğini göstermemiştir. Demek oluyor ki, yürütme organı bu tasarrufların konusunu istediği gibi tayin edecektir. Hatta Fransa’da bu tür kararnamelerle bu alanda mevcut mevzuatın bile değiştirilebileceği mesela Ticaret Kanunu hükümlerini sınırlandıran veya değiştiren hükümler konulabileceği kabul edilmektedir. Yani yürütme organı bu kararnamelerle geçici bir zaman için mevcut hukuk düzeninin üst düzeydeki

⁴⁰ Daha geniş bilgi için bkz. Erdoğan TEZİÇ, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1980, s. 7-8.

⁴¹ Erdoğan TEZİÇ, **Anayasa Hukuku**, İstanbul, 1991, s. 60.

⁴² Nuray TURCAN, **“Yürütme Organlarının Düzenleyici İşlemlerinin Yargısal Denetimi”**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), GÜSBİE, Ankara, 1989, s. 133.

⁴³ KİBAR, **a.g.e.**, s. 283.

kurallarını bile değiştirebilecektir. Görülüyor ki, bu kararnamele çok geniş ve kapsamlıdır⁴⁴.

Bakanlar Kurulu bu kanuna dayanarak aldığı tedbirleri kararnameler yoluyla yürürlüğe koyacaktır. Bu kararnameler “Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında Kararname” adını taşıyacaktır (1567 sayılı Kanun md. 2).

GÜNEŞ’e göre, bu kanunun düzenleme bakımından getirdiği tek yenilik, o zamana kadar idarenin düzenleyici işlemleri arasında yer almayan “kararname” adı altında yeni bir düzenleme çeşidi meydana getirmiş olmasıdır⁴⁵.

III - BİR İDARİ İŞLEM OLARAK BAKANLAR KURULU KARARI

İdari işlem, idari merci ve makamların idare fonksiyonları ile ilgili, kamu hukuku alanında tesis ettikleri tek yanlı⁴⁶, doğrudan uygulanabilir nitelikte bir hukuki tasarruftur⁴⁷. İdari işlemin hangi unsurlardan meydana geldiğini, 2577 sayılı İYUK’nun 2 nci maddesinden çıkarabiliriz. Bu maddede; “İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı açılan davalar” iptal davaları, olarak tarif edilmiştir. O halde idari işlemin “yetki”, “şekil”, “sebep”, “konu” ve “maksat” olmak üzere beş unsuru bulunmaktadır.

Bakanlar Kurulu’nun işlemleri tek yanlı işlemlerden kollektif işlemler grubuna girmektedir. Kollektif işlemler, bir idari organ ya da kurulda söz sahibi durumundaki birden fazla kişinin, aynı konuda ve aynı amaçla, belirli bir hukuki sonuç yaratmak için mensubu bulundukları idari organ ya da kurul adına açıkladıkları kollektif ve tek yanlı bir irade sonucunda oluşarak, hüküm ifade eden işlemlerdir⁴⁸.

44 Sıddık Sami ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt:1, İstanbul, 1966, s. 401.

45 Turan GÜNEŞ, **a.g.e.**, s. 186.

46 Tek yanlılık, kavram olarak “ek bir irade açıklaması” demektir. Bu bağlamda bir işlemin tek yanlı olması ise, işlemin tek bir kişi tarafından yapılması anlamında değil; aksine, işlemin, ilgisinin iradesine bakılmaksızın, sadece işlemi yapanın iradesi ile oluşması anlamındadır. Celal ERKUT, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları No: 51, Ankara:Danıştay Matbaası, 1990, s. 13. Kamu Hukukunda tek yanlı işlemler, “tamamen kamu gücü faaliyeti sonucunda oluşan ve yönelidikleri kişilerin iradelerinden bağımsız olarak hukuki değer ifade edebilen işlemlerdir” şeklinde tanımlanabilir. ERKUT, **a.g.e.**, s. 14.

47 Gürsel ÖZKAN, **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**, Ankara: Saydam Matbaacılık Ltd. Şti., Mart 1995, s. 54; Danıştay’ın bir kararında idari işlem kısaca, “idare makamlarının idare fonksiyonu ile ilgili konularda aldığı tek taraflı icrai karar olarak nitelenir” şeklinde tanımlanmıştır. Danıştay İBK., 14.4.1973 gün ve E: 1972/2, K: 1973/10 SK. (**Danıştay İçtihatları Birleştirme Kararları III** 1973-1974, Danıştay Başkanlığı, Ankara 1985, s. 19).

48 ERKUT, **a.g.e.**, s. 23.

Tek yanlı bu hukuki işlemler, idarenin iradesini açıklaması ile hukuksal sonuçlarını doğururlar; karşı tarafın iradesini açıklamasına gerek yoktur. İdari işlemler bireysel olabileceği gibi, genel nitelikte düzenleyici bir işlem de olabilir. Bireysel idari işlemlerin içeriği kuralsaldır; önceden yasalarla ya da idari kurallarla düzenlenmiştir⁴⁹. Örneğin, bir kimseye vergi salınmasında olduğu gibi.

A- İdari İşlemin Unsurları Bakımından Bakanlar Kurulu Kararları

İdari işlemler başlıca beş unsura sahip olmalıdır. İdari işlemin, geçerli ve hukuka uygun bir biçimde yapılabilmesi için, unsurlarında bir sakatlık yapılmamış olması gerekir. 2577 sayılı İYUK'nun 2 nci maddesinde sayılan bu unsurlar yetki, sebep, şekil, konu ve amaçtır.

1- Yetki UNSURLARI

İdari kararlar, herhangi bir kamu görevlisi, hatta organı ve makamı tarafından alınamaz. Dar anlamda yetki unsuru denen karar alma yeteneği, konu, yer ve zaman itibarıyla, Anayasa ve kanunlarla belli organ, makam ve kamu görevlilerine tanınmış bir güçtür⁵⁰. Dolayısıyla hukuken geçerli bir idari işlemin, herhangi bir makam, organ ve kamu görevlisi tarafından değil, Anayasa ve kanunların yetkili kıldığı organ, makam ve kamu görevlileri tarafından yapılması gerekir⁵¹.

Yetki iki anlamda kullanılmaktadır. İlk anlamı idarenin görev alanını belirleyen hukuk kurallardır ve idarenin hangi tür işlemleri yapabileceğini gösterir⁵². Bu durum Anayasanın 8 inci maddesinde “Yürütme yetkisi ve görevi Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilir” hükmü ile belirtilmiştir. İkinci anlamda yetki ise, kanunların idareye bıraktığı alanda alınacak kararların, yapılacak işlemlerin, hangi idari makam ve mercilerce alınabileceğini ve yapılabilmesini gösteren kurallardır⁵³. Bu anlamda yetkiyi de görev itibarıyla yetki içinde düşünebiliriz.

Birinci anlamda yetki idarenin konumuz itibarıyla Bakanlar Kurulu'nun görev alanını belirlemektedir. Bakanlar Kurulu Anayasa ve kanunlarla kendine verilen görev alanının dışına çıkarak, örneğin, yasama organının görev alanında olan bir

49 A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, 8. Basımdan Tıpkı Basım, Ankara: Turhan Kitapevi, 1995, s. 240.

50 DURAN, **a.g.e.**, s. 401.

51 Sabri ÇOŞKUN, **İptal Davası**, Ankara: Danıştay Yayınları, 1993, s. 31'den aktaran, Halil KALABALIK, “İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, Haziran 1997, s. 177.

52 BEYDOĞAN, **a.g.t.**, s. 97.

53 BEYDOĞAN, **a.g.t.**, s. 97.

konuda düzenleme yaparsa (yeni bir vergi konulması gibi) bir sakatlık durumu ortaya çıkacaktır ki, buna “fonksiyon gaspı”⁵⁴ denilmektedir.

İkinci anlamdaki yetki, idarenin görevine giren bir alanda, idari işlemin hangi makam veya merci tarafından yapılacağı ile ilgilidir. Örneğin, sıkıyönetim ilanı kararı, Anayasa’nın 122 nci maddesi gereği, Cumhurbaşkanı’nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından alınabilecektir. Bu kararın İçişleri Bakanlığı tarafından alınması mümkün değildir.

Bunların dışında yetkinin yer ve zaman itibarıyla da incelenmesi gerekmektedir.

Yer itibarıyla yetki, yetkinin kullanılacağı çevreyi ifade eder. Bu çevre, her makam veya görevlinin, haklarında yetkisini kullanacağı kişi, olay, durum veya eşyanın bulunduğu veya geçtiği yer, yöre ve bölge yer itibarıyla sınırlarını teşkil eder. Devlet idaresinin başkentteki organ-makamları olan bakanlıklar ile Bakanlar Kurulu’nun, yer itibarıyla karar alma yetkileri, kanunlarda aksine bir hüküm yoksa, bütün ülke üzerinde geçerlidir⁵⁵.

Zaman itibarıyla yetki, idare makamları ve görevlilerinin yetkilerini kullanabilecekleri zaman dilimini ifade etmektedir.

İdare organ ve makamları, karar alma yetkilerini, ancak usulü dairesinde göreve getirildikleri günden itibaren kullanmağa başlayabilirler. Bunun karşısı olarak, sürenin bitmesi, makamdan düşürölme, istifa, emeklilik, başka memuriyete nakil gibi görevlilik sıfatının sona ermesi hallerinde, organ ve makamlar artık yetkilerini kullanamazlar. Ancak, kamu faaliyetleri ve hizmetlerinin sürekliliği ilkesi dolayısıyla, bu yasak kesin ve mutlak değildir. “Bu konuda, istifa eden ya da çekilmek zorunda kalan bir Hükümetin, yeni Bakanlar Kurulu teşkil edilinceye kadar göreve devam etmesi hususunda Cumhurbaşkanının talebi üzerine, yetkilerinin neden ibaret olduğu, Türkiye’de henüz ortaya atılmış ve çözümlenmiş değildir. Fransız doktrin ve yargı kararlarında kabul edilen esaslara göre; görevden çekilen Hükümet, yenisi kuruluncaya kadar, yalnızca “cari” günlük ve acele işleri kararlaştırmağa yetkili olup önemli ve süresi belli edilmemiş konuları ele alamaz”⁵⁶.

54 ONAR, **a.g.e.**, s. 301.

55 DURAN, **a.g.e.**, s. 404.

56 DURAN, **a.g.e.**, s. 405-406.

2- Şekil Unsuru

İdari işlemlerde şekil işlemin esaslı unsurunu oluşturur⁵⁷. İdari işlemlerde şekil iki anlama gelmektedir. Birincisi idari işlemin dış dünyaya intikalini sağlayan maddi biçim, ikincisi ise idari işlemin yapılmasında izlenecek usul, yol ve yöntemdir⁵⁸. Hukukumuzda idari işlemlerin tabi olduğu şekil kuralları Anayasada, kanunlarda, hatta “tüzük ve yönetmeliklerde”⁵⁹ bulunmaktadır. Örneğin tüzüklerin Danıştay’ın incelemesine sunulması gerektiği, Anayasa’nın 115 inci maddesinin emridir.

Bakanlar Kurulu’nun işlemlerinden, Anayasa’da düzenlenen tüzük ve yönetmelikler için bir kısım şekil şartları öngörüldüğü halde, BKK için bu tür şartlar söz konusu değildir. Yukarıda da belirtildiği gibi, bugün BKK’nın çıkarılmasına ilişkin bir yazılı metin bulunmamakta ve bu kararlar teamül haline gelmiş kurallara göre çıkarılmaktadır⁶⁰.

3- Sebep Unsuru

Sebep unsuru, bir idari işlemin yasa, tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici kurallara, başka bir deyişle hukuka uygun olmasıdır⁶¹. İdare hukukunda sebep, idari işlemten önce gelen, idari işlemin dışında yer alan ve idareyi bir idari işlem yapmaya sevk eden etkidir⁶².

İdari işlemin dayanağı olan sebep, kanunda açıkça gösterilebileceği gibi, işlemin bir sebebe dayanması belirtilmekle de yetinilebilir. Birinci durumda işlem yasadaki sebebe dayanılarak yapılabilir. İkinci durumda ise idareye bir taktir hakkı tanınmıştır⁶³.

Sebep unsuru bakımından, tüzük ve yönetmelikler açısından pek bir belirsizlik yoktur. Çünkü, tüzükler kanunların uygulanmasını göstermek ve emrettiği hususları belirtmek üzere (Anayasa, md. 115), yönetmelikler de kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere (Anayasa, md. 124) çıkarılacaklarından mutlaka bir

57 ONAR, **a.g.e.**, s. 307.

58 Mukbil ÖZYÖRÜK, **İdare Hukuku Ders Notları (Teksir)**, Ankara, 1982, s. 153’den aktaran, BEYDOĞAN, **a.g.t.**, s. 99.

59 BEYDOĞAN, **a.g.t.**, s. 99.

60 DOĞAN, **a.g.t.**, s. 70.

61 Erol ALPAR, **Yönetimin Hareket Serbestisi Alanının Yargısal Denetimi ve Sınırları**, Danıştay Yayınları No: 52, Ankara: Danıştay Matbaası, 1990, s. 31.

62 ÖZYÖRÜK, **a.g.e.**, s. 153’den aktaran, BEYDOĞAN, s. 102.

63 ALPAR, **a.g.e.**, s. 31.

kanuna dayanmak zorundadırlar⁶⁴. Bu durumda kanunla düzenlenmemiş bir alanda ne tüzük, ne de yönetmelik çıkartılması mümkün olmayacaktır.

Bakanlar Kurulu'nun bir diğer işlemi olan BKK için ise aynı şeyi söylemek mümkün değildir. BKK için tüzük ve yönetmeliklerde olduğu gibi Anayasa'da bir belirleme söz konusu olmadığı için, BKK'nın sebep unsurunu tek tek, BKK çıkarma konusunda yetki veren kanunlar oluşturacaktır. Tüzük ve yönetmeliklerde olduğu gibi kanunun düzenlemediği bir alanda BKK çıkarılamayacaktır.

4- Konu Unsuru

İdari işlemin konusu onun doğuracağı hukuki sonuçtur⁶⁵. Diğer bir deyişle konu, idari işlemin hukuk düzeninde meydana getirdiği değişikliktir⁶⁶.

Örneğin, tüzüklerin konusu kanunun uygulanmasını göstermek ve kanunun emrettiği işleri belirtmek olmalıdır. Bundan başka bir konuda çıkarılan tüzük konu unsuru bakımından sakat olacaktır. Bunun gibi, bir vergi oranında belirli sınırlar içinde değişiklik yapmak amacıyla Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesi halinde çıkarılacak BKK konusunu ilgili vergi oranında değişiklik oluşturmalıdır. Bu BKK ile, o vergiden yapılacak indirimlere ilişkin düzenleme yapılamayacaktır. Aksi taktirde BKK konu yönünden hukuka aykırı olacaktır.

Konu unsuru ile sebep unsuru arasında bir illiyet bağı vardır⁶⁷ ve konu unsurunun hukuka uygun olabilmesi için sebebe uygun olması gerekmektedir.

5- Amaç Unsuru

Maksat unsuru da denilen amaç unsuru, hukuk kurallarına göre belli bir konuda yönetimde alınacak kararların yine belli amaçlarla alınması veya işlemin tesisi ile elde edilmek istenen gaye olarak da tanımlanabilir⁶⁸. İdari işlemlerin nihai amacı kanunda gösterilmiş olsun veya olmasın, bu amaç, idari hizmetlerin daha iyi bir biçimde yürütülmesi ve kamu yararının sağlanmasıdır⁶⁹.

İdari işlemlerde varılmak istenen amacın yasalarda açıkça belirtildiği durumlarda “özel amaç”tan bahsedilir⁷⁰. Bu özel amaç, sonuç itibarıyla kamu yararı

64 BEYDOĞAN, **a.g.t.**, s. 102.

65 BEYDOĞAN, **a.g.t.**, s. 103.

66 ONAR, **a.g.e.**, s. 313.

67 BEYDOĞAN, **a.g.t.**, s. 103.

68 ALPAR, **a.g.e.**, s. 34.

69 BEYDOĞAN, **a.g.t.**, s. 104.

70 ALPAR, **a.g.e.**, s. 35.

amacından başka bir şey değildir. Yasalarda özel amacın belirtilmediği durumlarda, genel amaç, başka bir deyişle kamu yararı söz konusudur⁷¹.

Bakanlar Kurulu da, BKK çıkararak yaptığı gerek bireysel ve gerekse düzenleyici işlemlerinde, yasada özel bir amaç belirtilmişse bu amaca, böyle bir belirleme yoksa, kamu yararı amacına uygun davranmak zorundadır. Aksi taktirde söz konusu BKK amaç yönünden hukuka aykırı olacaktır.

B- İdari İşlemlerin Sınıflandırılması ve Bu Sınıflandırma İçinde Bakanlar Kurulu Kararları

İdari işlemler genellikle kural işlemler (kaide tasarruflar), koşul işlemler (şart tasarruflar), subjektif işlemler (özel işlemler) olarak bir ayrıma tabi tutulmaktadır⁷².

- Kural İşlemler: Genel nitelikli, soyut, belirli kişilere yönelik olmayan, idarenin tek yanlı iradesi ile oluşan mutlak hukuk kurallarıdır. Objektif hukuk alanında yeni bir durum düzenler, mevcut durumu değiştirir veya kaldırır. Tüzükler, yönetmelikler ve kural (kaide) kararname bu düzenlemeler arasındadır. İdarenin bir hizmeti kurmak ya da işletmek için hazırladığı genel nitelikli şartnameler de kural işlemleridir⁷³.

- Koşul İşlemler: Belli kişiler için ancak belirli objektif kurallar içinde bir hukuki durum yaratan veya onlara yasal yetki veya imkan sağlayan işlemler olup, işlemde belli kişi, somut bir iş veya faaliyet söz konusu olduğundan, ilgililerin statülerinde değişiklik ve yenilik sağlanır⁷⁴. İşlemin konusunu, içeriğini üst düzenleme olan kanunlar veya diğer objektif kurallar saptadığından taraflar isteklerine göre değiştiremezler. YAYLA, koşul işlemler tanımına, olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilanı gibi işlemleri de eklemiş ve bunların bireysel nitelikte olabilecekleri gibi genel nitelikte olabileceklerini de kabul etmiştir⁷⁵.

- Subjektif İşlemler: İdare Hukuku alanında vergi ve ceza tarhi gibi belirli kişilere yönelik, somut nitelikli, hukuk alanına yenilik getiren tek taraflı idari tasarruflardır.

71 ALPAR, **a.g.e.**, s. 35.

72 EROĞLU, **İdare Hukuku**, s. 55.

73 ONAR, **a.g.e.**, s. 537.

74 Kazım YENİCE - Yüksel ESİN, **Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü**, Ankara, 1983, s. 13.

75 Yıldızhan YAYLA, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 2. Baskı, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1986, s. 181.

Bu sınıflandırmada, birincileri, düzenleyici (objektif) işlemler, ikincileri, YAYLA'nın tanımı doğrultusunda, duruma göre bireysel (subjektif) ve duruma göre düzenleyici (objektif) ve üçüncüleri de, bireysel (subjektif) işlemler olarak ayrıma tabi tutmak da mümkündür.

Bakanlar Kurulu BKK aracılığıyla, düzenleyici işlemler yapabileceği gibi, koşul işlemler ve subjektif işlemler de yapabilmektedir. Anayasa 73/4 e göre kendisini vergilendirme alanında yetkilendiren bir kanuna dayanarak düzenleyici işlemler yapabileceği gibi, alacağı sıkıyönetim ilanı kararında olduğu gibi koşul işlemler de yapabilecektir.

Bakanlar Kurulu'nun işlemlerinden olan KHK, tüzük, yönetmelikler nitelikleri itibarıyla yalnız düzenleyici işlemler olarak çıkarılabilmekte ve Bakanlar Kurulu'nun bireysel işlemleri yalnızca kararnamelerle yapılabilmektedir⁷⁶. BKK ile yapılan bireysel işlemlere pekçok örnek verilebilir. Örneğin, Bakanlar Kurulu, 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 11 inci maddesi ve 2451 sayılı Kanun'un 2 nci maddesine dayanarak, 18.5.2001 tarih ve 2001/2532 sayılı BKK⁷⁷ ile Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'na üye atamıştır.

BAŞGİL'in BKK'larını sınıflandırması konuya bu yönden açıklık getirmektedir. Buna göre, BKK, konularına göre, bir tüzüğün, yönetmeliğin, kaide kararnamenin yürürlüğe konulmasına dair olanlar ve belirli, somut bir meseleyle ilgili olanlar şeklinde ikiye ayrılır⁷⁸.

IV-BAKANLAR KURULU KARARLARININ BAKANLAR KURULU'NUN DİĞER İŞLEMLERİ İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Bakanlar Kurulu'nun işlemleri bireysel (subjektif) nitelikte olabileceği gibi, düzenleyici (objektif) nitelikte de olabilir.

A- İlgilendirdiği Kişiler Bakımından Bakanlar Kurulu'nun İşlemleri

İlgilendirdiği kişiler bakımından Bakanlar Kurulu'nun işlemleri bireysel işlemler ve düzenleyici işlemler olmak üzere iki başlık altında açıklanabilir.

1- Bakanlar Kurulu'nun Bireysel (Subjektif) İşlemleri

Bakanlar Kurulu kanunlarla kendisine verilen görevler doğrultusunda, memur tayininde olduğu gibi, bazı bireysel işlemler yapabilecektir. Bu işlemler sadece

76 Bkz. DOĞAN, **a.g.t.**, s. 140.

77 28.6.2001 Tarih ve 24446 Sayılı **Resmi Gazete**'de yayımlanmıştır.

78 BAŞGİL, **a.g.e.**, s. 76'dan aktaran DOĞAN, **a.g.t.**, s. 140.

Bakanlar Kurulu kararı ile yapılabilir. Aşağıda da görülebileceği gibi, Bakanlar Kurulunun diğer işlemleri olan kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelikler, nitelikleri gereği sadece düzenleyici (genel) işlemler olmak durumundadırlar. Nitekim kanunların uygulanmasını göstermek için çıkarılan tüzüklerle aynı şekilde kanunlar ve kanunlar gibi genel ve soyut nitelikteki tüzüklerin uygulanmasını göstermek için çıkarılan yönetmeliklerin bireysel işlemler yapmada kullanılması mümkün değildir. Aynı şekilde, bir yetki kanununa dayanarak çıkartılan genel ve soyut nitelikteki kanunları değiştirme ve ortadan kaldırma gücüne sahip olan kanun hükmünde kararnamelerle de bireysel işlemlerin yapılması mümkün olmayacaktır.

2- Düzenleme Yetkisi ve Bakanlar Kurulu’nun Düzenleyici (Objektif) İşlemleri

a- Düzenleme Yetkisi

Genel, nesnel, bireysel olmayan, tükenmez kural işlemler niteliğinde idari tasarruflar şeklinde ortaya çıkan hukuki tasarrufları yapma ve gerçekleştirme gücüne “düzenleme yetkisi” denilebilir. Bazı hukukçular tarafından bu yetkinin zaten yürütme erki içinde ya da “icrai karar” kavramında var olduğu⁷⁹ ileri sürülmüşse de, düzenleme yetki ve faaliyeti kaynağını Anayasa’dan almakta; konusu ise kanunlar tarafından belirlenmektedir. Nitekim yürütmenin faaliyette bulunması bakımından başta bir yasama işlemine gerek olduğu için, yürütme türevsel bir yetki olarak vasıflandırılmıştır⁸⁰.

Yukarıdaki açıklamalar doğrultusunda “yürütmenin yasalarla kendisine verilmiş olan görevleri yerine getirmek için, yine bu yasalar çerçevesinde kurallar koymasına yürütmenin düzenleme yetkisi denir”⁸¹.

Türkiye’de düzenleme yetkisinin temeli konusunda değişik görüşler ileri sürülmüştür. ONAR yürütme yetkisinin temelini, doğrudan doğruya yürütme fonksiyonunun bir sonucu olarak görmekte⁸² iken, SARICA, yürütmenin düzenleme yetkisinin temelini 1924 Anayasası’nın 7 nci maddesine bağlamaktadır⁸³. SARICA’ya göre, Bakanlar Kurulu yürütme görevini yerine getirmek ve yetkisini kullanmak durumundadır. Yürütme görevi niteliği itibarıyla, düzenleme yetkisini de

79 DURAN, **a.g.e.**, s. 449.

80 Turan GÜNEŞ, **a.g.e.**, s. 42;

81 Mümtaz SOYSAL, **Anayasaya Giriş**, 2. Bası, Ankara: 1969, s. 283’den aktaran Gülşen GÜNEŞ, **Verginin Yasallığı İlkesi**, Alfa Basım Yayım Dağıtım Ltd. Şti., Temmuz 1998, s. 151.

82 ONAR, **a.g.e.**, s. 371 vd.

83 SARICA, **a.g.e.**, s. 29 vd.

gerektirir. Başka bir ifade ile yürütme yetkisi, düzenleme yetkisini de içermekte olup düzenleme, yürütme yetkisinin tabi ve zaruri bir neticesidir⁸⁴. Aynı doğrultuda GÜNEŞ, yürütmenin düzenleme yetkisini icrai karar alma yetkisinin doğal bir sonucu olarak görmekte ayrıca buna takdir yetkisini eklemektedir⁸⁵, EROĞLU, GÜNEŞ'in ileri sürdüğü görüşten hareketle bugün düzenleme yetkisinin temelini 1982 Anayasamızın 8 inci maddesinde ifadesini bulduğu “yürütme yetki ve görevi” olduğu görüşündedir⁸⁶.

Bizde 1961 Anayasası'na göre yargı ve yasama yetki olarak, yürütme ise görev olarak belirtildiğinden yasamanın düzenleme alanının sınırı olarak yargı alanı kabul edilmekte, yürütmeye münhasır bir düzenleme alanı tanınmamaktadır⁸⁷.

Danıştay'ın Bakanlar Kurulu'nun düzenleme yetkisinin özerk olup olmadığı yolundaki görüşü, 1961 Anayasası yürürlükte iken olumlu idi. Açılan bazı iptal davaları nedeniyle, Danıştay, kamu yararının gerektirdiği hallerde idarenin (ve dolayısıyla Bakanlar Kurulu'nun) genel nitelikteki düzenleme yetkisini hukukun genel ilkelerinden sayarak, idarenin toplum ve hizmet yararına bir alanı düzenlemesi için mutlaka kendisine yetki tanıyan bir metnin bulunmasının gerekmediğine⁸⁸ ve bir kanun metni olmasa bile idarenin genel düzenleme yetkisi içerisinde düzenlemelerde bulunabileceğine karar vermiştir⁸⁹.

DURAN'a göre yasama organı Anayasaya aykırı olmaması şartıyla istediği konuyu düzenleyebilir. Yürütme organı ise suç, ceza, vergi ve yargı gibi konulara dokunmadığı gibi düzenleyici ve subjektif işlemlerinde de kanunlara aykırı hukuki durumlar oluşturamaz⁹⁰. Bu açıklamalar yürütmenin özerk ve genel bir hukuki düzenleme yetkisine sahip olmadığını göstermektedir⁹¹.

84 SARICA, a.g.e., s. 100.

85 Turan GÜNEŞ, a.g.e., s. 90-91.

86 Hamza EROĞLU, **İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş Beşinci Bası, Ankara, 1985, s. 102.

87 Bkz. TEZİÇ, **Türkiye'de 1961 Anayasası'na Göre Kanun Kavramı**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 1761, Hukuk Fakültesi No: 384, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1972, s. 80; TEZİÇ, “Yasama Yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1, Mart 1972, s. 5.

88 DDDGK., 28.4.1972 tarih ve E: 1968/709, K: 1972/364 SK. (**Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 4, Aralık 1972, s. 201-202); DDDGK., 5.5.1972 tarih ve E: 1970/453, K: 1972/385 SK. (**Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 3, s. 193).

89 DDK. 5.4.1974 tarih ve E: 1972/358, K: 1974/437 SK. (Turgut TAN, **Ekonomik Kamu Hukuku**, Ankara, 1984, s. 42, dipnot 139).

90 DURAN, “Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?”, **İdari ve Hukuki İlimler Dergisi**, Yıl: 4, Sayı: 1-3, İstanbul, 1983, s. 41.

91 BEYDOĞAN, a.g.t., s. 32.

Danıştay 1971-1972'den bu yana verdiği kararlarında idarenin hizmet gerektiriyorsa yasal dayanak bulunmadan da düzenlemede bulunabileceğini; zira, asli ve genel bir düzenleme yetkisine sahip olduğunu kabul etmektedir. Yürütmenin işlemlerini yargısal yolla denetleyen Danıştay, yürütme görevi kavramını, bu “görev”in gerektirdiği “yetki” ile birlikte görmüştür⁹².

Doktrinde bazı yazarlar da Danıştay gibi düşünmektedir. Buna göre, idare, asli olarak bir düzenleme yetkisine sahiptir. Kanun koyucunun bu yetkinin kullanma alanına girmemesi lazımdır⁹³.

Anayasa Mahkemesi'ne göre ise; kanun koyucu esas hükümleri, verilen yetkinin “amaç ve hedefini, sınırlarını ve çevresini” kanunla tespit edecek; “ihtisas” ve “idare tekniği” ile ilgili kısımları yürütmenin düzenlemesine bırakacaktır⁹⁴.

1982 Anayasası'nın yürütme ve idarenin düzenleme yetkisi konusunda daha önceki Anayasadan hiçbir farkı yoktur. Yürütme Organı, TBMM'nin izni olmadan hiçbir konuyu özerk şekilde düzenleyemez. Ancak kanuna dayanarak onu açıklayıcı ve tamamlayıcı olağan düzenlemeler yapabilir⁹⁵.

1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra, Bakanlar Kurulu'nun düzenleme yetkisi ile ilgili olarak Danıştay'ın yukarıda belirtilen görüşlerini olumsuz yönde değiştirmesi için bir sebep yoktur ve hatta yeni Anayasa gereğince, eskisinden daha geniş bir düzenleme yetkisini kabul etmesi gerekmektedir⁹⁶.

Bir görüşe göre; 1982 Anayasası'nda, yürütmenin yalnız bir görev değil, aynı zamanda yetki sayılması, temel hak ve hürriyetlerin münhasıran kanunla sınırlanması zorunluluğuna Anayasa'da yer verilmiş olması, bazı maddelerde açıkça kanunda bahsedilmeden Devletin birtakım tedbirler almasından söz edilmesi ve yürütmenin de Devlet adına kullanılan bir yetki olması karşısında, Bakanlar Kurulu'nun düzenleme yetkisinin özerk olduğu düşünülebilirse de, önceki anayasalardaki gibi, 1982 Anayasası'nda da Bakanlar Kurulu, ancak kanuna dayanarak ve onu açıklayıcı, tamamlayıcı düzenlemeler yapabilir⁹⁷.

⁹² Bkz. TURCAN, **a.g.t.**, s. 32.

⁹³ Mukbil ÖZYÖRÜK, **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1972-1973, s. 71-72'den aktaran KİBAR, **a.g.m.**, s. 264.

⁹⁴ TEZİÇ, **Türkiye'de 1961....**, s. 92-93.

⁹⁵ DURAN, **Düzenleme Yetkisi...**, s. 42.

⁹⁶ DOĞAN, **a.g.t.**, s. 104.

⁹⁷ DURAN, **“Düzenleme Yetkisi ...”**, s. 36-37; Turan GÜNEŞ, **a.g.e.**, s. 42; ONAR, **a.g.e.**, s. 377-378.

Buna karşılık, Bakanlar Kurulu'nun, yasama organı gibi asli, ilkel ve orijinal bir düzenleme yetkisine sahip kılındığı savunulmaktadır⁹⁸. Buna göre, “daha çok iş hayatında, tarım, hayvancılık ve üretim dallarında çalışanların korunması; kooperatifçiliğin geliştirilmesi ve yabancı ülkelerdeki Türk işçilerinin ihtiyaçları gibi ekonomik ve sosyal konularda gereken önlemlerin alınması ile ilgili olan” bazı konuların, Anayasaya uygun olmak ve yürürlükteki kanunlarla çatışmamak şartıyla, Bakanlar Kurulu tarafından genel ve orijinal olarak düzenlenmesi, yani bir kanuna dayanmadan, bir kanundan yetki almadan düzenleme konusu yapılması mümkündür⁹⁹.

Anayasa Mahkemesi'nin, gerek 1961 Anayasası döneminde, gerek 1982 Anayasası döneminde verdiği kararlarında, Bakanlar Kurulu'nun, bir kanuna dayanmadan gerekli gördüğü konuları düzenleme yetkisine sahip olmadığını kabul ettiği ileri sürülmekte ise de¹⁰⁰, bazı kararları karşısında bu iddianın isabeti tartışmalıdır¹⁰¹.

b- Bakanlar Kurulu'nun Düzenleyici İşlemleri

Düzenleyici idari işlem; İdarenin tüzük, yönetmelik, sirküler, karar, yönerge, genel emir gibi türlü adlarla anılan bütün objektif düzenlemelerinin kapsayıcı ifadesidir¹⁰².

Türk Hukuku'nda, Anayasada yer almış tüzük ve yönetmelikler dışında da idare tarafından yapılan düzenleyici işlemler bulunmaktadır. Anayasada yer alan yukarıda gördüğümüz bu düzenleyici işlemlerden başka bazı özel kanunlarla Bakanlar Kurulu'na ve bakanlıklara “kararname”, “karar”, “tebliğ” gibi isimler taşıyan düzenleyici işlemler yapmak yetkisi de tanınmıştır. Ayrıca bakanlıkların ve kamu kuruluşlarının kanun ve tüzükleri açıklamak üzere çıkardıkları “izahname”,

⁹⁸ Metin KIRATLI, “1924 ve 1961 Anayasalarında İdarenin Kuruluşu (Bir Karşılaştırma)”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 341, Mart-Nisan 1973, s. 10-11; TURCAN, a.g.t., s. 102.

⁹⁹ M. OYTAN, “1982 Anayasası'nda Yasama ve Yargı Erkleri Karşısında Güçlendirilmiş Yürütme Organı ve Güçlendirilme Nedenleri”, **Türk İdareciler Dergisi**, Yıl: 56, Eylül, 1984, s. 12'den aktaran DOĞAN, a.g.t., s. 103.

¹⁰⁰ Lütfi DURAN, “Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni I”, **Amme İdaresi Dergisi**, c. 19, Sayı: 1, Mart 1986, s. 14.

¹⁰¹ 2976 Sayılı Dış Ticaretin düzenlenmesi Hakkında Kanun'la ilgili iptal davasında, Anayasaya uygun olmak şartıyla bu konunun çerçevesini, genel esaslarını, temel yönlerini ve ayrıntılarını tamamen düzenleme yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Bkz. Anayasa Mahkemesi, 11.1.1985 tarih ve E: 1984/6, K: 1985/1 SK (17.6.1985 tarih ve 18787 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır).

¹⁰² Tahsin Bekir BALTA, **İdare Hukuku I, Genel Konular**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 326, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1970-1972, s. 175.

“tamim”, “talimat”, “genelge”, “sirküler” gibi metinlerde düzenleyici hükümlerin yer aldığını görmekteyiz¹⁰³. Anayasada düzenlenmemiş bulunan bu tür kural işlemlere bazı yazarlar “Adsız Düzenleyici İşlemler” adını vermektedirler¹⁰⁴. Bunun sebebi bu işlemlerin Anayasa’da sayılmamış olmalarındandır. Ancak, DÖNMEZER, 1961 Anayasası’nın yürütme organına tanıdığı düzenleme yetkisinin sınırlı olduğunu ve sadece tüzük ve yönetmeliklerden ibaret bulunduğunu ileri sürmüştür¹⁰⁵. KİBAR yukarıdaki görüşe katılmamaktadır. Çünkü, idare bir takım kamu hizmetlerini yerine getirmek zorundadır ve yasaların idareye verilen görevlerin etkili bir biçimde yerine getirilebilmesi için, idareye tüzük ve yönetmelikler dışında diğer düzenleyici işlemleri yapma yetkisi de verilmelidir¹⁰⁶. “Düzenleyici idare” prensibinin bir gereği olarak, yürütme organı, kendisine bir görev verildiği zaman, bu hizmetin nasıl yürütüleceğini kendisi serbestçe belirleyebildiği¹⁰⁷ gibi, hizmetlerin yürütülmesi için dilediği işlem çeşidini de seçebilmelidir. Anayasa Mahkemesi de bu doğrultuda karar vermiştir. Yüksek Mahkeme, Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair 933 sayılı Kanun’un bazı maddelerinin iptali istemiyle açılan davada verdiği kararında; yasalara aykırı olmamak kayıt ve şartı ile idarenin kararnamelerle kurallar koyabileceğini kabul etmiştir¹⁰⁸.

İdarenin kendisine verilen bir görevi yerine getirirken ve yetkilerini kullanırken hangi tür işlemi kullanacağı ilgili kanunlarda belirtilmemişse, bir belirsizlik ortaya çıkmaktadır. Kanun belli bir işleme atfı yapmışsa, idare düzenlemesini o işlemle yapmak zorundadır. Kanun, tüzüğe atıfta bulunduğu takdirde bazı kuralların istikrar kazanmasını, yönetmeliğe atıfta bulunmuş ise, işlemin vatandaşla Resmi Gazete ile duyurulmasını istemiş olabilir. Tabiidir ki, bir tüzük yapılmış olması, daha sonra 113 üncü maddeye (1982 Anayasası, 124 üncü

¹⁰³ BEYDOĞAN, **a.g.t.**, s. 85.

¹⁰⁴ DURAN, **a.g.e.**, s. 472.

¹⁰⁵ “Eski Anayasa’dan farklı olarak yönetmeliklere ait hükmün Anayasa’da ifade edilmiş olmasının bir önemli neticesi olmak lazım gelir. Yürütme organına ve idareye tanınan tanzim selahiyeti artık sadece tüzük ve yönetmelik neşredebilmekten ibarettir. Bunun dışında, bugüne kadar gelen, Anayasa örf ve adetleri çerçevesi içinde, karar, sirküler, tamim, tebliğ gibi vasıtalarla yasama tasarrufu mahiyetinde objektif kaideler vaz’etmek yetkisinin kaldırılmış bulunduğunu kabul etmek icap eder”. KİBAR, **a.g.m.**, s. 265.

¹⁰⁶ KİBAR, **a.g.m.**, s. 269.

¹⁰⁷ GÖZÜBÜYÜK, **Türkiye’nin İdari Yapısı**, Ankara, 1972, s. 55’den aktaran ARSLAN, **a.g.e.**, s. 7.

¹⁰⁸ Anayasa Mahkemesi, 25.10.1969 tarih ve 1969/57 SK. (KİBAR, **a.g.m.**, s. 266).

madde) dayanarak bir yönetmelik çıkarılmasına engel değildir¹⁰⁹. Danıştay'ın bu yönde kararı mevcuttur. Danıştay'a göre; “İdare, kanunun uygulanmasına ilişkin bir tüzük çıkarmakla yükümlü kılınmakla beraber tüm düzenlemeleri tüzükle yapmak gibi bir mükellefiyet altına sokulmamıştır. Bir diğer deyişle anılan hükme rağmen idarenin, idari icap ve zaruretlere göre tüzük dışındaki düzenleyici tasarruflara başvurabilme olanağı her zaman mevcuttur”¹¹⁰.

Kanunun yönetmeliğe atıfta bulunduğu hallerde, idarenin bir tüzük yapmasına hiçbir engel bulunmamaktadır. Bu halde yönetmelik idareye yüklenen asgari şart olup, idare dilerse, bir tüzük yapmak suretiyle kendini daha da fazla bağlayabilir¹¹¹. Aynı şekilde, Bakanlar Kurulu kararı ile düzenleneceği belirtilen bir hususun da tüzükle düzenlenmesinde bir engel bulunmamaktadır.

B- Ortaya Çıkış Şekilleri Bakımından Bakanlar Kurulu'nun İşlemleri

Yasama organının yürütme organına verdiği kural koyma yetkisi tüzük, yönetmelik, kararname, karar, kanun hükmünde kararname gibi çeşitli görünümlerdeki kullanımlarla ortaya çıkmaktadır¹¹². Burada bu işlemlerin ortaya çıkış şekilleri ele alınacaktır.

1- Kanun Hükmünde Kararname

1982 Anayasası'nın 91 inci maddesinde, “TBMM, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasi haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez” denilmektedir. Bilindiği üzere Anayasanın “vergi ödevi” başlıklı 73. maddesi de Anayasa ikinci kısım dördüncü bölümde düzenlenmiştir. Bu nedenle vergi ödevi ile ilgili konularda Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi söz konusu değildir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller bu durumun istisnasını teşkil etmektedir.

Kanun hükmünde kararnamelerin TBMM tarafından tasdik edilmediği müddetçe idari işlem sayılacağı ve kurallar hiyerarşisinde kanunların hemen altında yer alacağı; tasdik edildiği anda, yasama organı onu kendi işlemine dönüştürdüğü

¹⁰⁹ Turan GÜNEŞ, **a.g.e.**, s. 194; Bkz. Danıştay D.D.K., 5.4.1974 tarih ve E: 1972/358, K: 1974/437 SK. (KİBAR, **a.g.m.**, s. 268).

¹¹⁰ Danıştay D.D.K., 5.4.1974 tarih ve E: 1972/358, K: 1974/437 SK. (KİBAR, **a.g.m.**, s. 268).

¹¹¹ Turan GÜNEŞ, **a.g.e.**, s. 194.

¹¹² Nami ÇAĞAN, **Vergilendirme Yetkisi**, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1982, s. 131; Gülsen GÜNEŞ, **a.g.e.**, s. 151-152.

için hem maddi hem de şekli anlamda kanun olarak kabul edileceği doktrinde ileri sürülmüştür¹¹³.

2- Tüzük

1961 Anayasası'nda 107 nci maddeyle düzenlenen tüzük 1982 Anayasası'nda 115 inci maddeyle düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; “Bakanlar Kurulu, kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve kanunlar gibi yayımlanır”.

Tüzük, mahiyeti itibarıyla maddi bakımdan kanun gibi bir kural işlem olmakla birlikte, kanunla tüzük arasında belirli farklar vardır¹¹⁴. Kanun, TBMM tarafından yapılır ve bir yasama işlemidir. Buna karşılık, tüzük, idari bir işlemidir ve idare tarafından düzenlenir. “Kanunların koyduğu kurallar, idarenin kural işlemlerine nazaran daha genel ve soyuttur, kanunlar, teferruattan ziyade prensipleri kapsar ve güç değişir. Yasama organı gerek bünyesi ve gerekse işleyiş tarzı ve usulleri itibarı ile teknik teferruata taalluk eden ve kolay değişebilen faaliyetlerle ve hizmetlerle ilgili hükümler koyamaz. Tüzükler teknik ihtiyaçları karşılamak ve teferruata ait hususları düzenlemek üzere idarenin yetkisi ile ortaya koyduğu işlemlerdir”¹¹⁵.

3- Yönetmelik

1961 Anayasası'nın 113 üncü maddesinde olduğu gibi, 1982 Anayasasının 124 üncü maddesi de yönetmelikleri düzenlemiştir. 124 üncü maddeye göre; “Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler. Hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanacağı kanunda belirtilir”. 1961 Anayasası'ndaki düzenlemeden farklı olarak, burada, yönetmelik çıkarabilecek kuruluşlar arasında Başbakanlık da sayılmıştır.

Anayasada yönetmelik çıkaracak organlar arasında Bakanlar Kurulu sayılmamıştır. Ancak Anayasa gerekçesinde Bakanlar Kurulu'nun da yönetmelik çıkarabileceği belirtilmektedir¹¹⁶. Bunun yanı sıra, Anayasada düzenlenmeyen Bakanlar Kurulu kararlarının nitelik itibarıyla Bakanlar Kurulu yönetmeliği olarak

¹¹³ Daha geniş bilgi için bkz. Burhan KUZU, **Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğitimi**, İstanbul : Filiz Kitapevi, 1987, s. 75-76.

¹¹⁴ EROĞLU, **İdare Hukuku, Genel ...**, s. 103.

¹¹⁵ EROĞLU, **İdare Hukuku, Genel ...**, s. 103.

¹¹⁶ Bkz. **Gerekçeli Anayasa**, M.G.K. Değişiklik Gerekçeleri İle Birlikte, Birinci Baskı, İstanbul: Değişim Yayınları, Aralık 1984, s. 162.

kabul edilebileceğini belirten Anayasa Mahkemesi kararından da¹¹⁷, Bakanlar Kurulu'nun yönetmelik çıkarabileceği yolunda bir sonuç çıkarılabilecektir.

Anayasada açıkça belirtilmemekle birlikte, Bakanlar Kurulu'na yönetmelik çıkarma yetkisi ve görevi veren kanun hükümleri mevcuttur. Örneğin, 1/11/1983 tarih ve 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu'nun 8 inci maddesinde "Olağanüstü haller ile sıkıyönetim, seferberlik veya savaş halinin ilanında, Milli İstihbarat Teşkilatının bakanlıklar, Türk Silahlı Kuvvetleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla münasebetleri, Milli Güvenlik Kurulunun mütalaası alındıktan sonra Bakanlar Kurulu'na çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir" denilmektedir.

4- Bakanlar Kurulu Kararı

Bakanlar Kurulu'nun görevlerini yaparken kullandığı işlemlerden biri de BKK'dır. Bakanlar Kurulu, düzenleyici nitelikte, genel ve nesnel kurallar koyan kararlar, kararnameler çıkarabileceği¹¹⁸ gibi, bireysel konularda bu yola başvuru-
rabilecektir.

Kararnamelerin yasal dayanağı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hariç Anayasa'nın 8 inci maddesi¹¹⁹ ve ilgili kanundur.

Yukarıda da belirtildiği gibi, yürütme organını düzenleyici işlemler konusunda sadece tüzük ve yönetmeliklerle sınırlamak doğru olmayacaktır¹²⁰. Çünkü, idare bir takım kamu hizmetlerini yerine getirmek zorundadır. Yasalar idareye birçok görevler vermiştir. Bu görevlerin etkili bir biçimde yerine getirilebilmesi için, idareye tüzük ve yönetmelikler dışında diğer düzenleyici işlemleri yapma yetkisi de verilmelidir¹²¹. Çünkü idarenin düzenleme yetkisinin temelini, tüzük ve yönetmeliklerle ilgili Anayasa hükümlerinde değil, yürütme yetkisinin ve görevinin düzenlendiği 8 inci madde oluşturduğuna göre, idare takdir yetkisi çerçevesi içinde ve gerekli şartlara uyarak diğer düzenleyici işlemleri de yapabilmelidir.

Anayasalarda belirtilmemesine rağmen her dönemde birçok Bakanlar Kurulu kararı çıkarılmış ve bu kararlar hukukun önemli kaynakları içinde yer almışlardır. Örneğin, 1924 Anayasası döneminde, Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu

¹¹⁷ Bkz. Anayasa Mahkemesi, 25.10.1969 tarih ve 1969/57 SK. (KİBAR, a.g.m., s. 266).

¹¹⁸ YAYLA, a.g.e., s. 181.

¹¹⁹ YAYLA, a.g.e., s. 181.

¹²⁰ Turan GÜNEŞ, a.g.e., s. 78.

¹²¹ KİBAR, a.g.m., s. 269.

ile Milli Korunma Kanunu çıkarılmış ve Bakanlar Kurulu'nun bu kanunlarla verilen yetkileri kararnamelerle kullanacağı kabul edilmiştir.

BKK'nı yukarıda belirtilen tüzük ve yönetmeliklerden ayıran en önemli özelliklerden biri, tüzüklerin kanunun uygulanmasını göstermek ve emrettiği işleri belirtmek üzere, yönetmeliklerin ise, kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere çıkarılmaları nedeniyle objektif düzenleyici işlemler olmalarına karşılık, BKK'nın gerek bu işlemler gibi objektif kuralları koyma ve gerekse görev ve yetki alanıyla ilgili subjektif konuları düzenleyebilme özelliğine sahip olmasıdır. Denilebilir ki, BKK, Bakanlar Kurulu'nun bireysel konulara ilişkin görevlerini yerine getirmek ve yetkilerini kullanmakta başvurduğu tek işlem türüdür.

Bunun yanı sıra önemli bir fark da, genişlik ve derece açısından, BKK'nın tüzük ve yönetmeliğe göre daha geniş bir yetkiye dayanılarak çıkarılması, hatta kararnamelerin konularını yürütmenin kendisinin tespit etmesidir¹²².

Yukarıda belirtilen tüzük ve Bakanlar Kurulu'nca çıkarılan yönetmelikler Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulmaktadır. Aksi halde gerek tüzük, gerek Bakanlar Kurulu'nca çıkarılan yönetmelikler hukuken geçerli sayılmazlar¹²³. Buradan çıkarılabilecek en önemli sonuç; Bakanlar Kurulu'nun görevli ve yetkili olduğu bütün konularda, çeşitli amaçlarla (yürürlüğe koyma, düzenleme, belirleme, açıklama¹²⁴ vb.) BKK çıkarmak durumunda olduğudur.

V- BAKANLAR KURULU KARARLARININ HUKUK KURALLARI İÇİNDE HİYERARŞİK YERİ

Bakanlar Kurulu'nun düzenleyici işlemlerinin, tüzük, yönetmelik ve diğer düzenlemeler olarak sıralandığı kabul edilmektedir. Çünkü "tüzük ve yönetmelik Anayasanın öngördüğü kaynaklardır. Halbuki diğer düzenleyici işlemler sadece genel bir yetkinin tezahürüdür. Bu bakımdan aynı organ tarafından yapıldıklarında eşit değerde mütalaa edilemezler. Şu da var ki, Türk Hukukunda yönetmelik hiçbir şekle tabi olmadığı için, burada söz konusu edilen üstünlük doğrusu pek nazari bir mahiyet arz etmektedir. İdarenin aynı şekilde yaptığı bir işleme yönetmelik veya başka bir isim vermesi onun değerini değiştirmektedir"¹²⁵.

¹²² Bkz. TURCAN, **a.g.t.**, s. 134.

¹²³ KİBAR, **a.g.m.**, s. 278.

¹²⁴ Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu, E: 2000/196, K: 2000/409 sayılı kararında, kanunu açıklamak amacıyla BKK çıkarılabileceğini kabul etmiştir. Bkz. MB. 15.02.2001 tarih ve B.07.0.GEL.0.49/4938-93-009639 sayılı İç Genelgesi.

¹²⁵ Turan GÜNEŞ, **a.g.e.**, s. 193.

Şüphesiz bu durum, düzenleme yapma yetkisine sahip organların her halükarda bu sıralamayı takip edecekleri manasına alınmamalıdır. Gerçekten gerek tüzük, gerek yönetmelik ve gerekse diğer düzenlemelerin bizim hukukumuzda bir kanunla öngörülmesine ihtiyaç olmadığına göre, kanunun sükutu halinde idarenin bunlardan birisine başvurması mümkündür. Tabiatıyla her üç kategori de muhtevaları bakımından bir farklılık göstermediklerinden herhangi birine müracaat halinde konulacak olan normlarda da bir değişiklik olmayacaktır¹²⁶.

Bakanlar Kurulu'nun işlemlerinde durum böyle olmakla birlikte, düzenleyici işlem niteliğindeki Bakanlar Kurulu kararlarının mevzuat içindeki hiyerarşik yeri konumuz açısından önem arz etmektedir. Çünkü her işlemin hiyerarşik olarak kendinden üst basamakta olan işleme uygun olması gerekmektedir. Klasik ders kitaplarında düzenleyici işlemler arasındaki hiyerarşi Tüzük, Yönetmelik, Diğer Düzenleyici İşlemler şeklinde yapılmaktadır. Anayasa ve yasama işlemlerini de göz önünde tutarsak bu sıralama, Anayasa - İçtüzük - Kanun - Kanun Hükmünde Kararname - Tüzük - Kararname - Yönetmelik - Diğer Düzenleyici İşlemler şeklini alır¹²⁷. Burada hiyerarşiyi düzenlerken ikili bir ayırım yapılmalıdır. Her ne kadar yukarıdaki sıralamada tüzükler kararnamelerden önce konulmuşsa da bu tüzüklerin Danıştay'ın incelemesinden geçirilmesi münasebetiyle yapılmış olmalarındandır. Ancak tüzüklerden daha sonraya konulan kararnamelerin bazen tüzüklerden farklı olarak, kanunların çizdiği sınırlar içinde kanuni düzenlemeleri değiştirebilmeleri göz önüne alındığında, bu tür kararnamelerin hiyerarşik sıralama içinde tüzüklerden önceye konulması gerekecektir.

Bakanlar Kurulu kararları Cumhurbaşkanı'nca imzalanmakla birlikte yönetmelikler için böyle bir kural söz konusu değildir. Ancak Bakanlar Kurulu'nca çıkarılan yönetmeliklerin Cumhurbaşkanı'nca imzalanacağı ileri sürülebilir. Zira, Bakanlar Kurulu'nca çıkarılan kararnamelerin, Anayasa Mahkemesi'nce Bakanlar Kurulu yönetmeliği sayılması¹²⁸ karşısında bu görüş ağırlık kazanmaktadır. Zaten, böyle bir yönetmeliğin yürürlüğe girebilmesi de, ancak, Cumhurbaşkanı tarafından imzalanan bir BKK ile olmaktadır¹²⁹.

BKK'nın hiyerarşik yeri ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi bir kararında¹³⁰ “..... kararnameler, hukukça Bakanlar Kurulu yönetmeliği sayılabilir” demekle hukuki hiyerarşi açısından Bakanlar Kurulu kararnamelerinin bakanlıklar tarafından

¹²⁶ Turan GÜNEŞ, **a.g.e.**, s. 193-194.

¹²⁷ KUZU, **Anayasa Hukukumuzda ...**, s. 75-76.

¹²⁸ Bkz. Anayasa Mahkemesi, 25.10.1969 tarih ve 1969/57 SK. (KİBAR, **a.g.m.**, s. 266).

¹²⁹ KİBAR, **a.g.m.**, s. 278.

¹³⁰ Anayasa Mahkemesi, 25.10.1969 tarih ve E: 1967/41, K: 1969/37 SK. (KİBAR, **a.g.m.**, s. 266).

çıkarılan yönetmeliklerden önce geldiğini kabul etmiştir. Doktrinde de Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan ve Anayasa Mahkemesi tarafından Bakanlar Kurulu yönetmeliği olarak kabul edilen Bakanlar Kurulu Kararnamelerinin bakanlıklarca çıkarılan yönetmeliklere göre bir üst kademede olduğu kabul edilmiştir¹³¹. Çünkü, “Anayasa yürütmeyi genel olarak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’na vermiştir ve yetkisi aynı zamanda geneldir. Buna göre bakanlıkların çıkaracağı yönetmelik hükümlerinin Bakanlar Kurulu yönetmeliğine aykırı olmaması icap eder”¹³². Şayet bu düzenlemeyi yapan Bakanlar Kurulu ise bunun bakanlıkların yaptığı yönetmeliğe üstün olması gerekir. Yani bir Bakanlar Kurulu kararnamesi ile bir kural işlem yapılmışsa bu bakanlık yönetmeliğine üstün olacaktır. Bakanlık yönetmeliği buna aykırı kuralları taşımayacaktır¹³³. Aynı durum bakanlık kararları için de söz konusu olacaktır¹³⁴.

BKK’larının hiyerarşik yeri ile ilgili olarak yaptığımız açıklamaların, düzenleyici nitelikteki BKK’ları için yapıldığı, bireysel nitelikteki BKK’nın bu sıralama dışında olduğu unutulmamalıdır.

VI- BAKANLAR KURULU KARARLARININ YAPILIŞI, UYGULANMASI VE ORTADAN KALKMASI

BKK’ları ile ilgili usule ilişkin yazılı bir metin olmaması nedeniyle, bu kararların, yapılaş, yürürlüğe girmesi, ortadan kalkması konuları teamül haline gelmiş kurallara göre yürütülmektedir.

A- Bakanlar Kurulu Kararlarının Yapılışı

Bakanlar Kurulu Kararnamesi kararnameyi uygulayacak bakanlık veya bakanlıklar tarafından ve mali konularda Maliye Bakanlığının görüşü de alınmak suretiyle hazırlanır. Hazırlanan kararname metni Başbakanlığa gönderilir ve Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi uzmanları tarafından incelenir. Uygun görülürse, Bakanlar Kurulu toplantısında görüşülür. Bakanlar Kurulu kararname metnini uygun görürse tüm bakanlar ve Başbakan tarafından imzalanır. Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi’nce numara verilmek suretiyle Cumhurbaşkanının imzasına sunulur. Kararnamelere sıra numarası 1970 yılından itibaren “7/1, 2, 3, 4, 5.....150,2513, ...” şeklinde verilmektedir¹³⁵. BKK’na verilen

¹³¹ Daha geniş bilgi için bkz. TEZİÇ, “Türk Parlamento”, s. 7-8.

¹³² BEYDOĞAN, **a.g.t.**, s. 93.

¹³³ BEYDOĞAN, **a.g.t.**, s. 93.

¹³⁴ Bakanlık kararının tanımı için bkz. BEYDOĞAN, **a.g.t.**, s. 89.

¹³⁵ KİBAR, **a.g.m.**, s. 271. Kararnamelere her yıl ayrı numara verilmesi yerinde olur. Bu suretle kararnamelerin izlenmesinde kolaylık sağlanacağı aşıkardır. KİBAR, **a.g.m.**, s. 271.

sayılar on yıl boyunca birbirini takip eder şekilde devam etmekte ve her on yılda bir bu sayılar 1'den yeniden başlamaktadır.

Kararların çıkarılması için her zaman ilgili bakanlığın yazılı talebine gerek bulunmamaktadır. Bakanlar Kurulu bir talep olmaksızın re'sen karar alabileceği gibi, bazen de bakanlık dışındaki idari birimlerin teklifi üzerine kararlar alınabilmektedir. Başka bir yol ise, ilgili komisyon, kuruluş gibi idari birimlerin teklifi üzerine ilgili bakanlığın talepte bulunması sonucu kararların alınmasıdır. İstisnai olarak bazı durumlarda da kararların hazırlanması birkaç bakan dan oluşan bir kurulun görev alanında olabilir. Bu durum aşağıda açıklanacaktır.

Bazen de Bakanlar Kurulunda görüşülüp kabul edilen bazı konularda ilgili bakan tarafından özet olarak Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesine bildirilen hususlar hakkında bu dairece kararname metni hazırlanmaktadır. Diğer taraftan, Bakanlar Kurulunda tutanak da tutulmamaktadır.¹³⁶

Bakanlar Kurulu'nun birlikte ya da ortak sorumluluğu ilkesi gereğince¹³⁷ Bakanlar Kurulu kararları oybirliği ile alınır¹³⁸ ya da alınmış kabul edilir¹³⁹. İç çalışmalarında Bakanlar Kurulu'nun kararlarını oybirliği ile alması gerekmesi de, ortak sorumluluk ilkesi, Bakanlar Kurulu'nun bütün işlemlerine, bütün üyelerinin katılmasını gerektirdiğinden; kararlaştırılan hususlara karşı olan üye veya üyeler, bunu yazı ya da sözle belirtmeyecekleri gibi, görevden çekilmedikçe, kararnamayı imza etmekten de çekinemezler¹⁴⁰. Çoğunlukla karar alma yolu yoktur¹⁴¹. Çünkü, Bakanlar Kurulunda oyçokluğuyla karar alınacağı yolunda yasalarda bir hüküm mevcut değildir. Esasen yasalarda oyçokluğuyla karar alınacağı yolunda bir hüküm de yer alamaz, çünkü, Anayasanın 105 inci maddesine göre Bakanlar Kurulu, Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesinden birlikte sorumludur¹⁴². Bu nedenle, Bakanlar Kurulu kararlarında, oybirliğiyle ya da çoğunlukla alındığına ilişkin herhangi bir açıklama bulunmamaktadır.¹⁴³

Kararların tekemmülü için kararname veya karar denilen işlemlerin Başbakan ve bütün bakanlarca imza edilmesi gerekir. Kararnamelerin elden imza denilen yolla tekemmül ettirilmesinin, Bakanlar Kurulu'nun aşırı iş yükü sebebiyle zorunlu

¹³⁶ KİBAR, **a.g.m.**, s. 271.

¹³⁷ DURAN, **a.g.e.**, s. 96.

¹³⁸ GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, s. 73.

¹³⁹ DURAN, **a.g.e.**, s. 96; GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, s. 224.; DOĞAN, **a.g.t.**, s. 82.

¹⁴⁰ DURAN, **a.g.e.**, s. 96.

¹⁴¹ GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, s. 73; bkz. KİBAR, **a.g.m.**, s. 271.

¹⁴² KİBAR, **a.g.m.**, s. 271.

¹⁴³ DURAN, **a.g.e.**, s. 96.

olduğu¹⁴⁴, üstelik bu durumun hukukun genel prensipleri ile bağdaşmadığının kolayca iddia edilemeyeceği¹⁴⁵ kabul edilmektedir¹⁴⁶. Bu yöntemde, ilgili idari birimlerce hazırlanan karar taslakları, bakandan bakana dolaştırılarak, imzaları alınmakta ve Bakanlar kurulu kararı durumuna getirilmektedir. Bazı önemli ve acele durumlarda kullanılmak üzere önceden imzalanmış boş bakanlar kurulu kararı kullanma yoluna da gidilmekte olup, bu yöntemi her zaman uygulama olanağı yoktur¹⁴⁷.

Başbakan veya diğer bakanlar fiilen görev başında olmadıkları zaman, kararnamelerin onlara vekalet eden diğer bakanlar tarafından imzalanması zorunludur ve kararnamede, bakan statüsünde olmayan bir kişinin imzası bulunamaz¹⁴⁸. Müsteşar veya bir genel müdürün kararnameyi imzalaması örnek gösterilebilir. Böyle bir durumda yani herhangi bir bakan adına müsteşar veya genel müdür tarafından imzalanmış bir Bakanlar Kurulu Kararnamesi yok hükmündedir¹⁴⁹.

Eksik imzalı kararlar, Cumhurbaşkanına imzalanmak üzere gönderilemez. Uygulamada eksik imzaların “faks” ile tamamlanma yoluna gidildiği de olmaktadır¹⁵⁰.

Bakanlar Kurulu kararnamelerin tekemmül etmesi için Cumhurbaşkanı tarafından da imzalanması gerekmele birlikte, bunun bazı istisnaları bulunmaktadır. “Prensip kararnameleri” denilen Bakanlar Kurulu kararnamelerinin, Cumhurbaşkanının imzasına sunulması gerekmez¹⁵¹. “Prensip Kararnameleri” bir kanunun çeşitli bakanlıklara yetki verdiği hallerde çıkarılmakta ve bu konu Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi tarafından müşterek bir kararname metni haline getirilerek, bakanlara imzalatılmaktadır¹⁵².

1961 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanı fiilen görev başında değilse, Anayasanın 100 üncü maddesi gereği kendisine vekillik eden “Cumhuriyet

¹⁴⁴ Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Anayasa Hukuku**, Ankara, 1986, s. 224.

¹⁴⁵ DURAN, **a.g.e.**, s. 96.

¹⁴⁶ DOĞAN, **a.g.t.**, s. 83; Aksi görüşe göre; “elden imza” usulü hukuka aykırıdır. Çünkü, Bakanlar Kurulu’nun toplanıp konuyu tartışmak suretiyle karar vermesi gerekir. KİBAR, **a.g.m.**, s. 271.

¹⁴⁷ GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, s. 73.

¹⁴⁸ KİBAR, **a.g.m.**, s. 271.

¹⁴⁹ KİBAR, **a.g.m.**, s. 271. ONAR, Kararnamenin şekil şartlarının büyük önemi olduğunu ve bu unsurdaki bozukluğun kararnamenin yokluğunu gerektireceğini belirttikten sonra, usulüne uygun bir şekilde vekil tayini söz konusu değilse, genellikle kararnamenin yokluğuna hükmedile-meyeceği görüşünü ileri sürmüştür. Daha geniş bilgi için bkz. ONAR, **a.g.e.**, s. 399.

¹⁵⁰ GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, s. 73.

¹⁵¹ DOĞAN, **a.g.t.**, s. 141; Bkz. KİBAR, **a.g.m.**, s. 263.

¹⁵² ARMAĞAN, **1961 Anayasası ve...**, s. 102.

Senatosu Başkanı” tarafından kararnamenin imzalanması gerektiği¹⁵³ gibi 1982 Anayasası döneminde de, Anayasa’nın 106 ncı maddesi gereği, kararnameleri, Cumhurbaşkanlığı’na vekaleten TBMM Başkanı imzalayacaktır.

Kararnameler Cumhurbaşkanlığı’nca imzalandıktan sonra bazıları ve genellikle çoğu Resmi Gazete’de yayımlanarak¹⁵⁴ ve ilgili bakanlıklara yazılan tezkerelerle duyurulur. Gizli kararnameler Resmi Gazete’de yayımlanmaz; sadece ilgili bakanlık ve kuruluşlara birer sureti gönderilir¹⁵⁵.

Henüz kararname şeklini almamış bir Bakanlar Kurulu kararı söz konusu ise, ilgili bakanın şartlardaki değişikliğe göre, Başbakanı danışarak Bakanlar Kurulu kararının uygulanmasında değişiklik yapması mümkün olmalıdır¹⁵⁶.

Bazen kararnamenin eksik düzenlenmesi söz konusu olabilir. Danıştay kararnamenin eksik düzenlenmesini iptali için yeterli sebep saymamıştır. Danıştay’a göre; “.....Eksik düzenlendiği iddiası ve vakıası ise ihtiva ettiği hükümler itibariyle kanuna uygun olan bir düzenleyici tasarrufun iptalini gerekli kılmaz”¹⁵⁷. Bu gibi durumlarda kararnameye ek bir kararname ile hükümler konulması gerektiği belirtilmiştir¹⁵⁸.

Bakanlar Kurulu kararları genel kural olarak yukarıda belirtilen şekillerde hazırlanmakla birlikte, bazı özel durumlarda özel uygulamalar da söz konusu olabilmektedir. 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu’nun 4 üncü maddesinde, bu kanun hükümlerine göre Bakanlar Kurulu’nca çıkarılacak kararları hazırlamak üzere bir Koordinasyon Heyeti oluşturulacağı belirtilmiş ve 24.2.1940 tarih ve 4442 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 20.2.1940 tarih ve 2/12879 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile, Koordinasyon Heyetinin, Milli Savunma, Maliye, Ekonomi, Ziraat, Ulaştırma ve Ticaret Bakanlarından meydana geleceği kararlaştırılmıştır.

3780 sayılı Kanun’a göre, “Milli Korunma Kararnameleri” adıyla çıkarılacak olan kararnamelerin öncelikle Koordinasyon Heyeti’nce hazırlanması gerekmektedir. Ancak bu Heyet tarafından hazırlanan kararlar icrai nitelikte olmayıp mütalaa niteliğindedir. Bu kararların icrai nitelik kazanabilmesi için Bakanlar Kurulu’nca kabul edilmesi ve Cumhurbaşkanlığı’nca imzalanması gerekmektedir.

¹⁵³ KİBAR, **a.g.m.**, s. 271.

¹⁵⁴ KİBAR, **a.g.m.**, s. 272.

¹⁵⁵ DOĞAN, **a.g.t.**, s. 84.

¹⁵⁶ DOĞAN, **a.g.t.**, s. 84.

¹⁵⁷ Danıştay D.D.K., 21.9.1974 tarih ve E: 1971/572, K: 1974/624 SK. (KİBAR, **a.g.m.**, s. 273).

¹⁵⁸ KİBAR, **a.g.m.**, s. 273.

3780 sayılı Kanun'un yürürlüğe konulması ve yürürlükten kaldırılması yolundaki kararnamelemlerin Resmi Gazete'de yayınlanacağı belirtilmiş olup, genel ve düzenleyici nitelikteki milli korunma kararnamelerinin yayınlanacağı hususunda anılan kanunda bir hüküm mevcut değilse de; genel ve düzenleyici nitelikte olan bu kararnamelerin de Resmi Gazete'de yayınlanması yerinde olacağı savunulmuştur¹⁵⁹.

Uygulamada Koordinasyon Heyeti Kararları Bakanlar Kurulu kararnamesi ile yürürlüğe konulmaktadır. Koordinasyon Heyeti Kararı olmadan Bakanlar Kurulunca çıkarılan Milli Korunma Kararnameleri idari yargı merciinde açılacak dava sonunda, yasadaki şekil şartına uyulmaması nedeni ile iptal edilmelidir. Diğer taraftan, 3780 sayılı Kanun'un 2 nci maddesine göre; bu Kanunun yürürlüğe konulması ve yürürlükten kaldırılması ile ilgili kararnamelerin Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulması gerekmektedir. Ancak bu Kanunun yürürlüğe konulmasından kaldırılacağı zamana kadar hükümetin çıkaracağı kararnamelerin Meclis'e sunulmasına gerek bulunmamaktadır¹⁶⁰.

Düzenleyici genel işlem niteliğindeki kararnamelerin "gerekçe"li olarak duyurulmasında büyük yararlar vardır¹⁶¹. Bakanlar Kurulu Kararnamelerinde çoğu kez ilgili kanunlara atıf yapılmakta ve kararname metninde gerekçeler gösterilmektedir. Eğer kanunda gerekçe gösterileceği yolunda bir hüküm mevcutsa bu hükme uygun olarak kararnamede gerekçenin gösterilmesi zorunludur. 359 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Kanunu'nun 1568 sayılı Kanun'la değişik 9 uncu maddesinin 2 nci fıkrasında, "Milli güvenliğinin, kamu düzeninin veya devletin dış güvenliğinin gerekli kıldığı veya devlet memuru olma niteliğini yitirdiği hallerde, Genel Müdür, gerekçesi açıkça gösterilerek, Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile görevinden alınır" hükmü öngörülmüş bulunmaktadır. Bu hükme dayanarak Genel Müdürün görevden alınması yolunda Bakanlar Kurulu'nca düzenlenen kararnamede gerekçenin mutlaka gösterilmesi gerekmektedir¹⁶².

B- Bakanlar Kurulu Kararlarının Uygulanması

Bakanlar Kurulu'nca alınan kararlar ilgili bakanlıklara gönderilir; ayrıca, uygulanmasının istenmesine ve izlenmesine gerek bulunmamaktadır. Bakanlıklardan gelmeyen konularda alınan Bakanlar Kurulu kararlarının uygulanmasını, Başbakanlık takip eder¹⁶³. Kararların hukuk alanında etkilerini doğurmaları,

¹⁵⁹ Bkz. KİBAR, **a.g.m.**, s. 285.

¹⁶⁰ Bkz. KİBAR, **a.g.m.**, s. 286.

¹⁶¹ DURAN, **a.g.e.**, s. 97.

¹⁶² KİBAR, **a.g.m.**, s. 272.

¹⁶³ DOĞAN, **a.g.t.**, s. 84.

yürürlüğe girmeleri ile mümkündür. Bu bağlamda BKK'nın yürürlüğe girdikleri tarihin iyi belirlenmesi gerekmektedir. Önemli bir konu da BKK'nın geriye yürütülüp yürütülemeyeceğidir. Bunun dışında bu kararların uygulanacağı alanın ve anlamlarının ortaya konması, uygulamanın doğru bir şekilde yürütülmesi bakımından zorunludur.

1- Bakanlar Kurulu Kararlarının Zaman Bakımından Uygulanması

Zaman bakımından uygulanma kararların yürürlüğe girmesi ve geriye yürütülüp yürütülemeyeceği ve ortadan kalkması ile ilgilidir.

a- Bakanlar Kurulu Kararlarının Yürürlüğe Girmesi

Kural olarak, idari işlemlerde yürürlüğe giriş zamanı, bireysel işlemlerde ilgiliye yazılı bildirim, düzenleyici işlemlerde yayımlanma tarihidir¹⁶⁴. Tüzükler, yürürlük tarihleri metinlerinde gösterilmiş ise bu tarihte yürürlüğe girerler. Yürürlük tarihleri metinlerinde gösterilmemiş tüzükler ise tıpkı kanunlar gibi, 1322 sayılı Kanunların ve Nizamnamelerin Sureti Neşir ve İlanı Mer'iyet Tarihi Hakkında Kanun'un 3 üncü maddesine göre, Resmi Gazete'de yayımlandıklarının ertesi gününden başlayarak 45 gün sonra yürürlüğe girerler. Yönetmelikler ise Resmi Gazete'de yayımlanmışlar ise yayımlandıkları tarihte, başka surette yayımlanan ve ilgililere duyurulan yönetmelikler ise bu tarihte yürürlüğe girerler¹⁶⁵. Anayasada idari işlemlere karşı açılacak davalarda sürenin yazılı bildirim tarihinden başlayacağı belirtilmiştir (md. 125). Düzenleyici işlemlerde dava açma süresi yayımlanma tarihinden başlar¹⁶⁶. Yani bu işlemlerin kişiler üzerinde etkili olmaları ancak duyurulmaları ile mümkündür. İdari işlemler yapıldıkları tarihte geçerlilik kazanırlar fakat yayınlanmadıkça ve tebliğ edilmedikleri sürece, üçüncü kişilere uygulanamazlar ve onların haklarına bir etki yapmazlar¹⁶⁷.

İdari işlemler yetkili imzanın atılmasıyla tamamlanmakta, gerek düzenleyici ve gerekse bireysel nitelikteki bu işlemler bu tarihten itibaren uygulanabilir ve hak ve borç düzeninde değişiklik meydana getirir¹⁶⁸.

İşlemin yapılış tarihi denetiminde uygulanacak kuralı belirleme bakımından önemlidir. Bilindiği gibi idari işlemlerin hukuksal geçerlilikleri yapıldıkları

¹⁶⁴ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s. 243.

¹⁶⁵ BEYDOĞAN, *a.g.t.*, s. 90.

¹⁶⁶ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s. 243.

¹⁶⁷ Turan GÜNEŞ, *a.g.e.*, s. 183.

¹⁶⁸ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s. 242.

tarihteki duruma, koşullara ve o tarihte yürürlükte bulunan mevzuata göre değerlendirilir¹⁶⁹.

Bu işlemlerin yayınlanmasında her zaman belirli ve kesin kurallar bulunmamakta, bu sebeple, Bakanlar Kurulu kararlarının yayımlanması ve duyurulması işleri de belirli ve kesin kurallara göre yürütülmemektedir¹⁷⁰.

1961 Anayasası döneminde, tüzük, yönetmelik, kanun hükmünde karar-nameler, Türk Parası Kıymetini Koruma Kararnameleri vb. Anayasa, 1322 sayılı Kanun (m. 1) ve diğer özel kanunlarla R.G.'de yayınlanması emredilmiş olan metinler dışındaki kararnamelerin açıklanma ve duyurulması biçimi, Başbakanlığın takdirine kalmış görünmektedir. Çünkü, aynı türden veya nitelikte işlemlerin bazen yayınlandığı, bazen de Resmi Gazete'de yer almadığı ve gizli tutulduğu anlaşılmaktadır. "Oysa, Hükümetin, diplomatik ve askeri sırlar içermeyen bütün işlemleri, kamusal alanda "açıklık" (aleniyet) ilkesi gereğince, Resmi Gazete'de yayınlanmalı, yetkililerle ilgililerin ve üçüncü kişilerin bunları öğrenmelerine ve denetlemelerine olanak sağlanmalıdır. Ayrıca, düzenleyici genel işlem niteliğindeki kararnamelerin "gerekçe"li olarak duyurulmasında büyük yararlar vardır¹⁷¹.

BKK'larının yayınlanması ile ilgili bir düzenleme bulunmamakla nitelik olarak ona çok yakın yönetmeliklerin 1961 Anayasası'nda Resmi Gazete'de yayımlanması gerektiği belirtilmişken (md. 113), 1982 Anayasası'nda ise, hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanacağını kanunla belirleneceği hükmü getirilmiştir (md. 124).

Anayasadaki hüküm paralelinde 25.4.1984 tarihinde çıkarılan 3011 sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun ile gerekli düzenleme yapılmıştır. Bu Kanun'un 1 inci maddesine göre; "Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin, işbirliğine, yetki ve görev alanlarına ait hükümleri düzenleyen, kamu personeline ait genel hükümleri kapsayan, kamuyu ilgilendiren yönetmelikler Resmi Gazete'de yayımlanır. Ancak, milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanmaz".

3011 sayılı Kanun'la yapılan düzenleme çeşitli eksiklikleri nedeniyle eleştirilmiştir¹⁷². Bu konuda, Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi

¹⁶⁹ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s. 243.

¹⁷⁰ DURAN, a.g.e., s. 96-97; Ayrıca bkz. ARMAĞAN, *1961 Anayasası ve ...*, s. 103.

¹⁷¹ DURAN, a.g.e., s. 96-97; Ayrıca bkz. ARMAĞAN, *1961 Anayasası ve ...*, s. 103.

¹⁷² Daha geniş bilgi için bkz. Turgut TAN, "Resmi Gazete'de Yayımlanacak Yönetmelikler ve Resmi Gazete Yayınları Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: XVIII, Sayı: 1, Yıl: 1985, s. 64 vd.

Projesi Yönetim Kurulu tarafından “Kanunlarla Düzenleyici İdari Metinlerin Hazırlanması, Yayımı, Yürürlüğü ve Dağıtımı Hakkında Kanun Taslağı” hazırlanmıştır¹⁷³. Bu taslak, Resmi Gazete’de yayımlanacak metinleri oldukça ayrıntılı biçimde düzenlemiş ve yönetmelikler dışındaki diğer düzenleyici işlemlerin ve Bakanlar Kurulu kararnamesi ve müşterek kararname ile yapılan atamaların da Resmi Gazete’de yayımlanacağını belirtmiştir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, Bakanlar Kurulu kararlarının yayınlanması ile ilgili herhangi bir düzenleme mevcut değildir. Ancak, Bakanlar Kurulu kararlarının gerek Anayasa Mahkemesi kararında¹⁷⁴ ve gerekse doktrinde¹⁷⁵ Bakanlar Kurulu yönetmeliği niteliğinde kabul edilmesi nedeniyle, yayınlanmasında yönetmeliklerin yayınlanması ile ilgili esasların uygulanması gerekmektedir. Günümüzde, bu kararlar Resmi Gazete’de karar numaraları verilerek yayımlanmaktadır¹⁷⁶.

Genel olarak düzenlenen kararnamelerde yürürlük tarihi gösterilmektedir. Kararnamede yürürlük tarihi gösterilmemiş ise, kararnamenin yayınlandığı tarihte yürürlüğe girdiğini kabul etmek gerekir¹⁷⁷. Danıştay Dava Daireleri Kurulu da, kararnamede yürürlük tarihinin bulunmaması halinde, kararın Resmi Gazete’de yayınlandığı tarihte yürürlüğe gireceği görüşündedir¹⁷⁸.

Belirli süre için geçerli olmak üzere çıkarılan kararnamelerin yürürlük sürelerinin uzayabileceği kabul edilmiştir. Hukukun genel ilkelerine göre, mücbir sebebin varlığı halinde uyumsuzluk konusu olan kararnamelerin dayanağını teşkil eden ilgili yasalarda herhangi bir hüküm olmasa bile, kararnamelerin yürürlük süresinin bazı kayıt ve şartlarla uzayacağını kabul etmek zorunludur. Bu konuda Danıştay Yedinci Dairesi; mücbir sebepten ötürü 27.7.1973 gün ve 14607 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 7/6588 sayılı Kararnameyi öngörülen bir yıllık süre içerisinde Türkiye’ye getirilip ithali sağlanamayan mallara, anılan kararnamede öngörülen gümrük vergisi muafiyetinin uygulanması gerektiği sonucuna vararak, Gümrük ve Tekel Bakanlığınca aksi yolda tesis edilen işlemin iptaline karar vermiştir¹⁷⁹.

¹⁷³ Bkz. **Türk Mevzuatının Yeniden Düzenlenmesi İle İlgili İlkeler ve Öneriler**, DPT Yayını, Ağustos 1983, s. 127 vd.

¹⁷⁴ Bkz. Anayasa Mahkemesi, 25.10.1969 Tarih ve E.: 1967/41, K: 1969/37 SK.

¹⁷⁵ DURAN, **a.g.e.**, s. 472-473; Ayrıca bkz. Turan GÜNEŞ, **a.g.e.**, 186; BEYDOĞAN, **a.g.t.**, s. 85.

¹⁷⁶ Sebahattin YÜREKLİ, “Bakanlar Kurulu’nun Vergilendirme Yetkisi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Naci KINACIOĞLU’na Armağan, Cilt: 1, Sayı: 1, Aralık 1997, s. 291.

¹⁷⁷ KİBAR, **a.g.m.**, s. 276.

¹⁷⁸ DDDK, 13.5.1975 tarih ve E: 1973/413, K: 1975/540 SK. (KİBAR, **a.g.m.**, s. 276).

¹⁷⁹ Danıştay 7. D., 29.12.1975 tarih ve E: 1975/538, K: 1975/2724 SK. (KİBAR, **a.g.m.**, s. 277).

Düzenleyici işlemlerin yürürlüğe girmeleri ile ilgili bir nokta da, daha önce oluşmuş hukuki durumların yeni düzenleyici işleme tabi olacağıdır. Çünkü İdare Hukuku alanındaki hukuki durumlar genel, objektif ve kişilik dışıdır. Düzenleyici işlem aynı statüde olan herkese uygulanacaktır. Fakat daha önce o statüsü sona ermiş bulunan bir kişiye yeni yürürlüğe girmiş düzenleyici işlem uygulanmayacaktır. Düzenleyici işlemlerin geriye yürümezliği buna engel olacaktır¹⁸⁰.

b- Bakanlar Kurulu Kararlarında Geriye Yürüme

İlke olarak, idari işlemler yürürlüğe girdikleri andan başlayarak etkilerini gösterirler. Bu etkilerin yürürlük öncesi döneme ilişkin olmamaları gerekir¹⁸¹. Bu, “yasaların geriye yürümezliği” ilkesinin idari işleme yansımasıdır. Kısaca açıklamak gerekirse, borçlandırıcı işlemlerde, disiplin cezalarında geriye yürümezlik kuralı katı bir biçimde uygulanır, buna karşın affa ilişkin uygulamalar, ilgilinin yararına yapılan işlemler, yasal dayanağı bulunmak koşulu ile, geriye yürüyebilir¹⁸². İşlemin yürürlüğe giriş tarihi dava açma süresinin başlaması açısından olduğu gibi, geriye yürüme yasağı bakımından da önem taşır¹⁸³.

Fransız ve Türk Danıştay’ının birçok hallerde, anayasa, kanun, tüzük ve diğer mevzuatta yazılı olmamakla birlikte; bunların tümüne hakim olan hukukun genel prensiplerini uyumsuzluklara tatbik ettikleri ve bu prensiplerden birinin de, yürütme organı ve idarenin gerek düzenleyici ve gerekse bireysel işlemlerle geçmişe yönelik düzenlemeler yapamayacağı ve işlemleri geçmişe yürütemeyeceği prensibi olduğu belirtilmiştir¹⁸⁴. Buna göre, hukuki ortamda istikrar ve güveni sağlamak için Bakanlar Kurulu, ancak yayımlandıkları tarihten itibaren gelecekte hüküm ifade edebilecek genel ve özel kararlar alabilecek, geçmişteki durumları düzenleyemeyecek ve bunlara dokunamayacaktır. Aksi taktirde, yapılan işlemler hukuka aykırı olacaktır.

Nitekim Milli Korunma Kanunu’nun 27 nci maddesine dayanılarak, 1 Eylül 1959 tarihinde bir kararname çıkarılmış ve bu kararnamede bir hükmün 1 Haziran 1959 tarihinden itibaren yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Bu kararname dava

¹⁸⁰ BEYDOĞAN, **a.g.t.**, s. 90.

¹⁸¹ DURAN, “İdarenin Mali Külfet Yükleme”, **İdare Hukuku Meseleleri**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 1080, Hukuk Fakültesi No: 230, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1964, s. 437.

¹⁸² GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, s. 243.

¹⁸³ GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, s. 243.

¹⁸⁴ DURAN, “İdarenin Mali Külfet...”, **a.g.e.**, s. 441.

konusu olmuş ve DDDGK verdiği kararda, kararnamelerin geriye yürür hükümler koyamayacağı gerekçesiyle bu hükmün batıl olduğuna karar vermiştir¹⁸⁵.

Kanunların geriye yürümezliği ile ilgili hükümler kanunun yetki verdiği alanlarda yürütme organının yapmış olduğu genel düzenleyici işlemler için de ve bu arada bakanlar kurulu kararları için de geçerli olacaktır.

c- Bakanlar Kurulu Kararlarının Ortadan Kalkması

Bakanlar Kurulu tarafından yapılarak yürürlüğe giren BKK'nın birçok şekilde ortadan kalkması mümkün bulunmaktadır. Ortadan kalkma yollarından bir kısmı bir organ tarafından ortadan kaldırılma şeklinde olup, diğer bir yol da, belli süre için yürürlüğe konulmuş kararın kendiliğinden ortadan kalkmasıdır.

i) Bakanlar Kurulu Tarafından Ortadan Kaldırılması

İdari işlemler nitelikleri gereği belli bir süreye bağlı değilse veya belli bir süre için çıkarıldıkları açıkça belirtilmemişse kural olarak sonsuza kadar geçerli olarak uygulanacaklardır¹⁸⁶.

Genel kural bu olmakla birlikte bir idari işlemin çeşitli yollarla yürürlükten kalkması söz konusu olabilmektedir. Düzenleyici bir işlem bir başka düzenleyici işlemle yürürlükten kalkacağı gibi, bireysel bir işlemde (örneğin bir disiplin cezası) uygulanmakla ortadan kalkabilecektir. İdari kararların en önemli ortadan kalkma sebepleri, kararı yapan idari organın, kararını kendisinin ortadan kaldırmasıdır¹⁸⁷. Bunun çeşitli yolları bulunmaktadır.

- İşlemin Geri Alınması

Geri alma, bir idari kararın, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren geçersiz ve hükümsüz sayılması yolunda yapılan bir işlem olup¹⁸⁸, yargısal iptal kararı ile aynı sonucu doğurmaktadır¹⁸⁹.

İdare edilenlere bir hak kazandırmamış ve borç yüklememiş işlemlerin her zaman geri alınabileceği kabul edilmektedir¹⁹⁰. Buna karşılık, bir borç yükleyen veya bir hak kazandıran işlemin geri alınması, işlemin hukuka aykırı olup olmamasına göre farklılık göstermektedir. Hukuka uygun idari işlemler hiçbir

¹⁸⁵ DDDGK, 6.6.1947 tarih ve E: 46/62, K: 47/59 SK. (Danıştay Kararlar Dergisi, Yıl: 11-12, Sayı: 36-37, s. 47-58).

¹⁸⁶ Şükrü KARATEPE, *İdare Hukuku*, İzmir: 1988, s. 63.

¹⁸⁷ KARATEPE, *a.g.e.*, s. 63.

¹⁸⁸ KARATEPE, *a.g.e.*, s. 63.

¹⁸⁹ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s. 243.

¹⁹⁰ KARATEPE, *a.g.e.*, s. 63.

zaman geri alınamazlar¹⁹¹, buna karşılık idarenin hukuka aykırı işlemlerini geri alması bir ödevdir. Hukuka aykırı işlemler ise kural olarak geri alınabileceklerdir¹⁹². Ancak hak doğuran işlemlerin hukuka aykırı olduklarının uzun bir zaman sonra fark edilerek ortadan kaldırılması iyi niyetli hak sahiplerini zarara sokacağından geri almanın bir süre ile sınırlandırılması önerilmiştir¹⁹³. Danıştay içtihatlarında genel ilke, “hukuka aykırı işlemlerin her zaman geri alınabileceği” yolundadır¹⁹⁴.

- İşlemin Kaldırılması

Kaldırma işlemi, bir idari makamın açıklamış olduğu bir iradeyle, daha önce yapmış olduğu bir işlemin yürürlüğüne son vermesi şeklinde ifade edilebilir¹⁹⁵. İlke olarak hukuka uygun idari işlemlerin dayanakları yürürlükte oldukları sürece kaldırılmaları söz konusu değildir fakat hukuka uygun idari işlemler yasada öngörülen koşulların gerçekleşmesi ile kaldırılabilirliği gibi, hukuksal dayanakta oluşan değişim de idari işlemin kaldırılması sonucunu doğurabilecektir¹⁹⁶.

Bireysel işlemlerin gelecekte de sonuçlarını doğurmayı sürdürmeleri asıldır ve bu işlemler ancak kanunda öngörülen koşullar gerçekleştiğinde kaldırılabilir¹⁹⁷. Buna karşılık düzenleyici işlemler kamu yararı gereği her zaman kaldırılabilir.

Bakanlar Kurulu’nun önceki kararını yürürlükten kaldırması açıkça olabileceği gibi zımnen de olabilir.

- İşlemin Değiştirilmesi

İdari işlemlerde zaman içinde değişiklikler yapılabilir. Değişiklik kimi durumda yeni bir işlem yapılması anlamına gelir. Her iki durumda değişiklik de, kaldırma gibi yasaya uygun ve geleceğe yönelik olarak yapılabilir¹⁹⁸.

- İşlemin Düzeltilmesi

İdari işlemi oluşturan iradenin metne yanlış olarak geçmesi üzerine, bu yanlışlığı düzeltmek üzere yapılan işleme düzeltme denir. Düzeltme yeni bir öge

¹⁹¹ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s. 243.

¹⁹² KARATEPE, *a.g.e.*, s. 64.

¹⁹³ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s. 243.

¹⁹⁴ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s. 243.

¹⁹⁵ KARATEPE, *a.g.e.*, s. 64.

¹⁹⁶ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s. 244-245.

¹⁹⁷ KARATEPE, *a.g.e.*, s. 64.

¹⁹⁸ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s. 245.

içermediğinden işlemin yapılış tarihi bakımından ya da geriye yürür biçimde yapılır¹⁹⁹.

Danıştay'a göre; "İdarenin aldığı idari kararları düzeltme yetkisini haiz olacağı şüphesiz olup, bakanlıkça alınan bir kararın tevsii ve diğer bazı emsallerine teşmili yolunda ikinci bir karar alınmasına hukuki bir amil olmadığı gibi; alınan geniş bir kararın bilahare takyidi ve tahdidi cihetine gidilebileceği muhakkaktır"²⁰⁰.

ii) Yasama Organı Tarafından Ortadan Kaldırılması

Yasama organının Bakanlar Kurulu'na yetki verdiği bir alanda, kanunla düzenleme yapması halinde BKK doğal olarak ortadan kalkacak ve kanun hükmü onun yerini alacaktır. Örneğin, KDVK'nun 28 inci maddesinde, KDV oranı % 10 olarak belirlenmiş ve Bakanlar Kurulu'na bu oranı % 1'e kadar indirebilme ve 4 katına kadar artırabilme yetkisi tanınmıştır. Bakanlar Kurulu da en son, 7.5.2001 tarih ve 2001/2344²⁰¹ sayılı BKK ile genel KDV oranını % 18 olarak belirlemiştir. Yasama organının KDV oranını farklı bir oran olarak belirleyen ve Bakanlar Kurulu'na verilen yetkiyi ortadan kaldıran bir kanun çıkarması halinde söz konusu BKK da uygulanamaz hale gelecek ve ortadan kalkmış olacaktır.

ii) Yargı Organları Tarafından Ortadan Kaldırılması

BKK'nın dava yoluyla yargı organları önüne getirilmeleri ve iptal edilmeleri halinde ortadan kalkmaları söz konusu olabileceği gibi, hukuka aykırı BKK ihmal edilerek fiilen yok (ortadan kalkmış) sayılması da mümkündür²⁰².

iv) Kendiliğinden Ortadan Kalkma (Muvakkat Kararlar)

Bazı idari işlemler, yapılmalarını öngören ve alınmalarına dayanak olan hukuk kuralının yürürlükten kaldırılmasına bağlı olarak kendiliğinden ortadan kalkabilmektedir²⁰³. Bazen Bakanlar Kurulu'na yetki veren kanun maddeleri geçici nitelikte olabilmekte ve bu durumun gereği olarak bu geçici nitelikte kanunların Bakanlar Kurulu'na verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılan BKK da geçici nitelik taşımakta ve belli süre sonunda kendiliğinden ortadan kalkabilmektedir.

¹⁹⁹ GÖZÜBÜYÜK, *Yönetim Hukuku*, s. 245

²⁰⁰ Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu, 6.6.1947 tarih ve E: 46/62, K: 47/59 SK. (*Danıştay Kararları Dergisi*, Yıl: 11-12, Sayı: 36-37, s. 47-58).

²⁰¹ 10.5.2001 tarih ve 24398 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

²⁰² Bu konuda Yargıtay kararı için bkz. Yargıtay 7. C.D., 2.5.1984 Tarih ve E: 1984/3010, K: 1984/3185 SK. (Lütfi DURAN, "Yargıtay'ın Kamu Hukukuna Değin Son Kararları Üzerine Mülahazalar", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 18, Sayı: 2, Haziran 1985, s. 31).

²⁰³ KARATEPE, *a.g.e.*, s. 63.

Bunun yanısıra, yetkisi geçici bir maddeye dayanmasa da Bakanlar Kurulu, çıkardığı kararın belli bir süre ile uygulanmasını kabul edebilir.

2- Bakanlar Kurulu Kararlarının Mekan Bakımından Uygulanması

Hukuk kurallarının mekân (yer) bakımından uygulanmasında iki ilke geçerlidir. Bunlar, bir ülkenin hukuk kurallarını egemenlik hakkına dayanarak sınırları içinde yaşayan herkese uygulaması şeklinde ifade edilebilecek olan mülkilik (yersellik) ve yine egemenlik hakkına dayanarak, nerede olursa olsun, hukuk kurallarını kendi uyuğundaki vatandaşlarına uygulaması şeklinde ifade edilebilecek olan şahsılık (kişiselik) ilkeleridir²⁰⁴.

Diğer hukuk kuralları için geçerli olan bu ilkeler vergi hukukunun kaynaklarından biri olan Bakanlar Kurulu kararları için de geçerli olacaktır. Örneğin vergi kanunlarında olduğu gibi, her ülke vergi hukuku ile ilgili BKK'nı kendi topraklarında yaşayanlara ve sınırları içinde yaşamasa bile kendi uyuğundakilere uygulamak isteyecektir²⁰⁵.

Mülkilik ilkesine göre, Bakanlar Kurulu'na yapılan bütün düzenleyici işlemler yerli veya yabancı Türkiye sınırları içindeki bütün kişilere uygulanacaktır. Örneğin Bakanlar Kurulu'na alınacak olan genel sağlığa ilişkin bir BKK, Türkiye sınırları içinde yaşayan yabancı uyruklu kişileri de kapsar şekilde uygulanacaktır.

Yine şahsılık ilkesine göre, Türk uyuğundaki kişilerin yabancı ülkelerde olması hallerinde dahi bunlarla ilgili BKK'ları bunlar hakkında uygulanabilecektir.

BKK bir kanuna dayanmak zorunda olduğundan, mülkilik ve şahsılık ilkesine göre uygulanması da, temelde dayandığı kanuna bağlı olarak belirlenecektir. Örneğin, GVK ilgili maddeleri ile, gelir elde eden, gerçek kişi tam mükelleflerin ve dar mükelleflerin vergilendirilmesini düzenlemektedir. Bu kişilerin vergilendirilmesi ile ilgili olarak GVK'nda Bakanlar Kurulu'na verilen bir yetki, bu kanuna bağlı olarak gerek şahsılık ve gerekse mülkilik ilkesine göre uygulanma olanağı bulacaktır.

3- Bakanlar Kurulu Kararlarının Anlam Bakımından Uygulanması (Yorumu)

Kanunlarda ve diğer hukuk kurallarında olduğu gibi BKK'nın yorumu da, Bakanlar Kurulu'nun bu işlemin metninde belirttiği iradesinin saptanması ve bu iradeye göre BKK'nın gerçek anlamının belirlenmesi ve doğru olarak uygulanması

²⁰⁴ Mehmet TOSUNER, Zeynep ARIKAN, **Vergi Usul Hukuku**, İzmir, 2000, s. 21.

²⁰⁵ Bkz. TOSUNER, ARIKAN, **a.g.e.**, s. 21.

bakımından önemlidir²⁰⁶, BKK'nın “günlük yaşamda karşılaşılan somut ve özel olaylara uygulanabilmesi için ne anlama geldiğinin açık ve seçik bir biçimde bilinmesi gerekmektedir”²⁰⁷.

Bir hukuk kuralının yorumu yasama organınca (yasama yorumu), idarece (idari yorum), yargı organınca (yargısal yorum) veya bilim adamlarınca (bilimsel yorum) yapılabilir²⁰⁸.

Genelde BKK'ları belli somut olay ya da durumlara yönelik olduklarından lafızları oldukça açıktır ve yoruma ihtiyaç göstermemektedir. Ancak, buna karşılık, bazen kanunlarda olduğu gibi lafzın açık olmadığı bazı durumlarda yoruma ihtiyaç duyulabilir. Örneğin, GVK'nun 94 üncü maddesine dayanılarak çıkarılan 20.8.1999 tarih ve 99/13230 sayılı BKK'nın 2 nci maddesinde bulunan (yatırım indirimi dahil) ibaresi mükellefler ile vergi idaresi arasında yorum uyumsuzluklarına neden olmuş ve dava konusu yapılmıştır. Açılan dava sonucu Danıştay 4. Dairesi²⁰⁹ ile Danıştay VDDK²¹⁰ da bu konuda farklı yorumlar yapmışlar, en son dava vergi idaresi lehine sonuçlandırılmıştır.

BKK'nın yorumu, kanunlarda olduğu gibi, “ya lafzına yani kanun metninin şekline, dil bakımından ifadesinin tespitine ya da anlamına ve ruhuna göre”²¹¹ yapılmalıdır.

Teknik yorum yönteminde; yani yorum lafza göre yapıldığında, kararın maddeleri, fıkraları, bentleri, sözcükleri, yan ve bölüm başlıkları ile değerlendirilir ve açıklanmakta, mantıki yorum yönteminde ise; kararların metninin sözcükleri değil, ruhunun, amacının tespiti önemli olmaktadır²¹².

SONUÇ

Türk Hukuku'nun önemli kaynaklarından biri de, yürütme gücünü elinde bulunduran Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan Bakanlar Kurulu kararlarıdır. İdari I

²⁰⁶ Bkz. Akif ERGİNAY, **Vergi Hukuku, İlkeler-Vergi Tekniği, Türk Vergi Sistemi**, 13. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 1988, s. 51.

²⁰⁷ Sadık KIRBAŞ, **Vergi Hukuku. Temel Kavramlar, İlkeler ve Kurumlar**, Gözden Geçirilmiş, Değiştirilmiş ve Genişletilmiş 12. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi, Eylül 2000, s. 68.

²⁰⁸ Bkz. TOSUNER, ARIKAN, **a.g.e.**, s. 24.

²⁰⁹ Dnş. 4. Daire, 03.05.2000 tarih ve E: 1999/5648 ve K: 2000/1914 SK. (**Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı: 41, Haziran 2000, Özel Ek).

²¹⁰ Dnş. VDDGK, (tarih belirtilmemiştir) E: 2000/196, K: 2000/409 SK. (MB. 15.02.2001 tarih ve B.07.0.GEL.0.49/4938-93-009639 sayılı İç Genelgesi).

²¹¹ TOSUNER, ARIKAN, **a.g.e.**, s. 24.

²¹² Bkz. TOSUNER, ARIKAN, **a.g.e.**, s. 24.

şlemler grubuna giren BKK'larının yapılışı ve uygulanması ile ilgili yasal bir metin bulunmaması bu kararların niteliği ve hiyerarşik yeri ile ilgili bazı tartışmalara neden olabilmektedir. Bugün hazırlanması ve uygulanması teamüllere göre yürütülen bu kararlar, tüzük ve yönetmeliklere göre, oldukça kolay ve her konuda çıkarılabilmeleri gibi üstünlüklere sahiptirler.

Bakanlar Kurulu BKK ile düzenleyici işlemler yapabileceği gibi, bireysel işlemlerini de sadece BKK ile yapabilecektir.

Hukuk sistemi içinde önemli bir yeri olan ve her geçen gün daha da önemli hale gelen BKK ile ilgili tartışmaların ortadan kaldırılabilmesi bakımından, bu kararların çıkarılması, uygulanması ve hiyerarşik yerini belirleme bakımından gerekli düzenlemelerin yapılarak gerekli açıklığın sağlanması faydalı olacaktır.

KAYNAKLAR

- ALPAR, Erol, **Yönetimin Hareket Serbestisi Alanının Yargısal Denetimi ve Sınırları**, Danıştay Yayınları No: 52, Ankara:Danıştay Matbaası, 1990.
- ARMAĞAN, Servet, **1961 Anayasası ve Bakanlar Kurulu**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 2455. Hukuk Fakültesi Yayınları No: 551, Ankara: Fakülteler Matbaası, 1978.
- ARSLAN, Süleyman, **Bakanlar Kurulu'nun İktisadi ve Mali Alandaki Görev ve Yetkileri**, Ankara Ticari ve İktisadi İlimler Akademisi Yayın No: 204, Ankara, 1982.
- BALTA, Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I, Genel Konular**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 326, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi, 1970-1972.
- BEYDOĞAN, Ayhan T., "İdarenin Düzenleyici İşlemleri (Kural İdari İşlemler)", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), GÜSBE, Ankara, 1998.
- ÇAĞAN, Nami, **Vergilendirme Yetkisi**, İstanbul: Kazancı Hukuk Yayınları, 1982.
- Danıştay İçtihatları Birleştirme Kararları III 1973-1974**, Danıştay Başkanlığı, Ankara, 1985.
- Danıştay Kararlar Dergisi**, Yıl: 11-12, Sayı: 36-37.
- Devlet Şurası Kararlar Mecmuası**, Sayı: 26, Eylül 1944.
- DOĞAN, Ahmet, **"Türkiye'de Bakanlar Kurulu"**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), GÜSBE, Ankara, 1990.
- M. Muhtar ÇAĞLAYAN, "İcra Organının Kaide Muameleleri – Nizamnamelerin Hukuki Mahiyeti", **Türk İdare Dergisi**, Cilt: XXXI, Sayı: 263-264, Yıl: 1960.
- DURAN, Lütfi, "İdarenin Mali Külfet Yükleme", **İdare Hukuku Meseleleri**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 1080, Hukuk Fakültesi No: 230, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1964.
- DURAN, Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1982.
- DURAN, Lütfi, "Düzenleme Yetkisi Özerk Sayılabilir mi?", **İdari ve Hukuki İlimler Dergisi**, Yıl: 4, Sayı: 1-3, İstanbul, 1983.
- DURAN, Lütfi, "Yargıtay'ın Kamu Hukukuna Değın Son Kararları Üzerine Mülâhazalar", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 2, Haziran 1985.

- DURAN, Lütfi, “Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni I”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 1, Mart 1986.
- ERGİNAY, Akif, **Vergi Hukuku, İlkeler-Vergi Tekniği, Türk Vergi Sistemi**, 13. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi, 1988.
- ERKUT, Celal, **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları No: 51, Ankara: Danıştay Matbaası, 1990.
- EROĞLU, Hamza, **İdare Hukuku**, Ankara: AİTİA. Yayını, 1978.
- EROĞLU, Hamza, **İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş Beşinci Bası, Ankara, 1985.
- Gereğçeli Anayasa**, M.G.K. Değişiklik Gereğçeleri İle Birlikte, İstanbul: Değişim Yayınları, Birinci Baskı, Aralık 1984.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Anayasa Hukuku**, Ankara, 1986.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, 8. Basımdan Tıpkı Basım, Ankara: Turhan Kitabevi, 1995.
- GÜNEŞ, Gülsen, **Verginin Yasallığı İlkesi**, Alfa Basım Yayım Dağıtım Ltd. Şti., Temmuz 1998.
- GÜNEŞ, Turan, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, AÜSBF Yayınları No: 191-173, Ankara: Sevinç Matbaası, 1965.
- KALABALIK, Halil, “İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, Haziran 1997.
- KARATEPE, Şükrü, **İdare Hukuku**, İzmir, 1988.
- KIRATLI, Metin, “1924 ve 1961 Anayasalarında İdarenin Kuruluşu (Bir Karşılaştırma)”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 341, Mart-Nisan 1973.
- KIRBAŞ, Sadık, “Vergi Hukuku Yönünden Kanun Hükmünde Kararnameler”, **Vergi Dünyası**, Sayı: 29, Ocak 1984.
- KIRBAŞ, Sadık, **Vergi Hukuku, Temel Kavramlar, İlkeler ve Kurumlar**, Gözden Geçirilmiş, Değıştirilmiş ve Genişletilmiş 12. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi, Eylül 2000.
- KİBAR, Nuh, “Türk Hukukunda Kararname (Kanun Hükmünde Kararnameler Dahil)”, **İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler III**, Danıştay Başkanlığı, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları No: 29, Ankara: Başbakanlık Basımevi, 1980.
- KUZU, Burhan, **Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1987.
- KUZU, Burhan, **Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler**, Akademik Kitaplar Serisi: 39, İstanbul: Üçdal Neşriyat, 1985.
- ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt:1, İstanbul, 1966.
- ÖZAY, İlhan, **Devlet İdari Rejimi ve Yargısal Korunma**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1986.
- ÖZKAN, Gürsel, **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**, Ankara: Saydam Matbaacılık Ltd. Şti., Mart 1995.
- SARICA, Ragıp, **Türkiye’de İcra Uzunun Tanzim Selahiyeti**, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası, 1943.
- TAN, Turgut, **Ekonomik Kamu Hukuku**, Ankara, 1984.

- TAN, Turgut, “Resmi Gazete’de Yayımlanacak Yönetmelikler ve Resmi Gazete Yayınları Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: XVIII, Sayı: 1, Yıl: 1985.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, İstanbul, 1991.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları**, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1980.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Türkiye’de 1961 Anayasası’na Göre Kanun Kavramı**, İstanbul Üniversitesi Yayınları No: 1761, Hukuk Fakültesi No: 384, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1972.
- TOSUNER, Mehmet - Zeynep ARIKAN, **Vergi Usul Hukuku**, İzmir, 2000.
- TURCAN, Nuray, “Yürütme Organlarının Düzenleyici İşlemlerinin Yargısal Denetimi”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), GÜSBE, Ankara, 1989.
- Türk Mevzuatının Yeniden Düzenlenmesi İle İlgili İlkeler ve Öneriler**, DPT Yayını, Ağustos 1983.
- Vergi Sorunları Dergisi**, Sayı: 41, Haziran 2000.
- YAYLA, Yıldızhan, **Anayasa Hukuku Ders Notları**, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenmiş 2. Bası, İstanbul: Filiz Kitapevi, 1986.
- YENİCE, Kazım - Yüksel ESİN, **Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü**, Ankara, 1983.
- YÜREKLİ, Sebahattin, “Bakanlar Kurulu’nun Vergilendirme Yetkisi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Prof. Dr. Naci KINACIOĞLU’na Armağan, Cilt: 1, Sayı: 1, Aralık 1997.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ DENETİM SÜRECİ VE BU SÜREÇ İÇİNDE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

Bayram COŞKUN*

I. GİRİŞ

Denetim, günümüzde modern yönetim anlayışının bir sonucudur ve yönetimin olduğu her yerde vardır. Dolayısıyla kamu yönetimi örgütünün de içinde denetim mekanizmaları ve denetim amacına yönelik kurumlar barındırması gereklidir ve işin doğası gereğidir. Kamu yönetiminin denetlenmesi günümüzde değişik yollarla olmaktadır. Kamu yönetimi örgütü için var olan başlıca denetim yollarını; siyasal denetim, yargısal denetim, ombudsman denetimi, kamuoyunun denetimi ve idari denetim olarak belirtebiliriz.¹ Ombudsman denetimi hariç diğer bütün denetim yolları ülkemiz kamu yönetimi için -az veya çok- geçerlidir ve değişik araçlarla kullanılmaktadır.

Bu çalışmada yukarıda saydığımız denetim yollarından sadece ‘idari denetim’ ele alınacaktır. Dolayısıyla temel inceleme konumuz, Türk kamu yönetimindeki idari denetim mekanizmaları ve denetim amacıyla idarenin içinde kurulmuş olan kurumlar ve birimlerdir. Bu kurumlar ve birimler yapıları ve sahip oldukları denetim süreci açısından incelenecektir. Ancak konuya girmeden önce genel olarak denetim kavramına ve denetimin hangi amaçlara yönelik olarak yapıldığına değinmede yarar vardır.

A. DENETİM KAVRAMI

Türk Dil Kurumu’nun hazırladığı Türkçe Sözlük’e göre, ‘denetim’ kavramı “neler olduğunu, ne olacağını anlamak için gözaltında bulundurmak” demektir.² Ancak Cem Eroğul bu tanıımı yetersiz bulmaktadır. O’na göre denetim

* Muğla Üniversitesi, İ. İ. B. F. Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi.

¹ Bu konuda geniş bilgi için bkz. Bilâl Eryılmaz, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler” **Türk İdare Dergisi**, Yıl:66, Sayı: 402, Mart-1994, s. 68-93; Nermin Abadan, **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi S. B. F. yayınları No: 92-74; Bilâl Eryılmaz, **Bürokrasi**, Anadolu Matbaacılık, 1993-İzmir; Cevdet Atay, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa, 1999-İstanbul.

² Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayınları No: 403, Ankara-1974, s. 212.

'salt bir seyircilik' değildir ve "denetimin 'anlama' ile sınırlı bu edilgen boyutunun yanı sıra, bir de 'belli bir işlem, eylem veya durumun belli bir kurala uygunluğunu sağlamak için ona karışma' biçiminde tanımlanabilecek etkin bir yönü" de vardır.³

Kemal Demiray'ın Temel Türkçe Sözlük'ünde 'denetim'in anlamı; "Bir işin gereği gibi yürütülüp, yürütülmediğini anlamak için yapılan inceleme, gözetim" olarak belirtilmiş ve kontrol ile murakabe sözcükleri ile eş anlamlı olduğu vurgulanmıştır.⁴ Denetim kavramı, yönetim, yetki, işlev, işlem ve eylem kavramlarıyla yakın bir ilişki içindedir.⁵

Sözcük anlamı yukarıda belirttiğimiz biçimde olmasına karşın, yönetim biliminde denetim kavramı için daha kapsamlı bir tanımlama yapılmaktadır. Bunun yanında denetim kelimesine yönetim biliminde verilen anlam zaman içinde kapsam yönünden değişmiştir. Örneğin, 1940'lı yıllarda denetim kelimesinin yönetim öğelerinin bütününe kapsadığını düşünen yazarlar mevcuttu. Ancak daha sonraları denetimin, yönetimin öğelerinden biri olduğu kabul edilmiştir.⁶

Bu genel girişin ardından yönetim bilimi açısından denetimi şöyle tanımlayabiliriz: Denetim, yönetim faaliyetlerinin, kabul edilen plâna, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun olarak etken bir şekilde yapılıp yapılmadığını belirten araçtır.⁷

Yönetim biliminin kurucusu olan Fayol'e göre, denetim "...her şeyin, verilen emirlere ve konulmuş kurallara (düzene) uygun yapılıp yapılmadığının gözetimidir."⁸

Bu konudaki bir tanım da şöyledir: Denetim, "kuruluşun beklenen başarı kriterine ne ölçüde ulaşıldığını belirlemek için, öngörülen tespitlerle, gerçekleştirilen işlerin bir karşılaştırılması" demektir.⁹

³ Cem Eroğul, "Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi", **Ankara Üniversitesi S. B. F. Dergisi**, Cilt: 33, No: 1-2, Mart-Haziran 1978, s. 36.

⁴ Kemal Demiray, **Temel Türkçe Sözlük**, İnkılâp Kitabevi, İstanbul-1990, s. 202.

⁵ Cevdet Atay, **a. g. e.**, s. 22.

⁶ Nuri Tortop - Eyüp G. İspir - Burhan Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara-1993, s. 160.

⁷ Nuri Tortop ve diğ., **a. g. e.**, s. 160.

⁸ Kemal Tosun, **İşletme Yönetimi**, Mars Basım Yayın ve Dağıtım Ltd. Şti., İstanbul-1984, s. 129.

⁹ Hüsamettin Örneç, "Kamu Yönetiminde Denetim ve İlkeleri", **Denetim**, Yıl: 6, Sayı: 71-72, Kasım-Aralık, 1991, s. 14.

Diğer bir tanıma göre denetim, “amaçlara verimli olarak ve zamanında ulaşıp ulaşmadığımızı tayin eden bir araçtır.” Bu tanıma göre denetimin üç ana ögesi bulunmaktadır:

1. Her şeyden önce belli amaçların bulunması gerekmektedir. Bu amaçlar örgütün ana amaçlarıdır.

2. Denetimin ikinci ögesi verimliliktir. Belirli bir amaca ulaşmak yanında bu amaçlara verimli bir biçimde, fazladan para, emek, malzeme ve zaman harcamadan ulaşmak önemlidir.

3. Üçüncü öge ise zamandır. Belirlenen amaç ve sonuçlara, saptanan zaman içinde ulaşmak gerekmektedir.¹⁰

Diğer bir bakış açısından denetim için iki temel öge belirleyebiliriz.¹¹

1. Kabul edilen plânın, verilen direktiflerin veya belirli bir şekilde konulan ilkelerin varlığı,

2. Kabul edilen plâna, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyeti.

Görüldüğü gibi denetim kavramı için farklı tanımlar yapmak mümkündür. Ancak bu tanımlarda var olan bazı ortak temel noktalar vardır ki bunlar; örgüt (yönetim) için amaçların belirlenmesi ve bu amaçlar için etkinlikte bulunulmasıdır. Böylece denetim yoluyla, belirlenen amaçlar için yapılan etkinlik ve çalışmalar incelenmekte, varsa oluşan sapmalar ortaya çıkarılmaktadır.

B. DENETİMİN AMAÇLARI

Çeşitli denetim yolları ve yöntemleri olmasına karşın, denetimin özü değişmemekte ve aynı kalmaktadır. Denetimde temel amaç (öz), istenilen amaç ile gerçek olan iki durumun karşılaştırılması, yaklaştırılmasıdır. Denetimle, olanla olması gereken karşı karşıya getirilir ve uygunluk ya da sapmadan hangisinin daha büyük olduğu meydana çıkarılır.¹²

Yönetim bilimi açısından denetimin yöneldiği amaçları şöyle sıralayabiliriz:¹³

¹⁰ Erhan Köksal, “Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 3.

¹¹ Nuri Tortop ve diğ. **a. g. e.**, s. 160-161.

¹² Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul-1992, s. 248.

¹³ Nuri Tortop ve diğ., **a. g. e.**, s. 157.

- Devlet idarelerinin, yaptıkları işle orantısız bir şekilde genişleme eğilimlerine engel olmak,
- Bürokrasi mensuplarınca, kamuoyunun eleştirilerinin de dikkate alınmasını sağlamak,
- Devlet memurlarının hukuki metinleri keyfi bir şekilde yorumlamalarını önlemek,
- Bürokratların, idare edilenlerin haklarını hiçe sayarak zaman zaman bulundukları makamları kişisel çıkarları için kullanmamalarını sağlamak,
- Bürokratların, devlet yönetiminde tek başlarına söz sahibi otoriteler haline gelmelerine imkân vermemek.

Kamu yönetimi açısından denetleme, daha çok bürokratların ve memurların görevleri dolayısıyla sahip oldukları yetkileri keyfi bir şekilde kullanmalarına engel olmak açısından önem taşır.¹⁴

Devlet memurları açısından denetimin belli başlı iki etkisi vardır. Bu etkilerden birincisi, bir denetimin varlığı, memurları davranışlarını devamlı olarak düzeltmeye yönelmektedir. İkinci etki ise, memurların yaptıkları işlerde resmi ve şekli bir sonucun sağlanması yönündedir. Yapılan denetimin sonucunun veya özeti yayımlanması da, idarenin işleyişi üzerine, kamuoyunun, siyasi partilerin ve baskı gruplarının dikkatini çeker. Bunun sonucunda manevi bir yaptırım ortaya çıkabilir.¹⁵

Denetimle idarenin kendisine verilen görevi nasıl ve hangi ölçüde yerine getirdiği araştırılır ve saptanır. İdarenin işleyişindeki eksik ve hatalarla, bunların nedenleri, denetim sonucunda anlaşılır ve ortaya çıkar. Bunları gidermek ve düzeltmek için önlem alma olanağı doğar. Eğer idari işlerin yerine getirilmesindeki eksiklik ve aksaklıkların, görevlilerin hatalarından ileri geldiği saptanır ise, hatalı görevliler, uygulanacak yaptırımlarla görevlerini daha iyi yapmaya zorlanır. Denetim, işleyişteki aksaklıkları saptayarak bunların düzeltilmesini, görevlilerin daha iyi çalışmasını sağlamaya yönelik bir eylemdir.¹⁶

¹⁴ a. e.

¹⁵ Bernard Gournay, **Yönetim Bilimine Giriş Çağdaş Topumlarda Kamu Yönetimi**, (Çev. İhsan Kuntbay), Ankara-1971, s. 99-100.

¹⁶ Acar Örnek, a. g. e., s. 247.

Denetleme sadece emir vermek, gösteriş yapmak, korku vermek değildir. Bir işin gitmesini istediğimiz doğrultuya yönetilmesi anlamına gelir. Bu anlamda denetlemenin, yapıcı nitelikte olması, kusurların bir daha tekrarlanmaması için, ilgilileri yeterli bilgilerle donatmaya yönelmesi gerekir.¹⁷

II. İDARİ DENETİMİN TÜRLERİ

İdari denetimi iç ve dış denetim olarak iki ayrı türde ele alabiliriz. İç denetimden kastımız kamu yönetimi sistemi içinde yer alan herhangi bir kurum veya kuruluşun hiyerarşik olarak veya oluşturduğu denetim organları aracılığıyla kendi birimleri üzerinde denetimde bulunmasıdır. Dış denetim ise genel kamu yönetimi sistemi içinde yer alan ancak denetlenen kuruluş dışında örgütlenmiş birimlerce yapılan denetimdir.

A. İÇ DENETİM (HİYERARŞİK DENETİM)

Kamu kuruluşunun kendi kendisini denetlemesine ‘iç denetim’ denilmektedir.¹⁸ İç denetimde idare (kuruluş) kendi kendisini denetler. Bu da ya hiyerarşik denetim ya da teftiş kurulları yoluyla olur. Kamu yönetimi hiyerarşik olarak örgütlendiğinden, hiyerarşik piramidin her aşaması aynı zamanda denetleyen ve denetlenendir.¹⁹

Bir kuruluşta üstün, ast üzerindeki denetimine hiyerarşik denetim denir.²⁰ Hiyerarşik denetim, amir tarafından işin görüldüğü anda ve aniden yani hiç bir talep ve başvuru olmaksızın kendiliğinden yapılabileceği gibi, ilgili kişi veya kişilerin başvurusu üzerine de yapılabilir. Hiyerarşik olarak yapılan denetim ister kendiliğinden veya isterse başvuru sonucu gerçekleştirilsin bazı yetki ve özelliklere sahiptir. Bunları şöyle belirtebiliriz:²¹

- Üst, emri altında çalışanlara emir ve talimat vermek yetkisine sahiptir.
- Üst, astın eylem ve işlemlerini her zaman denetleyebilir.
- Üst, astın eylem ve işlemlerini değiştirmek, kaldırmak, iptal etmek veya yürütülmesini durdurmak yetkisine sahiptir.
- Üst, bu denetim sonucunda asta disiplin cezası verebilir.

¹⁷ Nuri Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 7, S: 1 - Mart 1974.

¹⁸ Şeref Gözübüyük-Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara-1992, s.290.

¹⁹ Acar Örnek, **a. g. e.**, s. 253.

²⁰ Şeref Gözübüyük-Tekin Akıllıoğlu, **a. g. e.**, s. 290.

²¹ Süleyman Arslan, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 109, Ankara-1978, s. 55-56.

Hiyerarşik denetim yetkisi idari işlem ve kararlar üzerinde olabileceği gibi, idari eylem ve işlem üzerinde de gerçekleştirilebilir. Bunların dışında idarenin takdir alanına bırakılan konularda hiyerarşik denetime tabidir. Hiyerarşik denetim sonucunda, hukuk kurallarına ve bunların uygulanışına aykırı düşen işlemlerin değiştirilmesi, kaldırılması veya durdurulması gerçekleştirilir.²²

Hiyerarşik denetimde her üst astını denetleme yetkisine sahip olduğu halde, teftiş kurulları yoluyla yapılan denetimde özel denetim görevlileri (müfettişler) kullanılır.

Bakanlar ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürlüklerde, en üst yönetici olan bakan ya da genel müdürün hiyerarşik denetim yetkisi tüm örgütü kapsar. Bu durumdaki üst yöneticilerin, tüm örgütü kapsayan denetim yetkilerinin doğrudan kendilerince kullanılması mümkün değildir. Bu yüzden denetlenecek kişi ve olayları kendileri izleyemezler. Bu nedenle en üst yöneticiye bağlı, onun emriyle harekete geçen ve onun adına kuruluşun faaliyetlerinin bir bilançosunu çıkarmakla görevli bir denetim organı oluşturulur.

Bunun için her bakanlık ve belli boyutlardaki kamu kurum ve kuruluşlarda bir denetim kurulu (teftiş heyeti) bulunur. Milli eğitim müfettişleri, İçişleri Bakanlığı müfettişleri (Mülkiye müfettişleri), Ziraat Bankası müfettişleri gibi. Teftiş kurullarının temel görevi, bakanı ve kurumun başını kuruluşun işleyişi hakkında aydınlatmak ve denetim işinde ona yardım etmektir.²³

B. DİŞ DENETİM

Bir kamu kuruluşunun başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine ‘dış denetim’ denir.²⁴ Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Yüksek Denetleme Kurulu gibi kurum ve kurullarca yürütülen denetimi dış denetime örnek olarak belirtebiliriz. Belirttiğimiz tür kurul ve kurumlar yanında, ülkemiz kamu yönetimi sistemi yapısında Maliye Bakanlığına bağlı olan Maliye müfettişlerinin bütün devlet kuruluş ve kurumlarını denetleme yetkisine sahiptirler. Bunun gibi, bakanlıkların teftiş kurulları, bakanlıkla ilişkili olan kamu kurumlarını ve KİT’leri denetleme yetkisine sahiptirler.²⁵

²² Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Marifet Basımevi, İstanbul-1952, s. 453.

²³ Acar Örnek, **a. g. e.**, s. 254.

²⁴ Şeref Gözübüyük-Tekin Akıllıoğlu, **a. g. e.**, s. 290.

²⁵ Acar Örnek, **a. g. e.**, s. 255.

III. İDARİ DENETİMİN ARAÇLARI

Türk kamu yönetiminde İdari denetim için farklı araçlar kullanılmaktadır. Bu araçlar arasında yalnızca denetim amacıyla örgütlenmiş kurumlar olabildiği gibi, genel görevli olup, gördükleri farklı işler yanında denetim fonksiyonunu da icra eden kurum veya organlar da vardır. Bu başlık altında hem kurum ve kuruluşların kendi bünyelerine yönelik olarak gerçekleştirdikleri denetim faaliyetleri ile hem de denetim amacıyla kurulmuş özel denetim organlarının denetim faaliyetleri ele alınacaktır.

Türk kamu yönetimi yapısı içinde, yalnızca denetim amacına yönelik olarak oluşturulan birimlerin başında ‘Devlet Denetleme Kurulu’ ile ‘Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’ gelmektedir. Bunların yanında Bakanlıklar ve Genel Müdürlükler bünyesinde denetim amaçlı özel birimler (teftiş kurulları) mevcuttur. Şimdi Türk kamu yönetiminde kullanılan denetim araçlarını ayrı ayrı ele alarak incelemeye çalışalım.

A. DEVLET DENETLEME KURULU

Devlet Denetleme Kurulu, 1982 Anayasası’nın kabulünden önce, Yasama yetkisine sahip olan Milli Güvenlik Konseyi tarafından 1 Nisan 1981 tarihinde çıkarılan 2443 sayılı Yasayla oluşturulmuştur.²⁶ Daha sonra hazırlanan anayasada da yer verilerek Devlet Denetleme Kurulu’na 1982 Anayasası’yla (md. 108) anayasal bir statü kazandırılmıştır.

Devlet Denetleme Kurulu, 1982 Anayasası’yla bir önceki döneme göre daha güçlü bir konuma kavuşturulan Cumhurbaşkanının, artan yetkilerini kullanma ve uygulama araçlarından biridir.²⁷ Kurul, organik yasanın yanında, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğince çıkarılan bir de yönetmeliğe sahiptir.

1. DEVLET DENETLEME KURULUNUN YAPISI

Devlete Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği teşkilatı içinde yer almakta, cumhurbaşkanının istemi üzerine harekete geçmekte ve raporlarını sadece cumhurbaşkanına iletmektedir. Dolayısıyla DDK, yürütme işleviyle ilintili olmakla beraber, bir idare makamını işgal etmemekte ve idare teşkilatı içinde yer almamaktadır. Bu yüzden herhangi bir makamın hiyerarşisine tabi değildir. Bu özelliklerinden ötürü Devlet Denetleme

²⁶ 3 Nisan 1981 tarih ve 17299 sayılı **Resmî Gazete**’de yayınlamıştır.

²⁷ Selçuk Soybay, “Devlet Denetleme Kurulu’nun Konumu ve İşlevi (I)”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 1-3, Aralık-1994.

Kurulunun, Cumhurbaşkanına yetkilerini kullanmada yardımcı olan bir devlet örgütü olduğunu kabul edebiliriz.²⁸

Devlet Denetleme Kurulu teşkilatı ‘kurul’ ve ‘sekreterlik’ten oluşur. Kurul doğrudan doğruya Cumhurbaşkanı tarafından atanan dokuz üyeden oluşmaktadır. 2443 sayılı Yasa, kurula seçilecek üyelerin taşımaları gerekli nitelikleri ayrıntılarıyla saymıştır. Kanunun 3. maddesinde, kurula üye seçilebilmek için gerekli olan temel özellik ve nitelikler, yükseköğrenim görmüş olmak ve devlet hizmetinde en az yirmi yıl çalışmış olmak biçiminde belirtilmiştir.

Kurul üyelerinin üçte biri iki yılda bir yenilenir. Kurula seçilen üyeler arasından Cumhurbaşkanı tarafından iki yıl süreyle görev yapmak üzere bir başkan seçilir. Görev süresi biten başkan ve üyeler yeniden seçilebilir. Yine 2443 sayılı Yasaya göre, DDK gerekli gördüğü hallerde sözleşmeli olarak uzman personel çalıştırabilir ve kamu kurumlarından personel yardımı isteme yoluna gidebilir.

DDK yapacağı araştırma, inceleme ve denetlemeler sırasında gerek göreceği müfettiş, araştırmacı ve diğer uzman personeli, Kurul Başkanlığı aracılığı ile Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliğine bildirir. Genel Sekreterliğin istemi üzerine kamu kurumları, Kurulun ihtiyacı için gerekli personeli Kurul Başkanlığı emrine geçici olarak göndermek ve faaliyetlerine gerekli yardımı sağlamakla yükümlüdür.

‘Sekreterlik’ Kurulun idari hizmetlerini yürüten birimdir. Sekreterlik bünyesinde görev yapan idari personelin atanmaları Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğince yapılmaktadır.

DDK teşkilatı içinde görev yapan bazı birimlerin görevleri şöyledir:

Kurul Başkanının Görevleri

- Kurula başkanlık etmek ve Kurulun diğer makam ve kurumlarla olan ilişkilerinde Devlet Denetleme Kurulunu temsil etmek,
- Kurulun toplantı gündemini hazırlamak ve hazırlanan gündemi, Kurul üyelerine yazılı olarak bildirmek,
- Devlet Denetleme Kurulu Sekreterliği personeli ile görevlendirilecek sözleşmeli uzman personelin atanmasını Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine önermek,

²⁸ a. m., s. 109.

- Kurul Sekreterliğinin görevlerini ve çalışma düzenini gösterir yönerge hazırlamak, uygulamasını gözetmek ve denetlemek,
- Kurulun yaptığı inceleme, araştırma ve denetlemelerden sonra hazırladığı raporu Cumhurbaşkanının onayına sunmak,
- Kurulun bir yıllık çalışmalarını gösteren ve içeren ‘Devlet Denetleme Kurulu Yıllık Raporu’nu bunun yanı sıra diğer çalışma sonuçlarından kurulca yayınlanması uygun görülenlerini yayınlamak.

Kurul Üyelerinin Görevleri

- Kurulun görüşme ve toplantılarına katılmak,
- Kurul tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirmek,
- Görevlendirildiği inceleme, araştırma ve denetlemelerde beraberinde bulunan ya da hizmetlerinden yararlandığı sözleşmeli uzman personel ile geçici olarak görevlendirilecek müfettiş, araştırmacı ve uzmanların yapacağı işleri belirlemek, bunlar arasında koordinasyon sağlamak ve faaliyetlerini kontrol etmek,
- Kurul çalışmalarının uyumlu, verimli ve düzenli yürütmesini sağlamak konusunda Kurul Başkanına yardımcı olmak.

Sözleşmeli Uzman Personel İle Geçici Olarak Görevlendirilecek Müfettiş, Araştırmacı Ve Uzmanların Görevleri

- Kendilerine verilecek inceleme, araştırma, denetleme konusunda gerekli bilgileri ve belgeleri toplamak, değerlendirmek ve önerilerini içeren bir rapor hazırlamak,
- İstendiğinde, uzmanlık alanlarına giren inceleme, araştırma ve denetlemenin raportörlüğünü yapmak,
- İstendiğinde, inceledikleri konulara ilişkin raporların Kurulda yapılacak görüşmelerinde görüşlerini bildirmektir.

2. DEVLET DENETLEME KURULUNUN GÖREVLERİ VE ÇALIŞMA DÜZENİ

Devlet Denetleme Kurulunun temel işlevi ‘inceleme, araştırma ve denetleme’ olup, bu Kurul bir ‘soruşturma’ kurulu değildir.²⁹ Kurulun görevlerini ana başlıklar altında şöyle belirtebiliriz:

²⁹ Şeref Gözübüyük-Tekin Akıllıoğlu, a.g. e., s. 65.

- Cumhurbaşkanının inceleme, araştırma ve denetleme isteklerinin içerik ve kapsamını belirleyerek işi yürütecek üye ya da üyeleri görevlendirmek, gerekirse inceleme, araştırma ve denetleme komisyonları kurmak,

- Cumhurbaşkanının isteklerinin yoğunluğu gerekli kılıyorsa, inceleme, araştırma ve denetlemeler için yıllık veya belli süreli program hazırlamak,

- İnceleme, araştırma ve denetleme raporlarını görüşüp karara bağlamak ve Cumhurbaşkanına arz etmek,

- Devlet Denetleme Kurulu yıllık raporu ile, Kurul çalışmalarından yayınlanacak olanları kararlaştırarak Cumhurbaşkanının onayına sunmak,

- Sözleşmeli uzmanların niteliklerini, uzmanlık alanlarını ve görev sürelerini kararlaştırmak, bunlara verilecek ücret ve yolluklarla, Kurul emrinde görevlendirilecek geçici personele yapılacak ek ödemelere ilişkin esasları önermek.

Kurulun kendiliğinden harekete geçme yetkisi olmayıp, Kurulun çalışmaya başlayabilmesi için mutlaka Cumhurbaşkanının isteği ve talimatının olması gerekmektedir. Cumhurbaşkanı, kendisine yapılan bir başvuru üzerine veya kendisinin gözlemleri sonucu araştırma, inceleme veya denetlemeyi gerektirecek bir olguyu tespit ettiğinde, olguyu ve söz konusu kurumu bir yazıyla Kurula bildirmekte ve araştırma, inceleme ve denetleme işlemlerinin hangisinin yapılacağını belirtmektedir.

Cumhurbaşkanının bu bildirimi, Kurulun o olay üzerine gidebilmesi için zorunlu bir ön şart ve raporun hazırlanma aşamasına kadar sürecek faaliyeti başlatan, harekete geçiren bir uyarı olmaktadır.³⁰

DDK, yaptığı çalışmaları araştırma, inceleme veya denetleme biçiminde yürütmektedir. İnceleme; belirli bir konunun ya da sorunun saptanması ve durumun belirlenmesi anlamına gelir.

Araştırma; Kanunun kapsamına giren kurum ve kuruluşlarda teşkilat, personel, bütçeleme, yatırım programları, malzeme, bina, araç, gereç, mevzuat ve usullerin; yerindelik, kârlılık, verimlilik, etkinlik ve yönetim ilkeleri açısından incelenmesi, değerlendirilmesi, çözüm yollarının aranması ve önerilmesini ifade etmektedir.

³⁰ Selçuk Soybay, “Devlet Denetleme Kurulu’nun Konumu ve İşlevi (II)”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Vakur Versan’a Armağan Özel Sayısı, Yıl: 6, Sayı: 1-3, Aralık-1985.

Denetim; Kanunların yükümlülükler yüklediği kamu görevlilerinin ve kuruluşlarının, bu görevleri mevzuata uygun biçimde yerine getirip getir-mediklerinin ve hizmetlerin amaç, plan, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve metotlar yönünden etkinlikle yürütülüp, yürütülmediğinin ve idari, hukuki veya mali bir sorumluluğun bulunup bulunmadığının saptanmasını ifade eder.³¹

DDK çalışmalarını düzenleyen yönetmelik, Kurul elemanlarının yaptıkları çalışmalar hakkında beyanat verme ve ilgili yerler dışındaki kişilere bilgi vermeyi yasaklamaktadır.(Md. 5)

Cumhurbaşkanının istemi üzerine harekete geçen DDK, kurul veya komisyonlar halinde çalışarak, konu hakkındaki çalışmaları içeren bir rapor hazırlar. Rapor, araştırma inceleme veya denetleme yapılan konu hakkında, çalışmayı yürüten sorumlu üye veya komisyon tarafından Kurula sunulur. Kurul raporu görüşerek, oylama yoluyla karara bağlar.

Kurulca kabul edilen raporlar (varsa karşı oy yazılarıyla birlikte) Cumhurbaşkanına onay için sunulur. Raporlar Cumhurbaşkanının onayından geçtikten sonra, hükümet ve ilgili kurumlar için bağlayıcı olmaktadır.

Cumhurbaşkanı 1982 Anayasası ile yeni bir konum kazanmıştır. Bu yeni konumla Cumhurbaşkanının görev alanı genişlemiş, cumhurbaşkanlığına yeni işlevler yüklenmiştir. Cumhurbaşkanının anayasal yetkilerini kullanma ve görevlerini yerine getirmedeki önemli bir aracı da Devlet Denetleme Kurulu'dur. Cumhurbaşkanı bu Kurul sayesinde idare cihazını kontrol altında tutabilmekte ve yönlendirebilmektedir.³²

B. BAŞBAKANLIK YÜKSEK DENETLEME KURULU

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun geçmişi 1938 yılına kadar uzanmaktadır. 17.6.1938 tarih ve 3460 sayılı “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun”la, iktisadi devlet teşekkülleri için yönetim ve denetim organları oluşturulmuştur. Anılan yasayla oluşturulan organlar şöyledir: “Umumi Heyet”, “Umumi Murakabe Heyeti” ve “İdare Meclisidir”. Üst organ niteliğindeki Umumi Heyet, Başbakanın veya bakanlardan

³¹ a. m., s. 219.

³² Ali Kuyaksil, “Devlet Denetleme Kurulu”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 405, Yıl: 66, Aralık 1994, s. 90.

birinin başkanlığı altında ilgili meclis ‘encümenleri’nin başkan ve başkan vekillerinden oluşmuştur.

Ancak daha sonra 24.6.1983 yılında 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle yapılan bir değişiklikle bu organ, ‘Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu’ adıyla Başbakanlığa bağlı olarak yeniden düzenlenmiştir.³³

1. BAŞBAKANLIK YÜKSEK DENETLEME KURULUNUN YAPISI

Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu; Başkan, Üyeler Kurulu, Denetim ve İnceleme Grupları ile Genel Sekreterlik ve ona bağlı İdari Şubelerle, Hukuk Danışmanlığı’dan oluşur.

Denetleme Kurulu, meslek mensupları, Kurul başkanı, kurul üyeleriyle, baş denetçi, denetçi ve denetçi yardımcılardan oluşmaktadır.

Üyeler Kurulu, kurul başkanı ve 18 üyeden oluşmaktadır. Bu kurul Yüksek Denetleme Kurulu’nun en yüksek karar organıdır. Kurul başkanı Başbakan ya da ilgili devlet bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca atanır. Denetleme kurulu üyelerinin yarısı, Başbakan ya da ilgili devlet bakanının önerisi üzerine, öteki yarısı Üyeler Kurulu’nca baş denetçilerden gösterilecek adaylar arasından Bakanlar Kurulu’nca atanarak görevlendirilir.

Kurul Başkanı, Denetleme Kurulu’nu yönetir ve temsil eder. Kurul Başkanının görevleri şunlardır:

- Üyeler kuruluna başkanlık etmek,
- Üyeler kurulunda alınan kararları uygulamak,
- Üyeler ve denetçiler arasında iş bölümünü yapmak ve denetim gruplarını belirlemek,
- Grupların çalışma programlarını onaylamak,
- Bütçe, kesin hesap ve kadrolarını hazırlamak,
- Kurul raporlarını Başbakanlığa sunmaktır. (md. 6)

Üyeler Kurulunun görevleri ise şunlardır:

- Denetim usulünü saptamak,
- Gruplarca hazırlanan denetim raporlarını incelemek ve son şeklini vermek,
- Yönetmelik ve denetleme kılavuzu tasarılarını kabul etmek,

³³ Bu kararname 20.10.1983 tarih ve 18197 (mükerrer) sayılı **Resmi Gazete**’de yayınlanmıştır.

- Bütçe kadro ve kesin hesap sonuçlarını inceleyerek karara bağlamak,
- Başkan ve üyelerinin önerilerini görüşüp karara bağlamak (md. 8).

Denetim ve inceleme grupları, bir üyenin başkanlığında yeteri kadar baş denetçi, denetçi ve denetçi yardımcısından oluşur. Baş denetçiler ve denetçiler, üyeler kurulunun önerisi üzerine Başbakan ya da ilgili devlet bakanı tarafından, denetçi yardımcılığıysa Kurul Başkanı'na atanır.

2. BAŞBAKANLIK YÜKSEK DENETLEME KURULUNUN GÖREVLERİ VE İŞLEYİŞ BİÇİMİ

Tüzel kişiliğe sahip yüksek bir denetleme organı olan Kurul, kamu iktisadi teşebbüslerinin, özel yasalarında bu Kurul'un denetimine bağlı olduğu belirtilen kurum ve kuruluşların ve sosyal güvenlik kuruluşlarının denetimini yapmakla görevli ve yetkilidir.

Yüksek Denetleme Kurulu, 72 sayılı KHK kapsamına giren kurum ve kuruluşları ekonomik, mali, yönetsel, hukuksal ve teknik yönden sürekli olarak gözetim ve denetim altında bulundurduğu gibi, Başbakan'ın görevlendirmesi üzerine incelemelerde bulunur.

Denetim ve inceleme görevlisi sıfat ve yetkisini taşıyan kurul başkanı ve üyeleriyle baş denetçiler, denetçiler ve denetçi yardımcılarının denetleme konuları şunlardır:

- Denetlenen kuruluşların yasa ya da statülerinde belirlenen amaç ve esaslara, uzun dönemli kalkınma planıyla programlara uyulup uyulmadığı,
- İşletme Bütçelerinin gereklere, işlemlerin bütçelere, maliyet, bilanço ve sonuç hesaplarının dönem çalışmalarına uygunluğu,
- Çağdaş işletmecilik esaslarına uyulup uyulmadığı,
- İşlemlerin hukuka uygunluğu,
- Verimlilik ve kârlılık ilkelerine uyulup uyulmadığı,
- İşletmenin zarara uğratılıp uğratılmadığı gibi konulardır (md. 22).

Denetleme Kurulu, çalışmaları sonucunda yıllık denetim raporu, ivedi durum raporu, genel rapor ve özel inceleme raporu hazırlar.

Yıllık denetim raporu, denetlenen kuruluşların işlem, bilanço ve sonuç hesaplarının aklanması ya da aklanmamasına ilişkin görüşleri içeren gerekçeli ve karşılaştırmalı olarak hazırlanan rapordur. En geç ertesi yılın Ekim ayı sonuna kadar Başbakanlığa sunulur (md. 25).

İvedi durum raporu, Denetleme Kurulunca, denetlemeler sırasında karşılaşılan ve ivedi olarak incelenmesi, denetlenmesi ve soruşturulması gereken konularla, alınması gereken önlemleri içeren rapordur (md. 26).

Genel rapor, denetlenen kuruluşların yıllık çalışmalarının sonuçlarını, sektör temeli üzerinde topluca belirten rapordur. Genel raporda başlıca aşağıdaki konular yer alır:

- Türkiye ekonomisi içindeki yeri,
- İstihdam durumu,
- Mali durum,
- İştirakler,
- İşletme çalışmaları,
- Yatırımlar,
- Denetlenen kuruluşların genel ve ortak sorunları ve öneriler (md. 27).

Özel İnceleme raporuysa, Başbakan'ın görevlendirmesi ya da üyeler kurulunun istemi üzerine denetim ve inceleme gruplarınca yapılan inceleme sonuçlarını gösteren rapordur.

Denetleme Kurulu'nca Başbakanlığa sunulan raporların Başbakanlıkça gereken kuruluşlara dağıtımı yapıldıktan sonra, denetimden geçen kuruluşların yıllık denetim raporları üzerine hazırlayacakları yanıtlar, ilgili bakanlıklarca incelenip görüşleri alınarak Başbakanlığa sunulur. Denetleme Kurulu raporlarında, incelenmesi, denetlenmesi ya da soruşturulması istenen durumlar Başbakanlıkça yetkili mercilere iletilir.³⁴

C. TEFTİŞ KURULLARI YOLUYLA DENETİM

Teftiş sözcüğü zaman zaman denetimle aynı anlamda kullanılmasına karşın, denetleme ile teftiş arasında fark vardır. 'Denetim' daha çok devamlılık arz eden ve halen yapılmakta olan faaliyet ve örgüt çalışmaları için söz konusu iken; 'teftiş' daha çok yapıp bitirilmiş faaliyet ve işler için söz konusu edilmektedir.³⁵

Türk kamu yönetiminde teftiş görevi genelde 'teftiş kurulları' aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Kamu yönetiminde yerine getirilen teftiş hizmetinin başlıca amaçları şunlardır: Yapılan çalışmaları denetlemek ve değerlendirmek,

³⁴ Muzaffer Sencer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayıncılık, İstanbul-1992, s. 240-242.

³⁵ Nuri Tortop ve diğ. **a. g. e.**, s. 159.

daha verimli hale getirilmelerini sağlamak için ilgililere önerilerde bulunmak, kurumlardaki personele çalışmalarında ve yetiştirilmelerinde rehberlik yolu ile yardımda bulunmak. Bunların yanında teftiş yoluyla, meydana gelen disipline aykırı ve yasa dışı olayların soruşturma ve incelemeleri de yapılır. Yapılan incelemelerin sonuçları ilgili ve üst kademelere iletilir.³⁶

Ancak ülkemiz kamu yönetiminde, uygulamada, teftişle görevli olan müfettişler daha çok memurların gördükleri hizmetleri nasıl yerine getirdikleri ve memurluk statüsüne ne derece uygun hareket ettiklerini, tüzük ve yönetmelikleri, emir ve talimatları ne derece iyi anlamış ve uygulamış bulundukları gibi konuları denetlemektedirler.³⁷

Teftiş biriminin Türkiye'nin kamu bürokrasisi içinde yer alması uzun bir tarihsel geçmişe sahiptir. Osmanlı İmparatorluğunda II. Mahmut'tan itibaren idari yapıda var olagelmıştır. Cumhuriyet döneminde de teftiş birimlerinin varlığı benimsenmiş, bu birimler sevk ve idarenin vazgeçilmez bir fonksiyonu olarak da 'kariyer' bir yapıya kavuşmuştur.³⁸

Günümüzde bakanlıkların teftiş kurullarını düzenleyen temel yasa, "Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13.12.1983 gün ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" adlı yasadır.³⁹

Bu yasa 13 Eylül 1946 tarihli "Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkındaki" 4951 sayılı Yasanın günümüz ihtiyaçlarını karşılayamaması üzerine çıkarılmıştır. 3046 sayılı Yasa, bakanlıkların merkez, taşra, yurt dışı örgütleriyle, 'bağlı' ve 'ilgili' kuruluşlarını esas ve kurallara bağlayan çerçeve bir yasadır.

3046 sayılı Yasaya göre, bakanlıklar bünyesinde yer alan Teftiş Kurulu Başkanlıklarının temel görevleri şunlardır (md. 23):

³⁶ Haydar Taymaz, "Teftiş ve Bazı Kavramsal Gelişmeler", **Denetim**, Yıl: 1, Sayı: 6, Aralık-1982, s. 4.

³⁷ Ziya Çoker, "Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 1, Mart-1982, s. 57.

³⁸ İ. Zafer Karakulak, "Bakanlık Bağlı ve İlgili Kuruluşları ve Teftiş Kurulu Başkanlıklarının Oluşumu", **Denetim**, Yıl: 5, Sayı: 52, Nisan-1990, s. 5.

³⁹ Bu yasa 9 Ekim 1984 tarih ve 18540 sayılı **Resmî Gazete**'de yayınlanmıştır. Bundan sonra bu yasadaki numarasından dolayı 3046 sayılı Yasa diye söz edilecektir.

- Bakanlık teşkilatı ile bakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme ve soruşturma işleri yürütmek,

- Bakanlığın amaçlarını daha iyi gerçekleştirmek, mevzuata, plan ve programa uygun çalışmasını temin etmek amacıyla gerekli teklifleri hazırlamak ve bakana sunmak,

- Özel kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

3046 sayılı Yasa bakanlıklar için bir teftiş kurulu başkanlığı oluşturmaya rağmen, bakanlıklara ‘bağlı’ ve ‘ilgili’ statüde tâbi olan kurum ve kuruluşlar için bir denetim organının kurulması yönünde bir zorunluluk öngörmemiştir. Bu durumun bir sonucu olarak, kimi bağlı ve ilgili kuruluşa henüz bir denetim biriminin olmadığı görülmektedir.⁴⁰

Bakanlıklar için tek tip bir yapı ve görev öngörülmesine karşın, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı teftiş kurulları içinde özel bir statüye sahiptir. “Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında”ki 3056 sayılı Yasaya⁴¹ göre, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı, yalnızca Başbakanlık bünyesinde yer alan birimler ile bağlı ve ilgili kuruluşları teftişe yetkili olmayıp, teftiş yetkisi bütün kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerini de kapsamaktadır.

Başbakanlık bünyesindeki teftiş biriminin geçmişi 1946 yılına kadar gitmektedir. Bu teftiş biriminin ‘Teftiş Kurulu Başkanlığı’ adı altında örgütlenmesi ise ilk kez 1980 yılında olmuştur. Dönemin Başbakanı Bülend ULUSU’nun 3.10.1980 tarih ve 5105-00199 sayılı onayı ile Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı oluşturulmuştur. Ancak daha sonra 27.2.1982 gün ve 8/4334 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yeniden düzenlenen Başbakanlık teşkilat yapısı içinde Teftiş Kurulu Başkanlığı yer almamıştır.

Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı 1984 yılında 203 sayılı KHK⁴² ile tekrar kurulmuştur. Daha sonra 203 sayılı KHK 3056 sayılı Yasa ile yasalaşmış ve bu yasanın 20. maddesi ile Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı düzenlenmiştir.⁴³

⁴⁰ KAYA Genel Rapor, a. g. e., s. 41.

⁴¹ Bu yasa 19 Ekim 1984 tarih ve 18550 sayılı **Resmî Gazete**’de yayınlanmıştır.

⁴² 18.6.1984 tarih ve 18435 (mükerrer) sayılı **Resmî Gazete**’de yayınlanmıştır.

⁴³ R. Bülent Tarhan, “Teftiş Kurullarının Tarihçeleri”, **Denetim**, Yıl:10, Sayı: 84, Mart-Nisan 1995.

3056 sayılı Yasaya göre Başbakanlık Teftiş Kurulu'nun görevleri şunlardır (md. 20):

- Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde teftişin etkin bir şekilde yürütülmesi konusunda genel prensipleri saptamak ve personelin verimli çalışmasını teşvik edici teftiş sistemini geliştirmek,
- Bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla, kamu iktisadi teşebbüslerinde ve bunların iştirak ve ortaklıklarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında, teftiş, denetim veya bu amaçla kurulmuş bulunan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftişi yapmak veya yaptırmak,
- Vakıflarda, derneklerde, kooperatiflerde, her seviyedeki işçi ve işveren kuruluşlarında teftiş, denetim veya bu amaçla kurulmuş olan birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını haiz olarak gerektiğinde her türlü inceleme, araştırma, soruşturma ve teftişi yapmak veya yaptırmak,
- Gerektiğinde imtiyazlı şirketlerle, özel kuruluşları da mali yönden teftiş ve denetlemek,
- Başbakanlık merkez teşkilatında araştırma, inceleme ve soruşturma ile bağlı ve ilgili kuruluşlarda her türlü inceleme, araştırma, teftiş ve soruşturma yapmak.

Aslında 3056 sayılı Yasanın ilk halinde Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın denetim alanı bu kadar geniş değildi. 18.5.1987 tarihinde kabul edilen 281 sayılı KHK'nin 12. maddesiyle Teftiş Kurulunun görev alanı yukarıda saydığımız biçimde genişletilmiştir.

D. MÜLKİ AMİRİN DENETİMİ

Vali ve kaymakamlar, kendilerine bağlı ve emirleri altında çalışan örgüt birimlerini doğrudan denetleme yetkisine sahiptirler. Bunun yanında yöredeki çeşitli hizmetlerin iyi bir şekilde yürütülmesinden de sorumludurlar. Çeşitli yasalar mülki amirlere bu konuda hem sorumluluk hem de görevler yüklemiş; ayrıca gerekli yetkilerle de onları donatmıştır.⁴⁴

Valilerin denetim konusundaki yetkileri en geniş olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda yer almaktadır. İl İdaresi Kanunu'nda yer alan valiye ait denetim yetki ve görevlerini şöyle belirtebiliriz:

⁴⁴ Erhan Köksal, **a. g. m.**, s. 56.

- Valiler, ilde yer alan askeri ve adli örgütlerin dışındaki tüm devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye, köy idareleriyle bunlara bağlı kuruluşları denetler ve teftiş etme yetkisine sahiptirler. Bu denetleme ve teftiş bakanlık veya genel müdürlük müfettişleriyle veya bu dairelerin amir ve memurları ile de yaptırabilir (md. 9/D).

- Vali, adli ve askeri daireler dışındaki bütün bakanlıklar ve tüzelkişiliğe sahip genel müdürlüklerin il teşkilatında çalışan tüm memurlarının en büyük amiridir. Bu sıfatla memurların çalışmalarına nezaret eder ve teşkilatlarının işlemlerini denetler (md 13/A-B).

- Valiler bir kaç ili kapsayan memurlukların kendi illerindeki işlerinin de gözetim ve denetimine yetkilidirler (md. 15).

- Valiler cezaevlerini denetleme yetkisine de sahiptirler (md. 10).

- Vali devlet, il, belediye, köy ve diğer kamu tüzelkişiliklerine ait genel ve özel mülklerin yangın ve benzeri tehlikelere karşı korunmasını, iyi halde tutulmasını, değerlendirilmesini ve iyi halde yönetimini sağlayacak tedbirlerin uygulanmasını ilgililerden istemek ve denetlemek yetkisine sahiptirler (md. 9/İ).

Kaymakamların da belli ölçüde denetleme yetkileri vardır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun ilçe örgütü ile ilgili maddelerinde bazı önemsiz sayılabilecek istisnalar dışında kaymakamların da valilerin sahip olduğu denetim yetkilerine ilçe düzeyinde sahip oldukları belirtilmiştir.⁴⁵

“Görüldüğü gibi İl İdaresi Kanunu, vali ve kaymakamlara, taşra örgütünün denetimi için çok geniş olanaklar sağlamaktadır. Bu olanaklar, hem klasik anlamda teftiş, hem de modern anlamda denetim yetkisini içermektedir”.⁴⁶

E. AMİRLERCE YAPILAN DENETİM

Kamu yönetimindeki örgütlenme hiyerarşik bir biçimde olduğundan, her hizmet biriminin bir üst kademesi vardır. Bakanlık/genel müdürlük, daire başkanlığı, şube müdürlüğü, şeflik ve memurluk biçimindeki örgütlenmede üstün astı denetlemesi üstün görevleri içindedir.

Çünkü hiyerarşi ilişkisi, üstün asta emir vermesi, astı yönlendirmesi yetkisini içerir. Ast görevini yerine getirirken, başka bir deyişle işlem ve eylemlerde bulunurken, yalnız yasaları kendi anlayışına göre uygulamaz; üstün

⁴⁵ a.m., s. 57.

⁴⁶ a. m.

anlayışı ve yönlendirmesi doğrultusunda uygular. Üstün anlayışı ast için bağlayıcı niteliktedir.

Üstün astları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi iki kümede toplanabilir. Birinci kümeyi, üstlerin emirleri altında çalışanlar üzerinde sahip oldukları yetkiler, ikinci kümeyi ise, üstlerin astların yaptıkları işlemler üzerinde sahip oldukları yetkiler oluşturur.⁴⁷

Birinci kümedeki üstün denetleme yetkileri, astın kişisel durumuyla ilgili olup, esas itibarıyla memur hukukunu ilgilendirir. Bu yetkiler; atama, sicil verme, disiplin cezası uygulama, hizmet yerini değiştirme gibi yetkililerdir. Özellikle üst sahip olduğu ‘sicil verme’ yetkisiyle astları üzerinde önemli bir denetleme aracına sahiptir.

İkinci kümede yer alan üstün astların işlemleri üzerinde sahip olduğu yetkileri şöyle sıralayabiliriz:

- Üst emri altında bulunan kimselerin işlemlerini her zaman denetlemek veya denetletmek yetkisine sahiptir.

- Üst, asta emir ve yön verebilir. Üst, astların birlikte ve uyumlu bir biçimde çalışmalarını sağlamak için, yönetmelik, genelge, emir gibi bazı yollarla işlem yapılmadan önce denetimde bulunmak olanağına sahiptir. Üst, bazı durumlarda, önceden onay alma yolunun uygulanmasını da isteyebilir.

- Üst, işlem yapıldıktan sonra da denetimde bulunabilir. Bu denetim, ya kendiliğinden veya ilgilinin başvurusu üzerine olur.

- Üst, astın işlemlerini hem hukuka uygunluk, hem de yerindelik yönünden denetleyebilir.

- Yaptığı denetim sonucunda üst, astın işlemlerini ya uygun bulur veya uygulanmasını geciktirebilir ya da iptal edebilir. Astın görevine giren konularda, üst ast yerine herhangi bir işlemde bulunamaz. Başka bir deyişle üst astın yerine geçerek kendisi karar alamaz. Bununla birlikte, üst asta emir vererek, ne yönde karar alması gerektiğini bildirebilir. Ast da, üstün emri doğrultusunda karar alır. Ancak burada üstün verdiği emrin hukuka uygun olması, suç teşkil etmemesi gerekir.⁴⁸

⁴⁷ Şeref Gözübüyük-Tekin Akıllıoğlu, a. g. e., s. 291.

⁴⁸ a. e.

IV. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yukarıda Türk kamu yönetiminde idarenin hangi yol ve araçlarla, kendi yapısı içinde yer alan kurum ve kuruluşlar ile bunların birimlerini denetlemeye çalıştığını belirtmeye çalıştık. Burada karşımıza çıkan temel soru, belirttiğimiz araçlarla yapılan denetimin ne ölçüde etkin olduğu ve istenilen sonucu verdiğidir. Yapılan denetim etkinliğinin iyi işlemesi iyi bir sistemi gerektirdiği gibi, denetim elemanlarının nitelikli olmasını da gerektirir.

Denetim özü itibarıyla, örgütteki birimlerin neyi, nasıl ve ne ölçüde baskıdığını araştırıp saptayan ve düzeltici önerileri getiren bir yönetim faaliyetidir. Bu yüzden denetim elemanı (müfettiş), neyin nasıl yapıldığını -diğer bir ifadeyle denetlediği işi- o işi yapandan daha iyi bilmelidir. Diğer yandan müfettişlik mesleği tarafsızlığı ve kendine güven duygusunu gerektirmektedir. Bütün bu konuların sağlanması ise bir eğitim meselesidir.⁴⁹

Ancak müfettişlerin yetişme sürecine bakıldığında her zaman bu sonucu sağlayacak bir yapıya sahip olmadığı görülmektedir. Kanımızca müfettişlik mesleği yukarıda belirttiğimiz özelliklerin yanında iyi bir hukuk bilgisi ve sağlam bir hukuk mantığı gerektirmektedir. Ülkemizde ise, müfettişlik mesleğine girenlerin daha çok lisans düzeyinde kamu yönetimi, işletme, iktisat, maliye gibi bölümlerden mezun olduğu bilinmektedir. Lisans eğitiminde yeterli bir hukuk eğitimi almayanların yetişme eğitimi sırasında bu konuda takviye eğitimi alması gerekmektedir.

Bunların yanında Türk kamu yönetimindeki denetim ve teftiş hizmetinin aksayan yönlerine ana başlıklar altında değinebiliriz. Önce KAYA Genel Raporunda belirtilen bazı sorun ve aksaklıkları belirtelim⁵⁰ :

- 3056 sayılı Yasada öngörüldüğü biçimiyle, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı; kamu kesiminin bütününe yönelik denetim etkililiğini sağlayıcı genel ilkeleri saptama ve kamu çalışanlarının verimliliğini sağlayıcı yönde denetim sistemini geliştirme görevi yanında; kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarında, meslek kuruluşlarında, dernek ve vakıflarda, işçi ve işveren kuruluşlarında ve özel işletmelerde inceleme ve denetimde bulunma gibi son derece geniş bir alanda görevlidir.

⁴⁹ Reşat Mocan, "Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Denetim", *Amme İdaresi Dergisi* , Cilt: 20 , Sayı: 3, s. 63.

⁵⁰ KAYA Genel Raporu, **a. g. e.**, s. 41-42.

Bu biçimiyle bir ‘üst kurul’ özelliği taşıması amaçlanan Başbakanlık Teftiş Kurulu, gerek yapılanma gerekse işleyiş yönünden açıklanan görevleri yapma gücünden yoksun bulunmaktadır. 3056 sayılı Yasayla getirilen ve alt denetim organlarına güvensizliğin bir sonucu olarak yapılandırılması amaçlanan bu sistem, sağlayacağı yarardan çok sakıncalar doğurabilecek bir nitelik taşımaktadır.

- Kurumlara göre değişmekle birlikte, müfettişlerin görev alanında değerlendirilen üç temel konu bulunmaktadır. Bunlar; denetim, soruşturma ve rehberliktir. Denetim ve soruşturma görevlerinin özellikleri gereği birbiriyle uyuşabilen görevler olmasına karşın, rehberlik görevi genel özelliğiyle öteki iki görevle çelişen bir niteliğe sahiptir. Bu durum, müfettişin geliştirici ve öğretici nitelik taşıyan rehberlik etme görevinin, sürekli olarak geriye itilmesi ve denetim sistemi içinde işlerlik kazanmasıyla kendini göstermektedir.

- Yönetmelik denetimin gerçekleştirilmesinde görev alan personelin göreve alınmasında ortak bir standart bulunmamakta; kurumlara göre bu personel, sınavla ya da sınavsız; kariyere dayalı ya da kariyer dışından yahut bunların bileşimi sayılabilecek yollarla denetim süreci içine alınmaktadır.

Öte yandan, denetim alanında görevli personelin unvanları da kurumlar ölçeğinde, kimi kez özlük haklarına da yansıyan değişiklikler göstermektedir. Buna göre denetim birimleri genellikle ‘teftiş kurulu’ adıyla anılmakta ve bu birimlerde görev yapan denetim görevlilerine ‘müfettiş’ denilmektedir. Ayrıca kurumlara göre değişmekle birlikte, yine bu alanda, müfettiş dışında; murakıp, kontrolör, kontrol memuru, denetçi vb. biçimlerde adlandırılan personel de istihdam edilmektedir.

- Var olan denetim sisteminin yönetimi geliştirmedeki etkililiği son derece sınırlıdır. Aynı biçimde, denetimde personele rehberlik etme işlevinin de gereği gibi gerçekleştirilebildiğini söylemek güçtür.

Bir uygulayıcı gözüyle de, uygulanan idari denetimin etkin bir şekilde icra edilebilmesi için şu öneriler dile getirilmektedir.⁵¹

- Teftiş ve denetleme işlerinde, kusur bulma ve geçmişteki işleri denetleme ikinci plana itilerek, geleceğe dönük çalışmaya ve hataları önlemeye öncelik verilmelidir.

⁵¹ Hüsamettin Örnek, “Kamu Yönetiminde Denetim ve İlkeleri”, **Denetim**, Yıl: 6, Sayı: 71-72, Kasım-Aralık 1991.

- Denetimde disiplin soruşturmaları ve cezai kovuşturmalar ikinci plana atılarak, müfettişlerin eğitimlik ve önderlik kimlikleri ön plana çıkarılmalıdır.

- Teftiş ve denetim elemanlarının deneyimlerinden ve kararlarından yüksek kademe yöneticilerin yararlanabildiği bir sistem geliştirilmelidir.

Teftiş sisteminin diğer bir olumsuzluğu da; teftişlerin, evrakların mevzuata ve konulan usullere uygunluk açısından denetlenmesinden kaynaklanmaktadır. Çünkü bu teftiş sisteminde, ancak yapılan işlemlerin mevcut yöntemlere göre yapılıp yapılmadığını saptama işinden öteye gidilememektedir. Bu durum, denetim elemanlarının yönetimin verimli çalışması ve geliştirilmesine katkıda bulunmasına engel olmaktadır.⁵²

Bunun yanında yönetimde, müfettişin, var olan kuralların uygulanmasını gözetleyici ve soruşturmacı kimliğinin ön plana çıkması, memurlarda çekingenlik ve korku oluşturmaktadır. Bu da yönetimde durgunluğa ve tembelliğe yol açmaktadır.⁴⁵ Nitekim yapılan bir araştırmada kamu bürokrasisi içindeki alt basamak görevlilerinin denetimi üst yöneticilere göre daha fazla algıladıkları ortaya çıkmıştır.⁴⁶ Ancak aynı araştırmada ortaya çıkan alt basamak görevlilerinin daha fazla denetim istediği sonucu ise, dikkat çekici bir konudur.

Genel olarak olaya bakıldığında sonuç olarak şunu söyleyebiliriz ki; günümüzde kamu yönetiminin işleyişindeki aksama denetim ve teftiş hizmetlerine de yansımaktadır. Özellikle kamu yönetiminde planlamanın olmaması ve plan disiplininin yerleşmemesi denetim sürecini de aksatmaktadır. Çünkü iyi bir planlama denetim faaliyetlerini de kolaylaştırmaktadır.⁵⁵ Bu yüzden iyi işlemeyen bir kamu yönetimi içinde, iyi işleyen bir denetim mekanizması oldukça güçtür hatta olanaksızdır diyebiliriz. Tersisi durumda da denetime olan ihtiyaç azalır. Çünkü “yönetim iyi ve dürüst işlerse, denetleme organlarının yükü de hafifleyecektir”.⁵⁶

⁵² Erhan Köksal, **a. g. m.**, s. 56.

⁴⁵ İhsan Dede, “Genel İdaremiz ve İçişleri Bakanlığı Teftiş Heyetinin Fonksiyonu”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 36, Sayı: 300, Mayıs-Haziran 1966, s. 39.

⁴⁶ Oğuz Onaran, “Örgütlerde Denetim”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 1, Mart-1977, s. 17.

⁵⁵ Tayfur Özşen, **Kamu Yönetiminde Planlama İşlevi**, TODAİE Kamu Yönetimi Araştırma Projesi için hazırlanan rapor, no: MY 016, Şubat-1991, s. 6.

⁵⁶ Nuri Tortop, “Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 2, Haziran 1998.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Abadan, Nermin, **Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları No: 92-74.
- Arslan, Süleyman, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 109, Ankara-1978.
- Atay, Cevdet, **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Basım Yayım Dağıtım İstanbul-1999.
- Çoker, Ziya, “Teftiş Hizmetinin Amacı ve Ana Görevleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 1, Mart-1982.
- Demiray, Kemal, **Temel Türkçe Sözlük**, İnkılâp Kitabevi, İstanbul-1990.
- Dede, İhsan, “Genel İdaremiç ve İçişleri Bakanlığı Teftiş Heyetinin Fonksiyonu”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 36, Sayı: 300, Mayıs-Haziran 1966.
- Eryılmaz, Bilâl, “Kamu Bürokrasisinin Dentlenmesinde Yeni Gelişmeler” **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 66, Sayı: 402, Mart-1994.
- Bilâl Eryılmaz, **Bürokrasi**, Anadolu Matbaacılık, 1993-İzmir.
- Eroğul, Cem, “Cumhurbaşkanının Denetim İşlevi”, **Ankara Üniversitesi S. B. F. Dergisi**, Cilt: 3 s.3, No: 1-2, Mart-Haziran 1978.
- Gözübüyük, Şeref - Akıllıoğlu, Tekin **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara-1992.
- Gournay, Bernard, **Yönetim Bilimine Giriş Çağdaş Topumlarda Kamu Yönetimi**, (Çev. İhsan Kuntbay), Ankara-1971.
- Karakulak, İ. Zafer, “Bakanlık Bağlı ve İlgili Kuruluşları ve Teftiş Kurulu Başkanlıklarının Oluşumu”, **Denetim**, Yıl: 5, Sayı: 52, Nisan-1990.
- Köksal, Erhan, “Türkiye’de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünün Denetimi”, **A. İ. D.** Cilt: 7, Sayı: 1, Mart-1969.
- Kuyaksıl, Ali, “Devlet Denetleme Kurulu”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 405, Yıl: 66, Aralık 1994.
- Mocan, Reşat, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinde Denetim”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 3.
- Onar, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Marifet Basımevi , İstanbul-1952.
- Onaran, Oğuz, “Örgütlerde Denetim”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 10, sayı: 1, Mart-1977.
- Örnek, Hüsamettin, “Kamu Yönetiminde Denetim ve İlkeleri”, **Denetim**, Yıl: 6, Sayı: 71-72, Kasım-Aralık, 1991.
- Örnek, Acar, **Kamu Yönetimi**, Meram Yayın Dağıtım, İstanbul-1992.
- Sencer, Muzafer, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Alan Yayıncılık, İstanbul-1992.
- Soybay, Selçuk, “Devlet Denetleme Kurulu’nun Konumu ve İşlevi (I)”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 1-3, Aralık-1994.
- Soybay, Selçuk, “Devlet Denetleme Kurulu’nun Konumu ve İşlevi (II)”, **İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, Vakur Versan’a Armağan Özel Sayısı, Yıl: 6, Sayı: 1-3, Aralık-1985.
- Taymaz, Haydar, “Teftiş ve Bazı Kavramsal Gelişmeler”, **Deneti** , Yıl: 1, Sayı: 6, Aralık-1982.

- Tarhan, R. Bülent, “Teftiş Kurullarının Tarihçeleri”, **Denetim**, Yıl:10, Sayı: 84, Mart-Nisan 1995.
- Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu Yayınları No: 403, Ankara-1974.
- Tortop, Nuri - İspir, Eyüp G. - Aykaç, Burhan, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara-1993.
- Tortop, Nuri, “Yönetimin İyileştirilmesi Çalışmalarının Denetlemeye Etkileri ve Yararları”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 31, Sayı: 2, Haziran 1998.
- Tosun, Kemal, **İşletme Yönetimi**, Mars Basım Yayın ve Dağıtım Ltd. Şti., İstanbul-1984.
- Tayfur, Özşen, **Kamu Yönetiminde Planlama İşlevi**, TODAİE Kamu Yönetimi Araştırma Projesi için hazırlanan rapor, no: MY 016, Şubat-1991.
- Tortop, Nuri, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 7, S: 1, Mart-1974.

LİBERAL BATI DEMOKRASİLERİNDE YEREL YÖNETİMLER: ORTAK EĞİLİMLER

Dr. Recep KIZILCIK

GİRİŞ

Her bir ülkenin kendi tarihi, toplumsal ve kültürel geçmişinden kaynaklanan farklılıklar olsa da, yerel yönetimlerle ilgili tartışılan birçok konu, bütün ülkelerin ortak sorunudur. Bu sorunların bazılarının çözümünde benzer yollar izlenirken; İngiliz yerel yönetimleri daha çok “Pazar ekonomisi prensipleri” ve reformlardaki yöneliş bakımından farklılıklar göstermekte; Fransız yerel yönetimleri ise daha fazla yetkiye sahip olma yolunda ilerlemektedir. Ülkemizde yerel yönetimler alanında yapılmak istenen reformlarda da Fransız reformlarına benzer eğilim kırıntıları göze çarpmaktadır.

Endüstri alanında üretimi yönetmek ve kontrol etmek için bilgisayar, robotlar ve bilgi teknolojisine geçilmiştir. Hizmet sektörünün gelişimi gereği, emek piyasasında değişik vasıflı insanlara ihtiyaç duyulmuştur. Değişen ekonomik ortamda, yerel yönetimler demode olan endüstriler ve yeni ekonomik etkinliklerle beraber faaliyet göstermek durumunda kalmışlardır. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin çalıştırmak istediği personelin yapısı değişmiş, özellikle özel sektör alanında faaliyet gösteren hizmet firmaları, sözleşme karşılığı yerel hizmetlerin bazılarını yapmaya talip olmuşlardır. Ekonomik alandaki bu değişikliklere paralel olarak kültür ve ideolojiler de değişmeye başlamıştır. Kamu ve özel sektör hizmetlerinin her ikisini de tüketen kimseler, kendi ihtiyaçlarını giderecek, kaliteli hizmet talep etmeye başlamışlardır. Özel sektör alanında, aşırı merkeziyetçi, bürokratik ve hiyerarşik yapıli kurumlar, “yeni dalga” düşünce akımıyla birlikte eleştirilmeye başlamıştır. Yeni dalga, stratejik planlamaya önem vermekle beraber, firmanın değişen şartlara uyumu için yönetimin daha esnek olmasından yanadır. Kamu sektöründe de geleneksel bürokratik örgütlenme sorun olarak görölmeye başlanmış, bu sektörün ortama uyum sağlamada zorlandığı ve halktan kopuk olduğu fikri yaygınlaşmıştır. Bu ortamda yerel yönetimlerin karşı karşıya olduğu sorun; daha etkili ve duyarlı örgütlenme şeklinin bulunmasıdır.

Politik karar mercileri ve uygulayıcıların; diğer yönetim sistemi uygulamalarında öğrenebilme ihtimalinin yanında, “rakip” sistemler hakkında bilgi sahibi olmaları da büyük önem taşımaktadır. Avrupa Birliği içinde ve ihtimalen

O'nun sınırlarını da aşan geniş coğrafyada, ulusal sınırlar önemini yitirirken, yatırımcıların, işçilerin ve tüketicilerin yerel seçenekleri daha da artmaktadır. Daha geniş işbirliği, yerel yönetimlerin cazip alt yapı ve yaşam standardı sunmaları konusunda daha fazla rekabet etmelerine olanak sağlar. Ulusal yerel yönetim sistemleri, yatırımcılar ve sakinlerin ihtiyaçlarına daha esnek cevap verebilmeleri ve yerel kimlik, yeterli hizmet ve çevre sunma konusundaki yarışın önemli bir parçası haline geleceklerdir.¹

A) YEREL YÖNETİMLERİN KARAKTERİSTİKLERİ

Batı Avrupa yerel yönetimleri genellikle Kuzey ve Güney demokrasileri kategorilerine dahil edilmelerine rağmen²; Birleşik Krallık ve İrlanda'nın sistemlerinin karakteristikleri ne İsveç ve İtalya'ya ne de gerçek Kuzey Ülkeleri olmayan Fransa, Almanya, Avusturya ve İsviçre'ye benzemekte; bunlardan ziyade, Birleşik Devletler ve British Commonwealth'in beyaz dominyonlarının sistemlerine benzediğini birçok araştırmalar göstermiştir.

1983 yılında yayımlanan bir çalışmaya göre, Kuzey Amerika'da gelişmiş yerel yönetim sistemleri ile Batı Avrupa'da İngilizce konuşulmayan ülkelerin sistemleri arasında keskin farklılıklar vardır.³ Bu çalışmaya göre, İngilizce konuşulmayan bu Batı Avrupa ülkelerinin karakteristikleri şöyle sıralanmaktadır;

- Milli Anayasalarda yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler yerel yönetimlerin otoritelerini ve statülerini, devletin organları olarak düzenlemekte ve garanti altına almaktadır,
- Yerel Meclis ve Komisyonlar hizmetlerin halka iyi bir şekilde arz edilmesinden sorumlu temel otoritelerdir,
- Meclis üyeleri, halk ile olan ilişkilerini kaybetmemeleri için, büyük alanı kapsayan bölgelerin oluşmasına istekli değildirler,
- Yerel halkın ihtiyaçlarını en iyi karşılayabilmek için geniş görev (hizmet) alanları vardır,
- Çeşitli seviyedeki yönetimlerle karşılıklı anlayış ve birbirlerine bağımlı bir şekilde, milli hükümet ile yerel yönetimler birbirleriyle yakın ilişki içerisinde dirler. Yerel yönetimler, bütün ihtiyaçları göz önünde bulundurularak ve kendilerine danışılarak belirlenen ulusal politikaların uygulayıcısı gibi görünme eğilimindedirler,

¹ STOKER G. And BATLEY R. Local Government In Europe Macmillan, Condon, s. 210.

² PAGE E:C and GOLDSMITH M.J, (eds) Central and Local Government Relations, A Comparative Analysis of west European Unitary States, Sage, London. (1987).

³ NORTON A.L. 'Local Government in other Western Democracies', INLOGOV, Birmingham. (1987).

- Yerel yönetim ve kadroları ile en çok yakın ilişkiye ve bu konuda tecrübeye sahip olup, yerel desteğe sahip olmaları, milli politikacılar için büyük kazanç olduğundan, yerel yönetimler, kendi birlikleri ve üye oldukları parti seviyesinde büyük güce sahiptirler.

Kuzey Amerika yerel demokrasileri bu karakteristiklerin bazılarını sahip olmakla beraber, diğerlerine sahip değildir. Aşağıdaki Tablo, Kuzey Avrupa Ülkeleri ile Güney Avrupa Ülkeleri arasındaki farklılıkları ortaya koymaktadır. Bu tabloya göre; İsveç ve Norveç bir tarafta, Fransa ile İtalya ise diğer tarafta yer almaktadır. İngiltere ise, her iki grubun da dışında özellikler taşımaktadır. Eğer İrlanda sistemine de göz atacak olursak, bunun İngiliz sisteminden esinlendiğini fakat diğer örneklerden daha fazla merkeze bağımlı olduğunu görmekteyiz. Napolyonist anlayış üzerine kurulan İspanya ve diğer Güney Avrupa ülkelerinin açık olarak Fransa ve İtalya'ya yakın oldukları görülmektedir.

Küçük Kuzey ülkelerinde daha fazla farklılıkların olduğunu görmekteyiz. Bu ülkeler, İsveç ve Danimarka'nın sahip olduğu yerel yönetim karakteristiklerine sahip olma eğilimindedirler. Daha basitleştirmek için Almanya, Avusturya ve İsviçre tabloya dahil edilmemiştir. Bu ülkeler, Federal yapıya sahip oldukları için ayrılık arz etmeleriyle beraber, değişik yollardan kuzey ve güney Avrupa gruplarına, hatta farklı olmakla beraber küçük de olsa (Federal uygulamalar göz ardı edilirse) İngiliz ve Amerikan sistemlerine benzemektedirler.

Yukarıdaki sınıflandırma, istisnaları olmakla beraber, sayılı verilere göre değil, yorumlara göre yapılmıştır. Bunlar, her birini sıkı sıkıya karşılaştırma şeklinde olmamış; hatta bazıları tartışmaya açıktır. Eğer bu sınıflandırma gruplara uygulanacak olursa, belirli başlıklar altında istisnaların olduğu da, görülecektir. Bu tür karşılaştırmalarda en zor işlerden bir tanesi de her hizmetin bireysel olarak pozisyonunun diğerlerinden farklı olmasıdır.

Kuzey Amerika sistemleri 13 karakteristikten 10 tanesinde daha çok İngiliz sistemine benzemektedir. Fakat, iç karakteristiklerde açık farklılıklar mevcuttur: İngiliz sisteminin politikleştirilmesinde (ki Britanya daha çok Avrupa'ya yakındır) ve yöneticilerin teşkilatlandırılmasındaki farklılıklar az değildir.

Politizasyon konusunda, parti politik faaliyetleri ve katılım seviyelerinin düşük olduğu Kuzey Amerika ile Avrupa arasında keskin farklılıklar söz konusudur. İngiltere'de özellikle yerel yönetim seçimlerinde katılım düşük olmakla beraber, aktif parti sistemi vardır. Geleneksel olarak, çoğunluk seçim sistemi nedeniyle, oylar Birleşik Devletlerde olduğu gibi iki partiye gitmektedir. İki Avrupa grubu beraber olmakla birlikte karakteristiklerinin yarısı kadarında Britanya'dan farklılık göstermektedirler. Britanya tartışmalı olarak Atlantis'tir: Bazı özellikleri Kuzey Amerika'ya, bazıları, ise Avrupa'ya benzeyen ayrı bir yapıya sahiptir.

Dünyadaki Yerel Yönetim Sistemlerinin Karakteristikleri

	Britanya	U.S.A. ve Kanada	Fransa ve İtalya	İsveç ve Danimarka
Anayasal Statü	Parlamentonun yasal düzenlemesi	Devlet Anayasal düzenlemesi	Milli Anayasal düzenleme	Milli anayasal düzenleme
Ülke Bazındaki Yapısı	Karışık	Karışık	3 Kademeli	2 Kademeli
Gücü	Yazılı kanunlarla sınırlandırılmış	Yazılı kanunlarla sınırlandırılmış	Genel ve yazılı kanunlarla verilmiş yetki	Genel ve vazıh kanunlarla verilmiş yetki
Yasallık Denetimi	Mahkemeler	Mahkemeler	Bölge ve Mahkemeler	Devlet ve Mahkemeler
Yerel Politika denetimi	Yerel	Yerel	Birleşik	Birleşik
Yerel Politikaların tarihi denetiminin tarihi gelişimi	Gevşek	Gevşek	Sıkı	Sıkı
1949-89 yılları arasında hizmetlerin yerel yönetimlere devri	Azaltıldı	Değişken	Arttı	Arttı
1995 Gayrı safı Milli hasılanın yüzde olarak kaç yeri yönetimce harcandı	Birleşik Krallık (U.K.) 12	11.9	9.15	28.30
1985 yılındaki G.S.M.H. % kaç kamu tarafından harcandı	44	35	49.50	57.60
Yerel Yönetime yetkili otorite	Komisyon	Karışık	Belediye Başkanı veya Başkan	Karışık
Seçilme Sistemi	Çoğunluk	Çoğunluk	Nisbi Temsil	Nisbi Temsil
Parti Sistemi	Güçlü iki parti	Zayıf iki parti	Güçlü çok parti	Güçlü çok parti
Seçimlere Katılım	Düşük	Düşük	Yüksek	Yüksek

B) TARİHİ VE KÜLTÜREL YAPI

Yukarıda açıkladığımız sistemler arasında, merkezi-yerel yönetim ilişkileri açısından tam benzerliklerin bulunması imkânsızdır. Bunların hepsi şüphesiz, kendi özelliklerini taşımaktadırlar. Bununla beraber her sistemin, iki karşılıklı büyük baskıyı dengelemede başarılı olduklarını söyleyebiliriz; birincisi, merkezi hükümetin alanı kontrol ve ulusu birbirine tümüyle entegre etmek istemesi ve ikincisi de, bölgelerin, merkez üzerindeki bağımsız olma baskıları. Ekstrem örneklerden birisi olan Britanya'da merkezileşme eğilimi güçlü olup, yerel çıkarlar kontrol altında tutulmaktadır. Fransa ise, dengenin diğer tarafında yer almakta olup, yerel politikacılar, merkezin, kendi komünlerinin taleplerine uygun hareket etmesini sağlayacak etkin güce sahiptir. Bu iki uç nokta arasında, diğer ülkeleri sıralamak mümkündür. İtalya ve Almanya, Fransa'ya benzemekte olup, İrlanda ve İsveç daha çok İngiliz merkeziyetçiliğine yakındır.⁴

Merkezi-yerel yönetim ilişkilerinin farklı olmasının nedenini, her devletin ulusal birliğini sağlama aşamasında takip ettiği süreçte bulmak mümkündür. Genel olarak şu önerilebilir ki, bu gelişmedeki en önemli faktör, uygulanmakta olan merkezi sistemin, yukarıdaki elit tabakanın empozisi sonucu mu kurulduğu yoksa, yerel ve bölgesel hareket ve ihtilal sonucu veya küçük özerk devletlerin bir ulus çatısı altında biraraya gelerek mi, merkezi yönetimi oluşturduklarıdır.

Britanya'daki Kabine-Parlamentar Sistem yapıları, XVI ve XVII. yüzyıllarda monarşi ile zengin toprak sahiplerinin oluşturduğu birliğin sonucu; güçlü bir elit tabaka ve güçlü ticari ve sınai çıkar sahiplerinin beraber, zorlayarak oluşturdukları bir uzlaşmanın sonucudur. XVIII. yüzyılda Whig oligarşisi, kendilerini Lord Lieutenantis ve "Barış Yargıçları" olarak atayarak, yerel yönetimleri kontrol altına almışlardır. XIX. yüzyılın ilk dönemlerinde, oligarşinin içerisine sınai ve ticari orta sınıfın sokulmasıyla liberal, sınai ve ticari faaliyetlerin bulunduğu şehirler, kendilerini rakiplerine karşı avantajlı duruma geçirecek yerel güç ve bağımsızlığı talep etmeye başlamışlardır. Bununla beraber önemli endüstriler, yerelden ziyade ulusal düzeyde geliştiği için orta sınıf liderleri, şehir politikasındaki ilişkilerini kesip, ulusal alanda politika yapmaya yönelmişlerdir.

Bunun tersine, Fransa'da Berrington Moore'un⁵ da ifade ettiği gibi, 1789 ihtilali, merkezi Paris gücünü kırmak isteyen orta tabaka ve şehirde yaşayan işçiler tarafından ortaklaşa yapılmıştır. Ulusal düzeyde faaliyet gösteren

⁴ CHANDLER J.A. a.a.e. s: 197-199.

⁵ MOORE B, The Social Origins of Dictatorship and Democracy, London, Penquin. (1966).

ortasınıf liderleri, ihtilalde yer alan kırsal kesimin önderleri üzerinde etkin bir güce sahip değildiler. Bunun için, ihtilal sonrası yönetimler, yerel taleplere cevap vermek zorundaydılar ve bazen yerel ayrılıkların uzlaştığı bir forum haline geldiler. Fransa'daki endüstriyel büyüme Britanya'ya oranla daha tereddütlü ve daha şehir düzeyinde olmuştur. Bunun için, ekonomi üzerindeki merkezi kontrollere karşı daha az tepki doğurmuştur. Bunun neticesi olarak da, herhangi bir yerel katılımdan kaçınılmıştır.

Bu çalışmada incelemeye çalıştığımız ülkelerin birçoğu, ulusal birliğini Fransa'ninkine benzer şekilde sağlamaya çalışmışlardır. İtalya'da yabancı kontrollere karşı bölgesel ihtilaller süreci ile birlik sağlanmaya çalışılmış, bu da işçiler ile yerel ortasınıfların işbirliğini gerektirmiştir. Almanya'nın birliği de aynı şekilde birbirinden ayrı endüstriyel ve tarımsal eyaletlerin biraraya gelmesiyle sağlanmıştır.

Bu ülkeler bu yüzyılda politik olarak yeniden yapılanmış olmalarına rağmen, politik elitler, bölgecilik ve şehircilik yanlısı görüşlerini savunmaya devam etmişlerdir. Gerçekten, bu devletçiklerin bir araya gelmesi Avrupa barışını büyük oranda tehdit etmiştir. 1945 yılındaki galip grup, savaş sonrası yapılanmada şehircilik yanlısı görüşün yayılması için çalışmıştır. Amerika ile Kanada, İtalya ve Almanya'ya benzerlik göstermektedir; her iki devlet de önceden bağımsız olan devletçiklerin ve komünlerin biraraya gelmesiyle oluşmuşlardır.

İrlanda ve İsveç, İngiltere'nin merkezci yapısına daha yakındırlar. İrlanda, İngiltere'nin merkezîyetçi yönetimini bizzat tecrübe etmiş, daha çok, kırsal bir millet olmadığı için yerel yönetim birimlerinin ticari etkinlik arayışlarının baskısı altında kalmamıştır. İsveç XVIII. yüzyıldan sonra merkezîyetçi bir monarşiyle geniş toprak sahipleri ve işçiler arasındaki uzlaşmayı sağlamaya çalışmıştır.

C) YÖNETSEL VE TOPLUMSAL YAPI

En basit yerel yönetim sistemlerinde dahi, ülkenin, çok amaçlı ve hemen hemen aynı büyüklükteki tek kademeli yerel yönetim birimlerine bölündüğü görülmektedir. Kademe bakımından sistemlerin yapıları, kendilerine verilen fonksiyonlar ve birimlerin büyüklükleri açısından oldukça farklılık arz etmektedir. Buna ek olarak, birçok ülkede çok amaçlı yerel yönetim birimleri yanında, aynı zamanda, tek amaçlı (ad-hoc) yerel birimler de mevcuttur.⁶

⁶ CHANDLER. J.A. Local Government in Liberal Democracies, Routledge, London.s: 1 88-191.

Liberal demokrasilerde, İngiltere hariç, yerel yönetimler politik karar organları vasıtasıyla genel çıkarların temsil edildiği yönetim birimleri olarak kabul edilmektedir.

Yerel topluluğun ne anlama geldiği hususunda, politik karar vericiler arasında bir anlayış birliği olmamakla birlikte; genel olarak, Alman Sosyolog Tönnies tarafından geliştirilen “Gemeinschaft” konseptinden oluşmaktadır. Yani, belirli bir bölgede yaşayan insanların birbirlerini tanıdıkları, ilişki içerisinde bulundukları, benzer kaygıları paylaştıkları ve birbirlerine saygı duyma gibi anlayış ve davranış benzerliklerindeki yakınlığı, birlikteliği ifade etmektedir.

Sanayi öncesi toplumlarda, yerel yönetim anlayışı topluluk inancı üzerine inşa edilmişti. Küçük köy ve kasabalar, genellikle küçük ticari oligarşi veya bir toprak ağası tarafından yönetilmekte ve kendi kendine yeterli, izole edilmiş birimler konumunda, hayatiyetlerini sürdürmekteydiler. Bu idari birimlerin sınırları merkezi bir planlama sonucu değil, gayrimenkul durumuna göre belirlenirdi. Birçok ülkede, bunların yasal statüleri, merkezi hükümetin Ortaçağın son zamanlarında çıkardığı ulusal kanunlarla onaylanmıştır. Fransa’daki komünler, İngiltere’deki köyler ve Amerika Birleşik Devletlerinin doğusundaki kasabalar, büyük iletişim imkânlarının gelişmediği dönemde, yerel yönetim sistemlerinin oluşumunu şekillendirmiştir. Bazı topluluklar, bu yapının dışında, ulus devleti kurulma aşamasından önce, ticaret ve yönetim merkezleri olarak, önemli kasaba şehir merkezleri olacak şekilde gelişmiş ve büyümüşlerdir. Bu birimlerin bazıları, kendi kendine yeterli olacak geniş yetkilere kavuşmuşlardır. Örneğin, Almanya’da bu merkezlerin bazıları, bağımsız şehir devleti statüsüne kavuşmuşlardır.

Sanayi öncesi devletler, yönetimi yerel yönetimlere bırakma eğiliminde olsalar da, bu birimlerin merkezi kontrolden bağımsız hareket etmeleri veya devletin bütün fonksiyonlarının bunlara devri hususunda pek de istekli değillerdi. Bu nedenle, çoğu zaman yerel yönetimin üstünde yeni bir yönetim kademesi oluşturularak, yerel yönetimler, merkezin kontrolü altında tutulmak istenmiştir. Fransa’da bu uygulama, Napolyon’un uyguladığı il yönetimi şeklinde tezahür ederken, İngiltere’de ise, bundan çok daha önceleri uygulamaya konulan, Anglo-Saxon Bölgesi ve Shire şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu birimlerin icra ettiği en önemli fonksiyon, yerel yönetimlerin kontrolü ve merkezi idareye karşı oluşabilecek bölünme tehditlerini kontrol altına almak ve savuşturmaktır. Sanayileşme, liberal batı demokrasilerini değiştirdiği için, kapitalist ekonomi içerisindeki daha mobil nüfusun ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için daha alt kademedeki yerel yönetim birimleri değişim baskısını

şiddetle hissetmeye başlamışlardır. Birçok ülkedeki reform yanlısı politikacılar, küçük toplulukların (yerel yönetimlerin) kendi yerel halkının ihtiyaçlarını özellikle sosyal güvenlik ve eğitim- etkin bir şekilde karşılayamayacakları görüşündeydiler. Yerel yönetim sistemleri, modernizasyon taleplerine karşı karşılaştıkları yerel mukavemet ve merkezi yönetimin yayılma emellerinin bir sonucu olarak, farklı şekillerde gelişmiş ve şekillenmişlerdir. Bunların bir kısmı, hizmet sunumunda ölçek ekonomisinin uygulandığı geniş yönetim birimleri şeklini almışlar; bazıları ise, toplum yönetim birimleri şeklinde hayatiyetlerini devam ettirmişlerdir. İkinci şekilde kalan yerel yönetim birimleri, büyüklük olarak birbirinden farklılıklar göstermekte olup; bazen bir kaç tanesinin bir araya gelmesiyle birkaç bin nüfus ancak oluşabilmektedir. Bu küçük yerel yönetim birimlerindeki insanların çoğu birbirini tanımaktadırlar. Bu tür yerel yönetim birimleri bugün Fransa ve İtalya’da çok iyi örgütlenmiş durumdadırlar. Söz konusu ülkelerdeki yerel yönetimler, toplum Gemeinschaft’ını devam ettirmektedirler.

Komünal eğilimin aksine gelişen yerel yönetimler ise “modernizasyon” eğilimine sahiptirler. Bu ülkelerde, alt seviyedeki yerel yönetim birimleri daha büyük ve nüfus bakımından birbirine daha yakındırlar. Britanya bu alandaki reformları daha da ileriye götürerek XIX. yüzyıldan itibaren yerel yönetimleri reforma tabi tutmuş ve yerel yönetim birimi olan köy yönetimini adeta işlevsizleştirmiştir. Fonksiyonel olan yerel yönetim birimleri, 25.000’in üzerinde nüfustan oluşan ve geniş alanı kapsayan bölge (county) ve kasaba (district) yönetimleridir.

Bu çalışmamızda sözü geçen diğer devletlerin yerel yönetimleri, toplum modeli ile modernize olmuş model arasında bir yerlerde değerlendirilmektedir.

Almanya, bazı komünal birimleri yeniden düzenlemiş olmakla birlikte, kırsal alanda geleneksel olarak gelişmiş olan yönetim birimlerini muhafaza etmektedir. İsveç, yerel yönetim birimlerini reforma tabi tutmuş ve bu birimleri büyütmüş olup; belediyeler toplum fikrine sahip değildirlar. İrlanda’nın sistemi ise tutuklu modernize sistemidir. Britanya’nın yönetiminden etkilenen İrlanda yerel yönetim sistemi, XX. yüzyılda modernize edilmiş, güçlü kırsal alanda müesseseleşmiş birimlerden oluşmaktadır. Bunun için İrlanda sistemi, hoşlanmadıkları İngiliz mirasının etkilerini taşımaktadır. Birimler, nüfus yoğunluğu bakımından İsveç’e benzemekte olup, İrlanda’nın bağımsızlığından sonra hiçbir zaman 1960 ve 1970’li yıllarda gelişen İngiliz yerel yönetim birimleri kadar olmamıştır.

D) BÖLGE VE EYALET YÖNETİMLERİNİN GELİŞİMİ

Yerel otoritelerin statüleri ve yetkileri, bağlı oldukları üst yönetimin yapısıyla ilgilidir. Bunlar, Batı Avrupa’da Federal yapıya sahip olan Almanya, Avusturya ve İsviçre’de federal kurumlarla beraber devlet yetkisini kullanan “Kanton’Mar ve “Eyaletler” olarak düzenlenmişlerdir. Almanya’da 16 Eyalet (Länder) ile Berlin, ki bunların nüfusları 660.000 (Bremen) ilâ 17 milyon, (Kuzey Rhine-Westphalia) arasında değişmektedir. Bun birimleri “Bund” ile beraber gücü paylaşmaktadırlar.

Eyaletlerden her biri, kendi kanuni düzenlemelerini yapma yetkisine sahip olup, yerel yönetimlerin sorumlulukları ve yetkilerini, kanunlarla ve geleneklerle düzenlemişlerdir. Avusturya daha merkezileştirilmiş bir sisteme sahip olup, nüfusları 265.000 (Burgenland) den 1.580.000 (Vienna) kadar değişen dokuz Eyaleti (Länder) vardır ve bunların yetkileri daha kısıtlıdır. Merkezi hükümet, ülke sathındaki yerel yönetimlerin güçlerini belirlemeye yetkilidir. İsviçre’deki merkezi hükümet, bağımsız kantonlar tarafından ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuştur. İsviçre’de 33 kanton olup bunların 3 tanesi, milli mecliste yarı oy kullanma yetkisiyle “yarı kanton”lara bölünmüşlerdir. Nüfus büyüklükleri 12.000 (Schwyz) ile 1.123.000 (Zürich) arasında değişmektedir. Üye olan kantonların hepsi “Konfederasyon”a 1291 ile 1814 yılları arasında dahil olmuşlardır. Kantonlar arası ilişki, 1848 yılında yapılan ve 1874’te revize edilen Federal Anayasa ile formüle edilmiş ve daha sonra büyük çoğunluk tarafından desteklenen Referandum ile onaylanmıştır. Bununla beraber, her kanton ve yarı kantonlar kendi kanunları için oylamakta, vergi toplamakta ve yerel yönetim sistemlerini belirlemektedirler.

Yukarıdaki üç ülkede de üye eyalet ve kantonlar, merkezi meclisteki temsilcileri vasıtasıyla ülke ile ilgili konularda karar alma sürecine katılmaktadırlar. Fakat bu uygulama, toprak esasına göre oluşturulmuş olan İspanyol, Belçika ve İtalyan bölge yönetimleri için söz konusu olmamakla beraber, 1990’ 11 yıllarda bir niyet olarak böyle bir uygulamanın yapılacağını Belçika beyan etmiştir. Bütün bu ülkelerde, bölge yetkilileri, yerel yönetimler üzerinde değişik şekillerde danışmanlık hizmetleri yapmakta ve belirli sınırlar içerisinde kanuni düzenlemeler yapabilmektedirler.

Belçika’daki bölgesel kuruluşlar 1980 yılında kurulmuş olup, 1988 yılında revize edilmişlerdir. Bu üç bölgenin isimleri Flanders (nüfus 5.676.000), Wallonia (nüfus 3.200.000) ve Brüksel (nüfus 976.000)’dir. İspanyanın bölge yönetim şekli, 1978 kanunu ile, Belçika’nınki tamamlanana kadar, en radikal olanıdır. Bölgesel yönetimler, 17 tane “bağımsız topluluk”tan oluşmakta olup,

nüfusları La Rioja (260.000) ile Andalucia (6.578.000) arasında değişmektedir. Bunların ortalama nüfus büyüklüğü, 3.331.000'dir.

İtalyan, yönetim sistemine bölgesel yönetim şekli savaş sonrası düzenlemelerinde gücün demokratikleşmesi ve desantralizasyonu amacıyla getirilmiştir. Bununla beraber bölgesel yönetimlerin birçoğu 1970'li yıllara kadar kurulmamış olmalarına rağmen, 1977 yılından itibaren merkezi hükümetten geniş yetkiler almışlardır. Nüfusları Valle d'Aosta (111.500) ile Lombardy (8.500.000) arasında değişen 20 bölge mevcut olup, ortalama nüfus sayısı 2.865.000' dir.

Fransız Bölge Yönetimleri de yerel yönetimler olarak bu statüye, 1986 Bölge Meclis seçimlerinde kavuşmuşlardır. Özel düzenlemelere sahip Corsika dahil, 22 Anavatan Bölge Yönetimi ve dört tane de denizasıırı topraklara sahip olan Bölge Yönetimleri vardır. Korsika hariç, anavatandaki bölgesel yönetimlerin nüfusları 1.084.000 ile 10.073.000 arası değişmektedir. Bunlar, seçimle işbaşına gelmiş diğer seviyedeki yarı-milli yönetimlerin sahip oldukları yasal statüye sahiptirler.

1976 Portekiz Anayasası, bölgesel çaptaki yerel yönetim ve kamu yönetiminin hizmetlerinin planlanması ve uygulanması gibi hizmetleri de yapmak üzere, bölgesel yönetimlerin kurulmasını düzenlemiştir. 1989 yılına kadar Azores ve Madeirada kurulan iki "bağımsız bölge" dışında diğer bölgeler kurulmamıştır. Bununla beraber, nüfusları 324.000 (Algarve) ile 3.410.000 (Kuzey) arasında değişen, bölgeselleşmeyi gerçekleştirmek için, geçici yetkileri kullanan beş tane Bölgesel Koordine Komisyonları mevcuttur.

Şüphesiz yerel yönetimlerin büyüklükleri, bunların durumlarını ve yeteneklerini, diğer etkenlerden daha fazla belirlemektedir. Sahip oldukları seçmen sayısı, milli düzeydeki meclise gönderdikleri temsilci (milletvekili) sayısını etkilemektedir. Seçilecek olan adayların, yerel yönetimin uğraş alanını bilmesi, çalışanları ile iyi ilişkiler içerisinde olması kendisi açısından iyi olmakta, yeni bir alanın kurulması diyalog eksikliği ve problemlerin anlaşılmasındaki zorlukları da beraberinde getireceği için nüfus yoğunluğu ölçütü, toprak genişliğinden daha önemli bir yere sahiptir.

Bütün ülkelerin pratik olarak yerel yönetim büyüklükleri farklı olmakla birlikte, sahip oldukları ortalama nüfus yoğunlukları birer açıklayıcı örnek olarak alınabilir. Ülkeler bu nüfus oranlarına göre gruplara ayrılabilirler.

Aşağıdaki tabloda da görüldüğü gibi, genel olarak daha güneydeki ülkeler büyüme için yapılan baskılara en fazla direnç gösteren ülke konumundadırlar. Bölgelerin sınırını belirleyen daha çok küçüklük olmakta ve bu hat Akdeniz'in ve Atlantik' in sahil kısımları, Belçika ve Manş denizinin Fransa kısmını takip edip, Lüksembourg, Güney Almanya Eyaletleri, İsviçre ve Avusturya'ya doğru

uzanmaktadır. Ülkeleri, temel ana otoritelerin ortalama büyüklüklerine göre sınıflandırmaktayız.

Ülkelerin büyük çoğunluğunda, genellikle temel yetkililer aynı veya neredeyse aynı sorumlulukları ve yetkileri taşımakta olmakla beraber; bunların yerine getirme yeteneklerinde, bazılarında köy yönetimleri, bazılarında şehir yönetimleri sorumlu oldukları için büyük farklılıklar görülmekte olup, bu da gücün desantralizasyonu konusunda ana problemi oluşturmaktadır. Bu, özellikle Kuzey Avrupa’da, yerel yönetimlerin yoğun olarak birleştirilmesinde ana değerlendirme noktası olmaktadır. Ölçünün büyütülmesinin reddedildiği ülkelerde, hükümetler, birçok olaylarda küçük olmanın doğurduğu sorunların üstesinden gelebilmek için, ortak çalışma gruplarının kurulması, ortak çalışmalarda otorite paylaşımı ve fonksiyonların üst kademelere devri gibi konularda girişimlerde bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin güçleri devam ettirildiğinde, etkili denetlenmeleri azaltılmaktadır. Bu yaklaşımda başarı ve başarısızlığın burada açıklanması çok karmaşık bir hikayedir.

Temel Yerel Yönetim Birimlerinin Büyüklükleri ve Nüfusları

ÜLKE	Yerel Yönetim Biriminin Ortalama Nüfusu (Yaklaşık Olarak)	Yerel yönetim Birimlerinin Sayısı
GÜNEY		
Fransa	1500	36000
Yunanistan	1600	(Yaklaşık)
Lüksembourg	2905	6036
Avusturya	3000	126
İspanya	4700	2417
İtalya	6800	8049
Almanya	7240	8000
Portekiz	34180 ¹	(Yaklaşık)
KUZEY		8400 (Yaklaşık)
Norveç	9145	275
Finlandiya	10646	
Belçika	16740	
Hollanda	17860	454
Danimarka	18500	461
İsveç	30000	589
ADALAR		800
İzlanda	1100	(Yaklaşık)
İrlanda	41910	176
Kuzey İrlanda	60480	282
Galler	75870	
İskoçya	91620	222
İngiltere	127000	92
		26
		37
		58
		365

*Portekiz’ de Belediyelerin yanında, komisyon olarak çalışan, değişik gücü olan ve statü gereği verilen görevleri yerine getiren, ortalama nüfusları 2500 olan ve sayıları 3848’i bulan “Parish” Yönetimi’de vardır. Bunların yetkileri İngiltere ve Galler’deki “Parish”lerden daha geniştir.

Yerel yönetim birimleri ile merkezi yönetim arasında yer alan ara yönetim birimlerinin- İller, Bölgeler ve “Eyaletler”in orijinleri kısaca yukarıda açıklanmış bulunmaktadır. Bu seviyedeki seçilmiş meclisler üzerinde, iki yüzyıldır kaydedilen gelişmeler sonucunda, genel olarak devlet yetkisindeki sorumlulukların bu bölge yönetimlerine veya bunların görevlilerine devri çeşitli şekillerde sonuçlanmıştır. Bu gelişmeler, hizmetlerin yerel demokratik kontrole devri olarak da değerlendirilebilir. Bu bağlamda aşağıdaki değerlendirmelere varabiliriz:

1. Alman Büyük Eyaletlerinde, Finlandiya ve Avusturya’ da örnekleri görülebileceği gibi, devlet tarafından atanmış valiler veya diğer yüksek kademeli yöneticilerinin devletin sorumlu olduğu görevleri yerine getirdikleri, seçilmiş Meclis Üyeleri tarafından yönetilen birden fazla alt yönetimleri içine alan, büyük yönetim birimleri mevcuttur. Lüksemburg’ta üç tane komün arasında bağlantıyı sağlamak ve ülke çapında tek tip yerel yönetim sistemini oluşturmak için, her üç kasaba yönetimi için devlet tarafından atanan bir Komisyoner mevcuttur.

2. Portekiz’de henüz kesinleşmemiş geniş bölge yönetiminde olduğu gibi, İl için seçilmiş Meclisin üzerinde ve onun yöneticisi konumunda İlin işlerinden sorumlu, devlet tarafından atanmış Valiler mevcuttur. Belçika’da her İlin yönetimi için devlet tarafından atanan Vali, İlin yöneticilerinin başkanı olmasına rağmen, İl Genel Meclisleri kendi başkanlarını seçmektedirler.

3. Devletin fonksiyonlarını yerine getirmekten sorumlu, atamayla gelmiş İl Valisi veya Bölge Valisi’nin yanında, o Bölge veya İlde bazı büyük hizmetleri yürütmek ve kendi yöneticilerini ve başkanını seçme hakkına sahip. Özerk Meclisler de vardır. Birçok olaylarda, yerel sorunların çözümünde merkezi hükümete tavsiyelerde bulunmaları ve yerel çıkarları ilgilendiren kararların alınmasında seçilmiş olan meclis üyelerinden oluşan meclis, valinin başkanlığında toplanır.

Bu uygulama, Avrupa’nın kuzeyinde, Danimarka, İsveç, Güney İtalya, İspanya, Yunanistan ve Türkiye’de geniş olarak uygulanmaktadır.

Fransa’da, klasik bölge yönetimi sisteminde, devlet tarafından atanan ve İl Genel Meclislerinin Başkanı ve yöneticisi konumunda bulunan İl Valisi uygulaması, 1983 yılında çıkarılan ve Meclise kendi başkan ve yöneticisini atama yetkisini veren, Valiyi de Cumhuriyet Valisi sıfatıyla, bu bölgede devletin adına hareket eden fakat, detaylı olarak bu Meclisleri denetleme yetkisi olmayan bir konuma getirmiştir.

İstisnasız bütün bu sistemler, devlet tarafından atanan resmi görevliler ile yerel yönetimlerin yöneticileri arasındaki ilişkiyi yakın kılmak ve birbirlerinden haberdar etmek için oluşturulmuştur. Bütün sistemler, basit ve daha yüksek seviyelerde yerel otoriteler ile merkezi yönetim otoriteleri arasında ortak hareket etme ve bir proje üzerinde ortak çalışma için gerekli imkânları sağlamaktadırlar. Bu karşılıklı işbirliği İrlanda’ da, bölge (County) ve kasaba müdürlerini, merkezi hükümet tarafından önerilen kimselerin arasından atamak suretiyle gerçekleştirilmiştir. Bu resmi görevliler uygulamada hükümetin sunduğu sivil hizmetlere çok yakındırlar. Böyle bir uygulama yerel yönetimin doğrudan bir kişinin kontrolü altına girmiş olması olarak değerlendirilmekle beraber, benzeri bir uygulama Hollanda’ da vardır. Şöyle ki, sivil hizmetlerden sorumlu idareciler, seçilmiş olan Meclise danıştıktan sonra, ilde bulunan Kraliyet komiserinin önerisi üzerine atanmaktadırlar ve bu yerel otonomiye sınırladığı şeklinde algılanmamaktadır.

Britanya’da, Ulusal Hükümeti ilgilendiren herhangi bir konu ve aradaki ilişkiyi sağlamaya çalışan hükümetin resmi görevlisi ile özel bir ilişki söz konusu değildir. Aslında bölgedeki yerel yönetim birimleri arasındaki ilişkiyi koordine etmek veya bunları kontrol etmekle görevli yüksek dereceli bir resmi görevli mevcut değildir.

Birçok ülke, bütün veya birçok amaçları gerçekleştirmek için en azından bazı yönetimlere sahiptirler. Bunun örnekleri Fransa (Paris, Morseilles ve Lyons), Almanya, Avusturya, İsveç ve Danimarka’da görülmektedir.

Bunların genel statüsü, 1974 yılında kaldırılan, Britanya’daki “County borough” (bölge boroughlarının) statüsüne yakındır. Londra Boroughları ve Metropolitan Districts (Kasabalar) lerde, bunların önemli görevleri zorunlu birleşim departmanları tarafından yerine getirilmeseydi bunlara benzetilebilirdi.

Klasik Avrupa sisteminde Valiler, Bölge Valileri ve diğer devlet görevlileri, yerel yönetimlerin yapmış olduğu işlemlerin kanunlara ve hükümet emirlerine uygun olup olmadıklarını kontrol ederler, eğer almış olduğu kararlar hükümet düzenlemelerine aykırı olduğu kanısında iseler, ya bu kararları geçersiz sayarlar veya daha üst makamlara bildirirler. Birçok ülkede bu denetleme yetkisi aynı seviyedeki idareciler tarafından kullanılmakla beraber, bazı olaylarda bölgesel Meclisler tarafından kullanılmaktadır. Aradaki ilişki kötülemekten ziyade, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki iletişimi, uygulama birliğini sağlamak için öneriler getirme ve ortak çalışma birliğini sağlama şeklindedir. Bununla beraber, şaşırtıcı olmayarak, bazı büyük yerel

yönetimler, kendi hareket alanlarının politik amaçlarla merkezi hükümet tarafından sınırlandırıldığını söyleyerek bunu protesto etmekte, bazı İngiliz yerel yönetimleri ile merkezi yönetim arasında bulunan tipik muhalefet anlaşmazlığından farklı bir kültür yaratma eğilimindedirler. Partiler arasında, kanuna saygı ve paylaşılmış çıkarlar, temsili seçim sistemi ile iki kademeli seçim sistemi tartışmaları yükselmektedir.

E) YEREL YÖNETİMLERİN YASAL HAKLARI

Avrupa Konseyine üye olan devletlerin yerel yönetimlerinin güçlerini belirlemek için son zamanlarda yapılan bir araştırma ⁷ öncekinden daha açık olarak yetkinin dağılımını ortaya koymakta ve güncel bilgiler içermektedir. Bu araştırma, ülkelerin yerel yönetimlerinin sorumlulukları arasındaki farklılıkları konusunda faydalı bilgiler sunmaktadır. Araştırmaya göre, en alt seviyedeki yerel yönetimler, ister genel yetkili ister sorumlulukları bir listeyle belirlenmiş olsun, bunların fonksiyonları arasında “kesin bir homojenlik” söz konusudur. Keskin farklılıklar daha ileriki otoritelerde söz konusudur. Bölge ve İl gibi ikinci derecedeki yerel yönetimler daha çok geniş ölçekli modern hizmetleri, özellikle de sağlık, sosyal güvenlik ve ikinci kademe eğitim gibi yerel yönetimlerin güçlerinin ötesinde kaynağa ihtiyaç gösteren hizmetleri, sunma eğilimindedirler. Bu gibi hizmetler, yerel yönetimler tarafından yerine getirilemediğinde, merkezi yönetim tarafından doğrudan yerine getirilmesi söz konusu olmaktadır.

İsveç, Norveç ve Danimarka’da, bölge yerel yönetimleri, hastane ve diğer sağlık hizmetlerinin sunulmasından sorumlu başlıca yönetimlerdir. Finlandiya’da ikinci derece yerel yönetim kademesi olmadığı için, statü gereği, birinci basamak yerel yönetim yetkililerin, sağlıkla ilgili bütün alanları biraraya getiren kurumsal çalışma ağına doğrudan dahil olabilmeleri için “genel hastane bölgeleri”ndeki ortak çalışma komitelerine üye olmaları istenmektedir. Hastaneler için sorumluluk ve bazı durumlarda öğretmenlerin işe alınması ve maaşlarının ödenmesi diğerlerine oranla daha yüksek olarak belirlenir, İskandinav ülkelerinde. İspanya, İtalya ve Belçika’ da il seviyesindeki yerel yönetimler, bölgesel yönetim sistemi içerisindeki rolleri hakkındaki şüpheden dolayı, son zamanlara kadar tehdit altında kalmışlardır. Fakat, Akdeniz ülkelerinde en azından şimdiki görüldüğü kadarıyla, orta derecedeki işleri görmekte diğer politik kurullardan daha iyi durumdadır.

⁷ Council of Europe, Allocation of Powers to the local and regional levels of governments in the member States of the Council of Europe, Council of Local and Regional Authorities of Europe, Strasbourg. (1988).

Almanya’da İlçe (“Kreise”), belediyeler arası birliği sağlayan bir yapıya sahip olma özelliğinden dolayı güvenilir bir konuma sahiptir. Bunlar, yapıları gereği diğer bölge yönetim sistemlerinden farklı olup, başka yerlerde, genellikle temel yerel yönetimler tarafından sunulan, göreceli olarak daha az pahalı hizmetleri sunmaktadırlar. Bunların kabul edilebilirliklerini, küçük belediyelerle yakın ilişki içerisinde olmaları ve hizmetlerini en iyi şekilde sunmaları için alan veya genişlik durumları göz önünde bulundurularak sorumlulukların dağıtılması şeklinde açıklayabiliriz. Otoritelerin nüfus yoğunlukları göz önünde bulundurulduğunda, geniş, büyük hizmetleri bağımsız olarak gerçekleştirebilecek büyüklükte olduklarını görmekteyiz. Sistem içerisinde, büyük ölçekli hizmetlerin yönetimi için gerekli olan “Organik Belediye Birliklerinin varlığını özellikle Kuzey Rhine-Westphalia’nın dışında görmekteyiz. Buranın temel yerel yönetimleri dahi, diğerlerinden büyüktür.

Aşağıdaki tabloda, 14 Avrupa Konseyi üyesi ülkenin temel yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilen fonksiyonları görmekteyiz. Bunlar genellikle yasal genel yetki içerisinde yapılmaktadır. Fakat bunlar, bazen devredilmekte veya diğer otoriteler tarafından devredilmek suretiyle yürütülmektedir.

Birçok durumlarda, bazı hizmet alanları diğer seviyedeki yönetim ile paylaşmakta veya diğer yönetim ile bölüşülmektedir. Bu paylaşım ya kanunun öngördüğü şekilde veya karşılıklı anlaşmayla yapılmaktadır.

Hizmetlerin yürütülmesi ve hizmeti yapacak kimselerin görevlendirilmesinde sistemlerde büyük farklılıklar söz konusudur. Diğer Avrupa ülkelerinin tamamına yakınında genel görevin bir parçası olan temel hizmetlerin yürütülmesi alanında, İngiliz yerel yönetimleri artık sorumlu değildirler: Özellikle de, (Toplumdaki az imkâna sahip olan insanların sosyal güvenlikleri konusunda büyük sorumlulukları olmasına rağmen) işsizlik yardımı dahil sosyal yardım, hastane ve kişisel sağlığın diğer alanları, elektrik arzı, gaz ve su alanlarında yerel yönetimler sorumlu değildirler.

Avrupa Konseyine Üye Olan 14 Ülkedeki Temel Yerel Yönetim Birimlerinin Yetkileri

14 Ülkenin tamamı içinde : Su arzı (11), turizm promosyonu (10), ilköğretimlerin yapımı ve tamiri (14), kütüphane hizmetleri (13), tiyatro (0), spor kompleksleri (0), pis su atıkları (14), yaşlı evleri (4), sosyal yardım (7), yol (14), yerel planlama (14), yapma ve yıkma izni (14).

13Tmde; İlkokul öncesi okul binalarının yapımı ve tamiri (12), müze hizmetleri (0), Kültürel ve artistik değerlerin korunması (4), mezarlıklar (9), konut yardımı (3), yangın hizmeti (12), kara taşımacılığının organizasyonu ve yönetimi (6), tabiat ve sit alanlarının korunması / çöp boşaltma (10), tabii parklar, rekreasyon alanları ve açık alan (0).

12'sinde; Mezbahane (0), hamam ve duş (0), kamu ve özel teşebbüslere finansal katılım (0), istihdamın korunması ve geliştirilmesi (2, Hollanda ve Portekiz), arazinin kontrolü (satma, devretme vs.) (1), çevrenin korunması (7).

1 Hinde; Gaz arzı (4), elektrik arzı (5), özel ve kamu yatırımlarına finansal ve mali yardım (0), fuar ve pazarlar (2; Hollanda ve İspanya), hastaneler (5), tabii afetlerde yardım (11), plana uygunluk denetimi ve konut düzenlemeleri (8).

9'unda; Okul öncesi okul yönetimi, eğitim ve teknik kadro (8), bulaşıcı hastalık kontrolü (8), nehir ve deniz taşımacılığı (1).

8'inde; İlkokul yönetimi, öğretim ve teknik kadro (9), dinsel mekânlara yardım ve ilgililerinin tamiri (4), konut yardımı (4).

7'sinde; İkinci kademe öğretim inşaatları ve tamir (3), bölgesel ve milli planlamaya dahil olma (6), tüketicinin korunması (3).

6'sında; Sinemalar (0)

4'ünde; İkinci kademe okul yönetimi, öğretim ve teknik personel (4), hava taşımacılığı(0),

1 'inde; Yüksek öğrenim birimleri-bina yapımı ve tamiri (0).

Not : Parantez içerisindeki rakamlar kaç ülkede o fonksiyonların yerine getirilmesinin zorunlu olduğunu göstermektedir.

Kaynak ; Avrupa Konseyi'nin 1988 verilerinden alınmıştır.

F) HİZMET SUNMA YÖNTEMLERİNDEKİ GELİŞMELER

İngiltere'deki reform çabalarının, yerel yönetimleri, kendi kendine yeterli hizmet sunucu konumundan, ortak işbirliği yapmaya açık veya özel firmalara sözleşme ile iş yaptıran ve yapıcı (enabling) rolüne dönüştürme amacına matuf olduğu görüşü genel olarak kabul edilmektedir. Tercih ve tüketici kontrolü, kamu sektörü içinde desteklenecek olup rekabet de, gönüllüler ve özel sektör tarafından desteklenecektir. İncelediğimiz bütün ülkelerde, reform kelimesinin anlamı ayındır; seçim hakkı, bürokratik kontrol, karmaşıklık, tekdüzeliğin azaltılması, halka yakınlık olduğu değişik yollarla açıklanmıştır.

Bazı durumlarda reformlar iş, pazar ve rekabetin etkinliği ideolojisi kapsamında yapılmıştır. Daha çok İngiltere fakat aynı zamanda Hollanda, Almanya ve belki de İtalya. Diğer ülkelerde takip edilen ideoloji daha çok vatandaşların demokratik devlete ulaşmaları ile ilgili olmuştur (İsveç, Norveç, İspanya, Portekiz).

Ülkelerin birçoğu her iki reform eğiliminin unsurlarını taşımaktadır; diğer ülkelerde ideolojik eğilim daha az belirgin ve değişiklik argümanı daha çok konsensüse dayandığı için, İngiltere'den daha az sansasyoneldir. Sistemde ani değişikliklerden ziyade, tedrici değişiklik tercih edilir. Aynı zamanda, yerel yönetimler birçok alandaki değişikliklerde avantajlı bir konumdadır. İskandinav ülkelerindeki değişikliklerde yerel yönetimler, lider konumundadırlar. Farklılıklar konusunda ise, birinci olarak İngiliz yerel yönetimlerinin belirli temel sosyal hizmetleri sunmadaki monopol konumu genel bir uygulama değildir. Sosyal uygulamalara eğilimli ve anti-statik olan merkezi yönetimle birleşmiş olan yerel yönetimler, bir yandan değişim tehdidi ile karşı karşıya kalırken bir yandan da hizmet sunucu konumlarını korumaya çalışmaktadırlar. Diğer Avrupa ülkelerinde, hizmet sunumu konusunda yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliğinin geçmişi eskiye dayanmaktadır. Bu işbirliği, komünler arasında olduğu gibi, özel şirket ve gönüllü kuruluşlar arasında da olmaktadır. Bu manada, kim ne yapar? sorusu ne yeni ne de tehdittir.

İngiltere'den daha fazla kamu harcamaları payına sahip olan İskandinav yerel yönetim sistemleri dahi, birçok faaliyetini yakın yerel meclisler, kar amacı gütmeyen şirketler, kooperatifler ve yerel otoritelerin biraraya gelerek oluşturdukları ortak federasyonlarla ortaklaşa yürütmektedirler. Çok iyi finanse edilen sistemlerde, geniş sorumlulukları fazla yerel yönetim birimlerinin küçük olduğu birimlerde, yerel yönetimin tek hizmet sunucu olması mümkün değildir. İtalyan sistemi göstermektedir ki, kurumsal ilişkiler ve değişik bölgelerde değişik hizmetlerin sunulması gereğini yarı özerk kuruluşlar, özel kuruluşlar ve devlet tarafından finanse edilen özel sektör tarafından desteklenen gönüllü kuruluşlar arasındaki ilişkiler, farklılıklar göstermektedir. Fransız komünleri sıkça su, pis su atıkların toplanması, ulaşım ve çöp toplama alanlarında ya hizmetleri doğrudan yönetmekte veya tam olarak devretmek veya leasing sistemi ile onları özel bir şirkete yaptırmaktadırlar.

Bu alanda, temelde üç çeşit reformdan bahsetmek mümkündür. Bunlardan birincisi yerel yönetimlerin rolünü genişletmek ve kısıtlamalara tabi tutmamaktadır. Örneğin, yerel yönetimleri merkezi yönetimin temsilcisi olarak gören Portekiz anayasa düzenlemesinde değişiklik yaparak bu yönetimlerini

reform ise, kendi hizmet sunumunun geliştirilmesidir: yönetim kademeleri arasındaki sorumluluk paylaşımından kaynaklanan karmaşıklığın basitleştirilmesi (Almanya ve İspanya), performans standartlarının belirlenmesi (Portekiz), tüketici etkisinin güçlendirilmesi ve komşuluk yerelleşmesinin gerçekleştirilmesi (İsveç). Üçüncü olarak ise, iş dünyası yöntemleri ve rekabetçi uygulamalarının, bütçe sorumluluğunun hizmet sunan birimlere ve Hollanda'daki gibi sözleşmeyle şirketlere devredilmesi ve İtalya'daki gibi hizmetlerin karşılığında belirli bir ücret alınması yoluyla kamu sektöründe uygulanmasıdır. Özellikle Hollanda, Almanya ve İtalya'da konuşulan "özelleştirme"den genellikle anlaşılan, yerel yönetimin icrai ve finansal sorumluluğunun sözleşme, leasing veya belirli bir ücret karşılığı bölünmesi şeklinde anlaşılmaktadır.

Örneğin, İsveç ve Fransa'da gönüllü kuruluşlar veya doğrudan yönetimin sorumluluğunda kalması gereken alanlarda, özel sektör kurallarının uygulanmasının uygun olacağı; sözleşmeyle özel şirketlere yaptırılan hizmetlerle tam olarak özel şirketlere devredilen hizmetler arasında kesin bir ayırım yapmak mümkündür. İsveç uygulamasında çöp toplama, yol bakım, enerji arzı ve operatörlere devredilebilen konut yönetimi veya belediye şirketleri tarafından yönetilenler gibi alanları kapsayan teknik hizmetler, bir yanda; sosyal, sağlık ve eğitim sektörü gibi sözleşmeyle dışarıya ihale edilmesi mümkün olmayan fakat, seçim ve tüketici etkisinin desteklenmesi gereken "yenileştirilmiş" kamu sektörü diğer yanda olmak üzere ayırım yapmak mümkündür. Tam olarak yaptırma (Franchise) Fransız komünleri ile teknik hizmetleri sunan birimler arasındaki ilişki için kullanılmıştır. Çünkü; kamu çıkarları sadece detaylı ve spesifik sözleşme hükümleri ile değil, aynı zamanda devlet tarafından yapılan global düzenlemelerle desteklenen, kamu şikâyetleri ve belediye başkanlarının politik anlaşma süreçleri yoluyla olmaktadır.

Gereksizce doğrudan kamu hizmeti sunmakla görevli İngiliz sistemi birçok Avrupa ülkelerindeki gibi, diğer hizmet sunucularla geniş bir işbirliği ağına zorlanmaktadır. Bununla beraber, son zamanlarda geliştirilen gereksiz bir uygulama da, hizmet sunucuları arasında, merkezi hükümet tarafından dikte ettirilen, rekabete verilen önemdir.

Bekke, Groneu ve Pente'nin kabul ettiği gibi, yönetim uygulamalarındaki değişikliklerin temelini oluşturan örgütlenme kültüründeki değişiklikleri yapmak için sisteme gerekli olan bir şok mudur? Yoksa Riberdahl'in⁸ önerdiği

⁸ RİBERDAHL C, 'Changes in municipal service delivery and manegement: the trends in Sweden\ Conference on European Local Government, Ingolov, Birmingham, 1989.

gibi, belediye yönetimi, kendisine ideolojik ve yasal karakter olarak yabancı olan bir kültürü kabul etmeye mi zorlanmaktadır?

G) POLİTİK KONTROL VE YEREL DEMOKRASİ

İncelediğimiz devletlerdeki yerel yönetimler, yerel karar vericilerin yerel seçmene karşı sorumlu olduğu demokratik bir yapının oluşturulmasını öngörmektedir. R.A.Dahl'ın geliştirdiği çoğulcu teorilere göre, yetkili bir göreve seçilen görevliler bu makamda kalmak istiyorlarsa, kamuoyuna karşı sorumlu olmak durumundadırlar.

Bütün ülkelerdeki karar verme mekanizmaları genel olarak belirli bir parlamenter model şeklinde olup, belirli bir yöntemle seçilmiş veya atanmış görevlilerden oluşan idarenin hazırladığı politikalar, seçilmiş meclis tarafından onaylanmaktadır. Bu eğilimin istisnası “Komisyon Sistemi” ve bazı Amerikan Büyükşehirlerinde uygulanan “Güçlü Belediye Başkanı” sistemidir.

Avrupa’da küçük komünler hariç, yerel yönetimler, partilerin yönetiminde olup, yerel yönetim meclisleri ya büyük bir parti veya koalisyonlar tarafından yönetilir. Çoğunluk partisi, lideri seçer ve bu lider, yerel yönetim adına konuşur ve bu birimin en önemli karar vericisi konumundadır. Bununla beraber, diğer azınlık parti liderleri de, önemli uzmanlık komisyonlarına başkanlık ederler. Bunun için, kararlar, meclis toplantılarından önce, yarı gizli olarak yapılan parti grup toplantılarında alınmaktadır. Parti etkinliği, Kuzey Amerika’nın bazı şehirlerde illegal olarak kabul edilmiş olup bu etkinlik Avrupa’daki küçük komünal meclislerde daha az tesis edilmiştir.

Açıkladığımız yerel yönetim sistemlerinin en küçük birimleri hariç, tamamında, şehir müdürü veya baş idareci (Chief executive) olarak yetkilendirilen, üst düzey idarecinin kontrolü altında olan yerel bürokrasi oluşturma eğilimi vardır. Bürokrasinin başı, birçok ülkede yerel olarak seçilmiş politikacılar tarafından atanmakta olup, Napolyon yönetim sisteminin ikinci kademe yönetim yapılarında Fransa, İtalya ve İrlanda’da bu makamlara, merkezi yönetim tarafından atama yapılmaktadır. Fakat uygulamada, merkezi-yerel yönetim arasındaki informal ilişkiler, merkezi olarak atanan yöneticinin pratikteki otoritesini oldukça zayıflatmaktadır.

Önemli sorunlardan bir tanesi de bunun demokratik olup olmadığı ve vatandaşlara, karar alma aşamasında katılım hakkının verilip verilmediğidir. Diğer taraftan bir elit görüşe göre ise, yerel yönetimler küçük gruplar tarafından kontrol edilmektedirler; partilerin lider olarak seçtiği kimseler, yerel

işadamları ile işbirliği yapmaktadırlar. Üst düzey bürokratlar veya bunların üçtünün işbirliği sonucu yerel yönetimler kontrol altında tutulmaktadır.

Yerel demokrasinin kötümser aksine çoğulcu teoriye göre, yerel meclisler adına son kararı veren elitler, iktidarda kalmak istiyorlarsa, temsil ettikleri çoğunluğun görüşüne uygun hareket etmek zorundadırlar. Bu çalışmada, açıkladığımız liberal batı demokrasilerinin yerel yönetimlerin elitis veya plüralist olduğunu kesin olarak söylemek oldukça zordur. Bu, milletten millete farklılıklar gösterdiği gibi her devletin kendi içerisindeki yerel yönetim birimlerinde de farklılıklar göstermektedir. Örneğin Bordeaux, yerleşmiş olan partiler tarafından yönetilmekle beraber, ki burada bir liderin 30 yıldan fazla yönetimi söz. konusudur, diğer Fransız şehirlerinde, örneğin Grenoble. seçimler tamamen açık bir yarış şeklinde olup bütün küçük gruplar bile katılabilmektedir.

Yerel seçmenlerin karar verme aşamasına katılmaları, kısmen otoritenin büyüklüğünü yansıtmaktadır. Fransa, USA'daki 1000'den az seçmeni olan komün yönetimleri, vatandaşların birçoğunun etkisine açıktır. Paris veya New York yönetiminde, politikayla ilgilenen kesimin çok az bir kısmı yönetimi etkilemektedir. Bununla beraber, küçük yerel yönetim birimleri hiçbir zaman güçlü şehir yönetimleri kadar kendi vatandaşlarının hayatlarını etkileyememektedirler. Merkezi yönetim, yerel meclislere önemli oranda yetki devri yapmazsa, yerel demokrasinin etkinliğinden söz etmek anlamlı olamaz.

Britanya'da, örneğin, yerel yönetimler katılımcı olmakla beraber; merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki etkisi nedeniyle, yerel olarak kararlaştırılan bir olay, eğer merkezi yönetimi überse, bunun uygulanma şansı yoktur. Gerçekten, 1986 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Kanunu gereği, yerel meclisler kendi vatandaşları adına politik görüşlerini açıklama haklarını yitirmişlerdir. Yerel demokrasinin önemi, yerel yapı ve yerel uygulamadan başka, yerellerin merkezle olan ilişkileriyle de ilgilidir.

İngiliz reformları, hizmetlerin kontrolü ve depolitizasyonu, yöneticilerin, kullanıcıların ve özel sektörün rolünün artırılmasıyla ilgilidir. Vergilendirme yapısının esnek olmaması, yerel meclisleri vergi ödeyenlere karşı daha hassas davranmaları ve merkezi yönetime karşı daha bağımlı olmaları ve yardım hesaplamaları metodu değişiklikleri konusunda zayıf bir duruma gelmelerini sağlar. Diğer faktörler, yerel politik kontrolün alanını azaltır. Bazı alanlardaki faaliyetlerin kaybedilmesi, yerel alanda merkez tarafından atanan birimlerin etkinliğinin artırılması, mecburi rekabetçi yapı, spesifik hizmetlerin yönetici kontrolünün artırılması ve sonuç olarak yerel yönetimlerin stratejik ve politik rolünün azaltılması söz konusudur.

İngiltere’de, merkezi yönetimin yerel olaylara müdahalesi sonucu, yerel politikacılar, diğer Avrupa ülke yerel politikacılarına oranla merkezden daha ayrı kalmışlardır.⁹ Bu “ikili yapı”da, yerel yönetimler yerel hizmetlerin kararlaştırılması aşamasında, kurumsal olarak, belirli alanda özerkliğe sahip ikincil pozisyonda kalmışlardır.

Diğer ülkelerde yerelin ulusal politikaya entegrasyonu konusunda iyi, fakat değişen bir sistem kurulmuştur. Bunlar, kompleks ve birbirine bağlı oldukları için temsil ettikleri gücün dengesini açıkça görmek oldukça zordur. Genel olarak değişikliklerin genel eğilimi, detaylı kontrolün azaltılması şeklinde olup, İngiltere’de başlangıcından itibaren daha fazla düzenlemelere gitme şeklindedir. Burada reform kelimesinin ifade ettiği anlam aynı olmayıp, İngiliz hükümetinin programında yerel politik kontrolün artırılması yer almaktadır.

Yerel yönetimleri, tali kuvvet veya merkezle uyumu gereken bir güç olarak gören idari yönetim (administration) formu ile politik entegrasyon arasında bir ayırım yapmak mümkündür. İngiltere’deki bu iki mekanizmanın göreceli zayıflığı aynı zamanda onun göreceli otonomisi ve koruyucu bir çalışma ağının yokluğunun işaretidir. Goldsmith ve Page’e¹⁰ göre İngiltere’de, hizmetlerin daha yüksek derecedeki yerel kontrolü, yerel politikacıların ulusal politikadan uzaklaşması ve etkin olamamaları sonucunu doğurmuştur. Fransa’da ulusal senato, yerel yönetim temsilcilerinden oluşmaktadır; bunun için yerel sorunlar merkezi yönetime daha rahat anlatılabilmektedir. İtalya’da oldukça merkezileşmiş parti sisteminin, bütün yönetim kademelerinde kalmış örgütleri arasında bir birliğin sağlanması açısından önemlidir. Fakat bu yapı da, merkezi yönetimin iki yoldan yerel yönetimlerin etkisi altında kalmasını sağlamaktadır. Bunlar, kariyer sahipleri ve profesyonel baskı gruplarıdır.¹¹ İskandinav ülkelerinde, politik ilişkiler, kişisel kariyer ve parti sistemi vasıtasıyla bölgesel bağlılık üzerine çok az bağlı olup; İngiliz yerel yönetimlerinden daha zayıf, fakat benzer konsensüs üzerine inşa edilmektedir. Siyasi partiler vasıtasıyla yerel yönetimler adına konuşan parti meclis üyeleri ve kanunlar ile politikacılar üzerinde merkezi hükümet ile yerel otorite birliklerinin mutabakat sağlama oranı Hollanda hariç, hiçbir ülkede, İngiltere’deki kadar zayıf değildir.

Yerel ve merkezi yönetimlerin entegrasyonuna idari çözüm, finansal kontrol, devlet tarafından dikte ettirilen mecburi görevler, denetim ve yerel

⁹ BULPITT J, *Territory and Power in the United Kingdom*, Manchester University Press, Manchester, 1983.

¹⁰ GOLDSMITH M.J. and PAGE E.E., a.g.e., 1987.

¹¹ SANANTONIO E, “Italy” in Page and Goldsmith (eds), 1987, s: 107-129.

faaliyetlerin düzenlenmesi ve idareci atamalarındaki etki enstrümanlarına uzanmaktadır. Bu alanda en açık kontrol uygulaması İrlanda'dadır. Şehir ve bölge müdürleri, ulusal kurulun önerisi üzerine atanmakta ve görevler, özel amaçlar için atanmış olan kurullar arasında paylaştırılmıştır. Benzer olarak, Hollanda'da burgemeister (Belediye Başkanı) il komisyonunun teklifi üzerine Kraliyet tarafından, belediye meclisi ve yönetiminin başı olarak atanmaktadır. İtalya ve Portekiz yerel yönetimleri finansman açısından tamamen merkezi hükümet yardımlarına bağımlıdır. Fakat, Pereim ve Berg; Portekiz'de yerel yönetimlerin lobi faaliyetleri ve yüksek derecedeki etkileri, Hollanda'da merkezi yönetimi ayıran koalisyon uygulamalarını bu mutlak bağımlılığı dengeleyen unsurlar olarak görmektedirler.

İskandinav ülkeleri, Fransa, İspanya ve Portekiz, düzenlemelerin oranını azaltmaya çalışırken, İngiltere, hizmet sunumunda yerel yönetimlere belirli bir özerkliği tanıyan sistemden, merkezi kontrolün ağırlıklı olduğu bir sisteme doğru yönelmektedir. Page ve Goldsmith'in¹² işaret ettiği gibi, etkili bir denetim, diğer yönetimlerin pahalı ve gereksiz bulunduğu bir çeşit bürokratik ve bölgesel denetimleri gerekli kılmaktadır.

Hatta sıkı kontroller uygulandığında, birçok yerel yönetim sistemi, belirli derecede bağımsız olmuş ve kendilerini koruyucu, seçmen desteğine sahip olmuşlardır. Yerel seçimlere katılım oranının düşük olması, İngiliz yerel yönetimlerinin karşılaştırmalı pozisyonunu ortaya koymaktadır; fakat bu yalnız seçmenlerin yargılarını değil daha geniş yönetim sistemi içerisinde yasal konumunu da ortaya koymaktadır. Diğer Avrupa ülkelerinde, yerel yönetimlerin geniş yapılarını ortaya koyan birçok faktörü sıralayabiliriz; Statülerin Anayasa'da belirlenmiş olması, genel yetki veya en azından karmaşık sorumluluk, ulusal ve yerel politikacıların iç içel iği, yerel yönetimin yalnız hizmet sunucu değil aynı zamanda yerel halkın temsilcisi olduğunun kabul edilmesi, ulusal yönetimde merkezi yönetim ile yerel yönetimin işbirliği. İngiltere'deki çoğunluk seçim sistemi de, merkezi yönetimleri, rakip partilerin temsil edildiği yerel yönetimlere karşı farklı tutum içine girmesine neden olabilmektedir. Partilerin aldıkları oy'a göre temsil edildikleri temsili sistem ise, her ne kadar dezavantajları olsa da, koalisyonun doğasında var olan uzlaşma nedeniyle, merkez ile yerel yönetim arasındaki ilişkiler yumuşama eğilimindedir.

Yerel kimlik ile alakalı daha birçok faktör vardır. Bunların birincisi, ölçek ve sürekliliktir. İngiltere, her ne kadar birçok reorganizasyonlara gittiye de

¹² PAGE E.C and GOLDSMİTH M.J. a.g.e 1987,s: 86.

yerel yönetimlerin büyüklükleri açısından en büyük birimlere sahiptir. Bu ölçek ve sınır reorganizasyonları ile yerel kimlikleri karmaşık ve şekilsiz bırakmıştır. Birçok ülke 1960'lar ve 1970'lerde bütünleştirmeyi gerçekleştirmeye çalışmış fakat, Latin ülkeleri değişikliğe karşı durmuşlardır. Diğer Avrupa ülkelerinde temel yerel yönetim birimleri, İngiltere'de uygulamada fonksiyonel olmayan, köy meclislerinden biraz daha fazla nüfusa sahiptirler. Komün, tarihi kimliği ile devam etmektedir. İkinci olarak, ölçeğin küçük olması seçilmişler ile seçmenlerin ilişkilerinin daha iç içe olmasını sağlar. İngiltere'de sadece belediye binaları uzak mesafede olmayıp, aynı zamanda az sayıdaki temsilciler daha fazla insanı temsil etmektedir. Üçüncü olarak, İngiltere'de görülen eğilim, yerel yönetim temsilcilerinin ve merkezi yönetim temsilcilerinin her ikisinin de yerel çıkarları temsil ettikleri konusundaki iddialarıdır. Merkezi hükümet, bazı konuları (örneğin çöp) ulusal alana taşıırken, yerel yönetim faaliyetleri ile ilgili şikâyetleri almada parlamento üyeleri, yerel temsilcilerle rekabet halinde olabilmektedir. Diğer ülkelerde, yerel konularla ilgili olarak yerel temsilciler ve belediye başkanları seçmenler için birinci derecede sorumlulardır.

Kolay bir açıklaması olmamakla beraber, parti listesinin seçimi sistemi, ulusal politikacıların yerel seçmeni ayarlama ihtiyaçlarını azaltacağı, sıkı parti piramidinin yönetim seviyeleri arasında fonksiyonel ayrılıkları devam ettireceği ve açıkça entegre olmalarını sağlayacağı ve güçlü yönetici, Belediye Başkanı sisteminin (Latin ülkeleri ve Güney Almanya) yerel yönetimlere açık kamu kişiliği ve politik önem sağlayacağı ihtimali de vardır.

H) ORTAK EĞİLİMLER

Yukarıdaki açıklamalar, Batı Avrupa'da yerel yönetimleri etkileyen eğilimlerin oldukça benzerlik arz ettiklerini göstermektedir.

1980'li yıllara kadar, bütün ülkelerde yerel yönetimlerin rolü genişlemiş ve bu rol büyük oranda devam etmektedir. Reform kelimesinin ifade ettiği anlam neredeyse evrensel oluşmuştur; yetkilerin göçerilmesi, bürokrasinin azaltılması, yeniden düzenleme, etkinliğin, sorumluluğun ve katılımın geliştirilmesi.

İngiltere ve diğer ülkeler arasında kesin bir ayırım yapmak mümkün değildir. Bunların birçoğu reform unsurlarının büyük bir kısmını paylaşmaktadır. Hatta, İngiltere'de desantralizasyon ile birlikte pazar versiyonu düşüncesi açıktır. Diğer Avrupa ülkelerinde hizmet sunumu yönetimi yanında, politik kontrolün desantralizasyonu açıkça tartışılan bir konudur. Bazı ülkelerde, hizmet sunma şeklinin reformu, iş dünyası uygulamaları ve rekabeti kapsamakta ise de asıl olarak desantralizasyon, esnekliğin özendirilmesi, merkezi düzen

lemelerin azaltılması, tüketici kontrolünün geliştirilmesi ve taleplere cevap verilebişme şeklidir. İngiltere cephesinde özelleştirme büyük bir sorun değildir. Diğer Avrupa ülkelerinde, politik ve idari entegrasyonun şekilleri daha detaylı iken, bunların büyük çoğunluğunda, denetim ve düzenlemelerin azaltılması eğilimi vardır.

İngiltere örneği esas olarak iki açıdan diğer Avrupa ülkeleri uygulamaları ile uyumludur. Birinci olarak, hizmet sunumunda hükümet monopol'undan, özel şirketlere ve gönüllü sektöre doğru bir gelişim çizgisinin varlığı. İkinci olarak ise, merkezi yönetimin daha denetimci ve düzenleyici bir yapıya dönüşmesidir. Bununla beraber İngiliz uygulamasının farklı uygulamaları da mevcuttur. Birinci olarak, reformlar merkezi hükümet tarafından empoze edilmekte ve yazılı bir Anayasa olmadığı için eski anayasal yapı ihlal edilmiştir. İkinci olarak, reformların amacı hizmet sunumunun da politize edilmesi ve pazar ekonomisine terk edilmesine yöneliktir. Bunların üzerinde durduğu işbirliği halindeki hizmet sunumundan ziyade, rekabetçi hizmet sunumudur. Desantralizasyon, yerel politikacıların rolünü arttırmaktan ziyade tüketici tercihinin yaygınlaştırılması veya tüketici kontrolü şeklindedir. Üçüncü olarak, kısmen yukarıda sayılan iki maddenin sonucu olarak, İngiltere'deki reform süreci anlamsız bir şekilde politize edilmiş ve sorun yaratıcı olmuştur. Bu sorunlar, birçok farklı şekilde açıklanmaya çalışılmıştır. Merkez ve yerel arasında uzun zamandır var olan politik ve idari ayrılma, sorunların çözümünde rutin uygulamaların oluşmasını engellemiştir; yerel yönetimlerin hizmet sunumuna hayli yaygın bir şekilde katılmaları ve çoğunluk seçim sistemi uygulaması muhalif yerel yönetim ve merkez arasında ayrı gruplar yaratılmasında etkili olmuştur. Dahası, reformlar, yalnız kurulmuş olan yerel yönetim sistemini tehdit etmeyip, yerel meclislerde ve kamu hizmeti birliklerinde İşçi Partisini destekleyen kişiler, muhafazakâr hükümet tarafından rahatsız edilmektedirler.¹³

Açıkçası, kamu harcamalarının desantralizasyonu konusunda yarı ulusal seviyedeki yönetimlere doğru eğilim yeni değildir. Sharpe¹⁴ göstermektedir ki, Batı demokrasilerinin birçoğunda, hükümetin toplam harcamaları 1950 ve 1982 yılları arasında artarken, merkezi hükümetin payı azalan bir kısmı oluşturmaktadır. Bunun anlamı, yerel yönetimlerin parasal yardım, kontrol ve düzenlemelere bağlı olmasıdır. Sharpe'a göre, şehirleşme, yerel hizmetlere

¹³ GEYFORD J., "The Politisation of Local Government" in Loughlin Geyford and Young (eds), 1985, s: 77-97.

¹⁴ SHARPE L.J., The growth and decentralisation of the modern democratic State, European Journal of Political Research 16, 1988, s: 365-80.

olan talebin artmasına sebep olmuş ve bu durumda merkezi hükümet, büyüyen vergi çıkmazın sırtından atarak, kamu memnuniyetsizliği de yerel seviyeye yıkmıştır. Rhodes ve Wright'a¹⁵ göre, yerel seviyede, sosyal devletin yaygınlaştırılması, merkezi kontrol ve finansal kısıtlamalara karşı yerel yönetimlerin kendi politik ve profesyonel çıkarlarını yaratmıştır. İngiltere, kontrol ve kısıtlamaları uygulamaya çalışırken, bir kısmı (Özellikle Danimarka) merkezileşme olmadan finansal sınırlamaları yapmaya çalışmaktadır.

Toplumda ve ekonomide son zamanlardaki gelişmelere işaret ederek, bazı fonksiyonların, yerel yönetimlere devri konusundaki reformlar ile aynı zamanda hizmet sunumunda etkin, daha esnek ve yerel kontrolü açıklanmaya çalışılmaktadır. Gustafson, yavaşlayan ekonomik büyüme ve işgücü eksikliği çekilen bir ortamda İsveç'te, kamu hizmetlerinin devam ettirilmesindeki zorluğa işaret etmektedir. Kaynakların etkin kullanımı, daha az bürokrasi ve yerel kaynakların mobilizasyonu, ileri gitmenin yolları olduğuna işaret etmektedir. Giunew, mali krizlerin motive edici gücüne, üst seviyedeki yönetimlerin kaynak aktarmadan, sorumlulukları daha alt seviyedeki yönetimlere devretme teşebbüslerine işaret etmektedir. Almanya'da yerel yönetimler, "yetersiz kaynakları yönetmek" için seçilmiş birimler olmuşlardır. Dahası eski partiler, sosyal hareketlerden kaynaklanan ve daha çok en alt seviyelerde etkin olan yeşiller hareketi gibi politikalara bazı cevaplar vermek zorundadırlar.¹⁶ Berg'e¹⁷ göre, özellikle Hollanda'da organizasyonların ve bireylerin uzmanlaşması sonucu, uzmanlaşan taleplerin kamu hizmetlerinin kolektif sunumu ile karşılanması mümkün değildir. Torrini'ye¹⁸ göre, teknolojik gelişme, değişiklik için gerekli koşulları ve muhtemel cevapları yaratacaktır. İtalya'da bu, desantralizasyon isteyen özgürlükçü hareketlerle bağlantılı birçok küçük iş alanlarının kurulmasını sağlamıştır. Büyük firmalar daha çok emeğe dayalı, standart ve geniş ölçekli kamu hizmeti sunan birimler oldukları için, daha gelişmiş taleplere cevap verebilme kapasitesine sahip esnek yapıları küçük ölçekli birimlere karşı, üstünlüklerini kaybetmişlerdir.

Bu görüşlerin muhtemel sentezi, Stoker'in¹⁹ İngiliz yerel yönetimlerine uyguladığı düzenleyici uygulama teorisinde mevcuttur. Kısaca, argüman şudur:

¹⁵ RHODES R.A. W and WRIGHT V, a.g.e.1907, s: 15.

¹⁶ HESSE J.J., 'The Federal Republic of Germany: from cooperative federalism to joint policy making', Rhodes and Wright (eds), 1987, (1987) s:70-87.

¹⁷ BERG E, The Dutch experience: lessons for the UK? Conference on European Local Government, Inlogov, Birmingham, 1989.

¹⁸ TORRINI P. 'Italian Local Government and the organisation of local Services', Conference on European Local Government, Inlogov, Birmingham

¹⁹ STOKER G, Creating a local government for a post-fordist society'in STEWARD and STOKER (eds), 1989.

Kamu sektörü müdahalesi ve düzenlemeler Batı ülkelerinde 1930-1970 yılları arasında var olan ekonomik yapıyı desteklemek için artırılmıştır. Lider konumundaki sektörlerde, büyük üretim birimleri, geniş ölçekli alanlar üzerine kurulmuştur. Rutin bant üretimi, geniş oranda emek yoğun işgücü ve standart tüketim eğilimini doğurmuştur. Tüketim ve üretimde bu “Fordist” koşullar, ortak hizmet sunumunda devletin rolünün genişletilmesiyle, devam ettirilmiştir. Dahası devletin organizasyon yapısı ağırlıklı olarak Fordist yaklaşımdan etkilenmiştir (ölçek, merkeziyetçilik, hiyerarşi ve standardizasyon). Son zamanlarda yerel yönetimler, konut, sosyal hizmetler, kamu sağlığı, eğitim, ulaştırma ve fiziksel altyapının geniş olarak ortak sunulmasında birinci derece sorumlu birim olarak görülmüştür. Post-Fordist ekonomi ise, üretimin değişen teknolojik koşulların bir sonucu olduğu ve daha sağlıklı bir pazarda, tüketici taleplerinin dikkate alınmasının gerekli olduğu bir anlayışa sahiptir. Bunun anlamı daha uzlaşmamış ve kısa sürede üretim, yüksek derecede pazar ayrımı ve daha esnek bir organizasyon yapısıdır.

Bu anlayış, geleneksel devlet müdahalesine karşı bir tehdit oluşturmaktadır. Bu durumda, kamu sektörünün hizmet sunumu ve bürokratik birlik daha az bir gereklilik olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ortak hizmetlerin sunumunda yerel yönetimlerin arabirim oldukları konusundaki düşünce, bu değişikliklerde ilk sırayı almaktadır fakat, bu değişim birden fazla yöne gidebilmektedir. Bu değişim kamu hizmetlerinin sunumunda pazar ekonomisi şartlarını destekleyebilir ve yerel yönetimlerin rolünü zayıflatır veya kamu hizmetlerinin reformu ve yönetimin desantralizasyonu daha esnek etkin karar alabilen ve değişken bir ortamın yaratılmasını sağlamaya çalışan bir yapıda olabilecektir.

KAYNAKÇA

- BERG E. ‘The Dutch experience: Is es son s tor the UK? **Conference on European Local Government**, luglogov, Birmingham,1989.
- BULPİTT J. **Territory and Po’ver in the United Kingdom**, Manchesier Univeisity Press, Manehester, 1983.
- CHANDLER, J.A. **Local Government in Liberal Democracies**, Rontledge, London.
- Council of Europe, Allocation of Powers to the local and regional levels of governments in the member States of the Council of Europe, Council of Local and Regional Authorites of Europe, Strasbourg. 1988.
- DAWSON D. A, Economic Change and the Changing Role of Local Government’in Loughlin, Geyldid, Young(eds), 1985.
- DUNLEAVY P. **The Limits of Local Government’in BODDYM, and FUDGE C (eds), Local Socialism**, London Macmillan, 1984.

- GOLDSMITH M.J. AND NEWTON K.. **Local Government Abroad**'in **Widdicombe Committee** Vol. IV. 1986.
- GEYFORD J, "The Politisation of Local Government'in Loughlin Geyford and Young (eds), 1985.
- HESSE J.J, "**The Federal Republic of Germany**: from cooperative federalisin to joint policy making',n Rhodes and Wright (eds), 1987.
- MOORE B, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*, London, Penquin. (1966).
- NORTON A L. "**Local Government in Other Western Democracies**, INGOLW. Birmingham, 1987.
- PAGE E.C. and GOLDSMITH' **Center and Local Government Realitions**, A Comparative Analysis of West European Unitary States, Sape, London, 1987.
- PAGE E.C. and GOLDSMITH' **Center and Locality**: explaining crossnational variations'in Page and Goldsmith (eds) 1987.
- RHODES R.A.W and WRİGHT V. **a.g.e.** 1907.
- RİBERDAHL C, "Changes in municipal service delivery and manegement: the trends in Sweden\ **Conference on European Local Government**, Ingolov. Birmingham, 1989.
- SANANTONIO E. "**Italy**" in Page and Goldsmith (eds), 1987.
- SAUNDERS P., **Social Theory and the Urban Question**, London, Hutchinson. 1981.
- SHARPE L.J, *The growt and decentralisation of the modern democratic State*, **European Journal ofPolitical Research** 16,1988.
- STEWARD J.D.. ' A luture lor local authorities as community government' Fabian Research Series 351, **Fabian Society**, London, 1989.
- STOKER G, *Creating a local government for a post-fordist society*'in Steward and Stoker (eds), 1989.
- STOKER G. and BATLEY R. **Local Government** In Eourope.
- TORRİNÎ P.'Italian Local Government and the organisation of local Services', **Conference on European Local Government**, Ingolov, Birmingham.

**MÜLKİ SINIR ANLAŞMAZLIKLARI VE
DEĞİŞİKLİKLERİNİN MERA, YAYLAK, KIŞLAK, ORMAN,
KADASTRO VE ASAYİŞ KAVRAMI VE
TANIMLARI İLE İLİŞKİSİ**

Sabri BAŞKÖY
Yozgat Vali Yrd.

**A - SINIR ANLAŞMAZLIKLARI VE DEĞİŞİKLİKLERİNİN MERA,
YAYLAK VE KIŞLAKLARDAN YARARLANMA (İNTİFA)
STATÜSÜ İLE İLİŞKİSİ**

a) Yargıtay Kararlarına Göre

Tek başına bir köye ait bulunan mera, yaylak ve kışlakların bütününe ya da bir parçasının başka bir köyün idari sınırı içine alınmış olması halinde sınır değişikliği ikinci köye herhangi bir yararlanma (intifa) hakkı sağlar mı?

İdari sınır anlaşmazlıkları ile mera, yaylak ve kışlaklardan yararlanma statüsü arasındaki ilişkiyi mevzuatımızda ve içtihatlarımızda en güzel şekilde açıklayan Yargıtay'ın İçtihadı Birleştirme Kararıdır. (Y.İ.B.K. E. 1960/4, K. 1965/2. Bu karar 20.07.1965 tarih ve 12053 sayı ile yayımlanmıştır)

Yargıtay, “Yararlanma (İntifa) Hakkı”nı Bu Kararında Söyle Açıklamaktadır:

...Köy Kanunu, mera, kışlak, yaylak, gibi köy kamu mallarının ayrılma (tahsis) şeklini değiştirme yetkisini hiçbir idari mercie vermemiştir. Bu Kanunun 3-6. maddeleri sadece, köy sınırlarının ne şekilde çizileceğini belirtmekle yetinmiştir. Bir köyün tek başına yararlandığı kamu mallarının ne şekilde sınırlandırılacağı 4. maddenin 1 ve 2. bentlerinde açıklanmış, 6. madde ise birkaç köy arasında ortaklaşa olan kamu mallarının sınır çizilirken tabi olacağı işleme hasredilmiştir.

Bu itibarla bir köyün yararlanma geldiği mera ve yaylakların diğer bir köy sınırı içine alınması halinde, o köyün de iş bu mera ve yaylaklarda istifade hakkının doğacağını, Köy Kanununun 6. maddesine dayanarak kabul etmek mümkün değildir; bu gibi hallerde kadim tahsis veçhile

faaydalanmanın devamı zaruridir. Köy Kanununa göre, çizilen sınırlar (5) yıl için geçerli olur. Bundan sonra sınırların değışebileceğı göz önünde tutulursa, köylerin en önemli ve hayati meselelerini teşkil eden bu gibi genel malların mukadderatının sınırla beraber daima değışikliğe uğramasını kabul etmek olur ki, bu durum köyler arasında sık sık uyuşmazlıklar doğurur, kazanılmış hakları halele uğratar. Esasen, köy sınırlarının değıştirilmesi, mahalli idare heyetlerine ait olup, bunların mera ve yaylak tahsisine yetkisi bulunmadığı cihetle, düzenledikleri sınır kâğıtlarının öncesi bilinmeyen zamandan (kadimden) beri bir köyün yararlandığı mera ve yaylaklardan diğere bir köye yararlanma hakkı vermeyeceğı açıktır.

Eskiden mera ve yaylaklar. Arazi Kanunundan anlaşıldığı üzere, arazi-i metrukeden olarak bir köye tahsis edilir, yararlanma hakkı tanınır idi. Bu yetki hiçbir zaman idare heyetlerine verilmiş değildir. Köy Kanunu yürürlüğe girdikten sonra sınırların çizilmesi konusunda kendilerine verilen yetkiye dayanan bir kısım idare heyetlerinin mera, yaylak ve kışlakların tahsis veya kadim yararlanma şeklini araştırmak yetkisinin de kendilerinde olduğu düşüncesine kapılarak bu yönlerden inceleme yaptıkları ve vardıkları sonuca göre bu gibi kamu mallarını şu veya bu köy sınırı içine aldıkları da olmuştur. Fakat 15 Haziran 1945'te yayınlanan 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu ve Bu Kanunun Bazı Maddelerinin Değıştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklennesine İlişkin 5618 sayılı Kanun ile mera ve yaylak ihtiyaçları nazarı itibara alınarak esaslar konulmuş ve ihtiyaçlara göre dağıtım şekli sağlanmıştı. Bununla beraber, 4753 sayılı Kanunun ek 5. maddesinin (b) bendinin son fıkrası “köy, kasaba veya şehir sınırlarında yapılan veya yapılacak değışikliklerin teamüle dayanan müşterek istifadeye tesiri olmaz” hükmünü koymak yoluyla teamülü kabul ve teyit eylemiştir. 5618 sayılı Kanunun geçici 3. maddesi (bu Kanunun uygulanma sırası gelmemiş olan yerlerde; köy, kasaba ve şehir halkı teessüs etmiş teamüllere göre mera ve yaylaklarda münferiden veya müştereken eskisi gibi istifadeye devam ederler; **köy, kasaba, şehir ve il sınırlarında yapılan veya yapılacak olan değışiklikler mera ve yaylaklardan teamüle dayanan istifade hakkına tesir etmez** ve sınır değışikliği sebebiyle mera ve yaylaklardan teamüllere göre istifade hakkı olanlardan herhangi bir ücret veya karşılık istenemez, ihtilaf vukuunda mahkemeler görevlidir” hükmünü koymuştur.

Bu hüküm dahi, köy sınırlarındaki değışikliklerin mera ve yaylak gibi kamu mallarından teamüle dayanan yararlanma şeklini değıştirmeyeceğini açıkça göstermekte ve **kamu mallarının yararlanma şeklini incelemek**

görevinin ancak mahkemelere ait okluğunu belirtmektedir. Kanunun bu açık hükmü karşısında idare heyetlerinin bu işte kendilerinde bir yetki bulunduğunu kabul etmelerine imkân kalmamıştır. Nitekim 5618 sayılı Kanuna ait T.B.M.M. Adalet Komisyonunun 24/01/1950 günlü raporunda: “Münferiden veya müştereken mera ve yaylaklardan istifade hususunda teamülen zilyet olan köy veya belediye halkının istifade hakları mahfuzdur ve bu cihetin tetkiki mahkemelere aittir. İdare heyetlerinin yaptıkları iş sadece bir hudut tespitinden ibarettir. Köy veya belediye sınırlarının tespiti ve tadili, bir mera ve yaylaktan teamülen doğmuş istifade hakkını ve zilyetliğini kaldıran bir sebep olarak mütalaa edilemez. İşte komisyonumuz, bu esasları vuzuha kavuşturmak maksadıyla bu maddenin 2. fıkrasını tespit etmiştir. Sınırlarda yapılmış veya yapılacak değişiklik tamamen idari bir iş telakki edilmiş ve bunun teamüle dayanan zilyetliğe tesiri olmayacağı belirtilmiştir. Teamülün mevcut olup olmadığı, öteden beri zilyedin hangi köy veya belediye halkı olduğu hususlarında çıkacak ihtilafları adli yargı yerlerinin halledeceği de maddede açıklanmıştır” denilmektedir.

24 Temmuz 1956 günlü 9363 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 13.7.1956 gün ve 2024 sayılı Tefsir Kararında (maddenin sevk ve vazonda başlıca üç esaslı unsur hakim bulunmaktadır):

- 1- Kanunun meriyeti tarihinde kadim intifa hakkını tasdik,
- 2- Kanunun tatbikatı neticesinde idari teşkilat hudutlarında tebeddül (değişiklik) vukua gelmiş olsa dahi kadimen müesses hakkı, kema fissa bık (eskisi gibi) müteneffii (yararlanan) lehine terk,
- 3- İhtilafların hal merciinin adli kazaya tabi tutulması.

Görülüyor ki, kanun vaznı (koyucu) bütün ihtimalleri derpiş etmek (saymak) suretiyle zuhuru (çıkması) muhtemel ihtilaf ve nizaların hal ve faslı için çare ve tedbir ittihazından farîğ olmamıştır. Bu sadette, bilhassa maddenin metninde yer alan teamüle göre istifadeye devam ve teamüle dayanan istifade hakkına tesir etmez - ibarelerinin ihmali değıl, imali gerekmektedir, denilerek geçici 3. maddede kabul edilen esaslar hiçbir tereddüde yer bırakmayacak şekilde açıklanmıştır.

Bütün bu açıklamalar sonunda görölüyor ki sınır değışikliği sebebiyle eskiden beri bir köye ayrılmış olan mera ve yaylakta diğerköye yararlanma hakkı tanınmaz. İdarece yapılan sınır değışiklikleri dolayısıyla mera ve yaylak uyuşmazlıkları çözülemez. Bu işlerin halli, adli mahkemelere aittir. Nitekim 4753 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra Danıştay'ın

ilgili daireleri bu görüşü benimsemiş ve birçok kararlarında bunu açıklamıştır. Köylerin yeni ihtiyaçları, ancak 4753 ve 5618 sayılı kanunlarda konulan esaslar uyarınca yetkili komisyonlarca göz önünde tutulması gerekir. Yasa koyucu bu ihtiyaçları, başka yerlerin işlemleriyle (örneğin sınır değiştirmeye yetkili idare yerlerinin işlemleriyle) karşılama yollarını açmamış ve başka idare yerine böyle bir yetki tanımamıştır. Yasa hükümlerinin gerek sözünden, gerek özünden anlaşılan budur.

Sonuç:

Tek başına bir köye ait bulunan mera, yaylak ve kışlakların tümünün veya bir parçasının başka bir köyün sınırı içine alınmış olması halinde, sınır değişikliğinin ikinci köye herhangi bir yararlanma hakkı sağlamayacağına 31.5.1965 gününde oy çokluğu ile karar verildi, denmektedir.

Yukarıda açıklanan **İçtihadı Birleştirme Kararından** başka, ayrıca Yargıtay verdiği muhtelif kararlarda yukarıda açıklanan **İçtihadı Birleştirme Kararını** esas almaya devam etmektedir:

- “Mera, yaylak ve kışlak davalarında mülki sınırlar nazara alınmaz. Bu gibi taşınmazların belli bir köyün sınırları içinde bulunması, yararlanma bakımından o köye hak bahşetmeyeceği gibi, diğer bir köyün kadim yararlanma hakkını engellemez.

Mera, yaylak ve kışlaklarla ilgili davalarda köy muhtarı veya ihtiyar kurulunun davayı kabul, davadan vazgeçme ve sulh olma yetkileri yoktur.” (Yargıtay 14. H.D.’nin 24.10.1989 tarih ve E. 1989/4259, K. 1989/8811 sayılı kararı)

- “Köy tüzel kişilikleri arasında görülen mera, yaylak ve kışlak davaları, mülki sınırların göz önüne alınması ve sınır kayıtlarının uygulanması suretiyle çözümlenemez”. (Yargıtay 14. H.D.’nin 05.12.1995 tarih ve E. 1995/7495, K. 1995/91 16 sayılı kararı)

- “Meranın davalı köyün sınırı içinde bulunması davalı köye bir hak kazandırmaz.” (1. Hukuk D. E. 969/1479 K. 969/1963 sayılı kararı)

- “Yaylaların başka köyün sınırları içinde olması davacı köyün durumunu değiştirmez.” (1. Hukuk D. E. 969/3581 K. 969/2804 sayılı kararı)

- “Nızalı yerin sırf davacı köyün idari sınırları içinde kalması bir tercih ve takdir sebebi olamaz.” (1. Hukuk D. E. 1969/6678 K. 1969/6939 sayılı kararı)

- “Anlaşmazlığın sınır kağıtlarının uygulanması suretiyle **çözümlemesi mümkün değildir.**” (1. Hukuk D. E. 1969/7695 K. 1969/6106 sayılı kararı)

- “**Sınır kâğıtları kadim haklarının mevcudiyetini ispat eden bir belge değildir. Ancak köylerinin idari sınırlarını gösterir.**” (1. Hukuk D. E. 1969/5900 K. 1969/7869 sayılı kararı)

- “**Bir arazinin köyün idari sınırları içerisinde bulunması o arazinin mülkiyeti hakkında köye bir hak bahşetmez.**” (7. Hukuk D. E. 1968/7728 K. 969/2761 sayılı kararı)

- “**Davacı köyün sınırları içinde kalmış olması keyfiyeti meralık iddiasının gerçekleşmesine yetmez.**” (1. Hukuk D. E. 1968/693 K. 1968/1053 sayılı kararı)

- “**Köy sınırı içinde kaldığından söz edilerek ve bu gerekçeye dayanılarak birlikte yararlanma kararı verilemez.**” (1. Hukuk D. E. 968/2791 K. 968/4426 sayılı kararı)

- “**Köy sınırının değiştirilmesi ortaklı yararlanma hakkı vermez.**” (1. Hukuk D. 1967/4430, K. 1967/40)

b) Danıştay Kararlarına Göre

- “5618 sayılı Kanunun geçici 3. maddesi karşısında **sınır değişiklikleri, tarafların mera ve yaylaklarından intifa ve istifade hakkına tesir edemeyeceğinden ve iptali istenilen karar dahi bunu teyit eder mahiyette olduğundan** sınırın tespiti işleminde 5442 sayılı Kanuna bir aykırılık görülmemiştir. Bu sebeple davanın reddine, 17.4.1964 tarihinde oy çokluğuyla karar verildi.” (Danıştay 9. D. E. 1962/2128 K. 1964/913 sayılı kararı)

- “Kars Vilayeti İle Beyazıt Vilayetinin Iğdır, Tuzluca (Kulp); Erzurum Vilayetinin Oltu; Çoruh Vilayetinin Artvin, Şavşat, Borçka, Kazaları ile Kemalpaşa Nahiyesinde Mülkiyeti Devlete İntikal Etmiş Arazi İle Mera ve Yaylaklar Hakkında 474, 2502 ve 5606 sayılı Kanunlar hükümlerinin tatbiki icap etmekte ise de, 4753 sayılı Kanunun 64 üncü maddesi ile bu kanuna aykırı olup, araziye taalluk eden sair hükümlerin tatbik edilemeyeceği ve diğer makamların arazi dağıtılması hakkındaki salahiyetlerinin kaldırdığı açıklanmasına ve 5618 sayılı Kanunun geçici 3 üncü maddesi de **köy, kasaba ve şehir halkının teessüs etmiş teamüllere göre mera ve yaylaklardan münferiden veya müştereken eskisi gibi istifadeye devam edecekleri ve ihtilaf vukuunda mahkemelerin görevli oldukları belirtilmiş bulunmasına binaen** davanın kabulü ile mezkûr kanun hükümlerine aykırı olan Ardanuç Kaza idare heyetince itihaz olunan

28.6.1955 tarih ve 70 sayılı kararın bu sebeplerle bozulmasına 17.4.1961 tarihinde oybirliğiyle karar verildi". (Danıştay 9.Dairesinin 17.4.1961 tarih ve Esas. 1960/7252 ve Karar 1961/955 sayılı kararı).

- "1580 sayılı Belediye Kanununun 4 üncü ve 6 ncı maddelerine göre bir kaza dahilindeki belde ve köyler arasında çıkan hudut ihtilafları mahallin en büyük mülkiye memurunun tahriren vaki olacak tebligat üzerine **alakadar ihtiyar veya belediye meclisinin 31 gün zarfında bildirecekleri mütalaalarının alınması** lazım geldiği açıklandığı halde dava konusu Çankırı Vilayet idare heyetinin 12.9.1957 tarihli ve 369 sayılı kararının kanuni lazimeye riayet edilmeden ittihaz edildiği ve **mera, yaylaklardan mütevellit ihtilafların halli adliye mahkemelerinin vazife dahilinde bulunmasına rağmen** mezkûr kararın Akçavakıf köyü ile Korgun kasabası arasında ihtilaf mevzuu olan mera ve yaylakların mülkiyet ve intifa şekli hakkında hüküm ihtiva ettiği anlaşıldığından davanın kabulü ile usûl ve kanuna aykırı bulunan mezkûr kararın Akçavakıf köyü ile Korgun kasabası hududuna taalluk eden 4 üncü maddesinin iptaline

26.12.1960 tarihinde oy birliğiyle karar verildi." (Danıştay 9. Dairesinin

26.12.1960 tarih ve E. 1960/83 ve K. 1960/328 sayılı kararı).

- "İki ilçe sınırı bölgenin özellik ve koşulları gözönünde bulundurularak değişmez ve belirli noktalardan geçirilerek çizildiğinden" sınır kararlarının **mera ve yaylakların hukuki durumlarına bir etkisi olamayacağından** bu yöndeki iddialar da yerinde bulunmayarak, sınır kararının uygulanması işlemi ayrıca dava konusu yapılamayacağı cihetle, iptal talebinin reddine." (D. 8. Dairenin E. 1977/6136, K. 1979/3990 sayılı kararı)

- "İki ilçe arası sınırı belirleyen kararnamenin Bölgenin coğrafi konumuna, tarafların ekonomik ve toplumsal koşullarına ve kamu hizmetlerinin gereklerine uygun olduğu ve sınırın değişmez ve belirli noktalardan geçirildiği anlaşıldığından, **mera konusu sınır tespitinde bir etken sayılmayacağından** iptal talebinin reddine." (D. 8. Dairenin E. 1980/918, K. 1981/1488 sayılı kararı)

c) Mevzuat Hükümlerine Göre

28.2.1998 tarih ve 23272 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğü giren 4342 sayılı Mera Kanununun 4. maddesinde; "mera, yaylak ve kışlakların kullanma hakkı bir veya birden çok köy veya belediyeye aittir. Bu yerler devletin hüküm ve tasarrufu altındadır.

Komisyonun henüz göreve başlamadığı yerlerde, **evvelce çeşitli kanunlar uyarınca yapılmış olan tahsislere ve teessüs etmiş teamüllere göre, mera, yaylak ve kışlakların köy ve belediye halkı tarafından kullanılmasına devam olunur.**

Mera, yaylak ve kışlaklar, özel mülkiyete geçirilemez, amacı dışında kullanılamaz, zaman aşımı uygulanamaz, sınırları daraltılamaz. Ancak kullanma hakkı kiralanabilir. Kiralama ilkeleri yönetmelikte belirlenir.

Umuma ait çayır ve otlak yerlerinin kullanılmasında ve bunlardan faydalanılmasında mera, yaylak ve kışlaklara ilişkin hükümler uygulanır.”

Denilerek mera, **yaylak ve kışlakların hukuki durumu tespit edilmiştir.**

Aynı zamanda Mera Kanunu, daha önce çeşitli kanunlarla tahsis edilmiş veya kadimden beri kullanılmakta olan mera, yaylak, kışlak ve kamuya ait otlak ve çayırların tespiti, tahdidi ile köy veya belediye tüzel kişilikleri adına tahsislerinin yapılmasını, belirlenecek kurallara uygun bir şekilde kullandırılmasını, bakım ve ıslahının yapılarak verimliliklerinin artırılmasını ve sürdürülmesini, kullanımlarının sürekli olarak denetlenmesini, korunmasını ve gerektiğinde kullanım amacının değiştirilmesini sağlamayı belli usul ve şartlara tabi tutarak düzenlemiştir.

Yine Mera Kanununun sınır değişikliklerini düzenleyen 29. maddesinde; **“özel kanunları gereğince köy ve belediye veya diğer mülki idare sınırlarında yapılacak değişiklikler mera, yaylak ve kışlaklara ilişkin tahsis kararlarını etkilemez”** denilerek konu açıklığa kavuşturulmuştur.

Bunlardan başka, Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesinin (D) bendinde; “anlaşmazlığın orman, mera, otlak, yaylak, kışlak veya su anlaşmazlığı mahiyetinde olup olmadığı araştırılır. Anlaşmazlığın bu gibi sebeplerden kaynaklandığı anlaşılırsa dosya düzenlenmez ve ihtilafın 5442 sayılı Kanun kapsamı dışında olduğu belirtilerek sözü edilen konularla ilgili mevzuata göre işlem yapılmasının gerektiği taraflara duyurulur” denilerek bu konudaki görev adli mercilere verilmiştir.

B - SINIR ANLAŞMAZLIKLARI VE DEĞİŞİKLİKLERİNİN ORMAN İLE İLİŞKİSİ “ANLAŞMAZLIĞIN ORMANDAN KAYNAKLANMASI KAVRAMI”

Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmeliğin 5. maddesinin (D) bendinde; “anlaşmazlığın orman, mera, otlak, yaylak, kışlak veya su anlaşmazlığı mahiyetinde olup olmadığı araştırılır. Anlaşmazlığın bu gibi sebeplerden kaynaklandığı anlaşılırsa dosya düzenlenmez ve ihtilafın 5442 sayılı Kanun kapsamı dışında olduğu belirtilerek sözü edilen konularla ilgili mevzuata göre işlem yapılmasının gerektiği taraflara duyurulur” denmektedir.

Uygulamada genellikle bu madde hükmüne atıf yapılarak ormanlık bir bölgede ortaya çıkan sınır anlaşmazlıkları hakkında “ormandan kaynaklanıyor” gerekçesi ile bir işlem yapılmamakta ve dosya düzenlenmemektedir.

Halbuki ormanlık bir alanda veya bölgede iki idari birim arasında sınır anlaşmazlığının ortaya çıkması ile anlaşmazlığın ormandan kaynaklanması ayrı şeylerdir. **Yani mevcut olmayan veya belirsiz olan idari sınırlara ait anlaşmazlıkların orman sebebi ile gün yüzüne çıkması ile anlaşmazlığın tamamen ormandan kaynaklanması (orman kesimi) ayrı şeylerdir.** Nitekim ilgili Yönetmelikte bunun araştırılarak bir karar ve sonuca varılacağı hükmü getirilmiştir.

6831 sayılı Orman Kanunu uygulamasında, mülki sınırların esas alındığı bir gerçektir. Eğer ortada mevcut, sabit, değişmez, belirli ve uygulanabilir bir mülki sınır yok ise Orman Teşkilatı, Orman Kanununun uygulanmasında belli güçlüklerle karşılaşacaktır. Nitekim uygulamada idari sınır anlaşmazlıkları en fazla ormanın bulunduğu bölgelerde çıkmaktadır.

Yukarıda ifade edildiği gibi eğer köy hudutnameleri birbirlerini doğruluyor ve toprak üstünde uygulanabiliyor ise bu takdirde orman idaresi de bilhassa baltalık ormanlarda amenajman planlarını mülki hududa göre yaptıklarından bir güçlükle karşılaşmamaktadırlar. Eğer tersi bir durum mevcut ise bu sefer, Orman Kanununun uygulanmasında ve amenajman planlarının yapılmasında oldukça zorluk çekilmektedir. Bu durumda, hem vatandaşlar (köylüler) hem de orman idaresi birbirleri ile karşı karşıya gelmektedirler. Bunun sonunda ise zaman zaman istenmeyen asayişe müessir olaylar da ortaya çıkabilmektedir. Konunun çözümü ise idari sınırları çizmekle görevli ve yetkili mülki idare amirlerinin ve idare kurullarının elindedir.

6831 Sayılı Orman Kanunu ve Bu Kanunun Uygulanması Amacı ile Yürürlüğe Konulan Yönetmelik, Tebliğ ve Danıştay Kararlarına Göre, Gerçekleştirilecek İşlemlerde Mülki (İdari) Sınırın Esas Alındığına İlişkin Mevzuat Aşağıdaki Gibidir :

a) Orman Kanununun Mülki Sınırı Esas Aldığı Haller

6831 sayılı Orman Kanunu birtakım hükümlerinin **uygulanması sırasında “mülki hududa” atıf yaparak idari sınırın mevcudiyetini esas almıştır.** Mülki sınıra atıf yapılan maddelerin uygulanabilmesi için **her şeyden önce ortada tartışmasız ve belli bir köy sınırı mevcut olmalıdır.** Eğer, köy mülki hudutları ya mevcut değil veya mevcut olmakla beraber tartışmalı ise mutlak surette bir sınır çizilmesi gereği adı geçen Kanunun uygulamasında **“ön şart olarak”** ortaya çıkar.

6831 sayılı Orman Kanunun (19), (31), (32), (33), (34), (76/d), (81), (84) ve **(98). maddelerinde mülki hudut veya köy hududu kavramı geçmektedir.** Adı geçen maddelerin idari ve adli yönden uygulanmalarında ilgili köyün mülki hudutlarının belli edilmiş olması şarttır. Bunlardan uygulamada karşımıza çıkan en önemli maddeleri (31), (32) ve (33). **maddeleridir.**

Nitekim, **31. Maddede:**

“Mülki hudutları içinde verimli Devlet ormanı bulunan köylerde köy nüfusuna kayıtlı ve köyde devamlı oturan ihtiyaç sahibi hane reislerine, köyde barınmaları için yapacakları ev, ahır, samanlık, ambar ve kümes ile köy halkının müşterek ihtiyacı olan okul, cami, sağlık evi, köy yolu köprüsü ve köy konağı ihtiyaçları için **yapacak** emval bu ormanlar civarındaki istif veya satış istif yerlerinden tarife bedeli ile kesme, taşıma ve istif masrafları alınmak suretiyle bir defaya mahsus olmak üzere verilir. Bu maddeye giren inşaatlar için hak sahiplerinin talebi halinde bu yapacak emval yerine, karşılığı idarece nakit olarak ödenir. Tamirat için ise, en yakın istif veya satış istif yerlerinden maliyet bedelinin üçte biri üzerinden emval verilir veya karşılığı nakit olarak idarece ödenir...” denmektedir.

Bundan başka, **32. Maddede:**

“Mülki hudutları içinde verimsiz Devlet ormanı bulunan köylerde, köy nüfusuna kayıtlı ve köyde devamlı oturan hane reisleri ile hudutları içinde verimli devlet ormanı bulunan ve nüfusu 2500’den aşağı olan kasabaların muhtaç halkına kendi ihtiyaçlarına sarf etmeleri şartıyla yapacakları ev, ahır, samanlık, ambar ve kümes ihtiyaçları için bir defaya mahsus; okul, cami, köy yolu köprüsü ve köy konağı gibi köy müşterek ihtiyaçları için de ihtiyaç hallerinde olmak üzere, en yakın satış istif yerlerinden maliyet bedelinin üçte biri karşılığı **yapacak emval** verilir.

Bu yerler halkının yakacak odun ihtiyaçları her yıl en yakın istif yerlerinden maliyet bedelinin üçte biri ile karşılanır.

Birinci fıkrada belirtilen köy ve kasaba hudutları dahilindeki ormanlardan ağaçlandırma, imar ve bakım gayesi ile yapılan kesimlerle elde edilen yakacak odunlar tarife bedeli ile bu köy ve kasaba halkına ihtiyaçları için verilir.” denmektedir.

Ayrıca **6831 sayılı Orman Kanununun 33. Maddesi :**

“Hariçten gelecek ve hükümetçe iskâna tabi tutulacak göçmenlerle. Hükümetçe memleket içinde bir yerden diğer bir yere nakledilecek ve topluca köy

kuracak veya köylerde yerleştirilecek olanlara ve köy hudutları içinde yapılacak düzenleme ve tapulamaya tabii tutulacaklara, yer sarsıntısı, yangın, heyelan, sel ve çığ yüzünden felakete uğrayan köylerde bu yüzden zarar gören muhtaç köylülere; yapacakları ev, ahır, samanlık ve ambar için bir defaya mahsus olmak üzere Tanırı ve Orman Bakanlığınca en yakın istif ve satış istif yerlerinden kesme, taşıma ve istif masrafları karşılığında yapacak emval verilebilir.

31. maddenin 4, 5 ve 6. fıkralarındaki hükümler, bu madde hakkında da tatbik olunur” hükmünü getirmiştir.

Bunlarla birlikte **Orman Kanununun** 81. Maddesinde :

“Orman içinde veya civarında bulunan köylerin muhtar ve ihtiyar meclisi **kendi köy hudutları içinde bulunan Devlet ormanlarının** muhafazasında orman teşkilatı ile işbirliği yapmakla vazifelidir.

Bu maksatla suçların takibi faslında yazılı salahiyetleri, orman teşkilatı mensupları ile birlikte veya Ziraat vekâletince belirtilecek esaslar dahilinde ayrı olarak kullanırlar” denmektedir.

Bütün bu maddeler ve hükümlerin uygulanabilmesi için anlaşmazlığa yol açmayacak şekilde mevcut bir mülki hududun varlığı şarttır.

b) Ormanla İlgili Yönetmelik ve Tebliğlerin Mülki Hududu (Sının) Esas Aldığı Haller

aa) 6831 Sayılı Orman Kanununun (31), (32) ve (33). Maddelerinin Uygulanmasına Dair Yönetmelik Hükümleri

14.08.1987 tarih ve 19544 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Orman Kanununun 31, 32 ve 33. Maddelerinin Uygulanmasına Dair Yönetmeliğin “Hak Sahibi Köy ve Kasabaların Tespiti” başlığını taşıyan 4. maddesinde; “Orman Kanununun 31. maddesi gereğince mülki hudutları içinde verimli Devlet ormanı bulunan köyler ile 32. madde gereğince mülki hudutları içinde verimsiz Devlet ormanı bulunan köyler ve hudutları içinde verimli Devlet ormanı bulunan nüfusu 2500 den aşağı olan kasabalar; mülki hudutları dikkate alınarak amenajman planlarına göre, orman işletme şefliğince mahallen tespit edilerek bir rapora bağlanır. Raporun orman işletme müdürlüğünce onayını müteakip uygulanmasına geçilir” denmektedir.

Aynı yönetmeliğin “**Zati Yakacak Emvalinin Verilmesine ve Satış Bedellerine Ait Esaslar**” başlığındaki 11. maddesinde ise; “**hak sahiplerine zati yakacak emvalin ne şekilde, nerelerden ve hangi bedellerden verileceği aşağıda gösterilmiştir:**

- **31. madde gereğince, mülki hudutları içinde verimli Devlet ormanı bulunan** köylerdeki hak sahiplerinin zati yakacak ihtiyaçları öncelikle bu ormanlardan, bu ormanlardan istihsal yapılmaması veya istihsal edilen emvalin ihtiyaca kâfi gelmemesi hallerinde o yıla ait yakacak ihtiyaçları bölge müdürlüğü dahilindeki en yakın ormanlardan 8. madde esaslarına göre karşılanır.

Zati yakacak ihtiyaçlarının; yukarıda belirtilen ormanlardan kesme, toplama ve taşıma işinin hak sahipleri tarafından yapılmak suretiyle verilmesi halinde tarife bedeli, bu ormanlardan istihsal edilen emvalin taşındığı istif veya satış istif yerlerinden verilmesi halinde ise tarife bedeli ile birlikte kesme taşıma (sürütme ve nakliyat) ve istif masrafları alınır.

- **32. madde gereğince,** hak sahiplerinin zati yakacak ihtiyaçları, her yıl bölge müdürlüğü dahilindeki en yakın istif veya satış istif yerlerinden maliyet bedelinin üçte biri ile karşılanır.

Bu madde kapsamına giren **köy ve kasaba hudutları dahilindeki ormanlarda**, bu köy ve kasaba halkının ağaçlandırma, imar ve ağaçlandırma sahalarında bakım gayesi ile yapılacak kesimlerde kendileri tarafından istihsal edilen yakacak odunlar tarife bedeli karşılığında zati yakacak olarak kendilerine verilir. Buralardan ihtiyacın karşılanmaması halinde bakiye ihtiyaç en yakın istif veya satış istif yerlerinden maliyet bedelinin üçte biri ile karşılanır”

denmektedir.

bb) Orman Bakanlığı Orman Genel Müdürlüğünün Zati İhtiyaçları Düzenleyen (280) Sayılı Tebliğindeki Hükümler

Orman Bakanlığı Orman Genel Müdürlüğünün “Zati İhtiyaçları” Düzenleyen 280 nolu Tebliğinin “**Hak Sahibi Köy ve Kasabaların Tespiti**” başlığını taşıyan **1. maddesinde;**

“Yönetmeliğin 4. maddesinde belirtildiği gibi, 31. madde gereğince mülki hudutları içinde verimli Devlet ormanı bulunan köyler ile 32. madde gereğince mülki hudutları içinde verimsiz Devlet ormanı bulunan köyler ve hudutları içinde verimli Devlet ormanı bulunan ve nüfusu (2500)’den aşağı olan kasabalar; **mülki hudutları dikkate alınarak** amenajman planlarına göre, orman işletme şefliğince mahallen tespit edilerek bir rapora bağlanacak ve raporun işletme müdürlüğünce onayını müteakip uygulanmasına geçilecektir.

Bunun için, **mülki amirliklerinden temin edilecek köy hudutnamesindeki hudutlar**, ilgili orman işletme şefi, orman muhafaza memuru, köy muhtarı, köy ihtiyar heyeti azalan ve gerektiğinde mahalli bilirkişilerden

teşekkül ettirilecek bir heyetçe araziye tatbik edilmek suretiyle gerek hudutnamede gösterilen, gerekse arazide tespit edilen hudutlar bir tutanağa bağlanacaktır. Söz konusu tutanağın düzenlenmesini müteakip ilgili orman işletme şefliğince o seriye ait amenajman planlarındaki verilere göre örneği ekli üç nüsha rapor düzenlenecek ve bu rapora **köyün tasdikli hudutnamesi, arazide yapılan tespitle ilgili tutanak ve köyün mülki hududu ile bu hudutlar içinde kalan ormanların** seri ve bölmelerini gösterir ölçekli bir kroki eklenmek suretiyle onay için işletme müdürlüğüne gönderilecektir. İşletme müdürlüğüne gerekli inceleme yapıldıktan sonra noksanlıklar varsa tamamlanılacak, uygun görülüp onaylanması halinde raporun bir takımı bilgi için bölge müdürlüğüne, bir takımı uygulanması için orman işletme şefliğine gönderilecek, bir takımı da işletme müdürlüğünde muhafaza edilecektir.

Şayet mülki amirliklerle yapılan temas sonucu, **köy hudutlarına ait hudutnamenin bulunmadığının anlaşılması halinde, yine mülki amirliklerden alınacak ve tespitin yapılacağı sırada geçerli olan hudutları gösterir tasdikli belgeye dayanılarak** tespit işlemi yapılacaktır,” denmektedir.

Görülüyor ki mülki hudutnamenin bulunmaması durumunda bile Orman Kanunu ve bu kanunun uygulanması ile ilgili yönetmelik ve tebliğlerin uygulanması için mutlaka dayanılması gerekli bir hudut belgesinin olması gerektiğinden bahsedilmektedir.

Bundan başka aynı Tebliğin “**Zatî İhtiyaç Emvalinin Verilmesine ve Satış Bedellerine Ait Esaslar**” kısmının 5. maddesinde ise şu hüküm yer almaktadır;

Orman Kanununun 31. maddesi kapsamına giren köyler ile 32. maddesi kapsamına giren köy ve nüfusu 2500’den aşağı olan kasabalardaki hak sahiplerinin yeniden yaptıracığı ev, ahır, samanlık, ambar ve kümes inşaatları ile bunların tamirâtı için lüzumlu yapacak emvalin hangi istif veya satış istif yerlerinden verileceği yönetmeliğin 9. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre;

31. madde gereğince;

- **Mülki hudutları içinde amenajman planına göre, verimli devlet ormanı bulunan köylerdeki** hak sahiplerinin yeni olarak yaptıracakları ev, ahır, samanlık, ambar ve kümes ihtiyaçları için bütçe tertibi ve istihsal edilen emvalin diğer tahsis yerleri de dikkate alınarak öncelikle bu ormanlardan elde edilen emvalin taşındığı istif veya satış istif yerlerinden tarife bedeli, kesme taşıma (sürütme ve nakliyat) ve istif masrafları alınarak karşılanacaktır.

Mülki hudutları içinde verimli Devlet ormanı bulunmasına rağmen, bu ormanlardan yapacağa elverişli emval istihsal edilmemesi veya istihsal edilen emvalin, hak sahiplerinin yapacağı inşaat ihtiyaçlarına kâfi gelmemesi veya o yıl istihsal yapılmaması hallerinde zati yapacak ihtiyaçları sırasıyla, bu yerlerin bağlı olduğu orman işletme şefliğinin, bu mümkün olmazsa aynı işletme müdürlüğünün birinci sınıf ve tahsise kapalı depoları hariç tutulmak kaydıyla, bu da mümkün olmadığı takdirde aynı bölge müdürlüğüne bağlı diğer işletmelerin birinci sınıf ve tahsise kapalı depoları hariç tutulmak kaydıyla en yakın istif veya satış istif yerlerinden tarife bedeli, kesme, taşıma ve istif masrafları alınmak suretiyle karşılanacaktır.

Ancak, yukarıda belirtildiği şekilde, aynı işletmece karşılanmayan ihtiyaçların diğer işletmelerden karşılanabilmesi için, bu ihtiyaçlara ait zati yapacak tespit tutanakları bölge müdürlüğüne gönderilecek ve bölge müdürlüğünce de bütçe tertibi, istihsal ve stok durumu ile diğer tahsis yerleri dikkate alınarak bu ihtiyaçların hangi işletmelerden karşılanması uygun görülüyorsa tespit tutanakları o işletmeye gönderilecek ve ihtiyaçlar o işletmenin istif veya satış istif yerlerinden karşılanacaktır.

Bu yerlerdeki hak sahiplerinin ev, ahır, samanlık, ambar ve kümes tamiratları için lüzumlu yapacak emval ise, yine yukarıdaki esaslar dahilinde maliyet bedelinin üçte biri üzerinden verilecektir.

- **Mülki hudutları içinde amenajman planına göre, sadece baltalık olarak işletilen verimli Devlet ormanı bulunan köylerdeki** hak sahiplerinin, yeni olarak yaptıracakları ev, ahır, samanlık, ambar ve kümes inşaatları ile bunların tamirâtı için yapacak emval ihtiyaçları “Orman Ürünlerinin Tahsisli Satışları Hakkındaki Esaslarda ait Kararname hükümlerine göre piyasa satış bedeli üzerinden karşılanacaktır.

Ancak, söz konusu baltalık ormanlardan, ormanın vasfı itibariyle yer yer yapacağa elverişli (tomruk, direk, sanayi odunu) emval elde edildiği malumdur. Bu bakımdan, mülki hudutları içinde sadece baltalık olarak işletilen verimli Devlet ormanı bulunan köylerdeki hak sahiplerine, bu baltalık ormanlardan istihsal edilen yapacağa elverişli emvalden, yeni inşaat için tarife bedeli, kesme, taşıma (sürütme ve nakliyat) ve istif masrafları alınarak, tamirat ihtiyaçları için ise maliyet bedelinin üçte biri ile karşılığında zati ihtiyaç olarak verilecektir.

32. madde gereğince;

- **Mülki hudutları içinde amenajman planına göre, verimsiz Devlet ormanı bulunan köyler ile hudutları içinde verimli Devlet ormanı bulunan**

nüfusu (2500)'den aşağı olan kasabalardaki hak sahiplerinin, yeni olarak yapacakları ev, ahır, samanlık, ambar ve kümes ihtiyaçları için sırasıyla, bu yerlerin bağlı olduğu orman işletme şefliğinin, bu mümkün olmazsa aynı işletme müdürlüğünün, bu da mümkün olmadığı takdirde aynı bölge müdürlüğüne bağlı diğer işletmelerin en yakın istif veya satış istif yerlerinden maliyet bedelinin üçte biri karşılığında yapacak emval verilecektir.

Yukarıda açıklandığı gibi, aynı işletmece karşılanmayan ihtiyaçların diğer işletmelerden karşılanabilmesi için ihtiyaçlara ait zati yapacak tespit tutanakları bölge müdürlüğünce gönderilecek ve bölge müdürlüğünce de ihtiyaçların hangi işletmeden karşılanması uygun görülüyorsa, tespit tutanakları o işletmeye intikal ettirilecektir.

Bu yerlerdeki hak sahiplerinin ev, ahır, samanlık, ambar ve kümes tamiratları için lüzumlu yapacak emval ise “Orman Ürünlerinin Tahsisli Satışları Hakkında Esaslar’a ait Kararname hükümlerine göre piyasa satış bedeli üzerinden verilecektir.

- Mülki hudutları içinde amenajman planına göre, sadece baltalık olarak işletilen verimli Devlet ormanı bulunan nüfusu (2500)'den aşağı olan kasabalardaki hak sahiplerinin, yeni olarak yapacakları ev, ahır, samanlık, ambar ve kümes inşaatları ile bunların tamirâtı için lüzumlu yapacak emval ihtiyaçları “Orman Ürünlerinin Tahsisli Satışları Hakkındaki Esaslarda ait Kararname hükümlerine göre piyasa satış bedeli üzerinden karşılanacaktır.

Ancak yukarıda da belirtildiği gibi, söz konusu baltalık ormanlardan yapacağı elverişli emval istihsal edilmişse bu emvalden, hak sahiplerine yeni inşaat ihtiyacı için maliyet bedelinin üçte biri karşılığında, tamirat ihtiyacı için ise “Orman Ürünlerinin Tahsisli Satışları Hakkında Esaslar’a ait Kararname hükümlerine göre piyasa satış bedeli üzerinden zati ihtiyaç olarak verilecektir.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere Orman İşletme Müdürlüklerince amenajman planlarının yapılmasında coğrafi yapı ile birlikte, özellikle baltalık şeklinde işletilen ormanlarda köy sınırlarına bağlı kalınarak köy kesim düzeni sınırları belirlenmektedir. Köylülerin (31) ve (32). maddede belirtilen zati yakacak ihtiyaçları bu kesim düzeni sınırları içerisinde karşılanmaktadır.

[Amenajman: “Varlığına zarar verilmeden ormandan en iyi biçimde yararlanılması, ormanın ekonomik olarak planlı bir biçimde işletilmesi” şeklinde tarif edilmektedir. (Hachette Ansiklopedik Sözlük)]

Eğer idari kurullarca mülki sınırlarda bir değişiklik yapılırsa, amenajman planında; baltalık ormanlarda kesim düzeni sınırının yeni duruma göre belirlenmesi ve orman köylerinin Orman Kanununun 31 ve 32. maddesinde zikredilen haklardan yararlanmaları için **yeni sınıra göre amenajman plan değişikliği raporu yapılarak onaylandıktan sonra yeni duruma göre uygulama yapılmaktadır. Yani mülki sınır herhangi bir nedenle değişikliğe uğradığı taktirde amenajman planı da köyün kanuni haklarından yararlandırılması için aynı paralelde değiştirilmektedir.**

Baltalık ormanlardan orman köylülerine kesim izni, yapacak ve yakacak yardımı o köyün mülki sınırları içerisinde orman olup olmadığına göre verilmektedir. Sınırları içerisinde verimli devlet ormanı bulunan köylere Orman Kanununun 3 1. maddesine göre, verimsiz devlet ormanı bulunan köylere ise, aynı kanunun 32. maddesine göre, ormandan yararlanma hakkı sağlanır.

Eğer sınırları içerisinde Devlet ormanı bulunmayan köyler ormanlara bitişik sınırlara sahip olsalar bile, diğer bir ifade ile sınırları orman sınırlarına dayansa bile. Orman Kanunu kapsamına girmediklerinden ormandan yararlanamazlar.

Hangi köyün orman köyü olduğuna ve köy sınırları içerisinde verimli ya da verimsiz ne kadar orman bulunduğuna Orman Kanunu ve ilgili yönetmelik hükümlerine göre Orman İşletme Müdürlükleri karar verirler. Bunun için de köy sınırlarının mevcut, araziye uygulanabilir ve tartışmasız olması lazımdır.

Bütün yukarıda açıklamaya çalıştığımız hususlar, 6831 sayılı Orman Kanununun (31), (32), ve (33). maddeleri ile diğer ilgili maddelerinin uygulanmasında “mülki sınırın esas alındığı”nın yeterince ortaya konulmasıdır. Nitekim Danıştay da aynı hususu aşağıya alınan bir kararında vurgulamıştır.

Bu Konu İle İlgili Danıştay’ın Örnek Kararı:

Temyiz İsteminde Bulunan : Orman Genel Müdürlüğü - ANKARA.

Karşı Taraf : Gazipaşa Köyü Muhtarlığı.

Vekili : Av.

İstemin Özeti : Çorum İli, Alaca İlçesi, Bahçeli Köyü sınırları içinde kalan ormanlık alanda davacı köyün kesim yapması yolunda yapılan başvurunun reddine ilişkin 4.5.2000 gün ve 264 sayılı Çorum Orman İşletme Şefliği işleminin iptali istemiyle açılan davada; 6831 sayılı Orman Kanununun 40. maddesi ile 442 sayılı Köy Kanununun 6. maddesi hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden, ormandan yararlanmada mülki sınırların önem taşıma-

diğının anlaşıldığı, bu nedenle ihtiyaç durumu, uzaklık ve işgücü durumuna göre ormandan yararlanılma konusunda bir karar verilmesi gerekirken, bu husus gözardı edilerek, mülki sınırlara öncelik tanınmak suretiyle davacı başvurusunun reddinde hukuka ve mevzuata uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlemi iptal eden Kırıkkale İdare Mahkemesinin 17.11.2000 gün ve 646 sayılı kararının, 2577 sayılı Yasanın 49. maddesi uyarınca temyizden incelenerek bozulması istemidir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Sekizinci Dairesince işin gereği görüşüldü;

“Uyuşmazlık, Çorum İli: Alaca İlçesi, Bahçeli Köyü sınırları içinde kalan ormanlık alanda, davacı Gazipaşa Köyü Muhtarlığının kesim yapma yolunda yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemden kaynaklanmıştır.

8.9.1956 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 6831 sayılı Orman Yasasının 31, 32 ve 33. maddelerinde ormandan yararlanma konusunda mülki sınırların esas alınması öngörülmüş, 40. maddesinde, Devlet ormanlarında ağaçlandırma, bakım, imar, yol yapımı, kesme, toplama, taşıma, imar gibi orman işlerinin, işyerinin ve işyerinde çalışacakların hangi mülki sınır ve orman teşkilatı sınırları içerisinde kaldığına bakılmaksızın, öncelikle işyerinde veya civarındaki orman köylerini kalkındırma kooperatiflerine ve işyerindeki köylülere veya işyeri civarındaki orman işlerinde çalışan köylülere, işyerine olan mesafeleri ile iş güçleri dikkate alınarak gördürüleceği, 7.4.1924 tarihinde yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Yasasının 6. maddesinde ise, birkaç köy arasında müşterek olan sıvat, sulak ve pınar, mera, baltalık, yaylak gibi yerlerin, eğer bir köy sınırı içinde kalıyorsa o köyün malı olmakla beraber, diğer köylerin de eskisi gibi istifade etmeleri öngörülmüştür.

Dosyanın incelenmesinden, XXVII no’lu amenajman planı ile Gazipaşa Köyünün yapacağı 20 yıllık kesim planının hazırlandığı, Gazipaşa köyüne bağlı Bahçeli ve Güllük mezarlarının birleşerek 1992 yılında bağımsız bir köy haline gelmesi üzerine XXVII no’lu amenajman planı ile kesimi Gazipaşa köyüne verilen dava konusu Tekke deresi ve Şarlavuk mevkiinde bulunan alanın Bahçeli Köyü sınırları içinde kaldığı, 1999 yılında dava konusu yerden Gazipaşa Köyünün kesim için talepte bulunduğu ve bu talebin amenajman planında baltalık ormanların hangi köyün mülki hudutları içinde kalıyorsa üretim işlerinin de o köy tarafından yapılacağı esasına göre ilgili alanda Bahçeli Köyüne kesim izni verileceği gerekçesiyle reddedildiği, bu işlemin iptali istemiyle açılan davada; 6831 sayılı Yasanın 40. ve 442 sayılı Yasanın 6. maddeleri

uyarınca ormandan yararlanmada mülki sınırların önem taşımadığı gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verildiği anlaşılmıştır.

Ormandan yararlanma konusunda sonraki tarihli özel yasa niteliğinde olan 6831 sayılı Yasanın uygulanması gerektiğinden, bu yasada hüküm var iken önceki tarihli 442 sayılı Yasa kararı uygulanamaz.

Öte yandan, Mahkemece iptal kararının bir diğer gerekçesi olan 6831 sayılı Yasanın 40. maddesi ise, orman idaresince yaptırılacak orman işlerinin esasları ile ilgili olup, köylülerin kendileri için yapacakları kesim ile ilgili değildir. Bu konuyla ilgili 6831 sayılı Yasanın 31. ve 32. maddelerinde ise, açıkça mülki sınırların esas alınacağı öngörülmüştür.

Bu durumda, mevzuata uygun tesis edilen dava konusu işlemi iptal eden mahkeme kararında isabet görülmemiştir.

Açıklanan nedenlerle, Kırıkkale İdare Mahkemesi kararının bozulmasına, yeniden bir karar verilmek üzere dosyanın anılan mahkemeye gönderilmesine

31.5.2001 günü oybirliği ile karar verildi". **(Danıştay Sekizinci Dairesinin 31.05.200 tarih ve Esas No: 2001/216, Karar No: 2001/2714 sayılı kararı)**

Ancak burada şunu da ilave edelim ki; bütün bu anlatılanlar Orman İşletme sınırının mülki sınıra göre tespit edilmesi hususu değildir. **Çünkü, Orman İşletme sınırının mülki sınıra göre tespit edilmesi işlemi ile Orman Kanununa göre amenajman planlarının yapılmasında köy mülki hudutlarının esas alınması farklı kavramlardır.**

Nitekim Danıştay verdiği bir kararda; "Orman İşletme sınırının, mülki sınıra göre saptanmasını gerekli kılan bir zorunluluğun bulunmadığı ifade etmiştir". (Danıştay 8. D'nin E. 1979/3075, K. 1980/3429 sayılı kararı)

c) Sınır Anlaşmazlığının Orman Anlaşmazlığı Mahiyetinde Olup Olmadığının Yani "Ormandan Kaynaklanıp Kaynaklanmadığının" Tespiti Aşamaları

Yukarıdaki açıklamalardan sonra, sınır anlaşmazlığının orman anlaşmazlığı mahiyetinde olup olmadığının yani "ormandan kaynaklanıp kaynaklanmadığının" tespiti şu aşamalar takip edilerek yapılmalıdır:

İlk olarak, ihtilaf olduğu iddia edilen bölgede anlaşmazlığın türüne göre, 442 sayılı Köy Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümlerine göre çizilmiş bir sınırın var olup olmadığı, köy hudutnamelerindeki sınır nirengi noktalarının birbirlerini doğrulayıp doğrulanmadıkları ve sınır nirengi noktalarının açıkça belli olup olmadığı araştırılmalıdır.

Eğer söz konusu kanunlara göre çizilmiş bir sınır mevcut ve bu sınır toprak üstünde uygulanabiliyor ise ortada bir sınır anlaşmazlığı yok demektir. Bu durumda, komisyonca mahallinde yapılan incelemede yeniden bir sınır çizilmeyip **“Mevcut Sınır Toprak Üstü Uygulama Tutanağı”** düzenlenir. Yetkili kurulca yeniden bir sınır çizilme kararı verilmeksizin durum taraflara bir yazı ile tebliğ edilir. Bu takdirde tarafların, idarenin **mevcut sınırı uygulama işlemine** karşı idari yargıda dava açmaları imkânı da yoktur. Çünkü ortada çizilmiş yeni bir sınır kararı yoktur.

Nitekim Danıştay verdiği bir kararda; **“çizilen sınırın Hamidiye’nin 1928 yılında çizilmiş olan sınırın hemen hemen aynı olması sebebiyle sınır değişikliğinin yapılmadığı**, tapulama sınırının esas alınması talebinin yerinde görülmediğinden, iptal talebinin reddine” karar vermiştir (D.8.D’nin 21.4.1987 tarih ve E. 1985/478, K. 1987/203) .

Yine Danıştay başka bir kararında; “...İli merkez bucağına bağlı köyü ile aynı ilçenin bucağına bağlı köyü arasında yeni bir sınır çizilmesi isteminin reddine ilişkin İçişleri Bakanlığı işleminin iptali istemiyle açılan davayı; merkez kurulunun yerinde ve dosya üzerinde yaptığı inceleme sonucu düzenlenen 18.8.1989 günlü raporda, her iki köy arasında 7.4.1956 günlü ve 28778 sayılı kararname ile saptanan sınır hattında, her iki tarafça arazi üzerinde yer ve nokta isimleri gösterilerek uygunluk sağlandığı ve uygulanabilir olduğunun saptandığı, davacı tarafından, anılan kararname ile saptanan sınırın hangi noktalarının arazi üzerinde uygulanamadığı konusunda isim belirtilerek açık bir sav ileri sürülmediği, esasen yeni sınır çizilmesi isteminin ormandan yararlanma amacına yönelik bulunduğu anlaşıldığı, gerekçesi ile reddeden6. İdare Mahkemesinin 31.10.1989 gün ve E. 1989/99. K. 1989/1419 sayılı kararın temyizden incelenerek bozulması isteminin, ... kararın dayandığı gerekçe usûl ve yasaya uygun olup, bozulmasını gerektiren başka bir neden bulunmadığından; temyiz isteminin reddi ve anılan kararın onanmasına 8.5.1990 günü karar vermiştir. (D. 8. D’nin E. 1990/263, K. 1990/541 sayılı kararı)

İkinci olarak; mahallinde yapılan incelemede, ihtilaflı yerde evvelden hiç sınır çizilmemiş veya hudutnamelerde **zikredilen sınırlar birbirlerini doğrulamıyor ise bu takdirde söz konusu yer orman, mera, yaylak ve kışlak dahi olsa bir idari sınırın çizilmesi gerekliliği ortaya çıkar.** Çünkü, yeni bir sınır çizilmediği takdirde ihtilaflı bölgeye mahsus olmak üzere, özellikle Orman Kanununun uygulanması ve 5442 sayılı Kanun kapsamına giren hudut ihtilaflarında, **adli makamlar ile idari makam ve hizmet kuruluşlarının görev, yetki**

ve sorumluluk alanlarının belirlenmesinde bir tereddüt yaşanabilecektir. Bu tereddüt giderilmediği takdirde özellikle köylere götürülecek kamu hizmetlerinde bir yavaşlama ve duraksama görülebilecektir.

Yukarıda etraflıca açıklandığı üzere, özellikle Orman Kanununun uygulanmasında köylerin ve kasabaların mülki hudutları sabit olmalı ve sınırlar üzerinde anlaşmazlık bulunmamalıdır.

Eğer Orman Kanununun 31, 32, 33. ve diğer ilgili maddelerinin uygulanması sırasında köy ya da kasaba sınırlarında bir ihtilaf ortaya çıkarsa ilgili Orman İdaresi işlemi durdurmaktadır. Bunun üzerine köyün muhtarı ve ihtiyar heyeti ya da belde belediye başkanı ihtilafın çıktığı yere göre Valilik veya Kaymakamlığa müracaat ederek sınırlarının belli edilmesini istemektedir. Bu talep üzerine ihtilafli yere giden kurul veya alt komisyonlar arazinin ormanlık olduğundan bahisle sınırın çizilmesi hususunda bir işlem yapmamaktadırlar. Oysa, yetkili kurulların ve bu kurulların görevlendirmeleri üzerine ihtilaf mahallinde inceleme yapan alt komisyonların görevi, hiç mevcut olmayan veya nirengi noktaları belirsiz hale gelmiş olduğundan dolayı toprak üstünde uygulama ve tespit imkânı olmayan mülki sınırları mevzuat ve usulün öngördüğü biçimde çizmektir. Bu yapılmadığı takdirde, idari sınırı çizme yetkisi adli kuruluşlara da ait olmadığından dolayı sınır ihtilafı yıllarca sürüncemede kalabilmektedir.

Uygulamada, özellikle 1930 ve 1940'lı yıllarda tespit edilen sınırlara ait bazı hudutnamelerle ilgili anlaşmazlıklarda, sınırların usulüne uygun tespit edilmediği, belki hiç arazi üzerine gidilmeden köy hudutlarının ihtiyar heyetince çizilmesi kararı alındığı ve bu kararın yetkili makamca tasdik edildiği, istikamet yönlerinin bile ters ve yanlış yazıldığı (kuzey yerine güney, doğu yerine batı gibi) görülebilmektedir.

Yine uygulamada, belli bir alanı, mevkii ve bölgeyi birden fazla köyün mülki sınırları içerisinde gösterir şekilde köy hudutnamelerinin bulunduğu, vaktiyle böyle sınırların çizildiği ve sınır noktalarının birbirleriyle örtüştüğü ve bu şekilde belirsiz, anlaşılmaz ve arazi üzerine uygulanamaz bir hal aldığı da görülebilmektedir.

Ayrıca, sınır anlaşmazlıklarının çözümünde, yetkili kurul ve komisyonlarca mahallinde yapılan incelemeler sırasında ve belirlenen yeni sınırın kayda geçirilmesi aşamasında 1/25.000. ölçekli gizli damgalı memleket haritaları kullanılmaktadır. Bu haritalar, 1950'li yıllarda yapılan uçuşlar sonucu çekilen hava fotoğraflarına dayanılarak hazırlanmıştır. Dolayısıyla 1930 - 40'11 yıllarda tespit edilen sınırlara ait mahalli dağ, dere, tepe vb. yer isimleri ile haritaya

işlenilen isimler zaman zaman birbirinden farklı yerleri ve yönleri gösterebilmektedir.

Üçüncü olarak, mahallinde yapılan incelemelerde bazen, mülki sınırların mevcut olduğu, nirengi noktalarının birbirlerini doğruladığı halde, kötü niyetli kişiler tarafından sınır nirengi noktalarının farklı yerlerde gösterilmesi gayreti görülebilmektedir. Bu hususun doğruluğu da mahallinde yapılan inceleme ve araştırma sırasında arazi üzerinde iyice araştırılmalı, hudutnamedeki sınırlar ile arazide gösterilen noktalar 1/25.000'lik haritalar ile karşılaştırılmalı ve gerekiyor ise ihtilafa taraf olmayan köylere ait ehli vukufklar (bilirkişiler) dinlenilmelidir.

Dördüncü olarak, yukarıda etraflıca açıklandığı üzere sınır anlaşmazlığı olduğu iddia edilen ormanlık bir bölge, alan ya da mevkiye mevcut bir sınır var ise ve bu sınırların nirengi noktaları sabit, belli ve değişmez ise ve de bu sınırların toprak üstü uygulaması yapılabiliyor ise ortada bir sınır anlaşmazlığı yok demektir. Bu durumda sınır anlaşmazlığı olduğu iddiasının, mevcut sınırların değiştirilmesi suretiyle **“ormandan yararlanma hakkı elde etmek maksadıyla ileri sürülmüş ve gerçeği yansıtmayan”** bir iddia olduğunu ve böyle bir anlaşmazlığın ormandan kaynaklandığını söyleyebiliriz.

Nitekim Danıştay, verdiği bir kararında; “...İl, ilçe ve bucak sınırları, mahkemelerin yetki sahalarını belirtmek ve maden mevzuatına ait uygulamanın ihtilafsız yürütülmesini sağlamak gibi konularla ilgili bulunduğundan, **bu sınırların sabit ve belirli noktalar arasından geçirilmesinden sonra, kati ve lüzumlu bir zaruret olmadan ormandan istifade, mera ve yaylaktan faydalanma gibi sebeplerle sık sık değiştirilmesi, kanunun maksat ve ruhuna ve idare hukuku esaslarına uygun düşmez.** Bu itibarla kanuna uygun bir gerekçeye dayanmayan Bakanlık kararının iptaline ... oy birliği ile karar verildi” demektedir. (Danıştay 8. D.’nin 19.03.1969 gün ve E. 1968/3238, K. 1969/998 sayılı kararı)

Eğer, sınır anlaşmazlığı olduğu iddia edilen ormanlık bölge, alan, mevki ve yerde usulüne ve mevzuata uygun çizilmiş, sabit, belli ve değişmez sınır nirengi noktalarına sahip ve toprak üstüne uygulanabilen bir sınır yok ise, bu takdirde **“sınır anlaşmazlığı iddiasının bizatihi ormandan kaynaklandığı söylenemez, orman sebebiyle gün yüzüne çıkmış olabilir.”** Bu da anlaşmazlığın bizatihi ormandan kaynaklandığı anlamına gelmez. Bu takdirde, sınır anlaşmazlığı olan yerdeki ormana bakılmaksızın dosya düzenlenecek ve mevzuat ve usulüne uygun yeni bir sınır tespiti ve çizilmesi yoluna gidilecektir.

C- İDARİ SINIRLARIN KADASTRO SINIRLARI İLE İLİŞKİSİ

İdari sınırlar, kadastro sınırlarına tabi değildir. Aynı şeyi kadastro sınırları için de söylemek mümkündür.

3402 sayılı Kadastro Kanunu 4. maddesinin 4. fıkrasında; “...Kadastro ekibi, kadastro çalışma alanı sınırının tespitinde il ve ilçelerin belediye sınırları ile köy sınırlarını dikkate alır. **Bu sınırlar mahalle, belediye, köy idari sınırları sayılmaz**” demektedir.

Danıştay da verdiği bir kararda, “...dairece yerinde yaptırılan bilirkişi incelemesi raporunda Çatalelma köyünün 1947 sınırının güneyinin Kıyıkavurgalı köyünün 1946 sınırının kuzeyinin Kızılırmak olduğu 1953 yılı hava fotoğraflarına dayalı 1/20.000 ve 1/25.000 ölçekli haritalarda Kızılırmak’ın bugünkü yatağında aktığının gösterildiği, 1964 tarihli tapulama birlik sınırının idari sınır niteliğinde olmadığı, iki il arası sınırın Kızılırmak olarak alınmasının mevzuata uygun bulunduğu, Kızılırmak’ın son elli yıldan beri aynı, yatağını değiştirmemiş olduğunun tespit edildiği, Kavurgalı köyünün 1946 ve Çatalelma köyünün 1947 sınırında yer alan Kızılırmak nehrinin halen nehrin aktığı yatak olduğunun belirlendiği, tapulama birlik sınırının idari sınır niteliği bulunmadığı, dava konusu sınır kararnamesinin yasa ve yönetmeliğe uygun olduğu anlaşıldığından davanın reddine” karar vermiştir. (D. 8. Dairenin E. 1986/164, K. 1988/930 sayılı kararı)

Ayrıca Danıştay diğer bir kararında; “çizilen sınırın Hamidiye’nin 1928 yılında çizilmiş olan sınırın hemen hemen aynı olması sebebiyle sınır değişikliğinin yapılmadığı, tapulama sınırının esas alınması talebinin yerinde görülmediğinden, iptal talebinin reddine” karar vermiştir (D. 8. D’nin 21.4.1987 tarih ve E. 1985/478, K. 1987/203 sayılı kararı).

Bundan başka Danıştay; “İki köy ve iki il arası sınır kararının, sınırın yeterli inceleme yapılarak yasa ve Danıştay kararları gözönünde bulundurularak çizildiği, tapulama sınırının kadastro çalışmaları sırasında ve bu iş için özel şekilde çizilmiş bulunması taşınmaz malların karşı taraf sınırı içinde kalmış olmasının hukuki yönden geçerli bir iddia olmayacağından, iptal talebinin reddine” karar vermiştir. (D. 8. Dairenin E. 1980/3219 K. 1983/146 sayılı kararı)

D- SINIR ANLAŞMAZLIKLARININ ASAYİŞ İLE İLİŞKİSİ

Ülkemizde şehirleşme oranı her geçen gün artmakla beraber yine de nüfusumuzun oldukça önemli bir kesimi kırsal alanda ve köylerimizde yaşa-

maktadır. Köylerimizde yaşayanlarla birlikte, göç etmiş olsalar bile maddi ve manevi bağıni kesmeden şehirlerde yaşayan insanlar köylerindeki her gelişmeyi yakinen takip etmektedirler. Hatta insanlar köylerinde daimi oturmasalar bile, sınır anlaşmazlık ve ihtilaflarını şehirlere de taşımakta ve husumet buralarda da devam edebilmektedir.

Özellikle hayvancılığın yoğun olarak yapıldığı köyler ile orman içerisinde bulunan veya geçimini ormanla olan ekonomik ilişkisine göre ayarlayan köylerimizde sınır ihtilafları büyük önem arz etmektedir.

Mülki sınırları çizme yetkisi belli ölçüler dahilinde idareye verilmiştir. Ortada hiçbir sebep yok iken durduk yerde elbette bir sınır ihtilafı çıkmayabilir.

Eğer bir yerde idari sınır ihtilafı var ise, ihtilafın tarafları olan köylerde ciddi asayiş problemleri görülebilmektedir. Sınır anlaşmazlığına taraf köylerin, kendilerine ait sınırlarını birbirlerine karşı muhafaza etmek düşüncesinden hareketle oldukça gergin ve saldırgan bir tutum izledikleri gözlenebilmektedir.

Bundan başka, şehre yoğun göç veren köyler aleyhine nüfus varlığını muhafaza eden köylerin sınırlarını genişletmek istedikleri de görülebilmekte ve bu yüzden köyler arasında büyük kavgalar çıkabilmektedir.

Bazı hallerde de gerçekten köyler veya beldeler arasında hudutlar tam olarak belli olmamakta ve bu yüzden taraflar arasında dargınlıklar, kavgalar ve karşılıklı ölümler görülebilmektedir. Biraz da işin tabiatı gereği, sınır ihtilaflarının çözülmesi çok uzun zaman alabildiğinden taraflar arasındaki kavgalarda ölü sayısı artabilmektedir.

İşte bu sebeplerle ki bulundukları il ve ilçelerde asayiş ve huzuru sağlamakla görevli ve bunun teminatı olan Mülki İdare Amirlerine bu tür ihtilafları halletmede büyük görevler düşmektedir.

Mülki İdare Amirlerimiz bu tür ihtilafla karşılaştıklarında, öncelikle ve özellikle anlaşmazlığın mutlaka halledilmesi yolunu tercih etmelidirler. Çünkü anlaşmazlık ortadan kaldırılmadığı sürece asayiş problemi ve huzursuzluk devam edebilecektir.

Sınır Anlaşmazlıklarında Asayiş ve Huzurun Sağlanması İçin Dikkat Edilecek Hususlar

I- Sınır anlaşmazlığı sebebiyle Kaymakamlığa veya Valiliğe müracaat eden belediye başkanı, muhtar ve ihtiyar heyeti ile şahıslar çok iyi dinlenilmelidir. Müracaat edenlere anlaşmazlığın "hikayesi" anlatılarak konunun

hem geçmişİ öğrenilmeli hem de var ise taraflar arasındaki huzursuzluğun boyutu gözlenerek ona göre tedbir düşünölmeli ve alınmalıdır.

2- Anlaşmazlığı yerinde incelemek üzere bir komisyon görevlendirilmesi düşünölmüyor ise bu komisyonun içerisinde **mutlaka bir mülki idare amiri yer almalıdır**. Çünkü, uygulamada il ya da ilçe idare kurulu üyelerinin bazılarının konunun terminolojisine vakıf olmadıkları ve konuyu bütün yönleriyle hatta bazen ana hatları ile bile bilemedikleri görölebilmektedir. Dolayısıyla, konunun hem mülki sınır anlaşmazlığı olup olmadığının tespiti, hem de taraflar arasında asayişe bakan yönüyle ağırlığının değeriendirilmesi bakımından mahallinde yapılan incelemelerde mülki amirler mutlaka bulunmalıdır.

3- Anlaşmazlık konusu yerde yapılacak, gerek araştırma ve incelemeler gerekse toprak üstü uygulamalar sırasında mutlaka yeterli sayıda güvenlik görevlisi ile emniyet tedbiri alınmalıdır. Bazı anlaşmazlıklarda, taraflar arasında **hiç kavga çıkmaz göröntüsü olsa bile** mahallinde yapılan inceleme sırasında, tansiyonun seyrinin nasıl olacağıının önceden kestirilmesi imkânı her zaman olmayabilir. Dolayısıyla, her zaman yeterli emniyet tedbiri alınmış olarak ihtilaf mahalline gidilmelidir.

4- Bazı durumlarda olayın hassasiyetine göre, yetkili ve görevli kişı ya da heyetlerin haricinde **ihtilaf mahalline kalabalık gelinmemesi** hususu taraflara önceden hatırlatılmalıdır.

5- Anlaşmazlık konusu yerde orman, mera, yaylak ve kışlak olsa bile, gerçekten bir mülki sınırın var olup olmadığı, var ise bu sınırların nirengi noktalarının birbirini doğrulayıp doğrulamadığı **yeterince araştırılmadan “sınır anlaşmazlığı ormandan, meradan, yaylaktan, kışlaktan kaynaklanıyor”** kolaycılığına hemen gidilmemelidir. Çünkü, ortada mevcut bir mülki sınır yok ise, veya var olup ta bu sınırın nirengi noktaları birbirini doğrulamıyor veya sınır belirsiz hale gelmiş ise mevcut anlaşmazlığı gidermek için bir mülki sınır çizilmesinin gereğı ortaya çıkar. Eğer idare, bu gereğinin ifasını yerine getirerek sınırı mevzuat ve usûlde öngörüldüğü biçimde çizmez ise bu durumda, mülki sınır çizme yetkisi idarenin dışında herhangi bir kuruluş ya da adliye mahkemelerinde de olmadığından, anlaşmazlık sürüncemede kalacaktır. Bu da huzursuzluğun ve asayiş probleminin devamı demektir.

6- Bazı hallerde örneğinin. Orman Kanununun (31), (32) ve (33). maddelerinin uygulanabilmesi için Orman İdaresi, **“köy sınırlarının tartışmasız varlığını ön şart olarak”** aramaktadır. Eğer bir köy idari sınırı yok ise veya olup ta sınırlarda anlaşmazlık var ise orman idaresi kesim iznini vermemekte veya durdurmaktadır.

Orman köylüsü olup, orman emvalinden Orman Kanununun (31), (32) ve (33). maddelerine göre istifade edecek olan vatandaş sırası geldiğinde Orman İşletme Müdürlüklerine başvurmaktadır. Orman İşletme Müdürlükleri de, “aranızda köy mülki sınırı belli değil veya ihtilaflı” diyerek bu talebi ret etmektedir. Vatandaş bu sefer, yetkili Kaymakamlık veya Valiliğe müracaat ederek sınırın çizilmesini istemektedir. Yetkili mercilerde mahallinde yaptıkları inceleme sonucu, idari sınırın çizilmesi gerekliliğini yeterince dikkate almadan, anlaşmazlık konusu yerde ormanı görünce “anlaşmazlık ormandan kaynaklanıyor” diyerek talebi ret etmektedirler. Bundan sonra vatandaş adliye mahkemelerine müracaat etmekte, onlar da haklı olarak "bizim mülki sınır çizme yetkimiz yok" diyerek vatandaşın talebini ret etmektedirler. Böylece vatandaşın problemi çözümsüz bir hal almakta, boşuna emek, zaman ve para harcanmakta ve asayişe müessir olaylar ile huzursuzluklar yıllarca devam edebilmektedir.

Oysa sınır anlaşmazlığı olan yerde, birbirini doğrulayan, belirgin, değişmez, sabit ve toprak üstüne uygulanabilir bir sınır yok ise yeni bir sınır tespit etme ve bu problemi çözme görevi idarenindir. İdare, bu sorumluluktan kaçmamalı ve prosedürü başlatıp dosya düzenleyerek ilgili kanunlara ve usule göre sınırı çizmelidir. Elbette çizilen sınırdan memnun olmayan taraf olabilecektir. Bu durumda da taraflara haklarını idari yargıda aramaları gerektiği hatırlatılmalı

PERSONEL YÖNETİMİNDE DEĞİŞEN ANLAYIŞLAR VE YEREL YÖNETİMLER

Yrd.Doç.Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR*

1. GİRİŞ

Değişim, kendiliğinden bir durumdan ötekine geçmeyi anlatan bir sözcük olmaktan öte, birçok zorlamanın ortaya çıkardığı bir durumu da anlatmaktadır. Yeni çağın görünen özelliği o ki, bazı değişimlere aile, bazılarına çeşitli örgütler, bazılarına toplum ve bazılarına da devletlerin direnmesi artık olanaklı görünmemektedir. Tek tek sayılan bu aktörlerin kendi iradeleriyle, bazı şeyleri gerçekleştirmeleri ya da gerçekleştirmemeleri, artık tamamıyla kendi ellerinde değildir. Dış faktörler oldukça zorlayıcı olmaktadır. Bunların başında da, bilgi toplumu devrimiyle hızlanan ‘küreselleşme’ faktörü gelmektedir. Kimilerinin olumsuz bir trend olarak da ele aldığı küreselleşme süreci, bütün kurum ve kuruluşları baş döndürücü bir değişime zorlamaktadır.

Yönetim ve yönetimle ilgili bütün kurumlar da sarsıcı bir biçimde bu gelişmelerden etkilenmektedir. Değişmeler genelde, kamu sektöründense özel sektörde çok daha hızlı gerçekleşmekte ve izlemek güçleşmektedir. Türkiye’de, yetmişli yıllardaki belediyeçilik hareketini hariç tutarsak, kamu örgütlerinin ve kamu yönetiminin bir reforma ve yeniden yapılanmaya gereksinimi olduğu son onbeş yıllık dönemde oldukça yoğun bir biçimde tartışıldı ve tartışılmaya devam etmektedir. Bu yazıda tartışılan personel konusu da, özellikle kamu yönetimiyle ilgili olarak küresel alanda değişen anlayışlarla birlikte ele alınmaktadır. Var olanın ne olduğu değil, yeni siyasal ve toplumsal zorlamaların ortaya çıkardığı olması gerekenler tartışılmaktadır.

Ancak, yerel yönetimlerin mevcut personel sorunlarının da çerçevesinin çizilmesi gerekir ki, yeniden düzenlemelerin hangi nitelikleri taşıması gerektiği açıkça ortaya çıksın.

* Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

2. Belediyelerimizde Personel Yönetimi ve Sorunları

Belediyelerin başkanlık, meclis ve encümen gibi karar organlarının dışında, yazı, hesap, sağlık ve fen işleri gibi hemen her belediyede bulunan çeşitli birimleri mevcuttur. Müdürlüklerin emri altında belediyelerin büyüklüğüne göre farklı uzmanlık dallarına göre memurlar, zabıta ve itfaiye memurları, katipler, hizmetliler ve işçiler istihdam edilmektedir. Uzmanlık gerektiren memurluklar dışında, belediye personelinin önemli bir kısmını zabıta, hizmetliler ve işçiler oluşturmaktadırlar. Belediye giderlerinin önemli bir kalemini de, personel giderleri oluşturmaktadır. Personel giderleri, yıllara göre değişmekle birlikte, genelde bütün harcamaların önüne geçmektedir. Örneğin, 1992'de %52 olarak hesaplanmıştır (DPT,1994:60). Bu oran diğer harcamalar yanında personel giderlerinin, belediye bütçelerindeki ağırlığını göstermesi bakımından oldukça dikkat çekicidir. Ancak, 2000 yılı Kasım ayında Ankara'da yapılan Yerel Yönetimler Sempozyumu'nun Açış Konuşması'nda Güler, bu oranların oldukça abartılı olduğunu, 1997 itibariyle personel harcamalarının ancak % 30'lar düzeyinde olduğunu belirtmiştir (Güler 2000).

İşçiler dışındaki belediye çalışanları 1975'ten beri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre istihdam edilmektedirler. Belediyelerin memur kadrolarının oluşturulması ve derece, ünvan ve sınıf değişikliği tekliflerinde gerekçeli meclis kararı, belediyelerin gelir –gider durumunu gösterir cetvelle birlikte İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Bakanlık teklifi, Maliye Bakanlığı ve Başbakanlık Personel Başkanlığı'nın da görüşünü alarak Başbakanlığa gönderir ve kadrolar Bakanlar Kurulu Kararı ile kesinleşir. Belediyelerde çalıştırılacak sürekli işçiler de, yine memur kadrolarının oluşturulmasındaki yöntemle göre istihdam edilir. Kadroların onaylanmasından sonra, belediyelerde görev alacak memur ve sürekli işçiler sınava tabi tutularak seçilirler. Bundan başka belediyeler 30 iş gününden az ya da fazla olmak üzere geçici işçi çalıştırabilirler. Belediyelerin sözleşmeli personel çalıştırabilmesi de, merkezi yönetimin iznine tabidir (Dönmez, 1999:357).

Yıllardır tartışılan merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki vesayet sorunu, personel konusunda da karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliğine zarar veren bir durum personel konusunda da söz konusudur. Kadro gereksinimlerinin Bakanlar Kurulu kararına bağlı olması, merkezin ağır vesayet yetkilerinden birini oluşturmaktadır (Keleş,1994:224).

Yapılan birçok çalışmada, belediyelerin personelle ilgili önemli sorunlarının olduğu ortaya konmuştur. Bu sorunlar arasında, nitelikli personel eksikliği, yeni kadroların maliyetini karşılayacak akçal imkânların elverişsizliği,

hizmet içi eğitim ve seminerlerin eksikliği, kadro önerilerinin merkezi yönetimle olan vesayet ilişkisinden dolayı çeşitli engellerle karşılaşması ve yasal düzenlemelerdeki eksiklikler sayılabilir (Erdumlu,1993:96).

Personel giderlerindeki önemli artış, işçilere ödenemeyen ücretler ve personelden kaynaklanan vergi, sigorta ve tasarruf kesintisi gibi borçlar belediyeleri zorlamaktadır (DPT,1994:61). Yakın zamanlarda, belediyelerin sorunların altından kalkamayacak durumda olduğu konusunda basında önemli tartışmalar yaşandı. Merkezi yönetimin belediyelere karşı dengeli bir politika izlemekte yetersiz kalması, kaynak aktarmada partizanlık sorunları gibi sorunların yaşanması, mevcut kaynak sorunlarını daha da büyötmektedir.

Personelin finansal sorunlarının yanında eğitim sorunlarını da belirtmek gerekir. Belediye başkan ve personelinin eğitilmesi, belediyelerin etkinlik ve verimliliklerinin temel koşuludur. Bu işlevi görmek üzere bir Mahalli İdareler Eğitim Enstitüsü kurulması da bazı çalışmalarda önerilmiştir (Uğurlu, 1995: 125). Ancak, somut ve kapsayıcı gelişmelerin kaydedildiğini söylemek güçtür. Oysa, Türkiye’de belediyeçiliğin en önemli sorunu, nitelikli personel sorunudur.

Belediyelerin teknik eleman yetersizliği ise, personel konusundaki en önemli sıkıntılardan biridir (Keleş,1994:225). 1993 yılında yapılan bir araştırmaya göre atama ile göreve gelen belediye yöneticilerinin yarısından fazlası, belediyeçilikle ilgili hiçbir kursa katılmadan bu göreve gelmişlerdir (Geray/Hamamcı, 1994:87-88). Yalnızca yönetici konumunda olan belediye yetkilileri değil, uzmanlık gerektiren mesleklerde de belediyelerin nitelikli eleman çalıştıramadığı bilinmektedir. Belediyelerle ilgili, eğitim seminerlerinin 1960’lardan itibaren düzenlenmesine karşın, önemli bir düzeye gelmediği açıktır.

Belediyelerin merkezi yönetimle olan vesayet ilişkileri, personel üzerinde de olumsuz etkiler doğurmakta, belediye personeli çeşitli sıkıntılar yaşamaktadır. Özellikle iktidar partisinden olmayan belediyelerin sık sık kaynak aktarımı konusunda eşitsiz davranıldığından yakındıkları bilinmektedir. Belediye borçlarında aksama olduğunda, eğer borcu olan belediye iktidar partisinden değilse, belediyenin personel maaşına haciz konduğunu, çeşitli bilimsel toplantılarda konunun uygulayıcıları olan belediye başkanlarınca dile getirilmiştir (KAV/TBD,1999:44). Belediye kurulmasında siyasal tercihler ne kadar etkiliyse, belediye sorunlarının çözümünde de o kadar etkili olmaktadırlar. Belediye borçlarının sık sık affedilmesi de, belediyelerin yasalara uymama konusunda daha da cesaretlenmesine neden olmaktadır (Başsoy, 1999:35).

Hizmet üreten belediyelerin desteklenmemesi, partilerinden dolayı cezalandırılmaları gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu da, mevcut sorunların büyümesine neden olmaktadır. Oysa, yasaların koymuş olduğu standartlar bellidir ve her belediye hak ve mahrumiyet konusunda eşit durumdadır. Belediyelerin iyileştirilmesi ve yeniden yapılanması isteniyorsa, çözülmesi gereken öncelikli sorunlardan birinin de kayırmacılık olduğu ve bunun aşılması gerektiği kabul edilmelidir.

Mevcut sorunlara, hem merkezi yönetimden hem de belediyelerden kaynaklanan sorunlar olarak bakılmalıdır. Yerel yönetimler yasa tasarısının da, henüz yasalaşma sürecini tamamlamamış olması sorunu büyötmektedir.

Ancak, burada Türkiye'deki belediyelerin personelle ilgili mevcut sorunlarına değinmek, sorunun çözölmesine çok fazla bir katkı sağlamamaktadır. Biraz da, bu konuda çeşitli ölkelerde neler yapılmakta ve yeni yönetim yaklaşımları neler getirmekte gibi konuların üzerinde durmak gerekmektedir.

3. Değişim Sürecinde Personel Yönetimi

A. Yönetimde Değişme

Birçok ölkede yerel yönetimler, tüm kamu yönetiminde olduğu gibi her bakımdan büyük bir değişim sürecinden geçmekte, değişen ve gelişen toplumsal sisteme ayak uydurmak için önemli çabalar harcamaktadırlar. Bürokratik bir yönetim anlayışından, yurttaş odaklı hizmet sunan örgütlere doğru bir gelişme görölmektedir. Geleneksel anlayışta, yasalarla verilen bürokratik görevlerin yerine getirilmesi temel amaç iken, yeni yaklaşımlarda daha çok, yönetsel örgütlere, hizmet sunan bir girişimci gözüyle bakılmaktadır. Yine, bürokrasi yerine etkinlik ve verimlilik temel amaç olarak görölmektedir. 'Yurttaş' bütün etkinliklerin kaynağı ve hedefi durumundadır.

Bu değişim, personel yönetimiyle ilgili koşulları ve yaklaşımları da içine almaktadır. Değişimi, yalnızca Türkiye ya da herhangi bir toplum için değil, evrensel nitelikler taşıyan bir değişim olarak birkaç noktada özetlersek, geleneksel anlayışın temel çizgilerini birkaç noktada toplayabiliriz (KGSt, 1999:7):

- Görev bölüşümü, daha çok rutin işlere bağılı olarak düzenlenmişti;
- Dolayısıyla, daha basit ve kontrol edilebilir özellikler taşımaktaydı;
- Görevin gerektirdiği teknoloji kullanımı da rutin ve basit özellikler taşımaktaydı;

- Personelin, şimdiye göre çok da uzmanlaşmış olmasına gerek yoktu. Vasıflı, vasıfsız birçok eleman rutin ve basit görevleri yerine getirebilmekteydi;

- Yine değişim öncesi için, çalışanların sınırsız itaati üzerine kurulmuş bir örgüt kültüründen söz etmek gerekir;

- Yine geleneksel yönetim anlayışında, yönetim bürokratik bir örgüt olarak sıkı bir hiyerarşi, kurallar ve denetimden oluşan bir süreç olarak ele alınmaktaydı.

Çağdaş yönetim anlayışı, personel yönetimiyle ilgili yaklaşımları değiştirmiştir :

- Üstlenilen görevler çok daha karmaşık, değişken ve yönetimin üst kademelerince kontrolü çok da kolay olmayan nitelikler taşımaktadır;

- Kullanılan teknoloji de artık rutin özelliklerini kaybetmiş, sürekli değişen ve yenilenen bir nitelik kazanmıştır;

- Yüksek eğitilmiş ve uzmanlaşmış personele olan gereksinim hızla büyümektedir. Artık, daha az buyruk, daha çok motivasyon döneminden söz etmek gerekir;

- Toplumsal değer değişimlerine bağlı olarak, personelin kendini geliştirme ve bilinçlenmesi eğilimi gittikçe güçlenmektedir;

- Yönetim formu, tek merkezlilikten sorumluluğun alt kademelere aktarıldığı çok merkezliliğe doğru bir kayma göstermektedir.

- B. Personel Yönetimi

1. Personelin Nitelikleri ve Seçimi

Personel, bütün kurumların en önemli yapı taşıdır. İşlevlerin kalitesi, kişilerin davranış kalitesinin bir sonucudur. Özellikle, tepe yöneticilerin kalitesi ve motive etme gücü, alt kademelerdeki personelin kurumun verimliliğine olan katkılarını belirleyici bir rol oynamaktadır. Çalışanların yeteneklerinin keşfedilmesi ve kurumun yeniliklere ayak uydurması için kendini yenileyen ve yenilikçi yöneticilere gereksinim vardır. Personel yönetimi, kurumsal kültür, yönetim kalitesi ve gerek ve yeter malzemenin uyumlu bir birlikteliği ile verimli olabilir (Ball,1997:134).

Yönetici konumunda olan kimselerin, ortaya çıkan toplumsal ve kültürel gereksinimleri, teknolojik yeniliklerle uyumlulaştırarak, personele anlaşılabilir iş kalıpları sunabilmeleri gerekir. Yalnızca, personel alımı, personel maaşı ve

kadro sorunlarıyla ilgilenmek, personelden gerekli verimi almak için yeterli olmamaktadır. Bu anlayış, bütün hizmetlerin kaynağı ve amacı durumunda olan yurttaşa gerekli ve yeterli hizmeti sağlamayı başarabilecek bir anlayış olmaktan çok uzaktır. Özellikle kamu yönetimindeki, tekdüze ve rutin hizmetlerin yerine getirilmesi anlayışı, yerini yenilikçi bir yönetim anlayışına bırakmalı ve personelin de bu anlayışa göre seçilmesi ve hizmet içi eğitim süreçlerinden geçirilerek istenen düzeyin yakalanması zorunludur. Yoksa, yeni çağın yeni yurttaşlarının gereksinimlerini karşılamak imkânsız hale gelecektir.

Etkin bir personel yönetimi, personel seçiminden başlar. Politik kaygılardan uzak, objektif kriterlere göre ve uzman kimselerce seçilen personel, kurumun verimliliğini artırmada ilk adım olacaktır. Bugün, belediyelerde çekilen kalifiye eleman sıkıntısı herkesin gözü önündedir. Ancak, eleman seçiminin objektif ve bilimsel kriterlere göre yapılmaması sorunu büyümektedir. Çalıştırılacak personelin özellikleri önceden ayrıntılı olarak belirlenmeli, kurumsal ihtiyaçları karşılayıp karşılamayacağı önemle dikkate alınmalıdır. Bu çalışmaya, kurum stratejisinin işlevselliğini etkileyen önemli bir çalışma gözüyle bakılmalıdır. Söz konusu olan, doğru kişinin doğru kadro için seçilmesidir (Ball, 1997:135).

Personel seçiminde, alınacak kadroya çok sayıda personelin başvurusu çok önemlidir. Ancak bu şekilde alternatifler arasında doğru personelin seçimi daha kolay olur. Bu konuda kamu kesiminin önemli bir dezavantajı vardır. Kamu kesimindeki ücretlerin düşük olması, nitelikli personelin özel sektöre kaymasına ve daha çok beklenen özellikleri taşımayan personelin kamusal görevlere getirilmesine neden olmaktadır. Finansal faktörler ve örgüt iklimi nitelikli personelin seçiminde birincil rol oynarlar. Bu yüzden, işe alınacak personelin beklentilerini karşılayabilecek bir ücret rejimi de gerekli olmaktadır. Bu konu, yalnızca belediyeleri ilgilendiren bir konu değil, gerçekte tüm kamu yönetimini ilgilendiren bir konudur.

2. Personel Geliştirme

Personel seçimi ve işe alma kadar, mevcut personelin değerlendirilmesi ve kendini yenilemesini sağlamakta, personelden beklenen verimin alınmasında vazgeçilmez bir koşuldur. Personelin geliştirilmesi ve yeni koşullara uygun bilgi ve becerilerle donatılması ihmal edilecek bir konu değildir. Personel işe alındıktan sonra, mevcut bilgi ve becerilerine göre sınıflandırılmalı ve kurumun amaçları doğrultusunda şimdi ve gelecekte nasıl yararlanılacağı üzerinde durulmalıdır. Bu çalışma, hizmetlerin görülmesinde her zaman pratik bir yarar sağlayacaktır. Eğer nicelik ve nitelik olarak, personelin yapacağı iş ölçülebili-

yorsa, yöneticiler sözle, belgeyle ya da finansal araçlarla personeli ödüllendirmeli ve motive etmelidirler.

Personel geliştirmede çeşitli yöntem ve araçlardan bazıları şunlardır (Ball, 1997:138):

Öncelikle personeli seçecek komisyonun sağlıklı belirlenmesi gerekir. Daha önceden belirlenen kurallara göre personelin seçimine özen gösterilmeli ve beklenen başarılarla uygun olup olmadığı iyi ölçülmelidir. Amir durumunda olanların personele karşı sürekli motive edici davranmaları ve konuşmaları, düzenli olarak personel temsilcileriyle görüşmeleri ve personelle ilgili, özellikle motivasyonla ilgili veri toplama ilk aşamada dikkate alınması gereken konulardır.

Personelin ekonomi bilgisi, sorun çözme ve anlatma yeteneği, kendine yeter ve karar verebilir durumda olması, birlikte çalışma ve esneklik yeteneği, yönetimin bir hizmet işletmesi olduğunu anlama ve sorumluluk bilinci gibi konular, personel seçiminde mutlaka dikkate alınması gereken konulardır (KGSt, 1999:32).

Asıl görevlerin yanında, yeniliklere ve yan görevlere yönelik eğitim çabalarına ağırlık verilmesi gerekir. Personelin, farklı görevleri başarıyla yapabilecek bir yaklaşım sergilenmelidir. Bilgi teknolojileri kullanma konusunda, her personelin eğitilmesi ve koordinasyona yönelik eğitimin verilmesi de, personel politikasının bir parçasıdır.

Personelin eğitimi konusunda, kurumun imkânları çerçevesinde, kurum dışı eğitim olanakları, başka görevler için yeni bir eğitim süreci, olabildiği ölçüde başka ülkelerle karşılaştırma ve yerinde eğitim, daireler arasında personel değişimi ve eğitim izni gibi araçlardan yararlanılabilir.

Görevde yükselme konularında yatay ve dikey geçişler belirlenmeli ve personel bu konularda bilgilendirilmelidir. Değişik projeler üreterek, personelin bu projelerde çalışması sağlanmalıdır. Personelin yöneticilik konusunda eğitilmesi ve değişik kursların düzenlenmesi, personeli motive etmede tamamlayıcı bir işlev görecektir. Personeli temsil edecek kimselerin iyi seçilmesi sağlıklı bir iletişimin sağlanmasına yarayacaktır. Kurumun aksayan yönlerini aktarabilecek özgüvenin personele kazandırılması, personelin kurumla bütünleşmesini sağlayacaktır. Bu da, yönetimin daha verimli etkinliklerde bulunması sonucunu doğuracaktır.

Bütün bu yöntemlerin ve uygulamaların şeffaf olması ve herkesin bilgisi dahilinde gerçekleşmesi, başarılı bir personel politikası için oldukça gereklidir.

3. Yeni Yönetim Modeli ve Personel Yönetimi

Yeni yönetim modelinin çıkış noktası, kamu hizmeti gören kurum ve kuruluşları da birer “işletme” gibi ele almaktır. Ancak, özel işletmelerden farklı olarak bu işletmeler ‘hizmet’ işletmesidirler. Dolayısıyla personel yönetimi de, bu yaklaşım tarafından bir süreç olarak ele alınır. Basmakalıp ve değişmez kuralları yoktur.

Süreç olarak personel yönetimi şu aşamalardan oluşmaktadır (KGSt, 1999: 16-17):

Amaç belirleme, personelden başarı ve yeteneklerine göre beklentiler, mevcut personelin değerlendirilmesi (personel iletişimi, takım çalışması, personel anketleri v.b.), personelin uyacağı ilkelerin belirlenmesi (planlama aşaması, süreklilik gösteren konular, gelişime yönelik konular olmak üzere), belirlenen ilkelerin, finans, örgüt ve bilgi yönetimi konularıyla bir bütün olarak planlanması, insan kaynaklarının, malzeme, örgüt ve finans konularıyla birlikte örgütlenmesi, belirlenen hedef ilkelerinin uygulanması ve elde edilen sonuçların çözümlenmesi ve değerlendirilmesi.

Yeni yönetim modeli, personel yönetiminin başarı faktörlerini birkaç noktada toplamaktadır:

- **Müşteri odaklılık:** Bu kavram Toplam Kalite Yönetimi kavramıyla özdeşleşmiştir. Yönetimin bütün etkinlikleri halkın gereksinimine göre düzenlenir ve yasalar tarafından görev olarak verilir. Halk, yönetsel eylem ve işlemler için hem kaynak, hem de bu eylem ve işlemlerin hedefidir. Müşteri kavramının ilk elde garip karşılanması doğaldır. Çünkü, özel işletmelere özgü bir kavramdır. Ancak, kamu kurumlarını da hizmet işletmesi olarak düşündüğümüzde, bu kavramı kamu yönetimi için de kullanmanın bir sakıncası olmadığı açıktır. En azından, yurttaşa hızlı, etkin ve güler yüzlü bir kamu hizmeti sunmanın psikolojik bir temelini oluşturması bakımından da kavrama sıcak bakılabilir.

- **Bireysel değerlendirme:** Her personeli yapılan toplam işlerle değil, tek personelin yaptığı işlerle değerlendirme, motivasyon açısından önemli bir rol oynar. Personelin bireysel gereksinimleri ve çıkarları dikkate alındığında, personelin verimliliği için gerekli motivasyon sağlanır.

- **Esneklik:** Yönetimin sürekli değişmesi, personelin de bu değişime uyum gösterebilecek değişimi göstermesine bağlıdır. Yönetim, daha verimli ve daha etkin olmayı birincil amaç haline getirdiğinde personel de kendisini yenilemek durumunda kalacaktır. Çalışma kalıpları, çalışma zamanları, motivasyon sistemi

ve anahtar kadroların temsili gibi konularda gösterilecek esneklik, değişimin getirisini artıracaktır.

- **Bütüncül yaklaşım:** Personel yönetimine, tek başına değişimin aracı olarak bakmak yanlış olacaktır. Personel yönetimi yönetim süreçlerini ilgilendiren bütün alanlarla birlikte ele alınmak zorundadır.

- **Profesyonellik:** Yönetim sürecinin bir parçası olarak, personel yönetimi stratejik düşünme ve davranma, anahtar roller için uzmanlaşma, bilgi tabanlı yönetimden bağımsız düşünülmemelidir. Bütün bu noktalar göz önünde bulundurularak, profesyonel bir yaklaşım kurumsal bir strateji olarak yerleşmiş olmalıdır.

4. Yönetimin Değişmesi ve Personel Üzerine Etkileri

Yönetimin yeni bir anlayışla, kendi içinde olabildiği ölçüde yetkileri alt kademelere aktarması ve sorumluluk vermesi, personelin daha fazla bilgilmesine ve sorumluluk duymasına neden olacaktır. Bu değişim aynı zamanda, personelin gelişimi, yan uzmanlıklar edinmesi, amaçlara ulaşma, maddi ve manevi başarı gibi konularda oldukça pozitif sonuçlar doğuracaktır (KGSt, 1999:57).

Hizmet ve kaynak sorumluluğunun aktarılması, personelin kapsamlı bir sorumluluk anlayışıyla işine motive olmasını sağlayacaktır. Hatta, sözleşme yönetimiyle yıllık görev dağıtımı yapılarak, yıl sonunda maliyet, fayda ve başarı kontrolü yapılabilir. Kaynak sorumluluğunun da olabildiğince alt kademelere dağıtılması ve bunun sözleşmelerle belirlenmesi, başarıyı artıracaktır.

Takım çalışması, proje grupları oluşturulması gibi yeni örgütsel yapılanmalar, çalışma gruplarındaki rekabeti ve iş verimliliğini önemli ölçüde olumlu etkileyecektir. Çalışanların sürekli kendini yenilemesi ve kontrol etmesi de bu yolla sağlanmış olacaktır.

Bu noktalar göz önüne alındığında, personelle ilgili olarak birçok şeyin değişmesi gerektiği görülecektir. Personel planlaması, personel alımı, personel geliştirme, yine bu personele uygun yeni örgüt yapıları oluşturulması, personel maliyetleri yönetimi ve sosyal kaygıları gözetken bir emeklilik anlayışı birlikte ve bir strateji çerçevesinde düşünülmesi gereken konulardır.

Yönetimin yeniden yapılandırılmasında, personelin düşünceleri, tecrübeleri ve çeşitli katkıları gözönünde bulundurulmalıdır. Personelin dikkate alınmadığı bir değişim olumlu sonuçlar vermekten uzaktır. Değişimin başarılı olması, personelin değişimi benimsemesine bağlıdır. Personelin değişimi bir zorunluluk olarak görmesi, reformun başarısı olacaktır.

SONUÇ

Yeni Yönetim Modeli ve Toplam Kalite Yönetimi, kamu ve özel yönetimlerin yeniden yapılanmalarında önemli vizyonlar sunmaktadırlar. Bu modellerin temelinde, yurttaşı bütün hizmetlerin odağı olarak görmek vardır. Toplam Kalite yönetiminde bu durum “tulsımlı üçgen” olarak formüle edilmektedir (Simon, 1996: 79) : Önce müşteri / yurttaş, önce kalite ve önce hizmet.

Bu hedefin gerçekleşmesi, herşeyden önce insan kaynakları sisteminin sağlıklı işlemesine bağlıdır. Kamu kurum ve kuruluşları, öncelikle yerel yönetimler, kalite ve nitelik olarak personel durumunu sürekli izlemek, değişen koşullara göre hazırlamak zorundadırlar. Personel harcamalarının, belediye harcamalarında bütün harcamalardan önce geldiği hatırlanacak olursa, konunun üzerinde ne kadar dikkatli olunması gerektiği daha kolay kavranacaktır. Eğer, personel politikası istihdam oluşturmak ve bir kadroda üç bazen altı kişi istihdam etmek biçiminde oluşturulmaz, personel gereksinimi akılcı ve tarafsız bir biçimde oluşturulur, nitelikli personel sağlamaya yönelik adımlar atılır ve hizmet içi eğitim ve geliştirme programlarıyla personel potansiyeli değerlendirilirse, personelden beklenen verim alınır ve kaynak israfı da önemli ölçüde önlenmiş olur.

Çağdaş ülkelerde, akraba, yandaş ve çevrenin kayırılması amacıyla kadro oluşturmak değil, bir hizmet işletmesi anlayışıyla, rekabet koşullarında yerel yönetimcilik yapılmaktadır. Hatta, ülkemiz için garip gelebilir, yerel yönetimler arasında bölgesel ve küresel yarışmalar düzenlenmektedir. Yerel yönetimlerin, kentsel yaşamı kolaylaştırıcı yenilikleri, kamusal gönenç projeleri ve yerel yönetim alanında yapmış oldukları özgün girişimler değerlendirilmekte ve ödüllendirilmektedir.

Elbette, merkezi yönetimden kaynaklanan, yetki, finans, partizanlık gibi sorunların, belediyeleri her konuda olduğu gibi personel konusunda da rahatsız etmektedir. Ancak, sorunlar hiçbir zaman tek taraflı değildir. Bazı belediyeleri hariç tutarsak, belediyelerimizde, kaynak oluşturma, halka yakın hizmet, şeffaflık, personel geliştirme ve yenilikleri izleme gibi özellikler görmemekteyiz. Belediyeler, uzun dönemli politikalar üretip başarılı olmak istiyorlarsa, yeniden yapılanmayı tek amaç haline getirecek ve buna uygun insan kaynakları yönetimini de oluşturmak zorunda kalacaklardır. Aksi durumda, belediyelerin gözlerini sürekli Ankara'ya dikmeleri ve imdat beklemeleri, yerel yönetimlerde beklenen gelişmeyi hiçbir zaman ortaya çıkarmayacaktır. Her alanda olduğu gibi, yerel yönetimler klasik yönetim anlayışıyla, yasaların kendilerine verdiği

görevleri yapabildikleri ölçüde sürdürmek anlayışından uzaklaşıp, üretici ve yenilikçi bir kimlikle, hem yurttaşla yakın, hem de birinci sınıf hizmet üretme arayışı içinde olmak zorundadırlar.

KAYNAKÇA

- Ball, Robert (1997), **Die innovative Behörde**, VOP, Gabler, Wiesbaden.
- Başsoy, Ahmet (1999), 'Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Arayışlarını Güçleştiren Nedenler', **Kamu yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, TODAİE Yayını, Ankara.
- Dönmez, Mustafa (1999), **Belediye Yönetimi**, Belediye Dergisi Yayını, Ankara.
- Erdumlu, Güngör (1993), **Büyükşehir Belediyeleri Araştırması**, DPT Yayını, Ankara.
- Geray, Cevat / Hamamcı, Can (1994), **Belediyecilik Eğitimi**, Konrad Adenauer Vakfı ve Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman, <http://www.yerelnet.org.tr/yyaem/acilisbildirisi.htm>, (12.02.2001).
- Keleş, Ruşen (1994), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul.
- KGSt Bericht (1999), **Personalführung**, Bericht, Köln, Nr. 3/1999.
- KGSt (1999), **Organisationsmanagement**, Köln.
- Konrad Adenauer Vakfı ve Türk Belediyecilik Derneği (1999), **Belediyelerin Gelir Kaynakları**, Ankara Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, DPT Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara-1994.
- Simon, Walter (1996), **Die Qualitaet der Qualitaet**, Gabal Verlag, Offenbach.
- Uğurlu, M. Fatih (1995), **Belediyelerin Yeniden Yapılanmaları İle İlgili Çözüm Önerileri**, DPT Yayını Ankara.

DEVLET MEMURLARININ İZİN HAKLARI

Mustafa DÖNMEZ¹

Devlet memurlarının yasalarla tanınmış bir takım özlük ve sosyal hakları vardır. Bunlar arasında izin hakları önemli bir yer tutmaktadır.

Devlet memurlarının izin hakları, Devlet Memurları Yasası'nın X. Bölümünde ve diğer ilgili mevzuatta düzenlenmiştir.

Konu ile ilgili olarak 657 sayılı Yasa'nın 23 üncü maddesinde, *"Devlet memurları, bu kanunda gösterilen süre ve şartlarla izin haklarına sahiptirler."* denilerek, memurların izin haklarının olduğu belirtilmiştir.

Bir kimseye emri altında çalıştığı yerce verilen, Anayasa ve kanunlarla güvence altına alınmış olan tatil ya da dinlenmeler **"izin"** olarak tanımlanmaktadır.

1982 Anayasası'nın 50 nci maddesinin 3 ve 4 üncü fıkralarında *"...dinlenmek çalışanların hakkıdır. Ücretli hafta ve bayram tatili ile ücretli yıllık izin hakları ve şartları kanunla düzenlenir."* denilerek çalışanlara izin verilmesi Anayasa ile güvence altına alınmıştır.

Anayasa ile memurlarımıza tanınan izin hakları; öğle tatili, cumartesi, pazar ve bayram tatilleri dışında, 657 sayılı Yasa'nın 102 ila 108 inci maddesi arasında:

- Yıllık izin,
 - Mazeret İzni,
 - Hastalık izni,
 - Aylıksız izin,
- şeklinde düzenlenmiştir.

Bu yazıda Devlet memurlarının izin hakları çeşitli yönleriyle ele alınıp, incelenecektir.

¹ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Şube Müdürü.

I. YILLIK İZİN

A. Yasal Durum

Yıllık izin, Devlet Memurları Yasası'nın değişik 102 nci maddesinde belirlenmiştir. Buna göre; *“Devlet memurlarının yıllık izin süresi, hizmeti 1 yıldan 10 yıla kadar olanlar (on yıl dahil) için 20 gün, hizmeti on yıldan fazla olanlar için 30 gündür. Zorunlu hallerde bu sürelerle gidiş ve dönüş için en çok ikişer gün eklenebilir”* denilmektedir.

Adı geçen madde hükmünden şu sonuçlar çıkarılabilir:

1. Hizmeti 1 yıldan 10 yıla kadar (on yıl dahil) olanlara 20 gün, 10 yıldan fazla olanlara ise 30 gün yıllık izin verilir.

Bu maddede geçen yıllık izin süresinin hesaplanmasına esas *“hizmet”* kavramına açıklık getirilmemiş olması nedeniyle, yıllık izinlerin kullanılmasında duraksamalara düşülmüş, konuya açıklık getirmek amacıyla Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan tebliğler de birbirinden farklı düzenlemeler içermiş ve uygulamada istikrar sağlanamamıştır.

Nihayet, konu ile ilgili olarak Maliye Bakanlığınca 6.6.2002 tarih ve 24777 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 154 seri nolu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde;

*“...17.8.1995 tarih ve 22377 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 140 Seri No’lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinin (A) bölümünün ikinci paragrafında; maddede geçen **hizmet** deyiminden, hangi statüde olursa olsun sadece kamu kurumlarında geçmiş hizmet süreleri toplamının anlaşılması gerektiği yönünde açıklama yapılmaktadır.*

Belirtilen açıklamalar doğrultusunda tesis edilen idari işleme muhatap Avukatlık Hizmetleri Sınıfında görev yapan bir kısım personel tarafından açılan dava sonucunda; Danıştay Onikinci Dairesince verilen 26.11.1998 tarihli ve E.1995/11088, K.1998/2881 sayılı Kararda, davacının memuriyete girmeden önce serbest avukatlıkta geçen ve 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesi uyarınca memuriyette geçmiş gibi sayılarak derece yükselmesi ve kademe ilerlemesinde (intibakında) değerlendirilen hizmet sürelerinin, yıllık izin süresinin hesabında değerlendirilmesi gerektiğine hükmedilerek, 140 Seri No’lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinin (A) bölümünün ikinci paragrafı iptal edilmiş, davalı idarelerin temyiz talepleri üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu’nun 9.11.2001 tarihli ve E.1999/938, K.2001/767 sayılı Kararıyla da anılan iptal kararı onanmış bulunmaktadır.

Bu itibarla, uygulama birliğinin sağlanması, ihtilafların kısa sürede çözümü-
lenmesi ve gereksiz yargılama gideri ödenmemesi bakımından;

- Yıllık izin sürelerinin hesabında, hangi statüde olursa olsun kamu kurum
ve kuruluşlarında geçen hizmet süreleri ile kamu kurum ve kuruluşlarında
geçmese dahi Devlet memurlarının kazanılmış hak aylıklarında değerlendirilen
hizmet sürelerinin dikkate alınması,

- Bakanlığımızca daha önce bu Tebliğe aykırı olarak verilen görüşlerin
dikkate alınmaması gerekmektedir.

Tebliğ olunur.” denilerek, sorun açıklığa kavuşturulmuştur.

Buna göre, yıllık izinlerin hesaplanmasına esas hizmet sürelerinin tespiti-
tinde, ***“Hangi statüde olursa olsun kamu kurum ve kuruluşlarında geçen
hizmet süreleri ile kamu kurum ve kuruluşlarında geçmese dahi Devlet
memurlarının kazanılmış hak aylıklarında değerlendirilen hizmet süreleri”***
ölçü olarak kabul edilecektir.

Bu durumda, 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler”
başlığı altında yer alan (C) bendi uyarınca, memuriyette geçmiş sayılarak
kademe ilerlemesinde ve derece yükselmesinde değerlendirilen süreler, yıllık
izin süresinin hesaplanmasında da dikkate alınacaktır.

Şu halde;

- Teknik Hizmetler Sınıfına girenlerin, memurluğa girmeden önce
serbest olarak geçen hizmetleri,
- Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfına girenlerden,
memurluğa girmeden önce mesleklerini serbest olarak yapanların hizmetleri,
- Avukatlık Hizmetleri Sınıfına girenlerin, memuriyete girmeden önce
serbest avukatlıkla geçen süreleri,
- Basın Kartları Yönetmeliğine göre, basın kartına sahip gazetecilerin
memurluğa girmeden önceki meslekleriyle ilgili hizmetleri,
- Özel okullarda öğretmenlik veya yöneticilik yaptıktan sonra Milli
Eğitim Bakanlığı emrinde memuriyete girenlerin hizmetleri,
- 657 sayılı Kanun’un 4 üncü maddesine göre sözleşme ile istihdam
edilenlerin memuriyete geçirilmeleri durumunda, sözleşme ile geçirdikleri sü-
reler,

belli esaslarda memuriyette geçmiş sayılarak değerlendirilecektir.

Örnek 1 - Bir kamu kurumunda 8 yıl hizmeti olan bir memur, özel sektörde geçirdiği 2 yıl özel sigortalı (intibakta değerlendirilmeyen) hizmet süresinin de dikkate alınarak toplam 10 yıl hizmet yaptığı gerekçesiyle 30 günlük izin değil, 8 yıl hizmet süresinin karşılığı olan 20 günlük izin hakkını elde etmiş olacaktır. Ancak, 2 yıllık sigortalı hizmeti emeklilikte dikkate alınarak toplam hizmet süresine ilave edilecektir. Şayet bu iki yıllık sigortalı hizmet süresi kamu kurumlarında geçirilmiş ise bu memur 10 yıllık hizmetin karşılığı olan 30 günlük izin hakkı elde edecektir.

Örnek 2 - 6 yıl süreyle avukatlık yaparak mesleğini serbest olarak icra ettikten sonra Avukatlık Hizmetleri Sınıfında bir göreve atanan bir kişinin, serbest olarak çalıştığı 6 yıllık sürenin 3/4'ü yani 4,5 yılı memuriyette geçmiş sayılarak her yılı bir kademe ilerlemesine ve her üç yılı bir derece yükselmesine esas olacak şekilde değerlendirilecek ve yıllık izin süresinin hesaplanmasında da göz önünde bulundurulacaktır.

Burada dikkat edilmesi gereken husus; değerlendirmeye alınacak hizmet süresinden özel sektörde geçen sürenin 12 yılı ve yapılacak intibak sonucunda ilgililerin girecekleri derecelerin öğrenim durumlarına göre yükselebilecekleri derecenin son kademe aylığını geçemeyeceğidir. Belirtilen kurallar gözönünde bulundurulmak suretiyle memuriyette geçmiş sayılarak değerlendirilen süreler, yukarıda belirtildiği gibi yıllık izin süresinin hesaplanmasında da dikkate alınacaktır.

Bu cümleden olarak; 657 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin “Ortak Hükümler” başlığı altında yer alan (C) bendi kapsamına giren hizmet süreleri hariç olmak üzere kamu kurum ve kuruluşları dışında, özel sektörde işçi statüsünde geçirilen sürelerin yıllık izin süresinin hesaplanmasında dikkate alınması mümkün bulunmamaktadır.

2. Yıllık iznini ikamet ettiği belediye veya köy sınırı dışında başka bir yerde geçirmek isteyen memura zorunlu hallerde yetkili amirin uygun bulması halinde gidiş ve dönüş için ikişer gün olmak üzere yıllık izinle birlikte **en fazla 4 gün** (daha az verilebilir ya da hiç verilmeyebilir) yol izni verilebilir.

3. Yasa hükmüne göre, bir memurun yıllık izin hakkını elde edebilmek için en az bir yıl çalışmış olması gerekmektedir. Diğer bir deyişle, **bir yıllık hizmet süresini doldurmayan** aday memurlara yıllık izin verilemez. Uygulamada, bazı kurumların aday memurlara asaletlerinin onaylanmadığını gerekçe göstererek yıllık izin kullandırmadıkları görülmektedir. Oysa, Yasa hükmünde, memurların asaletlerinin onaylanmasından değil, 1 yıllık hizmet süresinin tamamlanmasından söz edildiğinden, aday memurların da yıllık izinden yararlanmaları gerektiği açıktır.

B. Yıllık İzinlerin Kullanılışı

Yıllık izinlerin kullanılmasına ilişkin temel esaslar 657 sayılı Yasa'nın 562 sayılı KHK ile değişik 103 üncü maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu madde, *"Yıllık izinler, amirin uygun bulacağı zamanlarda toptan veya ihtiyaca göre kısım kısım kullanılabilir. Birbirini izleyen iki yılın izni birarada verilebilir. Cari yıl ile bir önceki yıl hariç önceki yıllara ait kullanılmayan izin hakları düşer.*

Öğretmenler yaz tatillerinde izinli sayılırlar. Bunlara hastalık ve diğer mazeret izinleri dışında, ayrıca yıllık izin verilmez.

Hizmetleri sırasında radyoaktif ışınlarla çalışan personele, her yıllık izinlerine ilaveten bir aylık sağlık izni verilir." hükmünü taşımaktadır.

Madde hükmünde, yıllık izinlerin ne şekilde kullanılacağı ve amirlerin izin kullanımındaki yetkisi net bir biçimde açıklanmıştır. Ayrıca, 657 sayılı Yasa'nın bu hükümlerine dayanılarak Maliye Bakanlığınca yayımlanan (140) seri no'lu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde, yıllık izinlerin kullanılmasına ilişkin hususlarda daha ayrıntılı açıklamalar yapılmıştır. Buna göre;

1. Yıllık izinlerin tamamının veya bir kısmının ait olduğu yıl içinde kullanılmaması durumunda kullanılmayan yıllık izin, bir sonraki yılın izni ile birlikte toptan veya kısım kısım kullanılabilir.

2. Devlet memurlarınca kullanılmayan izinlerin müteakip yılda kullanılabilmesi için memur tarafından dilekçe verilmesine veya kurum tarafından onay alınmasına gerek bulunmamaktadır. Yani 2002 yılında yıllık iznini kullanamayan bir memur 2003 yılı için herhangi bir işleme gerek kalmadan kullanabilir.

3. Bir önceki yıldan devreden izin ile cari yıl (içinde bulunulan yıl) izni toplamının kısmen veya tamamen kullanılmaması halinde, sadece cari yıl iznine tekabül eden kısmının bir sonraki yılda kullanılması mümkün bulunmaktadır. Bu şekilde yıl içinde kullanılan izinler öncelikle bir önceki yıldan devreden izin sürelerinden mahsup edilecektir.

Örnek: 10 yıldan fazla hizmeti olan bir memur 2001 yılında kullanmadığı 15 gün, 2002 yılına ilişkin 30 gün olmak üzere toplam 45 gün olan 2001-2002 yılları izninin 20 gününü 2002 yılı içinde kullanmış, ancak kalan 25 gününü kullanamamış ise kullanmadığı izin 2002 yılına ait olduğundan, kalan 25 günlük izni 2003 yılında kullanabilir.

Ancak, bu memur 45 gün olan 2001-2002 yılları izninin, 10 gününü kullanıp 35 gününü kullanamaması halinde, 2001 yılına ait 5 günlük izin 2003 yılına devredemeyecek; 2003 yılına sadece 2002 yılına ait 30 günlük izin devredecek ve bu memur 2003 yılında 60 gün izin kullanabilecektir.

4. Memurlar tarafından alınan cari yıla ait yıllık izin bir sonraki yıla taşması halinde, taşan kısım, izin alındığı yıla ait olacağından bu kısım için yeni yıl izninden mahsup yapılmayacaktır.

Örnek 1: 10 yıldan az hizmeti olan bir memurun 2002 yılına ait 20 günlük iznini 20.12.2002 tarihinden itibaren kullanması halinde, 2003 yılına taşan 8 günlük izni 2003 yılı izninden mahsup edilmeyecektir.

Örnek 2: 30 gün izni olan bir memurun, 15.12.2002 tarihinden itibaren 25 gün izin alması halinde, 9.1.2003 tarihine kadar kullandığı 25 günlük izninin tamamı 2002 yılının izni sayılacaktır. 2002 yılından kullanamadığı 5 günlük iznini ise 2003 yılı içinde kullanabilecektir.

5. Bir önceki yıldan devreden izin süresinin, mutlaka devrettiği yıl içinde kullanılması gerekmektedir. Bu şekilde devreden ve kullanılmayan izin süresi müteakip yıla devredilemeyecektir.

Örneğin; 10 yıldan fazla hizmeti olan bir memur, 2001 yılından devreden 15 günlük izni devrettiği 2002 yılına ait yıllık izni ile birlikte toplam 45 günlük iznini 20.12.2002 yılından itibaren kullanmak istemesi halinde 2002 yılı içinde 2001 yılına ait sadece 12 gün izin kullanabileceğinden ve 2001 yılı izni hiçbir şekilde 2003 yılına devredemeyeceğinden, bu memura en fazla 42 gün izin verilecektir. 2001 yılına ait kullanılmayan 3 günlük izin hakkı düşmüş olacaktır.

6. Bir memur 2001 yılı için hakkettiği yıllık izinleri 2001 yılı içinde kullanamamışsa, 2002 yılı içinde kullanabilir. Aksi takdirde 2001 yılına ait izinleri kullanma hakkı ortadan kalkacaktır.

C. Yıllık İzinlerin Kullanılması Sırasında Hastalık Dolayısıyla Alınan Raporlar

Yönetmeliğin 6 ncı maddesine göre, yıllık izinlerini kullanırken hastalanan memurlar hastalık izinlerini ve kullanmakta oldukları yıllık izinlerinin kalan kısmını bulundukları yerde geçirerek görevlerine başlarlar.

Ancak, bu konuda uygulamada bazı farklılıklar ve tereddütler ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, Maliye Bakanlığı'nca yayınlanan 140 nolu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde konuya şöyle açıklık getirilmiştir.

Yıllık iznini kullanmakta iken hastalığı nedeniyle rapor alan bir memurun, rapor tarihinden itibaren yıllık izni kesintiye uğrayacağından, bu tarihten sonra raporda yazılı tedavi ve istirahat süresiyle ilgili hastalık izni işlemeye başlayacaktır. Bu durumda, yıllık iznini kullanmakta olan memurların hastalıklarından dolayı verilen hastalık izninin, yıllık izin içine dahil edilmemesi gerekmektedir.

Bu durumu aşağıdaki üç olasılığı gözönünde bulundurarak açıklamaya çalışalım:

1. Yıllık iznini kullanmakta iken hastalanarak rapor alan bir memurun hastalık izninin, yani raporunun bitiş tarihi yıllık izninin bitiş tarihinden sonraki bir tarihe rastlaması halinde, memurun kullandığı yıllık iznini kullanmaya devam etmesizin raporunun bitiş tarihini müteakip göreve başlaması gerekmektedir. Geriye kalan yıllık izni, izin vermeye yetkili amirlerin uygun göreceği bir tarihte kullanabilecektir.

Bunu bir örnekle açıklamaya çalışalım: 20.10.2002 tarihinde 10 gün yıllık izin alan ve 30.10.2002 tarihinde göreve başlaması gereken memurun, 25.10.2002 tarihinde 10 gün rapor alması halinde, raporun bitimini izleyen 5.11.2002 tarihinde göreve başlaması gerekmektedir. Ancak bu memur, alınan yıllık izinden rapor nedeniyle kullanamadığı 5 günlük iznini ise amirin uygun göreceği bir tarihte kullanabilecektir.

Hastalık izinleri, kullanmakta oldukları yıllık izin süresinden fazla olan memurlar ise, hastalık izninin bitiminde göreve dönerler. 15 gün izinli iken 10 uncu günden itibaren 20 gün hastalık izni alan memur bu 20 günün sonunda görevine dönecek, yani toplam 30 gün yasal izin kullanabilecektir.

2. Hastalık izninin yani raporun, kullanılmakta olan yıllık iznin bitiş tarihinden önce sona ermesi halinde, ilgili memurun yıllık izninden geri kalan kısmını, yetkili amirden yeniden izin almaksızın izin süresinin bitiş tarihine kadar kullanabilecektir.

Bir örnekle açıklamaya çalışalım: 10.10.2002 tarihinde 16 gün yıllık izin alan ve 26.10.2002 tarihinde göreve başlaması gereken memurun, 13.10.2002 tarihinde 7 gün rapor alması halinde, raporun bitiş tarihi olan 19.10.2002 tarihinden sonra geri kalan 6 günlük iznini kullanmaya devam edecek ve izninin bitiş tarihini müteakiben (26.10.2002) göreve başlayacaktır. Rapor nedeniyle kullanamadığı 7 günlük izin ise, ilgilinin isteği halinde amirin uygun göreceği bir tarihte kullandırılabilir.

3. Yıllık izinde iken, hastalık nedeniyle rapor alan bir memurun, hastalık izninin bitiş tarihinin, kullandığı yıllık iznin bitiş tarihi ile aynı tarihe rastlaması

halinde, hastalık izninin bitimini izleyen günde göreve başlaması gerekir. Ancak, hastalık izni süresi kadar yıllık iznine ilave izni, amirinin uygun göreceği bir zamanda kullanabilecektir.

Bir örnekle açıklamaya çalışalım: Bir memur 5.10.2002 tarihinden itibaren 15 günlük yıllık izne ayrılmış ve 15.10.2002 günü hastalanarak 5 gün hastalık raporu almıştır. Bu memur için yıllık izin süresi ile hastalık raporunun bitiş tarihi aynı güne tekabül ettiğinden 20.10.2002 günü işe başlamak zorundadır. Bu memur daha sonra amirinin uygun göreceği bir zamanda 5 günlük izin süresini kullanma imkânına sahip olacaktır.

II. MAZERET İZİNLERİ

Devlet Memurları Yasası, zorunlu nedenlere ve kabul edilebilir özürlerine dayanılarak yıllık izinlerine ek olarak belli sürelerde ayrı bir izin verilmesine olanak tanımıştır. Bu izinlere aşağıda yer verilecektir.

1. Mazeret izinleri, 657 sayılı Yasa'nın 104 üncü maddesinde ayrı ayrı belirlenmiştir. Buna göre; *“(A) Kadın memura doğum yapmasından önce 3 hafta ve doğum yaptığı tarihten itibaren 6 hafta müddetle izin verilir. Bu süreden sonra da 6 ay süre ile günde bir buçuk saat süt izni verilir.”* denilmektedir.

Görüldüğü üzere, Yasa'nın (A) fıkrası ile, kadın memurlara doğumdan önce 3, sonra 6 hafta süreyle izin verilmesi kabul edilmiştir.

Doğum iznine ayrılan kadın üç haftalık izin süresi içinde doğum yapamadığı takdirde bu kadına ikinci bir üç haftalık izin verilebilecek midir ? 657 sayılı Kanun'da bu yönde bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, üç hafta içinde doğum yapamayan bir memurun doğum tarihinin de çok yakın olduğunu kabul etmek gerekir. Bu durumda ise, kadın memurun çalışması sağlık açısından tehlike arzedeceğinden, resmi olarak doktor raporu ile¹ kanıtlanması halinde

ancak yeniden üç haftalık mazeret izni verilebilecektir. Yani, resmi doktor raporu olmadan ikinci kez üç haftalık mazeret izni verilmesine olanak bulunmamaktadır.

Ancak üç haftalık izin süresi içinde doğum yapamayan bu memura 104 üncü maddenin (D) fıkrasına göre 10 günlük mazeret izni de verilebilir. Çünkü, 104 üncü maddenin (A) fıkrası ile (D) fıkrası ayrı ayrı mazeret izinlerini düzenlemektedir.

¹ İbrahim Pınar, **Devlet Memurları Kanunu Şerhi ve İlgili Mevzuat**, Ankara 2001, s. 1032.

Bu açıklamalar ışığında, üç haftalık doğum için mazeret izni süresi bitmeden (örneğin 2 nci hafta sonunda) doğum yapan bu memurun bu izin hakkı doğum yaptıktan sonra sona erecektir. 104 üncü maddenin (A) fıkrasında belirtildiği üzere, *“Kadın memura ... doğum yaptığı tarihten itibaren 6 hafta müddetle izin verileceği”*nden, kadının doğum yapmasından itibaren (üç haftalık süresinin bitimini beklemeden) 6 haftalık izin süresi işlemeye başlayacaktır.

Ayrıca, söz konusu madde hükmü bir buçuk saat süt izni verileceğini amirdir. Bu nedenle, kadın memura, 6 haftalık izin süresinin bitiminden itibaren 6 ay süre ile memurun isteği doğrultusunda günde bir buçuk saat süt izni verilecektir. Bu süreyi nasıl kullanacağı konusunda açıklık yok ise de, kadın memurun amirlerinin de uygun görüşünü alarak kendisinin belirleyeceği kanısındayız.

2. 104 üncü maddenin (B) fıkrasında, *“Erkek memura, karısının doğum yapması sebebiyle isteği üzerine üç gün izin verilir.”* denilmektedir. Bu madde fıkrasından açıkça anlaşılabileceği üzere, erkek memurun eşinin doğum yapması ve erkek memurun istemesi halinde, amirin herhangi bir takdir hakkına gerek kalmaksızın üç gün mazeret izni verilecektir.

3. 104 üncü maddenin (C) fıkrasında, *“Memura isteği üzerine, kendisinin veya çocuğunun evlenmesi, annesinin, babasının, eşinin, kardeşinin ve çocuğunun ölümü halinde beş gün izin verilir.”* denilmektedir.

Bu fıkra da memurun isteği üzerine;

- Kendisinin evlenmesi halinde 5 gün,
- Çocuğunun evlenmesi halinde 5 gün,
- Annesinin, babasının, eşinin, çocuğunun veya kardeşinin ölümü halinde 5 gün,

mazeret izni verilir.

Yasa’da sayılan bu kişilerin dışındaki ölüm olayları için (örneğin kayın-valide, kayınpeder, dede, dayı vb) 104/C’ye göre izin verilmesi mümkün değildir.

4. 104 üncü maddenin (D) fıkrasında, *“Yukarıda belirtilen hallerden başka, merkezlerde atamaya yetkili amirler, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar ve yurt dışında diplomatik misyon şefleri tarafından dairesi amirinin muvafakatiyle, bir yıl içinde toptan veya parça parça olarak, mazeretleri sebebiyle memurlara 10 gün izin verilebilir.”*

Zaruret halinde on gün daha aynı usulle mazeret izni verilebilir. Bu takdirde ikinci defa aldığı bu izin yıllık izinden düşülür.

Bu fıkra hükmü öğretmenler için uygulanmaz.

Bu izin sırasında özlük haklarına dokunulmaz.” denilmektedir.

Bu fıkra hükmünden de anlaşılacağı gibi, Devlet memurlarına yukarıda saydığımız (A), (B) ve (C) fıkralarında belirtilen haller dışında ortaya çıkabilecek bir mazeret dolayısıyla kurumu tarafından 10 güne kadar mazeret izni verilebilir. Bu fıkroda diğer fıkralardan farklı olarak **mazeret izni verilir** yerine **mazeret izni verilebilir** denilerek, uygulamada amirlere takdir yetkisi tanınmıştır. Şayet amirler memurun mazeretini kabule değer görmezlerse mazeret izni vermeyebilirler. Çünkü, diğer fıkralarda mazeret izinleri memurlar için bir hak olduğu halde, (D) fıkrasına göre talep edilecek mazeretler bir hak değildir.²

(D) fıkrasının ikinci bendinde “...Zaruret halinde on gün daha aynı usulle mazeret izni verilebilir. Bu takdirde ikinci defa aldığı bu izin yıllık izninden düşülür” denilmektedir. Ancak, memur yıllık izinlerini kullanmışsa verilecek ikinci 10 günlük mazeret izni hangi yılın izninden düşülecektir ? Bu konuda kanunda açıklık bulunmamaktadır. Bu durumda ikinci 10 günlük mazeret izni gelecek yılın izninden indirilecektir. Burada amirin takdir yetkisi söz konusu olmayıp, ikinci 10 günlük mazeret izni verildiğinde mutlaka gelecek yılın izninden indirilecektir.

“D” fıkrası hükmü hiçbir şekilde öğretmenler için uygulanmaz.

Ayrıca, maddede asil ya da aday memur ayrımı yapılmadığından, 1 yıl hizmet süresini doldurmayan aday memurların da mazeret izni hakkından yararlanmaları söz konusudur.

Yukarıda sıralanan mazeret izinlerinin kullanımı sırasında özlük haklarına dokunulmayacağı açıkça yasada belirtilmiştir. Bu hükmün her ne kadar bu fıkra altında belirtilmişse de, bütün izinlerin kullanılması sırasında da olduğu kuşkusuzdur.

III. HASTALIK İZİNLERİ

Hastalık izinleri Devlet Memurları Yasası’nda, hastalık halinde alınacak raporlarla ilgili hususlar da “Memurların Hastalık Raporlarını Verecek Hekim ve Resmi Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik” te ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

² Pınar, a.k., s.1033.

A. Hastalık İzin Süreleri

Memurların hastalık izinleri 657 sayılı Yasa'nın 105 inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

“Memurlara hastalıkları halinde verilecek raporlarda gösterilecek lüzum üzerine aylık ve özlük haklarına dokunulmaksızın aşağıdaki esaslara göre izin verilir.

A- On yıla kadar (on yıl dahil) hizmeti olanlara altı aya kadar,

B- On yıldan fazla hizmeti olanlara on iki aya kadar,

C- Kanser, verem ve akıl hastalıkları gibi uzun süreli bir tedaviye ihtiyaç gösteren hastalığa yakalananlara on sekiz aya kadar izin verilir.

Memurların, hastalıkları sebebiyle yataklı tedavi kurumlarında yatarak gördükleri tedavi süreleri hastalık izinlerine ait sürelerin hesabında dikkate alınır.

İzin süresinin sonunda hastalıklarının devam ettiği resmi sağlık kurumlarının raporu ile tespit edilenlerin izinleri bir katına kadar uzatılır. Bu sürelerin sonunda da iyileşmeyen memurlar hakkında emeklilik hükümleri uygulanır. Bunlardan gerekli sağlık şartlarını yeniden kazandıkları resmi sağlık kurullarınca tespit edilenler tekrar görev almak istedikleri takdirde, eski derece ve niteliklere uygun görevlere öncelikle atanırlar.

Görevlerinden dolayı saldırıya uğrayan memurlar ile görevleri sırasında ve görevlerinden dolayı bir kazaya uğrayan veya meslek hastalığına tutulan memurlar, iyileşinceye kadar izinli sayılır.

Sihhi izin sürelerine esas hizmetin hesabında 87 nci maddede sayılan kurumlarda emekli keseneği veya sigorta primi ödenmek suretiyle geçen süreler ile askerlikte geçen süre dikkate alınır.” denilmektedir.

Söz konusu madde, hastalanan memurlardan hizmet süreleri itibariyle ne kadar hastalık izni verileceğini açıkça belirlemiştir. Burada hastalık nedeniyle tedavi kurumlarında yatarak gördükleri tedavi süreleri, hastalık iznine ait sürenin hesabında dikkate alınacağıdır. Yani iki ay hastanede yatarak tedavi gören bir memura 6 ay sağlık izni verildiği takdirde, bu izin süresi hastaneye yattığı tarihten itibaren başlayacaktır. Eğer bu izin süresinin sonunda hastalıklarının devam ettiği resmi sağlık kuruluşlarının raporu ile saptananların izinleri iki katına kadar uzatılır. Yani, 105 inci maddenin A fıkrasındaki 6 aylık süre 12 aya ; B fıkrasındaki süre 12 aylık süre 24 aya; C fıkrasındaki 18 aylık süre 36 aya çıkarılarak bu süre zarfında ilgili memur izinli sayılır.

657 sayılı Kanun'un 105 inci maddesinde açıkça belirtildiği üzere alabilecekleri iznin en fazlasını kullandıkları halde iyileşmeyen memurların görevleri ile ilişkileri kesilerek haklarında Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanacaktır. Bunlardan gerekli sağlık koşullarını yeniden kazandıkları resmi sağlık kuruluşlarınca saptananlar tekrar görev almak istedikleri takdirde eski sınıf ve derecelerine öncelikle atanırlar.

Bu arada belirtelim ki, 105 inci maddenin son fıkrasında sağlık izin süresine esas hizmetin hesabında sermayesinin tamamı veya yarıdan fazlası devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan kuruluşlarla, kanunla kurulan bankalarda emekli keseneği veya prim ödemek suretiyle geçen süreleri ve askerlik süresi hesaba katılacaktır.

Memurların hastalanmaları halinde yukarıda açıkladığımız usul ve esaslar dairesinde verilen hastalık izinleri memurların aylık ve özlük haklarında herhangi bir değişikliğe neden olmaz. Danıştay 5. Dairesinin 1970 tarih ve 5274 sayılı Kararı'na göre, bu süreler içerisinde ilgili memura aylıklarının ödenmesi gerekmektedir.

Ancak, Yan Ödeme Kararı'nın 5 inci maddesinin (G) fıkrasına göre sağlık kurulu raporu üzerine verilen hastalık izinleri ile kanser, verem ve akıl hastalıkları gibi uzun süreli bir tedaviye ihtiyaç gösteren hastalıklara yakalanmaların kullandıkları hastalık izinleri ve hastalıkları nedeniyle resmi yataklı tedavi kurumlarında yatarak gördükleri tedavi süreleri hariç olmak üzere bir takvim yılı içinde kullandıkları izin süreleri 7 günü aşması halinde aşan günlere isabet eden zam ve tazminatlar % 25 eksik ödenir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 107 nci maddesinde "Hastalık raporlarının hangi hallerde, hangi hekimler veya resmi sağlık kurulları tarafından verileceği ve süreleri ile bu konuya ilişkin diğer hususlar Sağlık, Maliye ve Dışişleri Bakanlıklarının mütealaları alınarak Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı'nca düzenlenecek bir yönetmelikle belirtilir." Denilmektedir. 657 sayılı Kanunun bu madde hükmüne dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından "Memurların Hastalık Raporlarını Verecek Hekim ve Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmelik" çıkarılmış ve 6.2.1981 tarih ve 17243 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Bu Yönetmeliğin "Maksat ve Şümul" başlıklı 1 inci maddesinde "Bu Yönetmelik; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 107 nci maddesine dayanılarak, aynı kanunun değişik 1 inci maddesinin birinci fıkrası kapsamına giren memurlara hastalık raporlarının hangi hallerde hangi hekimler veya

resmi sağlık kurulları tarafından verileceğini ve raporların süreleri ile konuya dair diğer hususları düzenlemek amacıyla hazırlanmıştır” denilerek, Yönetmeliğin kapsam ve içeriği açıkça ortaya konmuştur. Bu Yönetmelik, 657 sayılı Kanunun 1 inci maddesinin 1 inci fıkrasında belirtilen aşığıdaki kurumlarda çalışan memur personel için uygulanmaktadır:

- Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar,
- İl özel idareleri,
- Belediyeler,
- İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar,
- Kanunlarla kurulan fonlar, kefalet sandıkları veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlükleri.

Yukarıda belirttiğimiz kurumlarda çalışan memurların hastalanması durumunda hastalık raporları “Memurların Hastalık Raporlarını Verecek Hekim ve Sağlık Kurulları Hakkında Yönetmelik”in 2 nci maddesi gereği 11.8.1973 tarih ve 14622 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Devlet Memurlarının Tedavi Yardım ve Cenaze Giderleri Yönetmeliği” uyarınca memurları tedavi eden doktor veya Resmi Sağlık Kurullarınca verilecektir.

Temel prensip olarak, memurların hastalık raporları, Tedavi Yönetmeliği uyarınca kendilerini tedavi eden hekim veya resmi sağlık kurullarınca düzenlenir. Resmi ve özel hekim bulunmaması ve hastanın diğer nedenlerle veya ulaşım koşullarının elverişsizliği yüzünden hekim veya sağlık kurulu olan bir yere gönderilememesi halinde, sağlık memuru, hemşire ve ebeler memurun hasta olduğu ve bir hekim tarafından muayene edilmesinde zaruret bulunduğunu gösteren hastalık belgesi düzenler. Daha sonra hastanın hekime muayene ettirilmesi gereklidir (md.2).

Yurt dışında görevli memurların hastalık raporları, Büyükelçi veya Elçi tarafından tespit edilerek Dışişleri Bakanlığı’na bildirilmiş olan doktor ve hastanelerce mahalli mevzuata göre düzenlenir.

Geçici görevle veya bilgi ve görgü artırmak, staj yapmak üzere yurtdışında bulunan memurlardan hastalananlarla, yıllık izinlerini yurtdışında geçirirken hastalanan memurlar hakkında yurtdışı için öngörülen usuller uygulanır.

“Memurların Hastalık Raporlarını Verecek Hekim ve Sağlık Kurulları Hakkında Yönetmelik” in 3 üncü maddesinde hastalık izin süreleri:

a) Resmi sağlık kurulları 657 sayılı Kanunun değişik 105 inci maddesindeki süreler dikkate alınarak, gerek gördükleri süre kadar,

b) Tek hekim en fazla 20 güne kadar,

c) 6.2.1981 tarih ve 17243 sayılı Yönetmeliğin ikinci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen hallerde sağlık memuru, hemşire ve ebeler 7 güne kadar,

d) Dış ülkelerde tek hekim veya sağlık kurulları, o ülkenin raporlarla ilgili mevzuatında tespit edilmiş süreler kadar,

hastalık izni verilmesine lüzum gösterilir.

Ancak, (c) bendine göre düzenlenmiş hastalık belgelerinin geçerli olabilmesi için bu belgelerin veya raporların İl Sağlık Müdürlüğü'nce veya bu kuruluş tarafından belirlenen bir hekim tarafından, (d) bendine göre alınan raporların geçerli sayılabilmesi için raporlardaki sürelerin o ülke mevzuatına uygunluğunun misyon şefince onaylanması zorunludur.

Tüm bu açıklamaların sonunda, 657 sayılı Kanun'un 106 ncı maddesinde, *"105 inci maddede yazılı en çok süreler kadar izin alanlar, izinlerin sonunda işe başlayabilmek için, iyileştiklerine dair raporunu (yurtdışındaki memurlar için mahalli usulüne göre verilecek raporu) getirmek zorundadırlar."* Şeklindeki bu hükümden de anlaşıldığı gibi, alabildikleri iznin en fazlasını kullandıkları halde iyileşmemeleri nedeniyle haklarında Emekli Sandığı Kanunu hükümleri uygulanan memurların sonradan iyileşip yeniden memuriyete dönmek istemeleri halinde, iyileştiklerini resmi sağlık kurullarınca raporlarında belirtilmesi şartıyla eski sınıf ve derecelerine öncelikle atanırlar.

B. Hastalık İzninin Sonunda İyileşme Hali

Memurların Hastalık Raporlarını Verecek Hekim ve Sağlık Kurulları Hakkında Yönetmelik'in 4 üncü maddesine göre, 3 üncü maddenin (b) fıkrası gereği tek hekim tarafından verilen hastalık raporlarında gösterilen zorunluluk üzerine kendilerine kısım kısım veya aynı fıkradaki azami 20 günlük hastalık izni verildiği halde, ilk hastalığın devamı veya başka bir hastalığa yakalanma nedeniyle görevlerine başlayamayan memurların müteakip muayene ve tedavileri resmi yataklı tedavi kurumlarınca yapılır ve bunların hastalık raporları bu kurumların sağlık kurullarınca yapılır.

Söz konusu Yönetmeliğin 4 üncü maddesinden anlaşıldığı gibi ilk olarak kısım kısım veya toplu olarak verilen 20 günlük hastalık raporlarının başka bir makam veya merci tarafından onaylanmasına gerek yoktur. Ancak, aynı hastalığın devam etmesi nedeniyle veya başka bir hastalık dolayısıyla görevine başlayamayan memur 20 günlük süreyi de doldurmuş ise, bu takdirde hasta memurun muayene ve tedavisi resmi yataklı tedavi kurumlarınca yapılması, raporun da bu kurumların sağlık kurullarınca düzenlenmesi gerekmektedir. Aksi

halde tek hekim tarafından verilen raporlar geçersiz sayılarak, bu raporlara göre hastalık izni verilmeyecektir.

Ancak, aynı Yönetmeliğin 4 üncü maddesinin 2 nci fıkrası gereği o yerde resmi yataklı tedavi kurumunun bulunmaması ve hastanın tıbbi nedenlerle veya ulaşım koşullarının elverişsizliği yüzünden resmi yataklı tedavi kurumu bulunan bir yere gönderilmemesi halinde, tek hekim tarafından düzenlenecek hastalık raporlarında en çok 20 gün daha hastalık izni verilmesi zorunlu gösterilebilir. Buradan anlaşılacağı gibi ikinci 20 günlük raporun tek hekimce verilebilmesi için;

- Bulunulan yerde resmi yataklı tedavi kurumunun bulunmaması,
- Hastanın tıbbi nedenlerle veya ulaşım koşullarının elverişsizliği yüzünden resmi yataklı tedavi kurumunun bulunduğu yere gidememesi,

Koşullarının birlikte bulunması gerekmektedir.

Ancak, bu koşullar karşısında alınan hastalık raporlarının geçerli olabilmesi için Yönetmeliğin 4 üncü maddesinin 3 üncü ve 4 üncü fıkralarında belirtilen aşağıdaki şartların yerine getirilmesi gerekmektedir:

- Hastanın nakline engel teşkil eden tıbbi nedenlerin hekim tarafından belirtilmesi,
- Ulaşım şartlarının elverişsizliğinin de mahalli mülki amirlikten alınan bir yazı ile belgelendirilmesi,
- Bu şekilde düzenlenen hastalık raporlarının geçerli olabilmesi için, bu raporların kurumun veya İl Sağlık Müdürlüğünün belirleyeceği sağlık kurumlarınca onaylanması şarttır.

Ancak, yukarıda açıkladığımız şekilde düzenlenen hastalık raporlarının hastalık izni yerine geçmesi için bir takım işlemlerin yapılması gerekmektedir. Çünkü, hekim veya sağlık kurumlarınca verilen sağlık raporları hasta olan memura izin verilmesi gerektiğini gösteren raporlardır. Yoksa, hekimlerin veya sağlık kurumlarının izin verme yetkileri yoktur. Hastalık izinleri, Devlet memurlarına, hastalıkları dolayısıyla verilecek raporlarda gösterilecek lüzum üzerine aylık ve özlük haklarına dokunulmadan verilen izinlerdir.

Buradan da anlaşılacağı gibi hastalık izinleri de, verilen diğer yasal izinlerin verilmesi şekline tabidir. Yani, hastalık izinlerinin de yetkili amirlerce verilmesi gerekir. Zira, Hastalık İzinlerinin verilmesini düzenleyen “Memurların Hastalık Raporlarını Verecek Hekim ve Sağlık Kurulları Hakkında

Yönetmelik”in 9 uncu maddesinde “Memurlara, merkezde kurum amirinin, illerde kurum amirinin teklifi üzerine mülki amirin, yurt dışında misyon şefinin onayı ile hastalık raporlarında gösterilen istirahat süreleri kadar hastalık izni verilir ... Bu Yönetmelik ile, Devlet Memurlarının Tedavi Yardım ve Cenaze Giderleri Yönetmeliğinde tespit edilen usul ve esaslara uyulmaksızın alınan hastalık raporlarına dayanılarak hastalık izni verilemez” denilmektedir. Bu hükme uyulmaksızın alınan hastalık raporlarına istinaden yetkili amirlerce hastalık izni verilmediği halde görevlerine başlamayan memurlar, izinsiz ve özürsüz olarak görevlerini terk etmiş sayılarak haklarında 657 sayılı Kanun ve değişiklikleriyle, özel kanunların bu konularla ilgili hükümleri uygulanır.

C. Hastalık İzinlerinin Geçirileceği Yerler

Kural olarak memurlar, hastalık izinlerini bulundukları yerde geçirmek zorundadırlar. Ancak, Memurların Hastalık Raporlarını Verecek Hekim ve Resmi Sağlık Kuruluşları Hakkında Yönetmeliğin 5 inci maddesiyle istisnai olarak hastalık izinlerinin başka yerde geçirilmesine imkân tanınmıştır.

Bu haller;

1. Hastalık raporlarında gösterilecek tıbbi zorunluluk halinde,
 2. İlgili amirin onayı ile
- hastalık izinleri başka yerde geçirilebilir.

İlgili amirden kasıt, merkezde kurum amiri, illerde mülki amir, yurt dışında ise misyon şefleridir.

Hastalık izinlerinin, yukarıda açıklanan esaslara uyulmadan bulunduğu yer dışında geçirilmesi sırasında alınacak ikinci raporların geçerliliği bulunmamaktadır. Usulüne uygun olarak alınmayan raporlara dayanarak devamsızlık gösteren memur hakkında 657 sayılı Yasa’nın 94 üncü maddesi gereğince müstafi işlemi uygulanabilir. Ayrıca, hastalık iznini bulunduğu yer dışında geçiren memurun, bu iznin usulüne uygun olarak başka yerde geçirip geçirmediğini araştırmadan muayene eden doktor hakkında da 657 sayılı Yasa’nın 125 inci maddesine göre disiplin cezası uygulanabilir.

D. Yıllık İzinde Hastalanma Hali

Yönetmeliğin 6 ncı maddesine göre, yıllık izinlerini kullanırken hastalanan memurlar hastalık izinlerini ve kullanmakta oldukları yıllık izinlerinin kalan kısmını bulundukları yerde geçirerek görevlerine başlarlar.

Ancak, bu konuda uygulamada bazı farklılıklar ve tereddütler ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, Maliye Bakanlığı’nca yayınlanan 140 nolu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde konuya şöyle açıklık getirilmiştir:

Yıllık iznini kullanmakta iken hastalığı nedeniyle rapor alan bir memurun, rapor tarihinden itibaren yıllık izni kesintiye uğrayacağından, bu tarihten sonra raporda yazılı tedavi ve istirahat süresi ile ilgili hastalık izni işlemeye başlayacağından, bu durumda olan memurların hastalıklarından dolayı verilen hastalık izninin, yıllık izin içine dahil edilmemesi gerekmektedir.

Buna göre yıllık iznini kullanmakta iken hastalığı nedeniyle rapor alan bir memurun;

1. Hastalık izninin bitiş tarihi, yıllık izninin bitiş tarihinden sonraki bir tarihe rastlaması halinde, memurun kullanmadığı yıllık izninin bitimini müteakiben göreve başlaması gerekmektedir. Geriye kalan yıllık izni, izin vermeye yetkili amirlerin uygun göreceği bir tarihte kullanabilecektir.

2. Hastalık izninin, kullanılmakta olan yıllık izin bitiş tarihinden önce sona ermesi halinde, ilgilinin yıllık izninden geri kalan kısmını, izin vermeye yetkili amirden yeniden izin almaksızın izin süresinin bitiş tarihine kadar kullanılması mümkün bulunmaktadır.

3. Hastalık izninin bitiş tarihinin, kullanıldığı yıllık izin bitiş tarihi ile aynı tarihe rastlaması halinde, hastalık izninin bitimini müteakiben göreve başlaması gerekmektedir. Geriye kalan yıllık izninin daha sonra kullanılması mümkün bulunmaktadır.

E. Acil Vakalar

Acil vakalarda düzenlenen hastalık raporları uyarınca hastalık izni verilebilmesi için raporda vakanın acil olduğunun belirtilmiş olması Yönetmeliğin 7 nci maddesine göre şart koşulmuştur.

F. Aralıklı Olarak Alınan Hastalık Raporları

Memurların Hastalık Raporlarını Verecek Hekim ve Sağlık Kurulları Hakkında Yönetmeliğin “*Aralıklı Olarak Alınan Hastalık Raporları*” başlıklı 8 inci maddesine göre resmi sağlık kurullarınca düzenlenen veya onaylanan raporlara göre verilen hastalık izinleri hariç, 3 üncü maddenin (b) fıkrası uyarınca tek hekimlerin değişik tarihlerde düzenledikleri hastalık raporlarında gösterdikleri zorunluluk üzerine memurlara yıl içinde toplam 40 gün hastalık izni verebilirler. Ancak, o yıl içinde bu süreyi (40 günü) aşan ilk ve müteakip tüm hastalık raporlarının geçerli sayılabilmesi için, bu raporların, kurumun veya il sağlık müdürlüğünün belirleyeceği resmi sağlık kurullarınca onaylanması gerekir.

Yönetmeliğin 4 üncü maddesi ile 8 inci maddesi birbirine karıştırılmamalıdır. 4 üncü maddede ikinci yirmi günlük raporun birincisinin devamına

verilecek olmasıdır. Toplam 40 günlük rapor ise yılın farklı zamanlarında verilen raporlardır. Ve buna sağlık memuru, hemşire ve ebe tarafından verilecek 7 günlük raporlar da dahildir.

G. Hastalık İzinlerinin Verilmesi

Hekim tarafından memura istirahat raporu verilmesiyle sağlık izni verilmiş olmaz. Zira tek hekim veya sağlık kurulu tarafından belirli süre sağlık izni verilmesine lüzum gösterilir. İzin verme yetkisi yetkili amirlere aittir. Hastalık izinlerinin verilmesine ilişkin hükümler Yönetmeliğin 9 uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, merkezde kurum amirinin, illerde kurum amirinin teklifi üzerine mülki amirin, yurt dışında misyon şefinin onayı ile hastalık raporlarında gösterilen istirahat süreleri kadar hastalık izni verilir.

Hastalık izni vermeye yetkili amirler, raporda yazılı sürelerin altında sağlık izni veremezler, ancak raporda yazılı istirahat süreleri kadar iznin geçerli olabilmesi için yetkili amirce onaylanması yeterli görülmüştür.

Tedavi Yönetmeliğine uyulmadan alınan raporlar geçersiz sayıldığından bu raporlara dayanılarak hastalık izni verilmez. Bu şekilde izin verilmeyen memurlar izinsiz ve özürsüz olarak görevini terk etmiş sayılarak hakkında yasal işlem yapılır.

IV. AYLIKSIZ İZİN

Devlet memurlarına tanınan yeni haklardan biri de aylıksız izin hakkıdır. Devlet memurlarına hangi hallerde aylıksız izin verilebileceği, 657 sayılı Yasa'nın 562 sayılı KHK ile değişik 108 inci maddesinde gösterilmiştir.

Bu maddeye göre;

1. 108 inci maddesinin 1 inci fıkrası; *“Devlet memurunun bakmaya mecbur olduğu veya memur refakat etmediği takdirde hayatı tehlikeye girecek ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır bir kaza geçirmesi veya önemli bir hastalığa tutulmuş olması hallerinde, bu hallerin raporla belgelendirilmesi şartıyla Devlet memurlarına, istekleri üzerine en çok altı aya kadar aylıksız izin verilebilir. Aynı şartlarda bu süre bir katına kadar uzatılabilir.”* hükmünü taşımaktadır. Bu fıkra hükmüne göre; memurların bu izin hakkından yararlanabilmesi bazı koşullara bağlanmıştır. Bunlar;

a) Devlet memurunun ana, baba, eş ve çocukları ile kardeşlerinden birinin ağır bir kaza geçirmesi veya önemli bir hastalığa tutulmuş olması,

b) Devlet memurunun yukarıda sayılan yakınlarına bakmakla yükümlü bulunması veya onlara eşlik etmediği takdirde hayatlarının tehlikeye girecek olması,

c) Hayati tehlike ve eşlik etme zorunluluğunun tabip raporu ile belgelendirilmesi,

gerekmektedir. Bu nedenle bir memura, yukarıdaki koşulların gerçekleşmesi halinde ve isteği üzerine en çok 6 aya kadar aylıksız izin verilebilir. Verilen bu izin süresi aynı şartların devam etmesi halinde bir katına kadar uzatılabilir.

2. 108 inci maddenin ikinci fıkrasında, “Devlet memurlarına 10 hizmet yılını tamamlamış olmaları ve istekleri halinde memuriyet süreleri boyunca ve bir defada kullanılmak üzere altı aya kadar aylıksız izin verilebilir. Ancak, sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan edilen bölgelere veya kalkınmada öncelikli yörelere 72 nci madde gereğince belli bir süre görev yapmak üzere mecburi olarak sürekli görevle atananlar hakkında bu bölgelerdeki görev süreleri içinde bu fıkra hükmü uygulanmaz” denilmektedir. Bu ikinci fıkra hükmüne göre:

Devlet memurlarından 10 yıllık hizmet süresini tamamlayan ve istemeleri halinde memuriyet süreleri boyunca ve bir defada kullanılmak üzere altı aya kadar aylıksız izin verilebilir. Bu iznin verilmesinin idarenin takdirine bağlı olduğunun unutulmaması gerekir. Bunun tek istisnası 2 nci fıkranın son cümlesinde belirtildiği üzere;

“Sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan edilen bölgeler ile kalkınmada öncelikli yörelere 657 sayılı Kanunun 72 nci maddesi gereği görev yapmak üzere atananlar hakkında bu bölgelerdeki görev süreleri içinde bu fıkra hükmü uygulanamayacaktır.” yolundaki hükümdür.

Örneğin; 10 hizmet yılını tamamlamış bir memur, isteği üzerine 4 ay 10 gün aylıksız izin kullanmış ise ilgili bu haktan bütün memuriyeti boyunca yalnız bir defa yararlanabileceğinden 6 aydan artı kalan 1 ay 20 günlük süre için hiçbir şekilde aylıksız izin verilmeyecektir.

3. 108 inci maddenin 3 üncü fıkrasında belirtildiği üzere, “Doğum yapan memurlara istekleri halinde en çok oniki aya kadar aylıksız izin verilebilir.” denilmektedir. Burada şu soru akla gelmektedir. Acaba ücretsiz izin süresinin başlangıcı ne zamandır? 657 sayılı Yasa’nın 104 üncü maddesinde belirtildiği üzere kadın memura doğum yapmasından önce 3 hafta, doğum yapmasından sonra da 6 hafta mazeret izni verilir. 104 üncü maddedeki bu mazeret izninin verilmesinde idarenin herhangi bir takdir hakkı söz konusu değildir. Doğal olarak 6 haftalık mazeret izin hakkı olan bir kadın memurdan, bu izin hakkı varken ücretsiz izin kullanması beklenemeyecektir. Bu nedenle, 108 inci madde gereği doğum yapan memurlara verilebilecek ücretsiz izinlerin başlangıcı 6

haftalık mazeret izninden sonra olacaktır. Şu da unutulmamalıdır ki, 12 aylık izin süresi azami bir süre olup memur isterse daha az bir süre izin de kullanabilecektir.

Örnek 1 : 16.10.2002 tarihinde doğum yapan ve 6 haftalık doğum izninden sonra (27.11.2002 tarihinde) göreve başlayan bir memur, isteği ve idarenin de uygun bulması halinde, 6 haftalık izin süresinin bitiminden itibaren hesaplanacak oniki ayı (27.11.2002 tarihini) geçmemek üzere aylıksız izin kullanabilecektir.

Örnek 2 : 11.11.2002 tarihinde doğum yapan ve 6 haftalık doğum izninden sonra 3.12.2002 tarihinden itibaren 6 ay aylıksız izin kullanarak 23.6.2003 tarihinde göreve başlayacak bir memura isteği üzerine, 23.12.2003 tarihini geçmeyecek şekilde aylıksız izin verilebilecektir.

4. 108 inci maddenin 4 üncü fıkrasında, “Yetiştirilmek üzere (burslu gidenler dahil) yurt dışında Devlet tarafından gönderilen öğrenci ve memurların eşlerine memuriyetleri süresince her defasında bir yıldan az olmamak üzere en çok dört yıla kadar aylıksız izin verilebilir. Bunların dönüşlerinde, bu Kanunun 72 nci maddesi çerçevesinde görev yerlerine bağlı olmaksızın atamaları yapılabilir.” denilmektedir. Bu maddedeki süreler azami süreler olup memur isterse daha kısa bir süre aylıksız izin kullanabilir. Ayrıca, bu memurların yurda dönüşlerinde memurların yer değiştirme suretiyle atanmaları başlıklı 72 nci maddesi çerçevesinde görev yerlerine bağlı kalmaksızın yeniden atamaları yapılabilecektir.

Ayrıca, yetiştirilmek üzere yurt dışına gönderilen öğrenci ve memurların öğrenim süresinin bir yıldan az olması halinde, bunların eşlerine verilecek aylıksız izin süresinde “*bir yıldan az olmama*” şartı aranmayacak ve öğrenim süresini geçmemek üzere aylıksız izin verilebilecektir.

Daha önce, bu fıkra hükmüne göre eşinden dolayı aylıksız izin kullanan memurlara 4 yıldan arta kalan süre için aylıksız izin verilebilecektir. Bununla birlikte, bu fıkra hükmüne göre verilen izin ilgililerin memuriyetleri boyunca hiçbir şekilde 4 yılı aşamayacaktır.

Örneğin; yetiştirilmek üzere yurt dışına gönderilen memurun eşi 2 yıl 4 ay aylıksız izin kullanmış ve göreve başlamıştır. İlgili daha sonra isterse eşin öğrenim veya görev süresini geçmemek üzere 4 yıldan arta kalan 1 yıl 8 ay süre için, 1 yıldan az olmamak üzere aylıksız izin talebinde bulunabilecektir.

5. 108 inci maddenin 5 inci fıkrasında ise **silah altına alınma halinde izin** konusu düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre; “Muvazzaf askerliğe ayrılan

memurlar, askerlik süresince görev yeri saklı kalmak suretiyle aylıksız izinli sayılırlar.”

Bu izin aylıksız olduğundan, memur görevinden ayrı bulunduğu sürece aylığını ve diğer haklarını alamayacaktır. Ancak 2771 sayılı Yasa maddenin sonuna eklenen bir fıkra ile aylıksız izin verilenlerin bu sürelerinin emeklilik yönünden değerlendirilebilmesi, keseneklerinin ve karşılıklarının memur tarafından her ay Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığına gönderilmesi koşuluna bağlıdır. Bu koşul yerine getirildiğinde, izin süresi emeklilik yönünden değerlendirilir.

6. 657 sayılı Yasa’nın 108 inci maddesinin 5 inci fıkrasında belirtildiği şekilde aylıksız izin sürelerinin (6, 12 ay ve 4 yıl) bitiminden önce mazeretin ortadan kalkması halinde, memurun derhal görevine dönmesi zorunludur. Ayrıca, aylıksız izin süresinin bitmesi veya mazereti gerektiren sebebin ortadan kalkması halinde görevine başlamayan memur, memuriyetten çekilmiş sayılır.

KAYNAKÇA

- DÖNMEZ, Mustafa, **Devlet Memurları Kanunu ve Memurların Hukuki Durumu**, Mahalli İdareler Derneği Yayını, Ankara 2000.
- MEMİŞ, Halil, **Personel Mevzuatı**, Kont - Der Yayını, Ankara 1998.
- PINAR, İbrahim, **Devlet Memurları Kanunu Şerhi ve İlgili Mevzuat**, 8. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001.

OSMANLI TAŞRA İDARESİ: KLASİK DÖNEM

Ömer TORAMAN*

I. GİRİŞ

Yaklaşık 700 yıl ayakta kalmış bir devlette başından sonuna kadar değişmez bir idari yapının varlığından söz etmek mümkün değildir. Zaman içerisinde gelişen iç ve dış şartlara göre değişiklikler gözlenir. Bu nedenle Osmanlı İmparatorluğu ele alınırken kendi içinde dönemlere ayrılmaktadır. İdari alanda, yaklaşık XVII. yüzyıla kadar olan dönemi “klasik dönem” olarak adlandırmak mümkündür.¹

II. SANCAK İDARESİ

Osmanlı Devletinde başlangıçta her idari birime iki amir atanırdı. Bunlardan biri, sultanın yürütme erkini temsil eden ve askeri sınıftan olan “bey” (beylerbeyi veya sancakbeyi), diğeri ise sultanın hukuki yetkisini kullanan ve ilmiye sınıfından gelen “kadı” idi.² Kadı, beyden bağımsızdır, padişah’tan emir alır ve padişaha doğrudan arzlarda bulunabilir. İlk sancakbeylerinin görevleri askeri nitelikte olup idari işler, adli teşkilatın başı olan kadı uhdesinde bırakılmıştır. Ancak zamanla sancakbeyi, idari yetkileri kadıların aleyhine olarak genişlemesi neticesinde yalnız askeri değil idari-mülki bir yönetici olarak belirmeye başlamıştır. XV. yüzyılın ikinci yarısından itibaren bu durum yerleşik bir hal almıştır.³

Osmanlı İmparatorluğu’nda bu dönemde, en küçük birim, kaza’dır.⁴ Birkaç köyün bir araya gelmesi ile oluşan kaza, esasen bir kadının yargı çevresini

* Elazığ Vali Yardımcısı

¹ Osmanlı öncesi (Bizans, Selçuklu, İlhanlı ve İslam Devletleri) devlet teşkilatları hakkında şu eserlere müracaat edilebilir: İsmail H. Uzunçarşılı, **Osmanlı Devlet Teşkilatına Medhal**, TTK Yay. VIII. Dizi-Sa.10, Ankara 1988; İlber Ortaylı, **Türkiye İdare Tarihine Giriş**, Turhan Kitabevi, Ankara 2000.

² Nejat Göyünç, “Osmanlı Devleti’nde Taşra Teşkilatı (Tanzimat’a Kadar)”, **Osmanlı**, C.VI, Yeni Türkiye Yay. İstanbul 2000, s.77.

³ Mehmet Ali Ünal, “Osmanlı Devleti’nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı”, **Osmanlı**, C.VI, Yeni Türkiye Yay. İstanbul 2000, ss.115-116.

⁴ Osmanlı devletinde eyalet-sancak-kaza şeklinde tek bir idari-askeri teşkilatlanma olduğu ve kaza’nın da bunun en alt birimi olduğu görüşü tartışmalıdır. Akdağ ve Ondan aktararak Ünal;

belirler ve doğrudan merkeze bağlıdır. Köyler, kazai açıdan kadıya, askeri-idari açıdan sancakbeyine bağlıdır. Kadı, askeri olmayan şer'i ve örfi konulara bakar, ayrıca bir kısım beledi işlerden sorumlu bulunmaktadır.⁵ Prof. Ortaylı kadının bu görevlerini şu şekilde sıralamaktadır; “Sanatkar ve esnafın kontrolü, lonca düzeninin, yönetimin ve bununla ilgili kuralların gözetimi, şehrin ekonomik hayatıyla yakından ilgili olarak fiyat tespit ve kontrolü, diğer yandan şehirlerin altyapısal tesislerinin denetimi, imar nizamının korunmasını gözetmek, vakıfların yöneticilerini denetlemek, bu konudaki atamalarla ilgili olarak arzda bulunmak gibi...”⁶

Eyalet ve sancak merkezlerine bağlı küçük şehir ve kasabaların idare amirliğini yapan subaşılar da, asayiş sağlama yükümlüydü. Subaşılık, sipahilik⁷ ile sancakbeyliği arasında bir görevdi.⁸

Klasik dönem Osmanlı İmparatorluğu'nun temel idari birimi sancaktır.⁹ Tahrir Defterlerinde her bir sancağa ait ayrı kanunnamelerin bulunduğu görülmür.¹⁰ Sancak idaresinin başı ise sancakbeyidir. Sancaklara merkezden hükümdarın kulları arasından, taşradan alaybeyleri, defter kethüdası, timar veya hazine

kaza bölgesinin, askeri olarak niteledikleri eyalet-sancak teşkilatından ayrı bir idare olduğunu ileri sürerler. Kaza'nın sancağın bir alt birimi olarak algılanmasını da, XIX. yüzyılda kadının yalnızca mahkeme başkanı haline gelmesi ve kaza merkezlerinde idari bir teşkilat olarak mutasarrıflıkların kurulmasına bağlarlar. Bkz. Ünal, **a.g.m.**, ss.118-119.

⁵ Kaza'da kadı'nın yargı dışında mülki-idari teşkilatın da başı olduğu ve özellikle asayişin sağlanması görevinin kadıların ağırlıklı olarak ait olduğu ileri sürülmüştür. Bkz. Akdağ, **Türkiye'nin İktisadi ve İhtimai Tarihi (1243-1453)**, C.I, Cem Yayınevi, İstanbul 1995, ss.324-327 ve aynı yazarın **Türk Halkının Dirlik ve Düzenlik Kavgası “Celali İsyanları”**, Cem Yayınevi, İstanbul 1995, ss.86-92.

⁶ İlber Ortaylı, **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devletinde Kadı**, Turhan Kitabevi, Ankara 1994, s.27. Kadının görevleri hakkında ayrıca bkz. Ünal, **a.g.m.**, ss.119-120.

⁷ Sipahi; “Osmanlı askerlik teşkilatında Timar namıyla öşür ve rüsumunu aldıkları araziye mukabil harp zamanlarında kendi hayvanları ve kanunen götürmeye mecbur oldukları cebeltileri ile birlikte sefere iştirak eden bir sınıf süvari askerine verilen addır.” Bkz. M. Zeki Pakalın, **Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü**, C.III, MEB yay., İstanbul 1993, ss.230-235.

⁸ M.Zeki Pakalın, C.III, ss.259-261; Y. Halaçoğlu, **XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı**, TTK. VII. Dizi-Sa.127, Ankara 1991, s.73. Subaşılardan doğrudan kadıların emri altında oldukları da ileri sürülmüştür. Bkz. Akdağ, **Türkiye'nin İktisadi ve İhtimai Tarihi (1453-1559)**, C.II, Cem Yayınevi, İstanbul 1995, ss.63-67.

⁹ Mehmet İpşirli, “Klasik Dönem Osmanlı Devlet Teşkilatı”, **Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi**, Ed. Ekmelettin İhsanoğlu, IRCICA Yay. İstanbul 1994, s.233.

¹⁰ Kanunname metinleri için bkz. Ö. L. Barkan, **Kanunlar**, İ.Ü. Ed. Fak. Yay., İstanbul 1945. Osmanlı Tahrir Defterlerinde sancak yerine “liva”, sancakbeyi yerine “mirliva” tabirlerinin de kullanıldığı görülür.

defterdarından veya sancakbeylerinin oğulları veya yakınları arasından tayin yapılmaktadır. Görev süreleri üç ile bir yıl arasında değişmektedir.¹¹ Sancağın en büyük yöneticisi olarak sancakbeyinin geniş yetkileri ve sorumlulukları vardır. Sancakbeyinin askeri vazifelerinin başında, sancağında bulunan timarlı sipahilerle beraber bağlı bulunduğu beylerbeyinin komutası altında savaşa katılmak gelmektedir. İdari alanda ise sancakbeyi; emniyet ve asayişin sağlanmasından, kalelerin ve sınırların korunmasından, vergilerin toplanmasından, kalpazanlığın önlenmesinden, özel görev için gelen devlet memurlarına yardımcı olmaktan, suçluların cezalandırılması işinden sorumludur.¹² sancakbeyinin yanında alaybeyi bulunmaktadır. Sancakların, İmparatorluğun ilk devirlerinde meydana geldiği bilinmektedir. Osman Gazi, ele geçirilen bölgelerin genişlemesi üzerine önde gelen komutanlarını sancakbeyi olarak görevlendirmiş; bu arada, Karahisar Sancağının idaresini oğlu Orhan Gazi'ye vermiştir.¹³ Fetihlerle birlikte sancak sayıları hızla artmıştır.

Klasik Osmanlı sancaklarının dışında özellikle Doğu Anadolu'da, bu yörelerin Osmanlı idaresine katılmasında çaba harcayan mahalli beylere belirli bazı ayrıcalıklarla sancak idaresi verildiği görülür. Bunlardan, "yurtluk-ocaklık" sancaklarda beylerin azli ve görevlendirilmeleri beylerbeyinin arzı ve padişahın onayı ile yapılmaktadır. Atamalar aile fertleri arasından yapılır. Yurtluk-ocaklık sancaklarda tahrir yapılır; timar ve zeametler beyin adamlarına verilir. "Hükümet" sıfatını taşıyan sancaklarda ise atama işlemi yurtluk-ocaklık sancaklarındaki gibi yapılır; ancak tahrir uygulanmazdı.¹⁴ Sancakların bu statüleri sabit ve değişmez değildir. Siyasi şartlara göre Osmanlı Devleti gerektiğinde değişikliklere gitmiştir. Bu nedenle, bu sancakları Osmanlı Devletinin merkezi otoritesinin dışında görmemek gerekir.¹⁵

¹¹ İpşirli, **a.g.m.**, s.234. İ.Metin Kunt, XVI. yüzyılda görevli "...sancakbeylerinin en aşağı yüzde 40'ının kul değil ümera oğlu ya da akrabası olması..."nı, II. Mehmet'ten itibaren önemli görevlerde kul asıllı yöneticilerin egemen olduğu yönündeki kanaatin yanlışlığına işaret saymaktadır. Bkz. İ. Metin Kunt, **Sancaktan Eyalete 1550-1650 Arasında Osmanlı Ümerası Ve İl İdaresi**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1978, ss.65-66.

¹² Kunt, **a.g.e.**, ss.23-26; M. S. Eyüboğlu, "Tanzimattan Cumhuriyete Kadar Geçen Devre Ait İl İdaresi ve Teşkilat Kanunları", **Türk İdare Dergisi**, (1951), CCXI, Sayı.212, s.145 ve Halaçoğlu, **a.g.e.**, s.74.

¹³ Fahameddin Başar, **Osmanlı Eyalet Tevcihati (1717-1730)**, TTK. II.Dizi-Sa.35, Ankara 1997, s.6.

¹⁴ Neşat Göyünç, **a.g.m.**, s.85.

¹⁵ Ünal, **a.g.m.**, s.118.

III. EYALET İDARESİ

Sancaklardan meydana gelen beylerbeylikler, beylerbeyi tarafından idare edilmektedir (16.yüzyıldan sonra beylerbeylik ve beylerbeyi yerine “eyalet” ve “vali” kullanılmıştır). Beylerbeyi, sancakbeylerinin amiri durumundadır. İki tuğ taşır ve paşa unvanına sahiptirler.¹⁶ Fatih Kanunnamesine göre beylerbeyliğine, mal defterdarları, beylik rütbesindeki nişancılar, beş yüz akçalık kadılar ve dört yüz bin akça hassı olan sancakbeyleri getirilmektedir.¹⁷

İlk olarak Rumeli Beylerbeyliği ihdas edildi ve yönetimine Süleyman Paşa getirildi. Anadolu Beylerbeyliği ise daha geç devirlerde kurulmuştur (1393). I.Mehmet döneminde yapılan fetihler neticesinde Rum Beylerbeyliği (Sivas) kuruldu (1413). XVI. yüzyıl başlarında Diyarbakır, Erzurum ve Mısır Eyaletleri ilave olundu. XVII. yüzyılda eyalet sayısı zaman zaman değişmekle birlikte kırkı geçmiştir.¹⁸ Derece itibarı ile Rumeli Beylerbeyi en kıdemli olandır ve terfi ettiğinde Divan-ı Hümayun’da sonuncu (“küçük”) vezir olur.¹⁹ Beyler-beyliğine en fazla üç yıl için atama yapılır. Bunun nedeni bölgede bağımsız güç olmalarını önlemektir. Zaman içerisinde beylerbeylerinin görev süreleri bir yıla kadar kısalmıştır.²⁰ Beylerbeyinin oturduğu sancağa “paşa sancağı” denir. Kendisi bu sancağın sancakbeyi gibidir. Kendisine bağlı diğer sancaklarla olan ilişkileri ise askeri alanla sınırlıdır.²¹

Eyaletlerde bir hazine defterdarı, bir timar defterdarı, bir de defterdar kethüdası bulunmaktadır.²² Bunların dışında beylerbeyinin kalabalık bir maiyeti vardır. Beylerbeyinin sorumluluğu altındaki bazı işleri görüşmek, halkın şikâyetlerini dinlemek üzere toplanan bir “beylerbeyi divanı” bulunur. Beylerbeyinin konağında toplanan divan, Divan-ı Hümayun’un küçük bir modeli gibidir. Eyalet divanı kararlarından memnun olmayanlar şikâyetlerini Divan-ı

¹⁶ Kanuni Sultan Süleyman’dan sonra bazı önemli eyaletlere vezir rütbesi ile valiler (üç tuğlu paşalar) tayin edilmiş ve zamanla uygulama genişletilmiştir. Bkz. İ. H. Uzunçarşılı, **Osmanlı Tarihi**, C.III/2, TTK. VIII. Dizi-Sa.16, Ankara 1995, s.291.

¹⁷ Dündar Aydın, **Erzurum Beylerbeyliği ve Teşkilatı**, TTK. Yay. V.11.Dizi- Sa.151, Ankara 1998, s.167.

¹⁸ Başar, **a.g.e.**, ss.7-8; Zaman içerisinde eyaletlerin sayısındaki artış için bkz. Halil İnalcık, “Eyalet” **DİA**, C.XI, ss.548-549.

¹⁹ Halaçoğlu, **a.g.e.**, s.76. İleriki dönemlerde beylerbeylerine Divan’a alınmadan da vezirlik rütbesi verilmeye başlanmıştır.

²⁰ İpşirli, **a.g.m.**, s.228 ; Eyaletlerde beylerbeyinin kontrolü için getirilen denge sistemi için bkz. İnalcık, **a.g.m.**, s.550.

²¹ Musa Çadırcı, “Tanzimatın İlanı Sırasında Türkiye’de Yönetim (1826-1839)”, **Belleten**, LI/201, Ankara 1988, s.1215.

²² Eyüboğlu, **a.g.m.**, s.149.

Hümayuna iletebilirdi. Eyalet divanında görüşülen konular ve alınan kararlar divan efendisi tarafından deftere kaydedilir.²³ Beylerbeyi, gerektiğinde divan'da dava görür veya kadiya dava gördürür. XIV. yüzyıl boyunca beylerbeyi, timarlı sipahilerin ve diğer tüm taşra kuvvetlerinin komutanıdır. Bu dönemde beylerbeyi, belli bir bölgenin idarecisi olmaktan daha çok ordu işlerinden sorumlu kimsedir.²⁴ Bölgesinde hükümdarın temsilcisi sıfatı ile, kendine ait divanda askeri konulardaki meselelere bakar, bölgenin güvenliğini sağlar, timar tevcihi işlerini yürütürdü.²⁵ Başlangıçta bütün timarlar beylerbeyiler tarafından tevcih edilirken, XVI. yüzyıldan itibaren sadece küçük timarları tevcih etmeye başlamışlardır.²⁶ Beylerbeyi sefere çıktığı zaman yerine mütesellim denilen görevliyi bırakırdı. Bunlar genellikle yerli ailelerden seçilirdi. Bu durum zaman zaman yerli aileler arasında şiddetli çekişmelere sebep olmuştur.²⁷

İmparatorluğun genişlemesine paralel olarak sayıları artan eyaletler; salyanesiz (yıllıksız) ve salyaneli (yıllıklı) olmak üzere iki kısma ayrılmıştır. Salyanesiz eyaletlerin mahsulatı has, zeamet ve timara ayrılmıştır ve hazineden, defterhaneden idare edilmektedir. Eyaletlerin geneli bu şekildedir. Saylaneli eyaletler mahsulatı ise has, zeamet, timar şeklinde ayrılmayıp doğrudan hazine tarafından yıllık olarak (beylerbeyi, sancakbeyi, asker ve sairenin maaşları ayrıldıktan sonra) tahsil edilir. Bu eyaletlere Mısır, Bağdat, Basra, Yemen, Trablusgarp, Tunus, Cezair Eyaletleri örnektir. Bunların dışında Eflak- Boğdan gibi özel statülü hükümetler, içişlerinde serbest Kırım Hanlığı, yine kendine has durumu ile Mekke-i Mükerreme Emirliği de Osmanlı İmparatorluğuna bağlı bölgelerdir.

IV. XVII.-XVIII. YÜZYILLARDA TAŞRA İDARESİ

Osmanlı İmparatorluğu'nun yukarıda ele alınan klasik yapısı zaman içerisinde bazı değişikliklere uğramıştır. Bu dönemde her ne kadar idari bölünmede farklılıklar olmamış ise de özellikle yürütülen kimi görevlerin niteliklerinde değişimler olmuş, kimi yeni görevler önem kazanmıştır.

Bazı sancakların sancakbeyleri, bazılarının ise voyvodalar ve muhassıllar tarafından idare edildiği görülmektedir. Bir sancak has olarak verilmiş ise ida-

²³ İpşirli, **a.g.m.**, s.226.

²⁴ Dündar Aydın, beylerbeyini "askeri vali" olarak da tanımlamıştır. Bkz. Aydın, **a.g.e.**, ss.165-172.

²⁵ Halaçoğlu, **a.g.e.**, s.75.

²⁶ İpşirli, **a.g.m.**, s.229.

²⁷ İpşirli, **a.g.m.**, s.236.

resi voyvodalığa çevrilir ve has sahibi tarafından bir voyvoda tayin edilir.²⁸ XVI. yüzyılda, vergi toplayanlar için kullanılan muhassıl deyimi, XVIII. yüzyılda gelir toplamak yanında sancakta bir kısım idari vazifeleri olan yetkililer için kullanılmıştır. Bazı timar ve zeametlerin statüleri değiştirilerek, malikâne haline getirilmeleri üzerine, buraların gelirlerini toplamak üzere muhassıllar görevlendirilmiştir. Muhassıllar da daha çok yerli ailelerden seçilmiştir.²⁹

XVIII. yüzyıl başlarında sancakbeylerinden paşa veya bey olanlarına mutasarrıf da denilmektedir. Sancakların vezirlere verilmesi bir mecburiyetten kaynaklanmaktaydı. Eyalet sayısının artmayıp, azaldığı bir dönemde, vezir rütbesi alanların sayısındaki artış karşısında, bu kişilere sancak idaresi verilmiştir. Ancak bu şekilde sancak tevcihi yapılan vezirler, sancaklarına gidip doğrudan idareyi ele almayıp, yerlerine mütesellim görevlendirmişlerdir.³⁰ Bu suretle merkezde oturan vezirlere bir geçim kaynağı temin edilmiştir. Mütesellimlikle idare edilen sancakların artmasında, sancakların arpalık olarak verilmesi de önemli bir etkidir. Özellikle XVIII. yüzyılda arpalık olarak verilen yerler çoğalmıştır. Arpalık, daha çok vezirlere verilmekle birlikte, diğer devlet ileri gelenlerine, saray mensuplarına, ilmiye sınıfından ileri gelenlere de ek gelir sağlamak için verilmiştir. Arpalıkların, eyaletlerde görev süresini tamamlayıp merkeze alınan eyalet yöneticilerinin, tekrar görev bekledikleri süre için veya emeklilik sonrası gelir kapısı olarak da verildiği görülür.³¹

Başlangıçta beylerbeyi eyaletindeki timarlı sipahileri toplayarak sefere katılırdı. Sancakbeyleri de beylerbeyinin emri altına girerlerdi. İmar sisteminde bozulmayla beraber eyalet askerleri içinde timarlı sipahilerin yerini zaman içerisinde eyalet yöneticilerinin kapılarında beslediği askerler almıştır.³² Bu kuvvetler dönemin özellikleri itibarıyla özellikle eşkıya takibinde önemli rol oynamıştır.

Bu dönem taşra idaresinde ayanların da önemli roller üstlendiği görülür.³³ Başlangıçta şehir ileri gelenleri anlamında kullanılan ayan deyimi, XVII.

²⁸ Yücel Özkaya, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Ayanlık**, TTK. VII.Dizi-Sa.157, Ankara 1994, s.16.

²⁹ İpşirli, **a.g.m.**, s.237.

³⁰ Çadircı, **a.g.m.**, s.1216. Özkaya, **a.g.e.**, s.20.

³¹ Özkaya, **a.g.e.**, s.17.

³² Musa Çadircı, **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, TTK. VII.Dizi-Sa.124, Ankara 1997, s.11.

³³ Ayanlık üzerine yapılmış en önemli çalışma; Yücel Özkaya, **Osmanlı İmparatorluğu'nda Ayanlık**, TTK. VII. Dizi-Sa.157, Ankara 1994.

yüzyılın sonlarından itibaren şehir ve kasabalarda devlet ile halk arasındaki münasebetleri düzenleyen, kimi idari görevler üstlenen kişiyi ifade etmektedir.³⁴ Ayanlar yörenin ileri gelenlerince seçimle işbaşına getirilirlerdi. Seçilen ayanın adı şer'îye siciline yazılır ve kadı'dan alınan ilamla durum sancak yöneticisine bildirilir, onun uygun görmesi ile seçim kesinleşirdi. Ancak bu kural her zaman işlemez, yersiz ayanlık iddiaları devleti sürekli uğraştırırdı.³⁵ Ayanlar, bulundukları yörede sefer sırasında istenen asker, yiyecek, malzeme ve benzeri ihtiyaçları karşılamakla ve görevlilere yardımcı olmaktaydılar. Vergilerin dağıtımında ve toplanmasında görev alarak haksızlıkların ve aksaklıkların önüne geçmek, bazı vergileri bizzat toplayarak ilgililere teslim etmekle görevliyidiler. Yörenin özelliklerine göre de maden işletmek, odun naklettirmek, sayım yapmak gibi işlerde de ayanlardan yararlanılırdı. Ayanlar bu hizmetleri karşılığında "ayaniye" denilen bir ücreti halktan alırlardı.³⁶ Ayanlar, çiftçiye borç vererek, iltizama katılarak gelirlerini arttırdılar. Mukataaların açık artırma yolu ile mültezimlere verildiği ve İstanbul'da oturan yüksek dereceli yöneticiler, ulema ve sarrafların oluşturduğu bu mültezimlerin ellerindeki mukataaları parçalara bölerek alt-mültezim olarak ayanlara verdikleri görülür. 1695'ten itibaren bazı mukataaların malikane usulü ile ömür boyu iltizama verilmeye başlanması, ayanlığın ve toprak ağalığının gelişmesinde önemli rol oynadı. XVII. yüzyıldan itibaren yaygınlaşan arpalıklara voyvoda ve mütesellim olarak ayanların tayin edilmesi, bunların güçlerini arttırdı.³⁷ Halk tarafından seçilen Ayanın, valinin buyrultusunu alması gerekliydi. Zamanla bazı valilerin bu buyrultuları sadece gelir elde etmek için gelişi güzel dağıtmaları sürekli güçlü ailelerden ayan seçilmesine yol açtı. Nitekim, 1790'da merkezi hükümet tarafından, ayan tayinlerine valilerin karışmaması kararlaştırıldı.³⁸ Gerçi 1786'da ayanlığa son verildi ise de bir müddet sonra, 1790'da tekrar eski usule döndü. Merkezi hükümetin zayıflaması ile birlikte ayanlar, yörelerinde müstakil birer hanedanlık görüntüsü vererek, II. Mahmut dönemine kadar etkinliklerini sürdürdüler.

³⁴ İpşirli, **a.g.m.**, ss.237-238.

³⁵ Çadircı, **a.g.m.**, s.1237.

³⁶ Çadircı, **a.g.e.**, s.35.

³⁷ Özcan Mert, "Osmanlı Devleti Tarihinde Ayanlık Dönemi", **Osmanlı**, C.VI, Yeni Türkiye yay., İstanbul 2000, s.174 ve Yücel Özkaya, "Merkezi Devlet Yapısının Zayıflaması Sonuçları: Ayanlık Sistemi ve Büyük Hanedanlıklar", **Osmanlı**, C.VI, Yeni Türkiye yay., İstanbul 2000, ss.167-168.

³⁸ Mert, **a.g.m.**, s.175 ve Özkaya, **a.g.m.**, ss.170-171.

V. SONUÇ

Osmanlı İmparatorluğu'nda taşra idaresinde temel idari birim sancaktır. Sancak idaresinin başı sancakbeyidir. Sancakbeyinin askeri ve idari yetki ve sorumlulukları vardır; adli işlere karışamaz. Sancaklar, bir kadının yargı çevresini ifade eden kazalara ayrılmıştır. Kazalar birkaç köyün biraraya getirilmesi ile oluşturulmuştur. İlk olarak Osman Gazi Karahisar Sancağını oluşturarak, idaresini oğlu Orhan Gazi'ye vermiştir. Padişahın yürütme gücünü sancakbeyi temsil ederken, yargı gücünü kadı temsil etmekteydi. Kadı, sancakbeyinden bağımsızdı. Sancakbeyi askeri sınıftan, kadı ise ilmiye sınıfındandı. Sancaklarda merkezin kontrolü tamdı. Ancak Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki bazı sancaklarda durum farklıydı. "Yurtluk-Ocaklık" sancaklarda, sancakbeyliği imtiyazen bir aileye verilmiş ve babadan oğula geçmekteydi. Bu sancaklarda merkezce tahrir yapılır, timar ve zeametler beyin adamlarına verilirdi. "Hükümet" adı verilen sancaklarda ise tahrir dahi uygulanmazdı.

Osmanlı İmparatorluğu'nun sınırlarının genişlemesi ile birlikte beylerbeylikleri kuruldu. İlk kurulan beylerbeyliği, Rumeli Beylerbeyliği idi. Beylerbeylikleri birkaç sancaktan meydana gelmekteydi. Bu sancaklardan, beylerbeyinin oturduğu sancağa "paşa sancağı" denilmekteydi. Beylerbeyi bu sancağın sancakbeyi gibiydi. Başlangıçta beylerbeyinin diğer sancaklar üzerinde yalnızca askeri yetkiler vardı. Savaş zamanı sancakbeyleri maiyetleri ile birlikte beylerbeyinin emrine girerdi. Beylerbeyleri, iki tuğ taşır ve paşa unvanını kullanırdı. Eyaletler mali yönden iki türlüydü. Salyanesiz eyaletlerin gelirleri has, zeamet ve timara ayrılmıştı ve merkezden idare ediliyordu. Eyaletlerin çoğu bu şekilde idi. Salyaneli eyaletlerde ise gelirler doğrudan yıllık olarak tahsil edilmekteydi. Gelirler, has, zamet ve timarlara ayrılmamıştı. Mısır, Bağdat, Tunus gibi vilayetler bu türdendi.

XVII. ve XVIII. yüzyıllarda bu genel yapıda bazı değişiklikler görülür. Bazı sancaklar olduğu gibi bir üst düzey görevliye veya saraydan birine has olarak verilmiştir. Bu kişiler ise sancağın idaresi için "voyvoda" adlı kişileri görevlendirmişlerdir. Bazı timar ve zeametlerin de statüleri değiştirilerek malikâne haline getirilmiş, buralara gelirleri toplamaları için "muhasıl" adlı kişiler görevlendirilmiştir. Bu şekilde görevlendirilen voyvoda ve muhasıllar, gelirleri toplamak yanında bir kısım idari görevleri de icra etmişlerdir. Ancak bu tür uygulamalar sınırlı tutulmuştur.

Merkezde vezir rütbesine sahip olanların sayısının artması, bunlara yeterli gelir temininde güçlükler yol açmıştır. Bu vezirlere gelir temini için sancak tevcih edilmiştir. Ancak bu vezirler sancakları başına gitmeyerek, İstanbul'da

oturmuşlar ve yerlerine “mütesellim” adlı yöneticileri göndermişlerdir. Mütesellim tarafından idare edilen sancak sayısındaki artışın bir diğer nedeni ise, bazı sancakların ek gelir temini için, arpalık olarak yine vezirlere, saray mensuplarına, ilmiye sınıfından ileri gelenlere verilmiş olmasıdır. Bu kişiler de kendi adlarına sancağı idare etmek üzere mütesellimler görevlendirmişlerdir.

Şehir ileri geleni manasında kullanılan ayanlık da zaman içerisinde kuvvetlenmiş; halk ile devlet arasındaki münasebetlerin düzenlenmesine ilişkin bazı görevleri yerine getirmiştir. Ayanların özellikle mali alanda güçlenmeleri, ayanlığın yapısını da değiştirmiştir. Bazı timarların bozularak, mukataa haline getirilerek, açık arttırma yolu ile mültezimlere verilmesi usulünün yaygınlaşması üzerine, çoğu İstanbul’da oturan yüksek dereceli yönetici, ulema ve sarraf olan mültezimlerin mukataaları parçalara ayırarak alt-mukataa olarak ayanlara vermesi, ayanları güçlendirmiştir. Bazı arpalıklara ayanların tayin edilmesi de ayanlığı ciddi bir güç haline getirmiştir.

Neticede zaman içerisinde gelişen ve olgunlaşan taşra idaresi, özellikle XVII. Ve XVIII. yüzyıllarda yavaş yavaş değişime uğramış, istisnai uygulamalar yaygınlaştırılmış ve özellikle taşrada farklı güçler yükselmeye başlamıştır. Bunun neticeleri ileride daha net bir şekilde görülecektir.

BİBLİYOGRAFYA

- AKDAĞ, Mustafa, **Türkiye’nin İktisadi ve İctimai Tarihi (1243-1453)**, I-II, Cem Yayınevi, İstanbul 1995.
- , **Türk Halkının Dirlik ve Düzenlik Kavgası, “Celali İsyanları”**, Cem Yayınevi, İstanbul 1995.
- AYDIN, Dündar, **Erzurum Beylerbeyliği ve Teşkilatı**, TTK VII.Dizi-Sa.151, Ankara 1998.
- BARKAN, Ö. Lütfi, **Kanunlar I**, İ.Ü.Ed.Fak. Yay., İstanbul 1945.
- BAŞAR, Fahameddin, **Osmanlı Eyalet Tevcihatı (1717-1730)**, TTK. II.Dizi-Sa.35, Ankara 1997.
- ÇADIRCI, Musa, “Tanzimatın İlanı Sırasında Türkiye’de Yönetim (1826-1839)”, **Belleten**, LI/201, (1988), ss.1215-1240.
- , **Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri’nin Sosyal ve Ekonomik Yapısı**, TTK. VII. Dizi-Sa.124, Ankara 1997.
- EYÜBOĞLU, M. Saveci, “Tanzimattan Cumhuriyete Kadar Geçen Devre Ait İl İdaresi ve Teşkilat Kanunları”, **Türk İdare Dergisi**, C. CCXI, Sayı 212, (1951), ss.141-196.
- GÖYÜNÇ, Nejat, “Osmanlı Devletinde Taşra Teşkilatı (Tanzimat’a Kadar)”, **Osmanlı**, VI, Yeni Türkiye yay., İstanbul 2000, ss.77-88.
- HALAÇOĞLU, Yusuf, **XIV-XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı**, TTK. Yay., VII.Dizi-Sa.127, Ankara 1991.

- İNALCIK, Halil, “Eyalet”, **DVİA**, XI, ss.548-550.
- İPŞİRLİ, M., “Klasik Dönem Osmanlı Devlet Teşkilatı”, **Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi**, Ed. E. İhsanoğlu, IRCICA Yay., İstanbul 1994.
- KUNT, İ. Metin, **Sancaktan Eyalet 1550-1650 Arasında Osmanlı Ümerası Ve İl İdaresi**, Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1978.
- MERT, Özcan, “Osmanlı Devleti Tarihinde Ayanlık Dönemi”, **Osmanlı**, VI, Yeni Türkiye Yay., İstanbul 2000, ss.174-180.
- ORTAYLI, İ., **Türkiye İdare Tarihine Giriş**, Turhan Kitapevi, Ankara 2000.
- , **Hukuk ve İdare Adamı Olarak Osmanlı Devletinde Kadı**, Turhan Kitapevi, Ankara 1994.
- ÖZKAYA, Yücel, **Osmanlı İmparatorluğu’nda Ayanlık**, TTK.VII.Dizi-Sa.157, Ankara 1994.
- , “Merkezi Devlet Yapısının Zayıflaması Sonuçları: Ayanlık Sistemi ve Büyük Hanedanlıklar”, **Osmanlı**, VI, Yeni Türkiye Yay., İstanbul 2000, ss.165-173.
- PAKALIN, M. Zeki, **Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü**, C.III, MEB Yay., İstanbul 1993.
- UZUNÇARŞILI, İ. Hakkı, **Osmanlı Tarihi**, III/2, TTK. Yay., XIII. Dizi-Sa.16, Ankara 1995.
- , **Osmanlı Devleti Teşkilatına Medhal**, TTK. VIII.Dizi-Sa.10, Ankara 1988.
- ÜNAL, M. Ali, “Osmanlı Devleti’nde Merkezi Otorite ve Taşra Teşkilatı”, **Osmanlı**, VI, Yeni Türkiye Yay., İstanbul 2000, ss.111-122.

İNTERNETİN ULUSÖTESİ SUÇ ÖRGÜTLERİ TARAFINDAN KULLANILMASI VE ULUSAL/ULUSLARARASI GÜVENLİK

Mehmet Niyazi TANILIR*

“Mutluluğumuzu diğer insanların ellerine emanet ettiğimiz zaman; aşkıta, dostlukta ve evlilikte, hatta hayatın genel işlerinde bile ne kadar az güvenliğe sahibiz.”

William Hazlitt, On Living to One's Self

Çağdaş dünyanın ana akımı küreselleşmedir. Kitle iletişimi, bilgi teknolojisi, çok uluslu ticaret, uluslarüstü mevzuat ve uluslararasılaşmış siyaset küreselleşmenin ana vasıflarıdır. Küreselleşme geleneksel zaman ve mekân kavramlarının çöküşüdür. Dünyamız tek bir kültüre doğru gidiyor görünmektedir. Küreselleşme mevcut sosyal, ekonomik, siyasi ve kültürel şartların bir özelliğidir. Bir olgu olarak suç, onun temsili ve etkileri diğer sosyal varlıklar kadar küreselleşmenin birer parçasıdır.

Suçun kendi bağlamı dışında anlaşılması mümkün değildir. Bağlam, suçun etkilediği ve bir dizi sosyal, kültürel, siyasi ve ekonomik belirleyicilerden etkilenen bir geçiş halidir. Küreselleşme bağlamında, metalaştırma ve kâr suç için temel temalardır. Suç ekonomi haline gelmiştir ve ekonomiler küresel değişimde önemli bir role sahiptirler. Suç, yasal ticaret gibi sermayenin uluslararasılaştırılmasından, tüketim kültürünün geliştirilmesinden ve ekonomilerin birleştirilmesinden faydalanmaktadır (Findlay, 1999).

İletişim teknolojileri ve ulaşımdaki hızlı gelişim ulusal sınırları aşmaktadır. Toplumlar eskisinden daha açık hale gelmekte ve bunun sonucu olarak insanlar, eşyalar, para ve fikirler ulusal sınırlardan rahatça geçmektedirler. Bu ortam da suç örgütlerine uluslararası arenada küresel aktörler olma fırsatı sağlamaktadır. Uluslarötesi suç, kriminal aktivitenin küreselleşmiş yüzünü temsil etmekte ve

* İlgez Kaymakamı

eylemlerinde ulusal sınırlar ve yargı çevrelerini aşmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojisi bu süreci kolaylaştırmakta ve bunun bir sonucu olarak İnternet uluslararası suç örgütleri tarafından geniş bir şekilde kullanılmaktadır.

İnternet'in sınırları yoktur ve onun etkileri ulusal sınırları aşmaktadır ve o herhangi bir devletin egemenliği altında değildir. O jeopolitik, ekonomik ve sosyal sınırları baypas etme yeteneğine sahiptir ki bu özelliği nedeniyle son on yıl boyunca İnternet potansiyel olarak geleneksel siyaset, sosyal düzen ve mevzuattan bağımsız heyecan verici yeni bir kamusal alana doğru gelişmektedir. O iletişimde, hemen hemen hiç sınırlama olmaksızın, geniş bir hükümlanlık alanında, potansiyel olarak sınırsız sayıda insana ulaşabilen önemli bir atılım yaratmıştır (Wall, 1999).

İnternet bireyler, şirketler ve kurumlar için olduğu kadar suçlular için de yeni fırsatlar sağlar. İnternetin kriminal eylemler için kullanılması siber suç olarak kavramlaştırılmıştır. Siber suç ulusal devletler için büyük bir başağrısı olmaya başlamıştır. Wall (1999) geleneksel kriminal eylemlerin gerçek zamanda ve belirlenmiş coğrafi ve sosyal sınırlar içinde gerçekleşme eğiliminde olduğunu ifade eder. Sibera suç ise tam tersine kriminal eylemler hakkındaki geleneksel anlayışımızdan farklıdır. O, zaman, mekân veya yere bağlı olmaksızın gerçekleşir ve kolayca tanımlanabilir sınırlara sahip değildir, yargı çevrelerini aşabilir ve anlaktır.

İnternet uluslararası suç örgütleri tarafından geniş bir şekilde kullanılmakta ve yönetici elit tarafından ulusal ve uluslararası güvenlik için bir tehdit olarak algılanmaktadır. İnternetin ulusal yargı çevrelerini aşan yönü ulus-devletler için sibera suçla mücadeleyi zorlaştırmakta ve sorunu uluslararası arenaya taşımaktadır. Bu gün sibera suç bir uluslararası problemidir, Cusimano'nun ifadesi ile bir "egemenlik problemi".

Cusimano (2000) açık toplumların, açık ekonomilerin ve açık teknolojilerin ulusal egemenliği aşındırdığını ve egemenlik ötesi tehdidi mümkün hale getirdiğini ifade eder. Bilgisayarlar, faksler, hücresel telefonlar egemenlik sınırlarını daha az önemli hale getirmekte ve egemen otoritelerin, fikirlerin ve bilgilerin akışını kontrol edebilme yeteneklerini azaltmaktadır. Kriminal eylemlerin yoğun yayılımı teknoloji tarafından mümkün hale getirilmiştir.

İnternetin Organize Suç Örgütleri Tarafından Kullanılması

Suç ekonomi haline gelmiş ve bir iş olarak düşünülmekteyken, İnternetin organize suç örgütleri tarafından kullanılması uluslararası güvenliğe bir ekonomik meydan okuma olarak kavramlaştırılabilir. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki

gelişim organize suç örgütlerine kendi işlerinde yardım etmektedir. Onlar herhangi bir legal ticaret gibi kendi illegal transfer ve ticaretlerini yapmak amacıyla birbirleri ile iletişim kurma ve bilgi temin etmek için en son İnternet teknolojilerini kullanırlar.

Uyuşturucu kaçakçıları, herhangi bir müdahale ve hatta ulus-devletlerin bilgisi olmaksızın kendi amaçlarını gerçekleştirmeyi mümkün kılan bu teknolojilerden istifade etmektedirler. Ekim, imalat, fiyatlar ve etkiyle ilgili bilgi geniş çapta İnternet üzerinden sağlanabilir. İnternet sayesinde, ekim ve imalatla ilgili teknikler dünya çapında serbest bir biçimde temin edilebilir ve İnternet kullanıcısı gruplar tarafından takas edilebilirler (Keh ve Farrell,1997).

Flynn (2000) Kolombiya uyuşturucu örgütlerinin ulusal sınırları aşarak kendi ortakları ile iletişim sağlayan şebekeler geliştirdiklerini ifade eder. Onlar, üretim ve dağıtım faaliyetlerini koordine etmek için güvenli gerçek zaman linkleri sağlayan en ileri bilgi ve iletişim teknolojilerine yatırım yapmış ve en önemlisi, kendi faaliyetlerini denetlenmeyen siberuzay içine gizlemişlerdir. Onların bu teknolojilere yaptığı yatırım *“Kolluk kuvvetleri tarafından başarılı bir elektronik gizli izleme umudunu boşa çıkartmıştır... İnternet, kaçakçılar için tamamen güvenli iletişimi mümkün hale getirmiştir. Eğer kaçakçılar kendi mesajlarını çok sayıda alt ünitelere ayırıp, her üniteyi anonim postacılar (anonymous remailers) vasıtasıyla gönderir -ki bu şekilde mesaj nihai yerine ulaşmadan önce birçok “yollar” dan geçer- ve rahatlıkla temin edilebilir PGP (Pretty Good Privacy) gibi 128-bit şifreleme teknolojisini kullanırlarsa, kolluk kuvvetlerinin gizli izleme çabaları karşısında neredeyse risksiz bir şekilde faaliyet gösterebilirler.”* (Flynn, 2000, s. 53)

İleri bilgi ve iletişim teknolojileri aşamalı evrelerle kara para aklamayı mümkün hale getirdiklerinden hızlı ve büyük nakit transferlerini kolaylaştırırlar (Keh ve Farrell, 1997). Flynn (2000) tarafından ifade edildiği gibi, kara para aklama üç bağımsız aşamayı gerektiriyor. İlk uyuşturucu gelirleri bankalara yatırılır. İkinci olarak, izlemeyi güçleştirmek ve gayrimeşru kaynağı bula- nıklaştırmak amacı ile para çok sayıda elektronik transfer yolu ile gönderilir. Nihai olarak, zahiren meşru girişim ve hesaplara yatırılırken paranın kaynağı görünmez hale gelir.

İnternetin Terörist Örgütler Tarafından Kullanılması

Terörizm politik amaçların bir aracı olarak kullanıldığı için, İnternetin terörizm tarafından kullanılması da uluslararası güvenliğe karşı bir politik meydan okuma olarak kavramlaştırılabilir. Siberuzay teröristler için verimli bir

eylem alanı olabilir. Bu bağlamda, İnternet terörist örgütlerce dört biçimde kullanılabilir. Birincisi, onlar İnterneti hükümetlerin askeri sırlarına ve ulusal güvenliğe saldırı için bir ortam olarak kullanabilirler (siberterörizm). Dahası, Wall'ın (1999) dediği gibi; vergi kodları, sosyal güvenlik ödemeleri, ulusal sigorta kodları veya emekliliklere ait bilgiler gibi devletin ekonomik yapısı ile ilgili bilgisayar sistemlerine bir saldırı uzun dönemde askeri sistemlere saldırıdan daha ciddi etkilere sebep olabilir. Sonuç, halk ile devlet ilişkilerine onarılmaz zararlar vererek halkın hükümete güvenini ortadan kaldırabilir ve bir bütün olarak toplumun destabilize olmasına yol açabilir. İkincisi, teröristler şifreleme sistemleri vasıtasıyla İnterneti kendi gizli muhaberele ve arkadaşları ile eylemlerinin koordinasyonu için araç olarak kullanabilirler. Üçüncüsü, o, bomba yapımı ve diğer askeri teknolojiler için bilgi edinme ve hedefler hakkında bilgi toplama aracı olarak kullanılabilir. Dördüncüsü, İnternet, web sitelerinde propaganda yayını yoluyla propaganda zemini olarak kullanılır.

Siberterörizm, siberuzay ve terörizmin birleşmesi demektir. O, yaşam kaybı veya ciddi ekonomik hasarlar gibi büyük zararlar vermeyi hedefleyen, siyasi olarak motive edilmiş heking operasyonlarını kapsar. Bir hava trafik kontrol sistemine sızarak iki uçağın çarpışmasına sebep olmak buna bir örnek olabilir (Denning, 2000). Belli bir fonksiyonu yok etmek veya tahrip etmek amacıyla virüsler, kurtçuklar, Truva atları veya mantık bombaları yerleştirmek üzere bir siteye girmek ikinci bir örnek olabilir (Wall 1999). Bir terörist daha büyük bir siberterörizm kampanyasının parçası olarak virüsler yerleştirebilir. Virüsler, özellikle tahrip edici özellik taşıyanlar, siberteröristlerin elinde potansiyel olarak kuvvetli birer silah durumundadırlar.

Dijital çağımızda, İnternet üzerindeki tüm sayısal bilgiler izinsiz giriş, hırsızlık ve imhaya açıktır. Devletler İnternetin en büyük kullanıcılarıdır. Askeri ve savunma ilgilerinin bir sonucu olarak, İnternet tüm ulusal savunma kuruluşları ve askeri örgütler tarafından kullanılır. Devletler genellikle ve haklı olarak savunma ve güvenlik açısından İnternet'in kullanımı konusunda bir hayli şüphelidirler. Mathew Bevan ve Richard Pryce isimli iki hekirin olayı, savunma ve güvenlik ağ sistemlerinin saldırıya açıklığına iyi bir örnektir. Onlar Amerika Birleşik Devletleri Hava Kuvvetleri ve savunma müteahhitlerinin bilgisayarlarına nüfuz etmek suretiyle bu saldırıya açıklığı teşhir ettiler. Pryce bunu *“biz güvenlik sistemlerinin ne kadar gevşek olduğunu göstermekle onları utandırdık ve bizi büyük bir güvenlik tehdidi olarak göstermelerinin sebebi de budur.”* (Ungoed-Thomas, 1998, s.1) şeklinde ifade etmekte ve soruşturma sırasında Amerikan askeri kaynaklarınca *“dünya barışı için Adolf Hitler'den daha büyük bir tehdit”* (Gunner, 1991 s.5) olarak suçlandıkları gerçeğine işaret etmektedir.

Haziran 1997'de Amerika Birleşik Devletleri'nde Ulusal Güvenlik Ajansı (NSA) tarafından gerçekleştirilen Eligible Receiver kod adlı bir tatbikatla, potansiyel olarak siber saldırılara açık olan kritik askeri sistemlere dikkat çekildi. Amaç, Amerikan askeri bilgisayarlarının siber saldırıya açıklığını belirlemektir. İnternet'ten kolaylıkla elde edilebilen hekr tekniklerini kullanarak, özel timler askeri alt yapının özel bölümlerini hedeflediler ve başarılı bir şekilde, askeri sistemlere öncelikli giriş imkânı elde ettiler. Böylece askeri sistemlerin tahrip edilebileceği anlaşılmıştı (Denning, 2000). Bununla birlikte bugüne kadar siberterörizm kriterlerine uyan az sayıda bilgisayar atağı olmuştur. Bugüne kadar meydana gelenler içinde siberterörizme belki de en yakın olanı, 1998'de Kara Kaplanlar (Black Tigers) tarafından Sri Lanka elçiliklerine karşı İnternet üzerinden gerçekleştirilen e-mail seliyle verilen zarar, Kenya'daki Amerikan elçiliğine yapılan fiziksel terörist bombalamaya kıyasen önemsizdir. (Denning, 2000).

İnternet, teröristler için bir bilgi kaynağıdır. Tahrip edici biyolojik, kimyasal ve hatta nükleer bilgi ve teknolojiler teröristlerce İnternet yoluyla temin edilebilir (Cusimano, 2000). İlâveten, onlar İnternet'ten hedefleri hakkında bilgi toplayabilirler.

Teröristler ayrıca kendi faaliyetlerini koordine etmek ve haberleşmek amacıyla İnterneti kullanırlar. Kendi gizli iletişimlerinde teröristlere kolluk kuvvetlerinin müdahalesine karşı bir kalkan sağlayan şey şifreleme (kriptografi) teknolojisidir.

Dahası, İnternet geniş çapta, teröristler tarafından bir yayın ortamı olarak kullanılır. Terörist gruplar propagandalarını yapmak için İnterneti kullanırlar. Haziran 1998'de, U. S. News and World Report, Amerika Birleşik Devletleri Dışişleri Bakanlığı'nın terörist organizasyonlar listesinde yer alan 30 örgütten 12'sinin İnternette site sahibi olduğunu belirlemiştir. Onları İnternetin dışına atmak imkânsızdır. Çünkü onlar kendi sistemlerini, özgür konuşma hukukuna sahip ülkelerde oluşturabilirler. Örneğin, Sri Lanka Hükümeti ayrılıkçı Tamil Eelam Kurtuluş Kaplanları'nı yasaklamış, ancak onların Londra'da konuşlanmış web sitesi faaliyetine devam edebilmiştir (Denning 2000). Peru'nun Tupac Amura Devrimci Hareketi (MRTA) İnternet üzerinde kendi siyasi felsefesi ve taleplerini duyurduğu bir Web sayfasına sahiptir (Cusimano, 2000).

Şifreleme Teknolojisi: Tehdit mi, Güvenlik mi?

Yukarıda zikredildiği üzere, kriptografi (şifreleme teknolojisi) kendi faaliyetlerini kolluk kuvvetlerinin müdahalesi olmaksızın organize etmek ve kendi

üyeleri ile haberleşmek açısından terörizm ve organize suç örgütleri için işe yarar bir araçtır. Öte yandan, kriptografi ulusal devletler tarafından kendi askeri altyapıları, iletişimleri, elektrik santralleri, demir ve hava yolu ulaşımı, bankalar ve hastaneler için geniş çapta kullanılır. Bu ikili kullanım şifreleme politikasını siberuzayın en tartışmalı konularından biri haline getirmiştir.

Kriptografi şifreleme ve deşifre etme sanatı olup yeni bir teknik değildir. Uygulama, Julius Caesar'ın kendi generallerine şifreli mesaj gönderdiği Roma dönemine kadar geri gider. Basit olarak, şifreleme sıradan bir konuşma veya düz bir metni alarak, içerdiği bilgiyi şifreli metne dönüştürme demektir. Bu mesajı alan taraf bir anahtar kullanarak şifreli metni deşifre ederek gerisin geriye düz metne çevirir.

Güçlü şifreleme ulusal güvenliği koruma, askeri istihbarat yapma, terörizmi ve diğer siber suçları önleme ve kanunları uygulamadan sorumlu devlet kurumlarının özel ilgi alanı içindedir (Tavani, 2000). Bu nedenle ulus-devletler kriptografinin kullanım ve ihracını kontrol altına almak isterler. Kriptografik ürünlerin ihracatının kontrolüne dair mevcut düzenleme Wassenaar Anlaşması ile yapılmıştır. Bu, geleneksel silahların, iki yönlü kullanılabilen mal ve teknolojilerin transferinde sorumluluk ve şeffaflığı artırma yoluyla uluslararası güvenliğe katkı sağlamayı hedefleyen 33 taraf devlet arasında yapılmış bir uluslararası anlaşmadır. Sivil kriptografik ürünler Wassenaar hükümlerinin kapsamı dışındadırlar. Bununla birlikte, uluslararası güvenlik için tehdit olabilecek uluslararası organize suç ve terörizm gibi bazı büyük kriminal eylemler bu antlaşma şartları kapsamında düşünülebilir. Ancak, pratikte ihracat kontrolünün suç örgütlerinin kriptografik ürünleri elde etme ve kullanma yetenekleri üzerinde herhangi bir etkiye sahip olması ihtimal dışıdır. Bu gibi ürünler geniş çapta İnternet üzerinden temin edilebilir. Organize suç mensupları veya teröristler onlara kolaylıkla ulaşabilirler (Gladman, 1998). Bu tip şifreleme ayrıca özel sektördeki birçok organizasyon ve birey tarafından elektronik ticaret ve e-mail mesajlarının transferinde de kullanılır. Örneğin, Pretty Good Privacy (PGP) olarak bilinen şifreleme yazılımı herhangi bir ücret ödmeden İnternette kolayca indirilebilir (Tavani, 2000).

PGP esas olarak hükümetin gizli dinleme ve izlemesine karşı bireysel mahremiyetin korunması amacı ile halkın güçlü şifrelemeye ulaşmasını isteyen Amerikalı mühendis Phil Zimmerman tarafından geliştirilmiştir. Yazılımın ihracatı kontrol altında olmasına rağmen birilerince hızlı bir biçimde İnternet ortamına postalanmıştır. O zamandan beri, diğer şifreleme araçları da tüm dünyada İnternet sitelerine postalanmış olup, bu araçların kolay temin edi-

lebilirliği ihracat kontrolünün beyhudeliğini gösteren bir argüman olarak sıklıkla dile getirilmektedir.

Teröristler ve organize suçlular kendi faaliyetlerini gizlemek ve polisin kendi iletişimlerine girişini önlemek amacıyla şifrelemeyi kullanırlar (Denning ve Baugh, 2000). Şifreleme sitemleri şimdi öylesine sofistikedir ki onları kırmak gerçekten neredeyse imkânsız görünmektedir. Bu durum onları, organize suç, uyuşturucu kaçakçıları, teröristler ve diğ er suçlulara karşı mücadelelerinde giderek daha fazla dijital bilgiye ve dinleme-izleme kaydına bel bağlayan kolluk kuvvetleri için büyük bir başağ rısı haline getirmiştir. Onlar, bir bilgisayar dosyasını okuma yeteneğini kaybetmenin, değ erli bir silahlarını kaybetme anlamına geldiğ inin farkındadırlar. Bu nedenle, ulusal devletler, en azından sadece kendilerinin açabilecekleri “arka kapılar” içeren yazılımlar için katı regülasyonlar konusunda ısrarlıdırlar. Bu, anahtar rehin veya anahtar elde etme sistemi olarak adlandırılmış tır (Penfold, 1998).

Bu sistemde, veri elde etme anahtarı doğ al olarak bir hükümet kuruluğu, mahkeme veya özel organizasyon olabilecek güvenilir bir kurum nezdinde saklanacaktır. Haberleşmeye ve kaydedilmiş dosyalara girmek isteyen bir soruşturmacı veya istihbarat kuruluğu anahtarı elde etmek için normal olarak bir mahkeme kararını gerektiren prosedür vasıtasıyla başvuruda bulunur. Pratikte hükümetlerin kriptografi kullanımını düzenleme girişimi, suçlular ve teröristlerin hükümetin nüfuz edemeyeceğ i şifreleme ürünlerini kullanmalarını engelleyememektedir. Onlar kendi ürünlerini geliştirebilirler ve illegal yollardan elde edebilirler (Denning, 1998). Bu nedenle teröristlerin ve organize suçluların kriptografi kullanmasını önleme girişimleri sonuçsuz kalacak gibi görünmektedir.

Ulusötesi suçluların da istifade ettikleri kriptografi ayrıca elektronik ticaret ve bankacılık için güvenli bir ortam sağlar. Elektronik ticarete zarar vermeden suçluların bu fırsatı sömürmelerini tamamen önlemek zor görünmektedir.

Bilgi kaynağ ı ve propaganda zemini açısından teröristler ve organize suçlular, demokratik değ erlerin önemli bir direğ i olan serbest konuşma hürriyetini sömürmektedirler. İfade hürriyetinin sahici kullanımı ile onun kriminal amaçlar için sömürölmesi arasına bir hat çekmek çok kritik bir iş tir. Bu demokratik hükümetler için zor bir görev olarak görünmektedir.

Küresel Suça Küresel Cevap

Durum, karş ılıklı uluslararası iş birliğini problemin halli açısından hayati kılmaktadır. İnternetin kullanımı teröristlerin ve organize suç örgütlerinin kendi başına tek kriminal eylemi değ ildir. Bu sanal eylem, onların gerçek dünyadaki

daha geniş kriminal eylemlerinin bir tamamlayıcısıdır. Bu nedenle, uluslarötesi suça karşı strateji bir bütün olarak ele alınmalı ve siber suça karşı mücadeleyi de içermelidir. İnternetin sınırları ve yargı alanlarını aşan karakteri sorunun çözümü için ulus devletleri yeni bir yola itmektedir. Godson ve Williams'ın (2000, s. 111) dediği gibi: *“Egemenlik ötesi tehditler gerçek doğaları itibariyle biçim, içerik ve yer bakımından yeni cevaplar gerektirir. Gerçekten, ulusal stratejiler, sınırları aşan ve çok sayıda yargı çevresini ilgilendiren bu meydan okuyuşa cevap vermekte özerli itibari ile yetersiz kalmaktadır... bu tehditler... hızlı bir şekilde... sınırları olmayan bir dünyada işleyen... bilgi ve iletişim teknolojileri geliştiriyorlar. Buna karşılık hükümetler hala... egemenlik ötesi suçlarla mücadele gayretlerini yavaşlatan -özlerinin çoğunu yitirmelerine rağmen sembolik olarak çekiciliklerini sürdüren- eski egemenlik nosyonuna dayanan sınırlarla bölünmüş bir dünya içinde çalışıyorlar.”*

Uluslararası düzeyde, birçok ülke bu sorunlara, eylemleri uluslararası sınırları aştığı zaman bile siber suçluların soruşturulmasını ve cezalandırılmasını mümkün kılmak üzere, karşılıklı hukuki yardım anlaşmaları, suçluların iadesi, istihbarat paylaşımı ve tek tip bilgisayar suçları hukuku ile cevap vermeye çalışıyorlar. Bu girişimlerin bir sonucu olarak, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu Aralık 1991'de siber suç, siber terörizm ve siber savaş ile ilgili bir karar çıkarmıştır. 53/70 sayılı “Uluslararası Güvenlik Bağlamında Telekomünikasyon ve Bilgi Alanındaki Gelişmeler Kararı”; üye devletleri, bilgi güvenliğinin sorunları, bilgi güvenliği ile ilgili temel nosyonların tanımı ve global bilgi ve telekomünikasyon sistemlerini güçlendirecek ve bilgi terörizmi ve suçlulukla mücadeleye yardım edecek gelişmekte olan uluslararası prensiplerin önerilebilirliğine dair görüş ve değerlendirmeleri konusunda Genel Sekreteri bilgilendirmeye davet eder (Denning, 2000).

Sonuç olarak, uluslarötesi suç örgütleri tarafından İnternetin kullanımı, ulusal/uluslararası güvenlik açısından yeni riskler doğurmaktadır. Bunların özellikleri regülasyon ve kontrol açısından ciddi problemlere yol açmaktadır. Küreselleşme suç sorunlarını evrensel hale getirmiştir. Cevap olarak, kontrol stratejisi de küreselleşmelidir (Findlay, 1999). Global kriminal faaliyetler, yani uluslarötesi suç, ulusal ve dolayısı ile uluslararası güvenliğe meydan okuyuşa yol açmaktadır. İnternetin uluslarötesi suç örgütleri tarafından kullanımı bu meydan okuyuşu güçlendirmektedir. Ulus-devletler ulusal yargı çevresi dahilinde, sınırları ve yargı çevrelerini aşan karakteri nedeniyle siber suçla mücadelede zorluklarla karşılaşmaktadırlar. Bu nedenle küreselleşmiş bir suç kontrolü stratejisine ihtiyaç vardır. Bu durum, ulus-devletleri, küreselleşmenin önemli bir vechesi olan uluslararası işbirliği ve dayanışmayı artırmaya zorlamaktadır.

KAYNKLAR

- Cusimano, M. K. (2000), **Beyond Sovereignty: Issues for a Global Agenda**, Boston & New York: Bedford/St. Martin's.
- Denning, D. E. (1998), 'The Future of Cryptography' Loader, B. D. (Der.), **The Governance of Cyberspace: Politics, Technology and Global Restructuring**, London: Routledge içinde.
- Denning, D. E. (2000), 'Activism, Hacktivism, and Cyberterrorism: The Internet as a Tool for Influencing Foreign Policy, <www.nautilus.org/infopolicy/workshop/papers/denning.html> de.
- Denning, D.E. and Baugh, W. E. (2000), 'Hiding crimes in cyberspace' Thomas, D. & Loader, B. D. (der.) **Cybercrime: Law Enforcement, security and Surveillance in the Infor-mation Age**, London: Routledge içinde.
- Findlay, M. (1999), **The Globalisation of Crime: Understanding Transitional Relationships in Context**, Cambridge: Cambridge University Press.
- Flynn, S. E. (2000), 'The Global Drug Trade versus the Nation-State: Why the Thugs Are Winning', Cusimano, M. K. (der.), **Beyond Sovereignty: Issues for a Global Agenda**, Boston & New York: Bedford/St. Martin's içinde.
- Gladman, B. (1998), 'Wassenaar Controls, Cyber - Crime and Information Terrorism' <<http://www.cyber-right.org/crypto/wassenaar.htm>> de.
- Godson, R. & Williams, P. (2000), 'Strengthening Cooperation against Transsovereign Crime: A New security Imperative' Cusimano, M. K. (der.), **Beyond Sovereignty: Issues for a Global Agenda**, Boston & New York: Bedford/St. Martin's içinde.
- Gunner, E. (1998), 'Rogue Hacker Turned Legit Code - Cracker' **Computer Weekly**, 7 Mayıs, s. 5.
- Keh, D. & Farrell, G. (1997), 'Trafficking Drugs in the Global Village', **Transnational Orga-nised Crime**, 3, (2), s.90-110.
- Penfold, R.R.C. (1998), **Computer Security: Businesses at Risk**, London: Robert Hale.
- Tavani, H. T. (2000), 'Privacy and Security' Langford, D. (der.) **Internet Ethics**, London: Macmillan Press Ltd. içinde.
- Ungoed-Thomas, J. (1998), 'The Schoolboy Spy', **Sunday Times**, 29 Mart, s.5, (1-2).
- Wall, D. (1999), 'Cybercrimes: New Wine, No Bottles?' P. Davies, P. Francis, and V. Jupp (der.) **Invisible Crimes: Their Victims and Their Regulation**, London: Macmillan Pres içinde.

İSPANYA'DA YEREL ÖRGÜTLENME : YÖNETİM ANLAYIŞININ GELİŞİMİ

Yrd.Doç.Dr. Selahattin KARAPINAR*

GİRİŞ

Kamu yönetimindeki sistemli bir desantralizasyon ve devaluation uygulamaları, geleneksel bürokratik anlayışın öne sürülen hastalıklarına cevap olarak, 1970'li yıllardaki yoğun özelleştirme uygulamalarından sonra olmuştur. Entelektüel olarak Kamu Sezimi Teorisi ve yeni ekonomik anlayışlarla desteklenen bu yeni anlayış, “New Public Menegement”, “managerialism”, “Market-Based Public Administration” şeklinde yaygın olarak adlandırılmaktadır.

Açık bilgi akışı, daha etkin kuruluşlar yönündeki halk talebini artırmaktadır. Böylece, bireyin ve toplumun sosyal, ekonomik gelecekleri ve yönetimin iyileştirilmesi talepleri artmaktadır. Bir kurumun belirli bir ülkede başarılı olup olmaması, ona yardımcı olacak kuruluşların varlığı, teknoloji ve yetişmiş eleman durumu, yolsuzluk oranı ve bu kurumun ulaşılabilirliği ve devamlılığının maliyetine bağlıdır.

Yeni kurumların yönetimde başarılı olabilmeleri için; tamamlayıcı gelişimci birbiriyle bağlantılı ve birbiriyle rekabet halinde olmaları gereklidir.

Yerel yönetimler konusunda genel olarak varlığı kabul edilen dört eğilim - Fransız, İngiliz, Rus ve gelenekselden, Fransız eğilimi arasında yer alan İspanyol yerel yönetim sisteminin bugünkü yapısını daha iyi anlayabilmek için, ilk önce Devletin birliğini nasıl sağladığı, yönetim kültürü ve ikliminin hangi sosyal değerlerden oluştuğu ve değişen bu iklimde idari yapıda ne gibi değişikliklere gidildiğinin analizinin yapılmasının yararlı olacağı değerlendirilmektedir.

Yapılan bu analizler ışığında, İspanyol yönetim anlayışının oldukça hiyerarşik, merkeziyetçi bir yapıya sahip olduğu gerçeği ile karşı karşıya kalmaktadır. Özellikle Devletin birliğinin sağlanması aşamasında diğer

* Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İd. Bil. Fak.

ulusların - özellikle de ekonomik ve sosyal açıdan daha gelişmiş durumda olan Katalan ve Bask Bölgelerinin - Madrid'in emri altına girmek istememeleri ve coğrafi yapının da bu birliği sağlamadaki zorlaştıracı bir fonksiyon görmesi nedeni ile, yönetime, aşırı merkezizetçi ve hiyerarşik bir yönetim anlayışı hakim olmuştur.

Faşist diktatör Franco'nun ölümü sonucu, demokratik yönetime geçilmesiyle birlikte demokrasinin gereği ve kalkınmanın bir aracı olarak yerel yönetimlere ve bölgesel yönetimlere daha fazla yetki verilmeye başlanmıştır. Özellikle, Avrupa Birliğine tam üyeliğinin gerçekleşmesinden sonra, yabancı sermayenin akımının da katkısı ile, açık toplum ve yöneten demokrasi alanlarında büyük mesafeler alınmıştır. Fransız yönetim kültürü geleneksel olarak içine kapalı ve rekabetçi olmayan bir yapı arz etmesine rağmen; özellikle kalkınmanın ana unsuru olarak yabancı sermaye stratejik sektör olarak seçildikten sonra bu yapı hızla rekabetçi bir yapıya dönüşmeye yüz tutmuştur. Özellikle 1980'li yıllardan sonra liberal batı demokrasilerinin yönetim anlayışlarına hakim olan "New Public Management" anlayışının da etkisi ile 21. yüzyıla girdiğimiz şu yıllarda İspanyol yönetim anlayışı daha rasyonel değerlere dayanmaya başlamıştır.

Özellikle vatandaşların daha kaliteli ve hızlı hizmet alabilmeleri için Sevilla yerel yönetim biriminin başlatmış olduğu "tek banko" uygulaması, yönetimin güç dağıtımından ziyade vatandaşa kaliteli hizmet sunma anlayışına çevrildiğinin bir göstergesidir.

Yönetim yapıları ve anlayışının yeniden düzenlenmesinde vatandaş, bireyi merkeze oturtan yeni anlayışın sonucu olarak, hem Ülkenin birliği ve bütünlüğü -Bask bölgesi hariç- güçlendirilmiş hem de bireylerin ve toplumun refah seviyesi, 1980'lerde çok gerilerde oldukları diğer batı ülkelerinin seviyesine çıkmıştır.

A) DEVLETİN BİRLİĞİNİN SAĞLANMASI

Aragonlular yeni liderlerine ettikleri bağlılık yemininde şöyle demektedirler: "Biz, en az senin kadar iyiler olarak, bizden daha iyi olmayan sana yemin ederiz ki, bizim kurallarımız ve kanunlarımızı gözettiğin, kolladığın sürece senin liderliğini ve krallığını tanıyoruz; eğer bizim kurallarımız ve kanunlarımızı korumaz ve gözetmez isen seni kral olarak tanımayız". Bu şartlı bağlılık, İspanyol ulusunu tarihi boyunca sarmış olan bir problemi de açıklamaktadır: Ayrılıkçı güçler, devlet kurma, ulus oluşturma çabalarını sıklıkla kısıtlamaktadırlar.

İspanyol tarihindeki ayrılıkçı güçlerin kökeni, hem İberya Yarımadası'nın coğrafi durumu hem de insanların kendilerine farklı zamanlarda buldukları özel şartlara dayanmaktadır. Birbirinden sadece 12 mil uzaklıkta bulunan Afrika ve Avrupa Kıtaları arasında köprü işlevi gören yarımada, Arap istilalarının tabi rotası olmuştur. Bu Arap istilalarını, yalnızca İspanya'yı diğer Avrupa ülkelerinden ayıran, O'nun farklılığını sağlayan coğrafi engel konumundaki "Pirene Dağları" önlemiştir. Yarımada'daki yükseklik, İsviçre'dekilerden sonra ikinci sırayı almakta olup, doğuya uzanan Ebro Vadisi, batıdaki Tagus-Guadanya ve Guadalquivir Vadisi ve dar kıyı şeridi hariç, bütün arazi yüksektir. Yüksek bölgelerin yarısı da birçok alanda denize kadar uzanan tepelerle birlikte dağlık kesimlerden oluşmaktadır. Bu coğrafi yapı iletişimin sağlanmasında büyük zorluklara neden olmakta ve bölgesel örgütlenmeye büyük katkı sağlamaktadır. Küçük baba ocağına bağlılık, İspanya'da devleti oluşturma çabalarının önüne büyük engeller çıkarmıştır.¹

Yarımadanın Müslümanlar tarafından fethi, MS 8. yy'ın başında, bu bölünmüşlük durumunda gerçekleşmiştir. Fakat, İspanyol topraklarında yaklaşık 8. yy. kalan Arap kuvvetleri yarımadanın orta kısımlarını da etkin olarak kontrol altına almak ve yerleşmek için, insan gücü konusunda sıkıntı yaşamışlardır. Bu, eski Katalonya'nın fethinin 1. yy.'dan az sürmesinin Barcelona'nın 801 yılında Charlemagne'nin oğlu Louis'e düşmesi sebeplerinden birisidir ve bölgenin farklı kültürel kimliğini açıklamada faydalı olacaktır.

Yarımadanın Müslümanların elinden alınması için harekete geçen güçler arasında yer alan farklı Hristiyan krallıklarının -Asturias Leon, Castilla, Aragon, Navarra, Portuqal- üzerinde anlaştıkları şartlar, güvenilir bir birliğin sağlanması ve yeterli gelirlerden mahrum bırakarak, kraliyet otoritesini güçlendirmekten ziyade zayıflatmıştır. Geri alınan topraklar üzerindeki yerleşimler, bireysel vatandaşlar ile toplumların ağaları (overlords) arasındaki ilişkileri düzenleyen kuralları ile gerçekleştirildi. Bu koşullar, bölgeden bölgeye farklılıklar arz etmiş ve daha sonraki tarihlerde gerçekleştirilmek istenen idari ve yasal bir üniter sistemin oluşturulmasında, coğrafyanın dikte ettiği zorlukların ikiye katlanmasına neden olmuşlardır. İspanyanın modern devlet kurma teşebbüsleri, birçok bakımlardan Tudor ve Valois'in bu yöndeki çabalarına kadar gitmekle birlikte, Aragonlu II. Ferdinand (1479-1516) ve Castilla'lı I. İsaBell (1474-1504) ile başlar. Ülkenin bunu gerçekleştirememesi

¹ NORTON, A.L. "Local Government in Other Western Democracies" İNGOLOV, Bir-mingham, 1987.

konusunda birçok neden sayılabilir. Birinci olarak, değişen krallık konsepti ve anlayışdır, denilebilir. Gelişen ve 19. yy.'a kadar süren anlayışa göre; krallık, kralın kişisel malıdır. Kralın,, gücü isteği gibi kullanma hakkının olduğu yönündeki anlayış modern ulus devletin zorunlu kıldığı, hukuk devleti ve bürokratik mantık ile uyumlu olması söz konusu dahi olamaz. İkinci sebep, büyük oranda birincinin sonucu olarak, artan bir şekilde dış maceralar peşinde yapılan masrafların gelirlerinden fazla olmasıdır. 1545 yılında keşfedilen Peru'nun Potosi Dağının gümüşünden elde edilen zenginlik, ayrılıkçı güçler tarafından tehdit edilen devlet kurumlarının güçlendirilmesi için harcanacağına, daha pahalı Avrupa hedefleri için harcanmıştır. Atlantikten gelen altın ve gümüş dolu gemiler Sevilla kentine ulaşır ulaşmaz, İtalyan ve Alman bankalarının kasalarına yönlendirilmeye başlandı. Kraliyet hedefleri ile kaynakları arasındaki dengesizliği göz önüne alınarak, Madrid'de oluşturulan yeni başkentten bütün imparatorluğun kontrol altına alınması amacıyla, II. Philip (1556-1598) tarafından oluşturulan bürokratik merkezileşme, ülkenin hali hazırdaki idari mekanizmasına hızla yayılmış durumdaydı. Bu dönemde Napoli Papazı'nın söylediği bir söz bütün Avrupada söylenir olmuştur: "Eğer ölüm İspanya'dan gelecekse; uzunca bir süre beklemeliyiz". Sonuç, zayıf bir otokratik merkez, ayrılıkçı çevre ve geçmiş emperyal gücü yeniden inşa etmek için girişilen her hareket tarafından hızlandırılan dünyevi dağılmanın başlamasıdır. Hapsburg'lar, imparatorluğun birliğini sağlamak amacıyla, çok geniş bir alana yayılmış ve sonucunda, ülkeyi hala parçalamış bir vaziyette tutan ayrılıkçı güçlere karşı gelebilecek ulusal birliği sağlamada başarısız olmuşlardır.

Ülkenin birliğini sağlamak için yeni bir ruh, Napolyonist işgal ve yarımada savaşları sayesinde oluşturulmuştur. Fakat, bunun politik gelişme ve bir devlet oluşturma yönünde gelişmesi gerekirken, kişisel otokrasi ve VII. Ferdinand'ın (1803-1833) iktidara gelmesiyle de kayırma ve ayrıcalık yaratma yönünde gelişmiştir. İspanya'da 19. yy.'ın yarısı, yarımada savaşları ve onun sonucu olarak yy.'ın kolonilerinin kaybedilmesi sonucu provoke edilen kamu finansmanındaki kalıcı kriz ile karakterize edildi. Devlet, vergi gelirlerini toplamak için gerekli yapıyı kuramıyordu, bunun karşılığı olarak da etkin idari yapıyı kuracak vergi gelirlerinden yoksun kalıyordu. Merkezdeki yanlış yönetim, bölgeler arasında ve göreceli daha zengin durumdaki Katalonya ve Bask bölgesi -bunlar daima Madrid'in etkili olmayan yönetimine her zaman karşı çıkmışlardır- güvenli bir birliğin sağlanmasını daha da zorlaştırıyordu.

19. yy. İspanya'sı, Britanya ve Fransa'nın aksine, liberal prensipler üzerine kurulu etkin işleyen bir parlamenter sistemin kurulması konusunda başarısızlığa uğradı. Bunun kurulması yönünde, 1876 yılından sonra bu yönde bir teşebbüste

bulunuldu, fakat ülkenin ihtiyaçlarına uygun olarak oluşturulamadı ve bunun sonucu olarak kesinlikle iyi işlemedi. Yeni sanayileşmiş Madrid ve Barcelona hariç, diğer yerlerde politik hiyerarşinin en yukarisından aşağısına inen mutlak kişisel yönetim, politik liderliğin karakteristik şekli olarak varlığını devam ettirmiştir.

Bu yapı, varlığını XX. yy.'ın ikinci yarısına kadar sürdürmüştür. Temine etal'ın işaret ettiği gibi; "hatta faşist Avrupa'da dahi hiçbir diktatör, Franko'nun İspanyol sivil savaşı (1936-1939) sonrası baskıyı uygulamamıştır." İspanyol devletin Anayasasının 1967 versiyonunun 6 ncı maddesinde; "Caudillo milletin en yüksek temsilcisidir; o, ulusal bağımsızlığı temsil eder" denilmektedir.

Atkinson, 1960 yılında yazmış olduğu yazısında, yalnız bir rejim değişikliği ile değiştirilemeyen İspanyol tarihinin çok önemli gerçeklerine işaret etmiştir. Bunlar; "Castilla, özünde merkeziyetçidir ve bunun sonucu olarak da otoriterdir. Çevre bölgeler ise, özünde ayrılıkçı ve eşitlikçidirler."

Franko'nun ölümünden sonra demokrasinin gelmesiyle, merkeziyetçi anlayışta yumuşamalar olsa da, tarihi boyunca merkez ile çevre arasında birçok sorunlar yaşanmış bir ülkede, yeni bir sosyal düzen isteyenler, devleti ele geçirmektense; kaldırılması gereken bir yapı olarak görmektedirler.

Çağdaş İspanya'da düzen ve ilerleme arasındaki çatışma devam etmekte bu anlayış hiyerarşi ve anarşi arasında seçim yapma yönünde şekillenme eğilimindedir. Bu çatışmanın 21. yy.'a taşınmasının nedenlerinden biri de ülkenin dönüşümünü sağlayabilecek olan modernizm hareketinin içinde yer almamış olmasıdır. Modernizm, mantık, bilimsel işleyiş, düşüncenin dünyevileşmesi ve en önemlisi ilerlemeye olan inancı ihtiva etmektedir. Celvera Üniversitesinde 1823 yılında yapılan ve "yeni tehlikeli düşünceden uzakta durulması" cümlesiyle başlayan konuşmanın günümüzdeki yansıması, daha sonra ki zamanlarda sona erdi. Fakat, bugün onun yerine yeni açıklamalara ihtiyaç vardır.

B) YÖNETİM İKLİMİ

İspanyol endüstrisi, geçmişten rekabetçi olmayan bir yapı devralmıştır. Devletin ekonomi faaliyetlerini doğrudan yönetme teşebbüslerinin önüne geçmek oldukça zor olmuştur. İspanya, 1939'dan 1963'e kadar sanayi politikası adı verilen bir politika izlemiştir. Bu dönemden önce de devlet yine ekonomiye karışıyordu, fakat daha çok yasal yetkisini kullanarak, kaynak dağıtımını düzenliyordu. Hiç bir şekilde, kaynaklardan hangi firmanın faydalanması gerektiği konusundaki kararı kendisi vermiyordu. Örneğin, rekabetin yıkıcı

etkisini yok etmek için 14 Kasım 1926 tarihinde çıkarılan Kraliyet Emri ile mal girişlerine sınırlamalar getirilmiş ve 23 sektör korumaya alınmıştır. Bunlar 20 Ağustos 1938 tarihinde bir emir ile sanayinin tamamına yayılmış ve 1963 yılına kadar mevzuatta kalmışlardır. Hatta bu tarihten sonra da kaynak dağıtımı büyük oranda devlet tarafından yönlendirilmiş ve 1980 tarihine kadar bu sınırlamalar kaldırılmamıştır.

Eğer, Devletin belirli sektörler için uyguladığı koruma tedbirleri gerekli yabancı sermayenin çekiminde başarılı olamadıysa, Devlet, 1941 yılında İtalyan (INI) dan esinlenerek kurduğu “Ulusal Endüstri Enstitüsü” ile sektöre müdahale ediyordu. Zamanla, ilgili Enstitünün fonksiyonu, bırakın yatırımda öncülük etmeyi; statüs quo’nun korunması şekline dönüşmüştür.

Böyle korporatist bir yapı göz önüne alındığında, İspanyol endüstrisi’nin aşırı yoğunlaşma ve oligapolistik bir yapı içerdiği, doğal olarak düşünülse de, ülkenin endüstri tabanının darlığından dolayı, aşırı yoğunlaşma yoktur.

Dahası, düşük derecedeki yoğunlaşmanın varlığı, otomatik olarak, yüksek seviyede rekabetin varlığı anlamına da gelmemektedir.

İspanya’daki büyük ve küçük firmalar, ortalama olarak, diğer Avrupa ülkelerindeki rakiplerinden daha küçük çaplıdır.

İspanya’daki küçük çaplı firmalar, İtalya’dakilerin aksine; dinamizm ve teşebbüs ruhuna sahip değildirler.

İngiliz seyyah Joseph Taunsend, 1780 yılında İberya Yarımadası’ndan geçerken, İspanyol tarımının teknikten yoksunluğu karşısında şoka uğradığı söylenir. Bugün ülkenin karşılaştırmalı avantaja sahip olduğu endüstriler daha çok düşük seviyeli teknolojik gelişmişliğe sahip olanlardır.

Küçük, muhafazakâr ve içe dönük firmalar, kapalı ekonomide gerilik ve durgunluğun işaretidir. Fakat, İspanya artık kapalı bir ekonomiye sahip olmayıp, aslında şaşırtıcı hızla modernleşmiştir.

Bunu, yabancı sermayeyi kalkınmanın motoru yaparak gerçekleştirmiştir. Bugün, yabancı sermaye, ekonominin dinamik sektörleri olan; kimya, otomotiv, elektrik, elektronik, mekanik ve çelik sanayilerin de yüksek oranda varlıklarını sürdürmektedir. Anılan sektörlerin % 50’den fazlası yabancıların elindedir.

C) YÖNETİM KÜLTÜRÜ

Bir önceki bölümde, İspanyol firmalarının performansı, iş yürütüş tarzı ve kurumsal yapılarına bakarak İspanyol yönetim davranışları çıkarılmaya çalışıl-

miştir. Burada yöneticilerin kendi değerleri ve hareketleri yoluyla şekillendirmeye ve cevap bulmaya çalıştıkları endüstri ve firmaların çevresi üzerinde daha çok durulmuştur. Bu bölümde, daha çok bu değerlerin ve davranışların kendileri üzerinde durulacaktır. Bir İspanyol yönetici veya işadami görevini yürütürken neyin önemli olduğunu düşünür ve yapmış olduğu bir işte bunu nasıl açıklar?

Biz, esas olarak bu bölümde açıklama ile meşgul olacağımız için, daha önceki bölümde açıklanan yönetim anlayışının yapısal unsurlarının, bu bölümde açıklayacağımız davranış şekillerinin ve değerlerinin nedenleri veya sonuçları olup olmadıkları üzerinde durulmayacaktır. Biz, şu ana kadar yapılmış olan açıklamalar ile uyumlu olduğuna inandığımız İspanyol yönetim anlayışının kültürel karakteristiklerinin altını çizmekle yetineceğiz.

İspanyol yönetim ve organizasyon yapısı üzerinde yapılan araştırmaların azlığını göz önünde bulundurarak konu, daha çok kültürel seviyede ele alınacak sonra da gerekli bazı bilgilerle yönetim kademesine uygulanmaya çalışılacaktır.

İspanyol kültürü üzerine 1966 yılında yayımlanan, “El Esponal ylos Siete Pecados Capitales” isimli kitapta, Dfaz Plaja “İspanyollar bir toplumun içinde yaşarlar; fakat hiçbir zaman onun içine karışmazlar. İşbirliği gerektiren durumlarda bundan kaçınırlar. Bilimsel dilde, “takım çalışması” denilen bu işbirliğinin olmayışı, İspanyol gelişiminin yavaş olmasının belirleyici faktörüdür...” demiştir.

Yatay işbirliği, çalışmadaki aktörlerin, işin yapısı gereği, kişiler arası koordinasyonu sağlayacak bir otoriteyi kabul etmelerini gerektirir. Halbuki, İspanyol anlayışına göre; otorite, hiyerarşik olarak en üstte olandadır ve buna sahip olan kimse kendi meşruluğunu, kişiler üzerinde bu otoritesini baskıyla kabul ettirerek sağlar. Montaner (1976), İspanyada hiyerarşik vahşetin çok kötü bir şekilde uygulandığını, bütün sınıf, bütün kurum ve bütün yapılarda otoritenin kendisini hissettirdiğini ifade etmektedir. Messequer’e göre; İspanyada gücün varlığından bu yana, bu gücün dağıtımı otoriter bir yolla olmuştur. İspanya otoriter bir kültüre sahiptir. Son iki bin yıldır kurulan 3 Cumhuriyet de kuruluşundan çok kısa bir süre sonra yıkılmıştır. Anzizu’ya göre; bu tür bir otoriter kültür anlayışı, aşağıdaki insanların kendilerinden daha yüksek konumda olanlarına duygusal olarak bağlanmalarını beraberinde getirmektedir.

Güçlü lider ve hiyerarşik emre olan ihtiyaç, yönetici konumundaki bireylede tam bir koordinasyon görevi sağlamaları için gerekli olan yetkiyi ille de

verdikleri anlamına gelmemektedir. O, ihtiyaç duyulan koordinatör- lider'in yerine kolayca geçememektedir.

Garcia Erchevarria (1984 (A), 1984 (B) yapmış olduğu araştırmada; İspanyol yöneticilerin sahip oldukları düşük seviyedeki meşruluklarını ortaya koymuştur. Bir araştırmada, deneklerin yalnızca % 16'sı yöneticiye meşru bir rol vermiş, bu oran üniversite mezunları arasında % 11'e kadar düşmektedir. 1974 yılında, Abad'ın yaptığı informal bir araştırmaya göre; firma yöneticileri ve müteşebbisler, sokaktaki insanlar tarafından spekülâtör ve fırsatçı; devlet tarafından vergi kaçakçısı ve kilise tarafından da günahkâr olarak görülmektedir. Bu son değerlendirme, dini kurumların yönetici eğitimine ne kadar fazla dahil olduklarını açıklamaya yardımcı olacaktır: İspanya'daki İCADE, ETEA, ESADE, IESE veya "DUESTO" gibi önemli işletme okulları doğrudan veya dolaylı olarak dini akımların biri ile irtibatlıdır.

Marşal (1983)'a göre; ekonomi, politik yorumdan çok az farklı bir şey olarak kabul edildiği için, yönetimin meşruluğu problemi bütün Latin kültüründe var olan bir şeydir.

Bu, çatışmaya müsait anlayışı göz önüne aldığımızda, şirket içerisindeki katılımcı ilişkiyi gerçekleştirmek zorlaşmakta ve aşırı milliyetçiliğe neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak, yönetim şekli, Y Teorisinden ziyade X Teorisine daha yakın bir hal almaktadır. Ve isabetli karar alma oranı düşmektedir.

Rasyonel karar alma yolundaki tek engel, etkin seviyedeki sosyal entegrasyonun sağlanmasındaki zorluklar değildir. İspanyol yöneticiler, USA, İskandinav, Orta Avrupa ve Yunan meslektaşlarından çok daha fazla, kaderlerinin önceden çizildiğine ve kendi kontrollerinin dışında olduğuna inanmaktadırlar. Losada'ya göre; bu anlayışın gelişmesinde dini inanışların etkisinin de olduğunu, ama azıl etkenin devletin ekonomik aktivitelere yaptığı müdahalelerdir.

İspanya'nın sahip olduğu kültürel profil, esnekliği ve hoşgörüyü azaltır. Böylece yaratma duygusunu ve yeni koşullara uyum sağlama yeteneğini azaltır.

Olağan bir dönemde, ortalama değerler, sosyal veya fiziksel sistemin geleceği ile ilgili bazı önemli ipuçları verebilir. Olağan olmayan durumlarda ise, eğer sistem hızlı bir değişim sürecinden geçiyorsa, ortalama değerler, gelecekle ilgili durum hakkında yanıltıcı olabilir. Bu durumda, onun gelişimci potansiyelini değerlendirebilmek için, sistemin ince noktalarına kadar bakmak gereklidir.

Bu tespit özellikle İspanya için geçerlidir. Çünkü, İspanya, Asya ülkelerinin sağladığı ekonomik büyümeyi yakalayan nadir Avrupa ülkelerinden birisidir ve Franco'nun ölümünden sonra çok önemli bir değişim yaşamaktadır.

D) İSPANYA'NIN YÖNETİM PROBLEMİ

İspanyol kamu idaresinin kapsamı, gücü idare etmektir. Bu klasik yönetim anlayışı, son zamanlarda, hizmet sunulması konseptine doğru kaymaktadır. Eski idari yönetim konsept'i hala geçerli olmakla beraber, bölgesel yönetimin kurulmasıyla, yerel yönetimlere bir geçiş yolu açılmış oldu. Yerel yönetimler, daha çok hizmet sunulması konseptine sahip iken, bölgesel yönetimler artarak hizmet sunmakla birlikte gücün yönetimi ile de uğraşmaktadırlar. Hizmet boyutunu göz önüne aldığımızda, vatandaşları müşteri olarak gören yeni görüşü göz önüne almanız gerekir. Bu açıdan baktığımızda, bazı problemler de beraberinde gelmektedir:

a) İdareciler arasında seçme şansı olmadığı zaman, serbest Pazar imkânı yoktur.

b) Vatandaşları birer müşteri gibi gördüğümüzde bunların, vergi ödeyin-ceye kadar hiçbir haklarının olmadığı görüşü çıkmaktadır;

c) Kamu finansmanı teorisi, kamu hizmetlerinin fiyatlarının sabitleştirilmesinde değişik yollar önermekle beraber, gücün idaresinin fiyatını belirleyen bir sistem yoktur. Kültürel ortam uygun olmadıkça büyük değişiklikler yapmak mümkün değildir. Değişime karşı çıkan Franco döneminden kalma idareciler mevcuttur. Kamu idaresini hizmet sunucu olarak görme Kuzey Avrupa için normal görülmekle beraber, İspanya için yabancı bir konudur. Bir problem de, acaba sorun Roma İmparatorluğunun bürokratik yapısını devam ettiren Roma Katolik Kilisesinin ağır etkisi altında gelişen idari konularda mı? idi. Fransız ihtilali, diğer Avrupa ülkelerinde mülkiyet ilişkilerini değiştirmiştir. Buna karşılık, neredeyse bütün ülkeler tarafından daha sonra benimsenen yeni bir bürokratik model'in gelişmesine sebep olmuştur. Gladstone, İngiliz devlet mekanizmasının yapısını geliştirirken, aynı zamanda Prusya, Rusya, Avusturya ve İspanya, kendi devlet yapılarını, yeniden düzenlemekteydiler. Avrupa'nın diğer ülkelerinin idarecileri, şimdi kendilerini hizmet suçuları olarak görmelerine rağmen idarede, kanunlarda, anayasal sistemde ve gücün yapısındaki farklılıklar korunmuş ve bu farklılıklar hala devam etmektedir.

İspanyada sivil idareciler, kendi düşüncelerine göre ne uygun ise onu üretiyorlar, uyguluyorlar, karar veriyorlar; hiç bir kontrol olmadan cezalandırıyorlar ve birçok temel demokratik kuralı ihlâl ediyorlar. İşte bu İspanyol idari sisteminin sorunudur.

Kara Avrupa'sının yönetime bakışı düzenleyici şekildedir ve sadece yayımlanmış düzenlemeler uygulanma ve yasal karaktere sahip oldukları için, iktidarın gerçek enstrümanları resmi gazeteler, gazeteler ve bültenlerdir. Curzio Malaparte, politik bir ihtilalde stratejik hedef resmi gazetedir, demiştir. İspanya'da 52 resmi il yayını, 17 resmi bölge yayını, bir devlet bülteni ve bazı şehirler kendi düzenlemelerini yayımladıkları araçlara sahiptirler. Resmi görevliler bu yayımları kendi iç kurallarının yürürlüğe konulması için kullanmaktadırlar. Çünkü bunlar bir yayımlandığında düzenli kanun ve yönetmelikler gibi kanun gücüne erişmektedirler. Organizasyon yapısıyla ilgili iç kurallar, bunun için kanun hükmündedirler ve resmi gücün korunması ve geliştirilmesine olanak sağlarlar. Bunun için, birinci amaç, organizasyonla ilgili düzenlemelerin kanun şekline dönüşmesinin önüne geçmek ve diğeri de yasal yetkileri, örgüt aracı olarak kullanılmasından doğan detaylı düzenleme kanunlarından kurtulmaktır.

Hatta bu iki reform dahi, kendi fonksiyonlarını kontrol altında tutmaları veya kendi işlerini kolaylaştırmak için kendilerini kayıran örgüt içi kuralları oluşturmaları için sivil bürokrasinin kapasitesine dokunmaz. Aslında, sivil bürokrasi, en temel demokratik kuralları dahi göz önüne almadan, kendisinin uygun gördüğü cezaları koyuyor, şekillendiriyor, uyguluyor ve yargılıyor. Bu, İspanyol idari probleminin temel sorunudur.

E) İSPANYA'DA YEREL ÖRGÜTLENME

Demokratik dönemin başlangıcını simgeleyen 1978 tarihli İspanya Anayasasının (Madde: 137) ilgili hükmü, ülkeyi iller (Province) ve belediyeler (Municipities) den oluşan "Özerk Bölgeler"e (Coinunidades Autonomas) ayırmıştır. Anayasa, aynı zamanda bu birimlerin kendi işlerinde yönetsel özerkliğini tanımıştır. Denilebilir ki, bu özerk bölgeler, 1978'de başlayan demokratik dönemin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır. Yine bu Anayasaya göre, ülke 17 özerk bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgelerdeki ırk ve din ayrılıkları özenle korunmuştur.

İspanya'da yerel yönetim, 50 il idaresi ve 8000'den fazla belediyeden oluşur.

Belediye, ülkenin temel yerel birimi olup, il idaresi, bir taraftan belediyeleri, diğer taraftan da merkezi idare faaliyetlerini kapsar. Böylece, il idaresinin genel karakteri bir yandan il düzeyindeki belediye hizmetlerini izlemek, diğer taraftan da merkezi idare ile yerel yönetim arasında koordinasyon sağlamaktır. Anayasaya göre, iller ve belediyeler tüzel kişiliğe sahiptirler ve bütün

görevlerini yürütecek yetkilerle donatılmışlardır. Her ne kadar Anayasa, yerel yönetimlerin özerkliğini garanti altına almış ise de, yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinin sınırlarının çizilmesini kanun koyucuya, parlamentoya bırakmıştır.²

Yerel yönetim reformları, Anayasanın hükümleri ve saptadığı çerçeve içinde kalmak üzere, 2.4.1985'te kabul olunan YEREL YÖNETİM KANUNU (LEY DE BASE SDEL REGIMEN LGAL LB LR) ile tanımlanmıştır. Bu Kanun, gerek parlamentonun gerekse yerel meclislerin çıkardığı kanun ve diğer mevzuatın, belirli bir süre içinde, kendisine intibak ettirilmesini emretmiştir. İspanya Anayasası, il idaresi ve belediyelerden ayrı olarak bazı yerel birimlerin varlığına da yer vermiştir.

Örneğin, aynı ilde veya çeşitli illerdeki belediyelerin 'birlik' halinde biraraya gelmelerine izin vermiştir. Anayasaya göre, bu bölgesel kuruluşlar, birlikler, yönetim ve sorumluluk alanlarını kendileri saptayacaklardır. Böylece, yerel yönetim kanunu anayasal çerçeve içinde yerel yönetim kuruluşlarını il idareleri, belediyeler ve birlikler olarak tanımlamıştır. (Mancomunidades de Municipales). Bu birlikler, belediyelerden daha büyük olan Metropoliten'ler veya daha küçük kuruluşlar olabilir.

- Yeni Bir Örgütlenme Modeli: Catalonia

İspanya'da CATALONIA en eski ve önemli tarihi gelenekleri olan bir yerel yönetim bölgesidir. Bu bölgeye de yönetsel özerklik 1978 Anayasası ile tanınmıştır. Bu özerklik, bu yöredeki dil ve kültür ayrılığından kaynaklanmaktadır. Böylece Catalonia, kendine özgü yerel yönetim özerkliği statüsünü, catalonia parlamentosundan geçirmiş bulunmaktadır. Yakın bir gelecekte Catalonia, il idaresi ve belediyelere ek olarak, Anayasal bir ayrıcalık içinde, ilçelere (COMARCAS) bölünmüş olacaktır.

Yerel yönetim reformu yalnız Catalonia'da değil, bütün İspanya'da zorunlu görülmektedir. TABLO: I'de de izleneceği gibi, İspanya yerel yönetimleri, belediye olarak çok küçük üniteler halindedirler. Belediyelerin % 44'ünün nüfusu (500)'ün altında, % 86'sının da (5000)'in altındadır. Bu oran, Avrupa ülkelerinde çok düşüktür. Bazı belediyelerde reform zorunluluğu, hizmet alanlarının yaygınlığı nedeniyle daha çok hissedilmektedir.

² ROCA, Nuria Bocsh, Iula Planning and Administration, Nisan, 1988.

TABLO: I

Nüfusa Göre Belediyelerin Adedi İSPANYA			CATALONIA	
Nüfus Miktarı	Belediye Adedi	%	Belediye Adedi	%
500 den az	3.531	44	363	39
500-2.000	2.362	29	312	33
2.001-5000	1.076	13	132	14
5.001-10.000	513	6	54	6
10.001-20.000	288	3	35	4
20.001-50.000	149	2	24	2
50.001-	53	6		
100.000-500.000	44	3	8	2
500.001 üstünde	6	1		
TOPLAM	8.022	100	935	100

Hizmet alanının genişlemesi, belediyeler arası işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Yeni statüye göre, belediyeler arası birlikler kurulması özendirilmektedir. Bu çözüm yolunda politik etkenler diğerlerinden daha ağır basmaktadır.

Yeni statüye göre, Catalonia, yönetim düzenlemesinde yeni ve üçüncü bir ‘belediyeüstü’ (supra-municipal) modeli seçilmiştir. Bu da ilçe, (COMARCAS-DISTRICT) dir. Bu yeni birim veya yerel yönetim türü, belediye yetkilerini kullanarak belediye hizmetlerini yürütebilecektir. COMARCA yönetimi, tüzel kişiliği olan, kendine ayrılan bölgedeki kentleşme, sağlık hizmetleri, sosyal ve kültürel hizmetler, spor, eğitim ve çevresel sorunlar ve benzerleri gibi görevleri üstlenecektir. Bu hizmetlerin seçiminde, teknik ve diğer nedenlerle belediyelerin bu hizmetleri yürütememiş olmalarıdır.

Comarcas; Almanya’daki, ‘Kreis’ ve İngiltere’deki ‘County’lerin karştı denilebilir. Bundan böyle, Catalonia yeni statüye göre belediyelere, 38 Comarcas ve 4 il idaresine bölünmüştür. İl idaresi, hem bir yerel yönetim türü, hem de geçen yüzyıldan beri süre gelen bir merkezi idare karakteri taşımaktadır. Comarcas birimi ve yönetimi de araştırıldığında 1932-1936 Cumhuriyet dönemindeki PAU-VILA komisyonunun başlattığı ve önerdiği bir kuruluşun canlandırılmış olduğu izlenebilir.

Comarca, bünyesinde birçok belediyeleri bulundurmakla, kendi içinde veya il yönetimi ile örneğin bir yetki kullanımında anlaşmazlığa düşebilir. İl

idaresinin varlığı Anayasanın garanti altında olduğuna göre, bu birimi ortadan kaldırmak imkânsızdır. Ancak, yeni Anayasa, Catalonia’da il idaresinin görevlerini en az düzeye indirmiştir. Yerel Yönetim Kanunu da, Anayasanın tanıdığı görevleri bu ölçülerde il idaresine yöneltmiştir. Catalonia yerel yönetimi sisteminde asıl reform, bu bölgenin bir tek il idaresinde toplanmış olmasıdır. Bu da, bu statünün İspanya parlamentosunun kararına bağlı olacaktır. Bu reform, merkezi idare ile özerk il yerel yönetiminin aynı yönetim alanında birleşmesini doğuracaktır. (Generalitat). İl idaresinin, merkezi idareyle aynı düzeyde olması, aynı zamanda, kamu hizmetlerinin Barcelona gibi bir kentte yoğunlaşmasına engel olacaktır. Böylece, vatandaşlar, merkezin karar organlarından uzaklaşarak Comarcas’lara bölünen Catalonia’da daha etkin ve verimli bir yönetime sahip olacaklardır.

Catalonia’daki bu yerel yönetimin gelişmelerini izlerken, Yerel Yönetim Kanununun Barcelona kentindeki metropoliten alana nasıl yaklaştığından’da bahsetmek isterim. 1974 tarihinde Franco diktatörlüğü döneminde kurulan metropoliten idareyi, kanun olumlu görmemektedir. Zira, o tarihten bu yana ülkedeki toplumsal koşullar değişmiştir.

Yeni kanun iki metropoliten kuruluş tanımıştır. Kanunun tanıdığı model, uygulamadaki tipten daha geniş bir coğrafi alanı kapsamaktadır. Bu kuruluşlardan biri, ‘Metropoliten Ulaşım Dairesi’dir ki, bu örgüt metropoliteni oluşturan belediyelerin kendi sınırları içinde ve bu belediyeler arasındaki ulaşımı düzenler ve yürütür. Bu kuruluş aynı zamanda Barcelona’daki metro hizmetini de sağlar. Diğer metropoliten kuruluş ve hizmet ise, içme suyu sağlanması ve çöplerin idaresidir.

Şu noktayı açıklamakta yarar vardır ki, Catalonia’nın yerel yönetim örgütlenmesi ve hizmetleri İspanya’daki diğer özerk bölgeler için bir pilot çalışma ve örnek olacaktır. Denilebilir ki, 1979 tarihli Catalonia özerk statüsü, merkezi hükümet ve çeşitli özerk bölgeler için de temel kaynak olacaktır.

F) İSPANYOL DEVLETİNİN BÖLGESELLEŞMESİ

Franco’nun ölümünden sonra İspanyanın tarihsel bölgeleri için adalet, politik özgürlük ve sivil haklar için, önceden var olan duygularını ifade etmek üzere, halk sokaklara dökülmüştür. “Milliyetçilik” sorunu gündeme oturmıştır. Yüzyılım sonlarında İspanya, yeni devlet organizasyonuna doğru gitmiş; değişik bölgelere değişik şekillerde otonomi vermiştir. Bölgeler, verilmiş olan hizmetlerin sorumluluklarını değişik seviyelerle kendi kendini yönetmeyi de değişik derecelerde elde etmiştir.

Katalonya, Bask Bölgesi ve Galiçya, yıllardır Franco'nun yönetiminde ve eski diktatörlüklerde devamlı artan merkezi yönetime karşı olan duygularını, tatmin etmek için daha fazla otonomi istemekte idiler. Milliyetçiler, özgürlükçü sosyalist veya sadece demokratik partiler, silahlı organizasyonlar veya terörist gruplar tarafından, önderlik yapılıyor olsun, İspanyol bölgeler ve tarihi krallık ile İspanyol devleti arasındaki ilişkinin nasıl olacağı konusunda bunların yetkileri tartışılmadı, sorgulanmadı. Bunun sonunda, bağımsız yönetimlerden oluşan 17 bölgeden müteşekkil bir devlet yapısı ortaya çıktı. Merkezi, Bölgesel ve Yerel yönetimler arasında, bağımsız bölgeye bağlı il sayısına göre, ilişkiler söz konusu idi. Bazen yerel yönetime karşı olarak merkezi yönetime paralel olarak yeni bir yönetim şekli ortaya çıkmıştır.³

İspanya, dört kademeli yönetim sistemine sahiptir.

1. Merkezi yönetim, illerde ve departmanlarında, kendi idari yapısı ve görevlilerine sahiptir.
2. Bölgesel yönetim, kendi illerinde ve departmanlarında kendi idaresi ve bölgesel hizmetlere sahiptir.
3. Yerel yönetim, bu seviyede, Belediye Başkanı, belediyenin büyüklüğü ve aktivitelerinin durumuna göre, idari görevleri bizzat kendisi yapar veya yerel birimlerine devreder.
4. İl yönetimi, merkez tarafından atanan bir valinin kontrolü altındadır, şimdi seçilmiş kendi Meclisi ve dolaylı olarak seçilmiş bir Başkana sahiptir. İl yönetiminin görevi, Belediyelere destek hizmeti vermektir.

Daha farklı yerel yönetim organizasyonlarını bazı bölgelerde görmek mümkündür. Örneğin, Katalonya'da "Mancomunidades" birimi. Bunlar, Belediye ve Bölge yönetimleri birlikleri olup bazı hizmetleri, ölçek ekonomisine göre sunmak için oluşturulmuşlardır. Bunlar politik güce sahip olmadan, tamamen hizmetlerin organizasyonu ve sunulması için kurulmuş, idari birimlerdir.

Politik açıdan bakıldığında, sadece Bölge yönetiminin yeni bir birim olduğunu görmekteyiz. Bunların önemleri, daha çok hizmet sunmaktan ziyade, güç dağıtımı ile ilgilidir. Temizlik, ulaşım, halk pazarları, yerel güvenlik, mezarlıklar, trafik ve merkezi alt yapı gibi temel hizmetler, geleneksel olarak ya

³ MATEO, Juan Ferrer, Improving Access to Administration in Spain, in Local Government in Europe, R. Batley and Gary Stoker, s. 147-150.

direkt olarak veya bunların fiyat kontrolünde, örneğin su sisteminde, yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Sağlık hizmetleri ve eğitim gibi yerel düzeydeki hizmetler, merkezi yönetim tarafından bizzat sunulmakta iken son zamanlarda bu görev bölge yönetimlerine devredilmiştir.

Bu kompleks yapı, Valencia Bölge yönetimini, hizmetlerin daha uyumlu sunulması için Valencia yerel yönetimi ile bir anlaşma yapmaya zorlamıştır. Buradaki amaç, hizmetlerin sunulmasındaki bürokrasinin azaltılması ve idari işlemlerin basitleştirilmesiydi. Farklı düzeydeki yönetimler arasında böyle bir anlaşmaya ulaşmak, güç kaybı ve bağımsızlık gibi konular gündeme geldiğinde oldukça zor olmaktadır. Buna rağmen, kamu idaresinin daha fazla rol oynamasını savunan sivil idareciler ve politikacılar, yerel yönetim ve bölge yönetimlerinde reorganizasyon ihtiyacını en fazla hisseden kesim olmaktadır.

G) REFORM TECRÜBESİ

Yasal bir düzenleme yoluyla çözüm, iç protokoller veya genel örgütsel değişikliklerle değiştirilebilecek, uygulama dışı düzenleme kuralların azaltılmasıdır. Bir takım problemlerle karşılaşılacak da olsa, bu yaklaşımın avantajı bütün eylem planını basitleştiriyor olmasıdır. Birden çok bölge ve yerel yönetimi ilgilendiren birçok taslak düzenlemenin yapılması gerektiğinden, bunlardan etkilenen kurumlar arasında uzlaşmanın sağlanmasında büyük sıkıntılar yaşanabilecektir.

Özerk yönetimlerin öz yönetime olan yaklaşım farklılıkları ve uygulamaları sıkıntılara sıkıntı katmaktaydı. Böyle bir hareketi başlatan bölgesel yönetim, merkezi hükümetten farklı kapasite ve yetkideki bölgesel yönetimleri ilgilendiren genel düzenlemeleri değiştirmesini isteyebilirdi. Buna gösterebilecek muhtemel tepki de, kesinlikle bir çözüm üretemeyecek ve hareket imkanlarını kısıtlayacak bir yönlendirme komitesi veya bir komisyoner (vali)'nin atanması şeklinde olacaktır.

Diğer taraftan, ayrı bölgeler tarafından yürütülecek yeniden düzenleme hareketleri, ekonomik gelişmeyi engelleyici engellerin ortaya çıkmasına neden olabilecektir.

Bunun için, yeniden düzenleme hedef olarak muhafaza edilmeli, fakat bu birbirine bağlı olmayan araçlarla gerçekleştirilmelidir. Bölgesel ve yerel yönetimlerin diğer idari birimlerin müdahalesi olmadan faaliyet yürütebilecekleri tek durum kendi en üst yetkilileri tarafından yürütecekleri örgüt içi faaliyetlerdir. Merkezi hükümetin ve onun idari birimlerinin müdahale edemediği bir durumda, değişimin önündeki engel, kişisel şikâyetler sonucu oluşacak muhtemel

yargısal müdahaleler ve prosedürün basitleştirilmesi nedeniyle güçlerinin zayıfladığını gören resmi görevliler olacaktır. Bu yaklaşım, aynı zamanda yeni düzenlemelerden kaçınmayı gerektirecek kültürel değişim süresini başlatacak ve böylece yönetim üzerindeki daha köklü değişiklik ihtimalini artıracaktır.

Valencia’da “tek banko” (single>window) yaklaşımı yoluyla yapılmak istenen örgütsel değişiklik hamlesi, bundan etkilenen görevlilerin büyük tepkisine neden olmuştur. Muhalefet, özellikle vatandaş ile idare arasında aracı görevi gören profesyonel bir meslek grubu (the gestores administrativos)’ndan gelmiştir. İspanya’da idareyle iş yapmanın zorlukları o kadar büyüktü ki, bu uzmanlar, müvekkillerinin adına hareket eder konuma gelmişlerdir. Bu işleri yürütmek üzere kurulmuş bulunan ve “Gestorias” denilen bu firmalar önceden ve hala çok iyi iş yapmaktadırlar. Bu Gestorias’lar, para karşılığı, vatandaş ile idare arasındaki, pasaport, nüfus cüzdanı, ehliyet v.b. bütün işlemleri yürütmektedirler. Bu meslek devlet tarafından kanunlarla düzenlenmiştir. Bunlar, devlet dairelerinde iş yaptırırken birçok ayrıcalık (önce iş yaptırma) lardan yararlanmaktadırlar. “Bir banko” fikri, bu açıdan oldukça önemlidir. İspanya’da bu, insanların kendilerini gerçek vatandaş olarak hissetmeleri ve korporotist ve demokratik devlet arasındaki sınırların belli olmadığı, uzun zamandır uygulanan bir sistemin sona erdirilmesinin stratejik bir yoludur.

Bu anlayışın, Valencia bölge yönetimi tarafından kabul edilmesi yönetimin; geleneksel anlayış olan gücün yönetimi anlayışından, hizmet sunma şekline dönüşümü anlamına da gelmektedir. Aynı zamanda, artan vergi ve kamu borçlanmasından kaçınmak için, maliyet duyarlı hizmet sunumu konusunda kararlılığı da ifade etmektedir. Bununla beraber, 1982 ve 1986 tarihleri arasında, Yüksek ve Anayasa Mahkemeleri Kurulu İdari düzenle ilgili prensipleri koruyan, hiç de hoş olmayan birçok kararlar vererek; merkezi ve bölgesel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak başlatılan hareketi engellemek istemiştir.

H) TEK BANKO YAKLAŞIMI

Tek banko, idare ile vatandaş arasındaki ilişkiyi basitleştirmek için birçok örgütün bir araya gelerek oluşturdukları çalışma alanıdır.

Aynı mekânda çalışmak için bir araya gelen aktörlerin sadece yerel, bölgesel ve merkezi yönetim birimlerinden değil; aynı zamanda gönüllü sosyal hizmet örgütleri veya ticaret odaları gibi ilgili kuruluşlardan da oluşabilmektedir. Bunların bir araya getirilme fikri, vatandaşların farklı konular için farklı

binalara gitmesinin önlenmesi ve bu birimler arasında işbirliği ve ahenk'in sağlanması amacına matuftur. Bu aynı zamanda, vatandaşa güven duyulması yönünde atılan bir adımdır.

Tek banko sistemi, aynı zamanda birçok farklı prosedürün azaltılmasını da amaçlamaktadır.

Ayrıca, bir birimden diğerine veya bir departmandan diğerine gönderilerek adım adım yürütülen hizmetlerdeki gecikmelerin de önüne geçilmek istenmiştir.

SONUÇ

Harvard işletme tarihçisi Alfred Chandler, 1990 yılında yayımlanmış olduğu "Scale and Scope" adlı kitabında üç tür kapitalizmden söz etmektedir: Birinci-si, Amerikan kurumsal yapısının ürünü olan yönetsel (managerial) kapitalizm, işletme yönetimi ve kontrolünün birbirinden ayrıldığı bir yapı ile Pazar rekabetine olan bir inanıştan oluşmaktadır. Yönetsel kapitalizm, profesyonelce yönetilen özerk bölümler yoluyla dünya çapında faaliyet gösteren büyük endüstri firmalarının doğuşu, yükselişi ile aynı idealleri paylaşmaktadır. İkincisi, Büyük Britanya'nın geçmiş emperyal ve sanayi devrinin ürünü olan kişisel (personel) kapitalizm ise, yönetim ve kontrol ayrımının olmadığı bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. Pazar rekabeti açısından "yaşa ve bırakın yaşasın" mantığına ve bunun sonucu profesyonel yönetici sınıfının oluşturulmasındaki başarısızlığı ifade etmektedir. Chandler'a göre; Büyük Britanya'daki modern sanayi kuruluşlarının olumsuz görüntüsünün sorumlusu, kişisel kapitalizme olan kurumsal bağlılık ve inançtır. Üçüncü tip kapitalizm ise, ürün pazarından ve rekabetten ziyade işbirliği, eğitim ve teknik mükemmelliğe atfedilen değeri ifade etmektedir.

İşbirliğine önem veren kapitalizm, Almanya'da büyük sanayi holdinglerinin oluşmasına yol açtı, fakat, oldukça farklı kültürel ve işleyiş karakteristikleri ile geliştirerek, Amerikan ve İngiliz rakiplerine de iletildi.

Chandler'in bakış açısına göre; gelecek, bu tür büyük firmaların oluşmasına yardımcı olan sınavi ve kültürel geleneklere sahip ülkelerindir. İngiltere'nin bu tür firmaların oluşturulmasında başarısızlığa uğramasının temel nedeni; kişiselleşmiş, profesyonel olmayan yönetim anlayışına olan bağlılığını sürdürmesidir.

Chandler'in gerekçelerini İspanya'ya uyguladığımızda oldukça karamsar bir tablo ile karşı karşıya kalırız. Çünkü sanayi, kişisel olarak yönetilen oldukça küçük firmalardan oluşmaktadır. Ve bunlar yerelden çok uzaklara ulaşamayan firma konumundadırlar.

Priore ve Sabel'in 1984 yılında yazdıkları "The Second Industrial Dive" adlı kitapta, Chandler'in savunduğu yapıyla hiç de uyuşmayan bir organizasyon paradigmasını ortaya koymuşlardır. Buna göre, küçük firmalar rekabet edebilir, fakat büyük firma etkisi yaratacak bir şekilde birbirleriyle işbirliğine de girebilirler. Burada kişisel kapitalizm yaşayabilir ve gelişebilir; çünkü, o kendi potansiyeline uygun bir kurumsal yapının içerisine konuşlanmıştır; bölge veya sanayi şehirleri. Priore ve Sabel'in açıklamış olduğu "bölgesel kapitalizm" in en başarılı iki uygulaması Latin kültürü içinde olmuştur: İtalya, Fransa.

Küçük firmalar ve güçlü bölgesel kimliklere sahip olan İspanya'ya, ikinci örgütsel paradigmanın daha uygun olduğu değerlendirilebilir. İspanyol yöneticilerini rahatsız eden; yenileşme, koordinasyon, katılım, desantralizasyon v.b. konular hiçbir şekilde yok olmazlar; fakat bunlar, ülkenin kültürel ve kurumsal potansiyeline uygun bir hale getirilerek, farklı bir şekle sokulabilirler. Daha da önemlisi, bu tür bir örgütsel yapı, geleneksel merkezîyetçi İspanyol Devletine bir tehdit de oluşturabilir.

KAYNAKÇA

- KEATING, M. "What Ever Happened to Reginal Government?", **Local Government Studies**, Vol II, No: 6, 1985.
- MATEO, Juan Ferrer, Improving Access to Administration in Spain, in **Local Government in Europe**, R. Batley and Gary Stoker.
- NORTON, A.L. "Local Government in Other Western Democracies", **INGOLOV**, Birmingham, 1987.
- PAGE, E.C. and Gold Smith M.J., **Central and Local Government Relations A Comparative Analysis of West European Unitary States**, Sage, London, 1987.
- ROCA, Nuria Bosch, **Iula Planning and Administration**, Nisan, 1988.

KABULÜNÜN 54. YILINDA İNSAN HAKLARI EVRENSEL BEYANNAMESİ (Öncesi, Muhtevası ve Etkileri)*

Ali KUYAKSİL **

1. GİRİŞ

İnsan hakları, günümüzde medeni dünyayı meşgul eden önemli meselelerden biri, hatta, en önemlisidir. Bu önem ve öncelik, insanın önem ve önceliğinden gelir. Milli kültürümüzde insan, “eşref-i mahlukat” olarak isimlendirilmiştir. Yani, yaratılmışların en şerefli. Esasen insan, bütün kültürlerde her şeyin özünde telakki edilmiştir. Bugüne kadar var olan ve gelecekte de olmaya devam edecek her şeyin temelinde insan vardır. Kısaca, “insan her şeyin ölçüsüdür”. Her şey onun çevresinde cereyan eder.

Bilindiği gibi, insan hakları yeni bir kavram değildir. Bugün kazandığı anlam ve itibar insanlığın geldiği aşamayı göstermek bakımından dikkat çekicidir.¹

Tarihi geçmişe baktığımız zaman, insan hakları devletle sivil toplum arasında, yani devletle birey arasında karşıtlığın yaşandığı Batı dünyasında ortaya çıkan bir kavramdır... Tıpkı demokrasi gibi insan hakları da bu bakımdan sistemli bir bütünlük içinde ve tarihi olarak Batıya özgü bir kavramdır.²

İnsan hakları kavramının herkes tarafından kabul edilen bir *tanımı* yoktur. Türkçe kitaplarda ‘kamu hürriyetleri’, ‘temel haklar’, ‘vatandaş hakları’ hep aynı anlamda birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. İnsan ve hak kavramları soyut

* 10 Aralık 2001’de İnsan Hakları Gaziantep İl Kurulu tarafından düzenlenen “İnsan Hakları Haftası” etkinlikleri dolayısı ile Gaziantep Valilik Konferans Salonunda verilen Konferansın geliştirilmiş şeklidir.

** Emniyet Amiri, Kamu Yönetimi Uzmanı, Gaziantep Polis Meslek Yüksekokulu, İnönü Üniversitesi SBE Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi.

¹ Murat BAŞESGİOĞLU İçişleri Bakanı, s.17, **İl Valileri ve İl Emniyet Müdürleri İnsan Hakları Konferansı 30-31 Mart 1998**, Öztürkler Matbaası, Ankara, 1998.

² Mesut YILMAZ Başbakan, s.13, **İl Valileri ve İl Emniyet Müdürleri İnsan Hakları Konferansı 30-31 Mart 1998**, Öztürkler Matbaası, Ankara, 1998.

ve göreceli olduğu sürece bu tanım sorunu devam edecektir. Bu açığı kapatmak için kavramla ilgili bazı *tarifler* yapılmıştır: En genel anlamda insan hakları, insanın birey olmaktan kaynaklanan doğal hakları demektir. Veya kısaca “insana insan gibi muamele etmek” biçiminde de betimlenebilir. İnsan hakları bir sosyal normlar dizisi olup evrensel niteliktedir. Başka bir deyişle, insan hakkı olarak bilinen her tür hak insan doğasından kaynaklanan tabîi haklara karşılık gelmektedir.

Kişilerin, siyasal iktidar karşısında cins, ırk, yaş, düşünce farkı gözetilmeksizin eşit oldukları ve insan olmakla doğuştan devredilemez doğal haklara sahip oldukları kabul edilmektedir. Bu eşitliğe ve doğal haklara insan hakları adı verilmektedir. Daha dar anlamda ise, insan hakları kavramı, insanlığın belli bir gelişme döneminde, kuramsal olarak bütün insanlara tanınması gereken haklar listesini belirtir. Bu ideal liste, çeşitli ülkelerde, değişik ölçülerde değer kazanmış ve uygulama alanına geçmiş olabilir. Bu listenin içinde hemen hemen her ülkede bulunan haklar; kanun önünde eşitlik, yaşama hakkı, özgürlük hakkı ve mülkiyet hakkı gibi temel haklardır.³

2. İNSAN HAKLARININ KISACA BİZİM TARİHİMİZ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Esas üzerinde duracağımız konu; İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’ne gelinen süreç, muhtevası ve etkileridir. Bu sürecin gelişimi Batıda olmuştur. Bu gelişimi anlatırken bizim tarihi durumumuzla ilgili zihinlere gelebilecek soruları baştan gidermek için aşağıda bizim tarihimizden iki örnek belge verilecektir.

Birinci örnek belge: Kültür Bakanlığının Osmanlı Devleti’nin kuruluşunun 700. yılı etkinlikleri çerçevesinde hazırlanan afişte bu fermanın orijinali, İngilizce’si ve Türkçe’si bulunmaktadır. Biz bu fermanın Türkçeleştirilmiş metnini aşağıda veriyoruz.

Fatih Sultan Mehmet’in Bosnalı Fransiskanlar İle İlgili Fermanı

MURAT HAN’IN OĞLU MEHMET DAİMİ MUZAFFER!

28 MAYIS 1463 MİLODRAZ DÜNYA FATİHİ, HAŞMETLİ VE ULU SULTAN’IN İMZALI VE PARLAYAN MÜHÜRLÜ FERMANI AŞAĞIDADIR.

Ben Fatih Sultan Han, Bütün dünyaya ilan ediyorum ki; Kendilerine Bu Padişah fermanı verilen Bosnalı Fransiskanlar Himayem altındadır ve emrediyorum.

³ BAŞLAR Kemal – KUYAKSİL Ali, (Basılmamış İnsan Hakları Ders Notları), Ankara, 2001, s. 10.

Hiç kimse ne bu adı geçen insanları ne de onların kiliselerini rahatsız etmesin ve zarar vermesin. İmparatorluğumda huzur içerisinde yaşasınlar ve bu göçmen durumuna düşen insanlar özgür ve güvenlik içerisinde yaşasınlar. İmparatorluğumdaki tüm memleketlere dönüp korkusuzca kendi manastırlarına yerleşsinler.

Ne padişahlık eşrafından, ne vezirlerden veya memurlardan, ne hizmetkârlarımdan, ne de imparatorluk vatandaşlarından hiç kimse bu insanların onurunu kırmayacak ve onlara zarar vermeyecektir.

Hiç kimse bu insanların hayatlarına, mallarına ve kiliselerine saldırmaz. Hor görmesin veya tehlikeye atmasın. Hatta bu insanlar başka ülkelerden devlete birisini getirirse onlar da aynı haklara sahiptir.

Bu padişah fermanını ilan ederek burada yerlerin, göklerin yaratıcısı ve efendisi Allah, Allah'ın elçisi aziz Peygamberimiz Muhammed ve 124 bin Peygamber ile kuşandığım kılıç adına yemin ediyorum ki; emrime uyararak bana sadık kaldıkları sürece tebaamdan hiç kimse bu fermanla yazılanların aksini yapmayacaktır.

NOT: Başka dinden, ırktan olanlara özgürlük ve hoşgörü sağlayan bu ferman, Fatih Sultan Mehmet'in Bosna – Hersek'i fethinden sonra 28 Mayıs 1463 tarihinde Milodraz'da yazdırılmıştır. Aslı Bosna – Hersek Fojnica şehrinde Fransisken Katolik Kilisesi'ndedir. Ferman yeni ortaya çıkarılmış olup, Kültür Bakanlığı'nca Osmanlı Devleti'nin Kuruluşunun 700. Yıldönümü nedeniyle yayınlanmıştır. Tarihte bilinen İnsan Hakları belgelerinden Fransız ihtilalinden 326, 1948 Uluslararası İnsan Hakları Bildirgesinden 485 ve Amerikanın keşfinden 29 yıl önce uygulanmaya konmuştur.

Bu belgeden sonra 1990'lı yıllarda Bosnalı Müslümanlara Sırların nasıl davrandıklarını hatırlayarak mukayese yapalım. Birleşmiş Milletler Askeri Gücü tarafından korumaya alınan 8000 silahsız Bosnalı, Sırp Milislerce katledilmiştir. Lahey Adalet Divanı bu lideri Savaş Suçlusu kabul edip yargılayarak 49 yıl hapse mahkûm etmiştir.

İkinci örnek belge: En önemli insan haklarından birisi kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığının her türlü tecavüzden korunmasıdır. Yani kişinin vücut bütünlüğünün korunması temel insan haklarındandır. Bu husus 1982 Anayasasının 17/I-II. maddesinde “Herkes, yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir. Tıbbî zorunluluklar ve kanunda yazılı haller dışında, kişinin vücut bütünlüğüne dokunulamaz; rızası olmadan tıbbî ve bilimsel deneylere tâbi tutulamaz...” şeklinde belirtilmektedir.

Günümüzde büyük ameliyat olacak hastalardan, Tabâbet ve Şuabatı San'alarının tarzı icrasına dair 11 Nisan 1928 tarih ve 1219 sayılı Kanunun 70'inci maddesine göre alınacak muvafakat kâğıdı neticesinde ameliyat yapılmaktadır.⁴

Osmanlı devlet yönetiminde İslam Hukukunun ağırlıklı bir yeri vardır. İslam hukukunda kişilik haklarının korunması esası, Hz. Peygamberin “*canla-rınız, mallarınız ve kanınız ma'sumdur, dokunulmazdır*” şeklindeki beyanından beri vardır. İslam hukukçuları bu esası bütün ayrıntıları ile incelemişlerdir. Ayrıca meselâ, ameliyat gibi vücut üzerindeki müdahalelerin yapılabilmesi için sadece hastanın yazılı veya sözlü muvafakati yeterli görülmemiş, ayrıca sonradan ortaya çıkacak anlaşmazlıkların bertaraf edilebilmesi için bu muvafakatin mahkeme tarafından te'yidi de istenmiştir. Bu konu ile ilgili olarak sadece bir mahkeme kararını zikredeceğiz.⁵

Bu mahkeme hüccetinin verilmiş zamanı Kanunî devridir, yani 946/1539 senesidir. Yer ise o zamanın Zülkadriye Eyâletinin bir sancağı olan Antep Sancağıdır. Kararı veren Antep Kadısıdır. Belgenin orijinali; Gaziantep Şer'iyye sicilleri, Defter No: 2, sh. 282-300, Gaziantep Müzesinde bulunmaktadır. Transkripsiyonu:

“Vech-i tahrir-i sicil budur ki,

Mahalle-i Şehre Küstü'den Mahli bin Kimyas meclis-i şer'a gelüp bi-lesince Budak bin Nazar nam hekîm hâzır olup mezkûr Mahli şöyle takrir eyledi:

Oğlum olan İbrahim'in kasuğunda taş vardır. Mezkûr hekîm çıkarur imiş. Dört altun şart ve kavî edüp bir altun verdük. O, hakkullah için ferâğat etti. Zikrolan oğlanın kasuğunu yarup taşın çıkarır. Allah Te'âlanın hükmi erişür ise hekim ile da'va etmeyüz deyücek mezkûr Budak Hekim kabul edüp talep ile sept-i sicil olundu. Fî 17 Rebî'üs-Sânî sene 946.

Şuhûd-ul Hâl: Çakır Ali bin Osman Musa Can Çavuş Vâhid-Müzekker Hacı Kasım bin Mustafa”

⁴ Bu muvafakat kâğıdında hastanın adı, hastaneye girdiği tarih, protokol numarası ve hastalığı belirtilmektedir. Daha sonra hastaya “Ben aşağıda daimi ikâmetgâh adresim yazılı müp-telâ olduğum hastalığın tedavisi için Hastanesi mütehasısı tarafından yapılması lüzum gösterilen cerrahi ameliyeye ve bu ameliyat sırasında zuhuru melhuz olan diğer ârizalar ve ihtilâtların dahi, fenni zaruret görüldüğü takdirde keza cerrahi ameliyat yapılmak suretiyle tedavisine aklım başımda olduğu halde muvafakat eylerim. Tarih/İmza – İmza sahibinin daimi ikâmetgâh adresi” belirtilen matbu bir evrak imzalatılmaktadır. Ameliyat olacak kişi çocuk ise benzer bir belge velisine imzalatılmaktadır.

⁵ Ahmet AKGÜNDÜZ, **Belgeler Gerçekleri Konuşuyor (1)**, Nil Yayınları, İzmir, 1989, s. 2.

“Sicilin yazılış sebebi şudur; Şehre Küstü mahallesi sakinlerinden Kimyas oğlu Mahli, beraberinde doktor Nazar oğlu Budak olduğu halde şer-i yargı meclisine geldi ve adı geçen Mahli şöyle beyanda bulundu: Oğlum İbrahim’in kasiğinde (böbreğinde) taş vardır. Bu doktor ameliyatla çıkarır imiş. Dört altın vermek üzere anlaştık ve birini de verdik. Geriye kalanından Allah için vazgeçti. Oğlumun kasiğini yarıp ve çıkarır iken, Allah’ın hükmü erişir de oğlum vefat ederse, kendisi ile da’va etmeyiz. Mahli’nin bu beyanını doktor Budak kabul edince durum talep üzerine mahkeme siciline kaydedildi. 17 Rebiülahir 946/1539 Şahitler : Osman oğlu Çakır Ali Musa Can Çavuş. Bir erkek Mustafa oğlu Hacı Kasım”

Bu belgeden iki önemli husus ortaya çıkmaktadır. Birincisi, 1539 yıllarında, hem de Anadolu’nun ücra bir köşesi sayılan Gaziantep’de rahatlıkla böbrek ameliyatının yapılabiliyor olmasıdır. İkincisi; o dönemde insanın sahip olduğu kişisel haklara verilen önemdir.

Bu belge de göstermektedir ki, insan hak ve hürriyetleri ile ilgili tarihi gelişmeler ve hatta İngiliz Magna Cartası ile 1789 tarihli Fransız İhtilalinin bu açıdan arz ettiği önem, sadece Batı için söz konusudur. Zira İslâm âleminde, Batıda çok zor şartlar altında elde edilen insan hak ve hürriyetleri, ta Asr-ı Saâdetten beri vardır.⁶

Evet Türk tarihi, bugün insan hakları çerçevesinde değerlendirdiğimiz “*insan haklarına saygılı olmak*” hususunda örneklerle doludur. İstanbul’un fethinden sonra burada bulunan halkın dinlerine ve ibadetlerine her hangi bir yasak ya da sınırlama getirilmemiş olması; dini inançları nedeni ile İspanya’dan sürülen ve hiçbir Avrupa ülkesince kabul edilmeyen Musevi cemaatinin Osmanlı tarafından kabul edilmesi; yine, Afrika’da kölelikten kaçanların Osmanlı Devletine sığınmış olmaları insana verilen önemi gösteren siyasal tavıra verilebilecek örneklerden yalnızca bir kaçıdır.⁷

⁶ AKGÜNDÜZ A., *age.*, s.1.

⁷ BAŞESGİOĞLU M., *age.*, s.18. İnsan Hakları konusunda yaşanan Batıdaki ortaçağ karanlığı karşısında İslamiyet’in getirdiği yenilikler için bkz; Ahmet MUMCU, “İnsan Haklarının Tarihsel Gelişimi”, s.41-42, *İl Valileri ve İl Emniyet Müdürleri İnsan Hakları Konferansı 30-31 Mart 1998*, Öztürkler Matbaası, Ankara, 1998; Bahriye ÜÇÖK, “İnsan Haklarının Gerçekleşmesinde Dinin Etkileri”, s.127-129, *İnsan Haklarının Felsefi Temelleri*, (Yayıma Hazırlayan: İonna KUÇURALDI), Türkiye Felsefe Kurumu Yayını, Ankara, 1996.; Ahmet AKGÜNDÜZ, *İslâm’da İnsan Hakları Beyânname*, OSAV Yayınları, İstanbul, 1997.; Ahmet MUMCU, *İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri*, Savaş Yayınları, Ankara, 1992, s.39-42.; Said Vakkas GÖZLÜĞÖL, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İç Hukukumuzda Etkisi*, Hilmi Usta Matbaacılık, Ankara, 1999, s.17-20.

Meşhur tarihçi ve sosyolog olan İbn-i Haldun'un görüşüne göre devletler de insanlar gibi doğar, gelişir ve ölür. Bu teori Osmanlı Devleti için de geçerli olmuştur. Batı gerek ekonomik açıdan gerek insan hakları açısından ortaçağ karanlığında iken Osmanlı gerek ilim ve teknikte olsun gerek insan haklarına saygılı davranmada olsun altın çağını yaşamaktaydı. Bilimde ve ekonomik yapıdaki gerilemeyi hukuki anlamda gerileme de takip etmiştir. Bu husus Batılı anlamda insan hak ve hürriyetleri ile ilgili (Sened-i İttifak sayılmazsa) ilk belge sayılabilecek 3 Kasım 1839 tarihli Tanzimat Fermanı'nın başlangıcında belirtilmiştir.

Tanzimat Fermanı'nın başlangıç kısmının daha iyi anlaşılabilmesi için sadeleştirilmiş metninden alıntı yapıyoruz:

“Benim Vezirim,

Herkesin bildiği gibi, Devlet-i Aliyye'mizin kuruluşundan beri, Kur'anın yüce hükümlerine ve şer'i kanunlara kemaliyle uyulduğundan, yüce saltanatımızın kuvvet ve şerefi, bütün teb'anın refah ve ma'muriyeti, zirveye ulaşmıştı. 150 sene vardır ki, birbirini takip eden gâileler ve çeşitli sebeplere mebnî, ne şer'-i şerife ve ne de kanunlara uyulmamış ve bu sebeple de evvelki kuvvet ve ma'muriyet, tam tersine çevrilerek, zayıflığa ve fakirliğe yerini bırakmıştır...

...Bundan böyle Devlet-i Aliyye'mizin en güzel şekilde idaresi için, bazı yeni kanunlar va'z etmek gerekmektedir. Zaruri olan bu kanunların temelini, can emniyeti, ırz, namus ve malın muhafazası, vergi tayin ve tespiti ve gerekli askerlerin celp ve isthdâmı konuları teşkil edecektir...”⁸

3. İNSAN HAKLARININ BATI'DAKİ TARİHİ GELİŞİMİNE KISA BİR BAKIŞ

İnsan hakları yüzyıllarca verilen mücadeleler sonucunda ulaşılmış olan bir değerdir. Eğer günümüzde artık insanların sadece insan olmak nedeniyle devredilmez, vazgeçilmez, kişiliklerine bağlı birtakım haklara sahip oldukları kabul ediliyorsa bu çok çetin ve bedeli çok ağır ödenmiş bir tarihi geçmişe dayanmaktadır. Keyfi otorite karşısında insanın özgürlüğünü elde etmesinin geçirdiği evreler bugünü anlamak açısından gereklidir.⁹

⁸ Ahmet AKGÜNDÜZ, *İslâm'da İnsan Hakları Beyânnâmesi*, OSAV Yayınları, İstanbul, 1997, s.84-85.

⁹ BAŞLAR K. – KUYAKSİL A., *age.*, 26-31.

3.1. İlk Çağda İnsan Hakları

Eskiçağda insan hakları kavramının gelişmesine eski Yunan şehir devletlerinin de büyük katkısı olmuştur. Ancak bu devletlerde bireyci bir anlayış olmadığından, bireylerin devlete karşı ileri sürebilecekleri hakları yoktur ve kişi birey olarak değil, toplumun bir üyesi olarak kabul edildiği için sadece bazı siyasal haklara sahipti. Köleler, kadınlar, çocuklar ve siteye sonradan gelip yerleşen ticaretle uğraşanlar dışında kişiler, kanun önünde eşittir.

Eski Yunan'da insan haklarının evrenselliği hiç bir zaman söz konusu olmamıştır. Stoaisyenler devleti her şeyin üstünde gören klasik Yunan düşüncesinden ayrı olarak; devletin her şeyin üzerinde olmadığını, onun üzerinde akıl, kanun ve hukuk olduğunu benimsemişlerdir. Onlara göre insanlık büyük bir ailedir, herkes kardeş ve akrabadır, dünya vatandaşlığı devlet vatandaşlığından önce gelir. Ancak modern insan hakları kavramının temelini oluşturan bu klasik doğal hukuk görüşü siyasal yaşama geçirilmemiş ve felsefi görüş olarak kalmıştır.

3.2.Orta Çağda İnsan Hakları

Orta Çağda, insan hakları anlayışında Eskiçağa oranla bir değişme ve gelişme olduğu görülmektedir. Ortaçağ düşüncesinin Hristiyan dogmalarının etkisi altında, kişinin devlet karşısında bir hiç olduğu yolundaki Eskiçağ anlayışından uzaklaştığı görülür. İlk Çağ ile Orta Çağ arasındaki fark; İlk Çağda insanın tek efendisi 'Devlet' iken, Orta Çağda 'Devlet ve Kilise'dir.

Bu çağda siyasal iktidarın yetkilerinin sınırlandığı karşılıklı yapılan anlaşmanın en önemli örneğini İngiliz belgelerinin en eskisi olan Magna Carta Libertatum (İngiliz Büyük Şartı) oluşturur. 1215'de İngiliz kralı Jean Sans Terre, Magna Charta Libertatum'u imzalamak zorunda kalmıştır. Magna Charta Libertatum, Batıda kralın yetkilerini sınırlayan ve kişi özgürlüklerinin sınırını genişleten ilk adım olarak insan hakları alanında en önemli belge sayılmaktadır. Bununla birlikte Ortaçağ, insanın, evrensel, dokunulmaz, devredilemez ve devletten önce gelen haklara sahip olduğu düşüncesine yabancıdır. Genel anlamda insanların hukuksal eşitliği bulunmamakta, kişi ve grupların basamaklı eşitliği bulunmaktadır.

3.3.Yeni Çağda İnsan Hakları

İnsan hakları, 16. yüzyıldaki reform hareketleri ve siyasi düşünce tarihini ilgilendiren felsefi bir tartışma konusu olmaktan çıkmış, devletin anayasal hukuk düzenini ilgilendiren bir konu olarak siyasal mücadele alanına girmiştir. İlk olarak İngiltere'de sınıflara ait ayrıcalıklar yerini İngilizlerin genel haklarına

bırakmıştır. Keyfi tutuklamaya karşı güvenceleri içeren *Petition of Rights* (1627) ve *Habeas Corpus Act* (1679) ile yargı güvencelerini içeren *Bill of Rights* (1688), İngilizlerin insan hakları ile ilgili belgelerindendir. Haklar Kanunu adıyla anılan *Bill of Rights*, kralın keyfi yetkilerini kaldırıp, halkın tümüne özgürlük ve seçim haklarını garanti etmekle birlikte, herkesin kanun önünde eşitliği ilkesini, jüri önünde yargılanma hakkını, aşırı para cezasının kaldırılmasını içermektedir. Habeas Corpus ise sanığın tutukluluk halinin geçerli olabilmesi için sanığın hakim ve yargı önüne çıkarılması ile ilgili hükümleri getirmiştir. Bu İngiliz belgeleri hem 1776 Virginia Haklar Bildirgesini ve Anayasasını, hem de 1789 ve 1793 Fransa İnsan Hakları Bildirisini etkilemiştir. Temel hakların çağdaş anlamda topluca ve Anayasa gücünde pozitif hukuka aktarılması ilk olarak 1776 Virginia Haklar Bildirgesi ile gerçekleşmiştir. 1776'dan itibaren kabul ve ilan edilen Amerikan bildirilerinde; kişi güvenliği, vicdan özgürlüğü, ifade özgürlüğü, basın özgürlüğü, toplanma özgürlüğü, dilekçe hakkı ve mülkiyet hakkı gibi klasik hak ve özgürlükler yer alır. Amerikan ihtilalini kısa bir süre sonra izleyen Büyük Fransız İhtilaliyle, kişi hakları doktrini, Avrupa kıtasında resmen kabul ve ilan edilerek gerçekleşme olanağına kavuşmuştur. 1789 tarihli Fransız “İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi” temel haklar tarihinde en önemli dönüm noktası olarak tanımlanabilir. Bu bildirinin başlıca özelliği bireyciliğidir. Birey, her yönden toplumun temel ögesi ve amacı olarak ele alınmış, Fransız ihtilalcileri Amerika’nın kurucularının yaptıkları gibi doğal haklar doktrinini dile getirerek insanların; doğal, başkalarına devredilmez, zaman aşımına uğramaz, kutsal haklara sahip olduklarını ilan etmişlerdir. İfadelerinin daha berrak, çekici ve genel olarak kullanılan formülün evrensel nitelik taşıması, Amerikan hak ve özgürlük bildirileri ile aynı içerikte olmasına karşın, Fransız bildirisinin daha etkili olmasını sağlamıştır.

3.4.Yakın Çağda İnsan Hakları

İnsan hakları kavramına 20. yüzyılın başlarında rastlayamıyoruz. 1900’lü yılların ortalarına kadar hukukun kişileri yalnızca devletlerdi. O zamana kadar devletin sınırları içinde yaşayan kişilerin hakları o devletin iç sorunu olarak görülmüştür. Bir başka devlet tarafından uyruklarına yapılan saldırı, bir devletin saygınlığına, maddi çıkarlarına aykırı sayılmış ve çıkarı zedelenen devlet lehine tazminat hakkı doğurmak dışında bir yaptırıma bağlanmamıştır. İnsanı devlete bağımlı kılan bu anlayış, İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar etkinliğini sürdürmüştür. İkinci Dünya Savaşı süresince tarihte o zamana kadar görülmemiş bir boyutta elli küsur milyon insanın hayatını kaybetmesi ve bu savaş süresince altı milyon Yahudi’nin sistemli bir soykırım programına uğraması

insanlık bilinci üzerinde korku ve dehşet duygusu oluşturmuş; Hiroşima ve Nagazaki'ye atılan atom bombaları insanlığın tümünü ortadan kaldırma tehlikesini gösterdikten sonra, insanlar benzeri soykırımların bir gün mağduru olabileceğini düşünmüştür. Avrupa'daki demokrasileri tahrip eden İkinci Dünya Savaşı ve onun yıkıcı sonuçları savaş sırasında ayaklar altına alınan İnsan haklarının değerinin daha iyi anlaşılmasını sağlamıştır.

4. BİRLEŞMİŞ MİLLETLER VE İNSAN HAKLARI EVRENSEL BEYANNAMESİNİN HAZIRLANIŞI

4.1. Uluslararası Planda İlk Hazırlıklar

Felsefi kökenleri çok eskilere dayanan “İnsan hakları doktrini” ortaya çıktığı ilk günden bu yana, insanın sırf insan olarak yaratılmaktan gelen bir takım dokunulmaz ve devredilmez temel haklara sahip olduğunu kabul etmektedir. İlk bakışta itiraz edilecek bir yönü bulunmayan bu düşüncenin uygulamaya geçirilmesi sanıldığı kadar kolay olmamıştır. Çünkü, insan haklarının güvenceye alınması her şeyden önce siyasi iktidarların yetkilerinin kısıtlanmasını gerektiriyor, bu da yöneticilerin itirazı ile karşılaşılıyordu. Otoriter ve baskıcı rejimler yıkıldıça insan hakları düşüncesi dünya çapında yaygınlık kazanmaya başladı. Zaman içerisinde kademeli olarak yetkileri sınırlanan siyasi iktidarlara, insan haklarını kabul etmek zorunda kaldılar.

Demokratik rejimlerin temelini oluşturan insan hakları sisteminin uluslararası plana çıkışı oldukça yenidir. Bu alanda atılan ilk adımın, köle ticaretini yasaklayan sözleşme olduğu söylenebilir. İkinci önemli gelişme ise din, dil, ırk ve benzeri nedenlere dayanan azınlıkların korunmasıdır. Özellikle I.Dünya Savaşından sonra imzalanan antlaşmaların çoğunda azınlıkların korunmasına ilişkin hükümler vardır. Lozan antlaşması da bunlardan biridir. Ancak bu antlaşmalar, azınlıkta olan kişilere doğrudan bir hak getirmeyip, taraf olan devletlere belli bir takım yükümlülükler getiriyordu. Böylece kişiler doğrudan hak sahibi olarak değil de devletin güvencesi altında korunmuş oluyordu.

İnsan Haklarının uluslararası plana geçmesinde en önemli atılım İkinci Dünya Savaşı sonrasında oldu. Bu savaşta, Avrupa'da kurulan Nazi ve Faşist rejimlere karşı ittifak oluşturan devletler, insan hak ve özgürlüklerinin korunmasını savaşın hedeflerinden biri olarak gördüler. İnsanlığa büyük acılar getiren böylesi büyük savaşların önlenmesi için, barışın temellerinin insan hak ve hürriyetleri üzerinde kurulması gerekiyordu. Bu dönemde sayısı yüzlere varan ilmi, dini, siyasi kuruluş insan haklarının milli sınırı aşarak uluslararası planda korunmasına ilişkin çağrı-bildiri, demeç ve kitaplar yayınladılar. Bu

alandaki en resmi açıklamayı ise ABD Başkanı Franklin Roosevelt yaptı. Başkan Roosevelt 6 Ocak 1941’de kongreye sunmuş olduğu mesajında, gelecekte hür bir dünyanın kurulabilmesi için insanlara “konuşma”, “inanma”, “yoksulluktan kurtulma” ve “korkudan kurtulma” olmak üzere dört temel özgürlüğün tanınmasının zorunlu olduğunu açıklıyordu.

Roosevelt’in “dört özgürlük mesajı” uluslararası planda ilgiyle karşılandı. Yapılan uluslararası pek çok toplantıda savaştan sonra kurulacak yeni düzende “İnsanın temel özgürlüklerinin ekonomik ve sosyal yönden gelişmesinin güvenceye alınması” konusu gündeme getirildi.¹⁰

4.2. Birleşmiş Milletler ve İnsan Hakları

İkinci Dünya Savaşının sonunda Almanya ve Japonya’ya savaş ilân eden devletler, 25 Nisan 1945’te San Francisco’da toplanarak, Birleşmiş Milletler Antlaşmasını (Şartını) hazırlamışlar, 25 Haziran 1945’de oy birliğiyle kabul etmişler ve bu kurucu belge 24 Ekim 1945’de yürürlüğe girmiştir. Birleşmiş Milletler Teşkilâtının merkezi New York’ta olup, Cenevre’de de Avrupa merkezi bulunmaktadır. Birleşmiş Milletler örgütünün aslı (kurucu) üyeleri San Francisco Konferansı’na katılarak, Birleşmiş Milletler Antlaşmasını imzalayan 50 devlettir. Bunlar arasında Türkiye de bulunmaktadır. Bugün Birleşmiş Milletlere 189 devlet üyedir.¹¹

Birleşmiş Milletlerin amaçları şöyle özetlenebilir; uluslararası barış ve güvenliği korumak ve sürdürmek, uluslararası alanda dostça ilişkileri geliştirmek, uluslararası ilişkilerin her alanında devletler arasında iş birliğini sağlamak, devletlerin dış politikalarını uyumlaştıran bir merkez olmak.

Birleşmiş Milletler Örgütü’nün altı ana organı vardır. Bunlar; Genel Kurul, Güvenlik Konseyi, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Vesayet Konseyi, Uluslar arası Adalet Divanı ve Sekreterliktir.

Genel Kurul

1919 tarihli Milletler Cemiyeti Antlaşması insan haklarına açık bir şekilde değinmemişti. 24 Ekim 1945’de yürürlüğe giren Birleşmiş Milletler Antlaşmasının önsözünde; temel insan haklarına, kişinin onur ve değerine saygı inancını dile getirirken, ırk, cinsiyet, din ya da dil ayrımı gözetmeksizin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygının geliştirilip güçlendirilmesi Birleşmiş Millet-

¹⁰ T.C. İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Daire Başkanlığı, **Polis Okulları Ders Kitapları-I**, Ankara, 2001, s.43.

¹¹ AŞLAR K. – KUYAKSİL A., age.,122-124.

lerin asli amaçlarından birisi olarak sayılmıştır. Antlaşma bu amaçları yerine getirebilmek için örgütün ana organı olan Genel Kurula, herkes için insan haklarının ve temel özgürlüklerin gerçekleştirilmesine yardımcı olmak üzere incelemeler yapmak ve tavsiyelerde bulunma görevi vermiştir. (Madde 13(1b))

İlk olarak, Genel Kurul bütün üye devletlerin katıldığı ve eşit oya sahip olduğu en temel organdır. Genel Kurul kararları, hukuk açısından bağlayıcı değildir. Genel Kurula verilen geniş yetkiler, bu organı tüm dünya sorunlarının görüşüldüğü bir platform durumuna getirmiştir. Genel Kurulun kararları büyük ve güçlü devletlerin bile politik açıdan hoşlanmayacakları bir ağırlık taşımakta, devletler Genel Kuruldan kendi aleyhlerine bir kararın çıkıp prestij kaybetmemeye dikkat etmektedirler.

İnsan hakları konusunda Genel Kurul bir orkestra şefi gibidir. Aşağıda isimleri yazılı Ekonomik Sosyal Konsey, İnsan Hakları Komisyonu ve İnsan Haklarını Koruma ve Geliştirme Alt-Komisyonu ile Birleşmiş Milletler çerçevesinde hazırlanmış beş tane sözleşmeyi izlemek amacıyla kurulmuş beş tane ayrı komite hep Genel Kurulun gözetimi altında faaliyet göstermektedir.

Güvenlik Konseyi

Güvenlik Konseyi uluslararası barış ve güvenliğin korunması ile görevli Birleşmiş Milletlerin en önemli organıdır. Güvenlik Konseyi'nde 15 üye vardır. Bunlardan; Çin Cumhuriyeti, Fransa, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve Rusya Federasyonu "sürekli" üyelerdir. Değişen diğer 10 üye ise "süreli" üyelerdir. Güvenlik Konseyi yöntem sorunları ile ilgili önerileri, Konseyin herhangi 9 üyesinin olumlu oyları ile kabul eder; yöntem sorunları dışında kalan tüm öteki sorunlarda yapılan öneriler, sürekli üyelere hepsinin oyları bulunmak üzere, dokuz üyenin olumlu oyları ile kabul edilir. Sürekli bir üyenin olumsuz oy kullanarak karar alınmasını önlemesi hakkına 'veto' hakkı denilmektedir. Doğrudan veya dolaylı olarak insan hakkı ihlallerine karşı Güvenlik Konseyinin önemli bir rolü olduğu söylenebilir. Ayrıca, Güvenlik Konseyi 39. madde uyarınca barış ve güvenliği tehdit eden insan hakları ihlalleri olması durumunda silahlı kuvvet kullanmayı gerektiren veya gerektirmeyen önlemleri alabilir.

Ekonomik ve Sosyal Konsey

54 üyeden oluşan Ekonomik ve Sosyal Konsey (ECOSOC) Birleşmiş Milletlerin ekonomik ve sosyal sorunlarla mücadele edebilmesi amacıyla kurulan bir organdır. Görevleri arasında özellikle insan hakları ile ilgili olarak "*Herkesin insan haklarına ve ana özgürlüklerine saygı gösterilmesini sağlamak üzere örgütlenmelerde bulunmak*" vardır.

Nihayet 26 Haziran 1945’de San Fransisco’da imzalanan Birleşmiş Milletler Sözleşmesi ile ilk hedefe ulaşılmış oldu. Birleşmiş Milletler Sözleşmesinin değişik bölümlerinde insan haklarına ve temel hürriyetlerine saygının önemi tekrarlanarak vurgulandı. Böylece “İnsan hakları ve özgürlükleri” ilk kez uluslararası hukuk planına çıkmış ve evrensel bir değer kazanmış oldu.¹²

Birleşmiş Milletler Sözleşmesinde insan haklarının önemi ve korunmasının gerekliliği tekrarlanarak vurgulanmasına rağmen, temel hakların tam bir dökümü yapılamamıştı. Bu arada insan haklarının sistematik olarak düzenlenen ayrı bir belgede yer alması düşüncesi ağırlık kazandı. Başkan Roosevelt’in eşi Eleanor Roosevelt başkanlığında oluşturulan bir komisyon “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi” adı verilen belgeyi hazırladı. Belge 10 Aralık 1948 tarihli Birleşmiş Milletler genel kurul toplantısında 8 çekimser oya karşılık 48 oyla kabul edilerek yürürlüğe konuldu.

Adından da anlaşılacağı gibi bu sadece bildiridir. Birtakım hak ve hürriyetlerden söz etmiş, ama bu hak ve hürriyetlerin nasıl gerçekleşeceğini ve nasıl korunacağını belirtmemiştir. Bu özelliklerinden dolayı bildirinin bağlayıcı niteliği olmadığını öne sürenler olmuştur. Yaptırım gücü olmamakla beraber, bildirinin dünya ölçüsünde manevi bir etkisinin bulunduğu inkâr edilemez. Devletler, rejimlerin demokratikliğinin kanıtı olarak insan hakları evrensel bildirisine uyduklarını göstermektedirler. Çoğu ülkeler anayasalarında bildiriye atıfta bulunmaktadır. Bağlayıcılığı konusundaki tartışmalara rağmen bildirinin insan haklarının uluslararası planda korunması yolunda atılan en önemli adım olduğu kuşkusuzdur.

5. İNSAN HAKLARI EVRENSEL BEYANNAMESİNİN* MUHTEVASI

Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun *10 Aralık 1948’de* oybirliği ile kabul ettiği İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, birey ve toplumun isteklerini, kişi haklarıyla sosyal ve ekonomik hakları dengelemeyi amaç edinmiştir. Genel Kurul bu bildirgeyi tüm halklar ve uluslar için ulaşılacak bir ortak ülkü olarak nitelemiş, tüm üye devletlere ve halklara bildirgede sayılan hak ve özgürlüklerin

¹² **Polis Okulları Ders Kitapları-I**, s.43-44.

* Beyanname, deklarasyon, bildirge aynı anlamda kullanılan kelimeler olup uygulamada her üç terimle de karşılaşmak mümkündür. Bunlar arasında nitelik yönünden her hangi bir farklılık yoktur.

etkin biçimde tanınması ve gözetilip korunmasını güvence altına alma çağrısında bulunmuştur.

Türkiye, Birleşmiş Milletler Teşkilatı'nın kurucu üyelerinden birisi olarak, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ni ilk onaylayan ülkeler arasında yer almış; insan hakları konusundaki tüm Avrupa sözleşmeleri ile Birleşmiş Milletler çerçevesinde yapılan önemli sözleşmelerin büyük bölümüne taraf olup, hukuk sisteminin ayrılmaz birer parçası haline getirmiştir. Türkiye İnsan Hakları Evrensel Bildirgesini 6 Nisan 1949'da onaylamıştır.

Hukuksal bir bağlayıcılığı olmayan bu bildirge; Fransız Devriminden bugüne kadar savunulan klasik haklarda ve çağdaş anayasalarda giderek yerini bulan toplumsal ve ekonomik hakları, birarada ve bütünlük içinde ele almıştır. Böylece kişi hak ve özgürlüklerinin ancak toplumsal ve ekonomik haklar temeli üzerinde gerçekleşebileceği anlayışını evrenselleştirmiştir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin giriş bölümünde insan hakları konusundaki duyarlık şu şekilde dile getirilmiştir¹³:

“İnsanlık ailesinin tüm üyelerine olan saygınlığın ve bunların eşit ve devredilemez nitelikteki hakların, özgürlüğün, adaletin ve dünyada barışın temelini oluşturduğunu,

İnsan haklarının tanınmamasının ve hor görülmesinin, insanlığın bilincini isyana yönelten barbarlık eylemleriyle sonuçlandığını ve insanların konuşmak ve inanmakta serbest olduğunu, terör ve sefaletten kurtulmuş olacakları bir dünyanın insanoğlunun en büyük özlemi olarak ilan edildiğini,

İnsanın, son çare olarak, zorbalık ve zulme isyana zorlanmaması için, insan haklarının korunmasının ve uluslararasıdaki dostluk ilişkilerini geliştirmeyi teşvik etmenin temel nitelikte olduğunu,

Birleşmiş Milletler halklarının, Birleşmiş Milletler Antlaşmasında, insanın temel haklarına, saygınlık ve değerine, kadınların haklarıyla erkeklerin haklarının eşit olduğuna inançlarını bir kez daha ilan ettiklerini ve sosyal ilerlemeyi kolaylaştırmaya ve daha büyük bir özgürlük içinde daha iyi yaşam koşulları kurmaya kararlı olduklarını bildirdiklerini,

Üye devletlerin, Birleşmiş Milletler örgütüyle işbirliği içinde, insan hakları ve temel özgürlüklere evrensel saygı sağlamayı taahhüt ettiğini,

¹³ BAŞLAR K. – KUYAKSİL A., *age.*, 126-128.

Bu hak ve özgürlüklerle ilgili ortak bir anlayışın, bu taahhüdü tam olarak yerine getirmek bakımından son derece önemli olduğunu göz önünde tutarak,

Genel Kurul, bu İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'ni tüm halklar ve uluslar tarafından, bu bildiri sürekli olarak zihninde bulunan toplumun tüm bireyleri ve organlarının, eğitim ve öğretimle, bu hak ve özgürlüklere saygıyı geliştirmesi ve ulusal ve uluslararası nitelikteki, gitgide ilerleyen önlemlerle, gerek üye devletler halklarının kendileri, gerek bunların yargı alanı içine konmuş olan halklar arasında tanınması ve uygulanmasının sağlanmasına çalışması için ortak ideal olarak ilan eder.”

Önsöz ve otuz maddeden oluşan Beyanname incelendiğinde, bunun çağdaş anayasalarda yer alan insan hak ve özgürlüklerini kapsadığı ve yine çağdaş görüşe uygun olarak klasik özgürlüklerle, sosyal ve ekonomik hakların bir sentezini gerçekleştirmeye çalıştığı görülür.¹⁴

Evrensel Bildirinin ilk maddesi “*tüm insanların özgür, onur ve hakları bakımından eşit*” doğduğunu, ikinci maddesi “*insanların ırk, renk, cins, dil, din, siyasal ya da farklı bir fikir, ulusal yada sosyal köken, mülkiyet, doğum ya da başka bir statü ayırımı gözetmeksizin bildiride belirtilen tüm hak ve özgürlüklerden yararlanma hakkı*” bulunduğu ve ister bağımsız, ister bağımsız olmayan bir ülkede olsun, bir kimsenin siyasal, hukuksal ya da uluslararası statüsüne dayanarak hiç bir ayırım gözetilmeyeceği vurgulanmıştır.

Evrensel Bildirinin 3-21. maddelerinde yer alan klasik hak ve özgürlükler ile siyasal hak ve özgürlükler şunlardır:

- Yaşama hakkı ve özgürlüğü ile kişi güvenliği hakkı,
- Kölelik ve köle ticareti yasaı,
- İşkence yasağı,
- Keyfe bağlı tutuklamanın önlenmesi,
- Kanun önünde eşitlik,
- Özel hayatın korunması,
- Konut dokunulmazlığı,
- Haberleşme özgürlüğü,
- Mülkiyet hakkı,
- Din, vicdan, düşünce ve inanç özgürlüğü,

¹⁴ Münci KAPANİ, **Kamu Hürriyetleri**, AÜHF Yayınları:453, Ankara, 1981, s.62-65.

- Toplanma ve dernek kurma özgürlüğü,
- Yönetime katılma hakkı,
- Seçme ve seçilme hakkı olarak sıralanabilir.

Evrinsel Beyanname daha sonraki maddelerde (22-27. maddeler) bireyi sosyal çevre içinde ele alarak ekonomik, sosyal ve kültürel hakları açıklanmaktadır. Bunlar;

- Sosyal güvenlik hakkı,
- Çalışma ve işsizlikten korunma hakkı,
- Sendika özgürlüğü,
- Ücretli tatil,
- Dinlenme ve eğlenme hakkı,
- Sağlık hakkı,
- Eğitim ve öğrenim hakkıdır.

Beyannamenin son iki maddesinde (Madde 29-30) hakların kullanılması ve düzenlenmesi ile ilgili hükümler yer almaktadır. Burada önce kişilerin de topluma karşı ödevleri bulunduğu belirtildikten sonra, herkese tanınmış olan hak ve özgürlüklerin hangi nedenlerle ve ne ölçüde sınırlandırılabileceği gösterilmiştir. Ayrıca bu hak ve özgürlüklerin Birleşmiş Milletler amaç ve ilkelerine aykırı olarak kullanılamayacağına da işaret edilmektedir. Son maddesine göre Beyannamenin hiç bir hükmü, açıklanan hak ve özgürlüklerin bir devlet, zümre ya da kişi tarafından yok edilmesine yönelik herhangi bir eylem ve davranışa girişmeye hak kazandırır biçiminde yorumlanamaz.

Başka bir deyişle “özgürlüğü yok etme özgürlüğü” devlet de dahil hiç bir grup ya da kişi için söz konusu olamayacaktır. Birleşmiş Milletler Antlaşması uyarınca, Genel Kurul kararlarının çoğu bağlayıcı nitelikte olmadığı için, evrensel bağlayıcı bildirinin normlardan çok, moral değerleri dile getirdiği görüşü yaygın olarak benimsenmiştir.

Modern belgelerin çoğunda yer alan özürlüler ve azınlıklar gibi korunması gereken toplum kesimlerinin haklarına yer verilmemiştir. En başta etnik gruplar, din ve dil grupları olmak üzere azınlık gruplar, kadınlar, çocuklar, yaşlılar, özürlüler bir ülkede yabancı statüsünde olanlar, göçmen işçiler gibi gruplar Beyanname tarafından koruma şemsiyesi altına alınmayan toplum kesimleridir.

Öte yandan, üçüncü kuşak haklar olarak adlandırılan ve çeşitli uluslararası belgelerde öne sürülen barış hakkı, çevre hakkı, gelişme hakkı, self-determinasyon hakkı gibi çağdaş haklar, Evrensel Bildiri’de yer almamıştır. Bu ve

benzeri gerekçelerle Evrensel Bildiri'nin günümüz hak ve özgürlük gereksinimleri açısından yetersiz kaldığını söylemek mümkünse de o günün şartlarında bu tür hakların teminat altına alınmaması bir eksiklik olarak ileri sürülemez.

Sonuç olarak İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi yaptırım ve içerik olarak, insan hak ve özgürlükleri açısından oldukça zayıftır. Ancak Beyannameyi kabul eden devletlerin sayısına ve içindeki ilkelerin onlarca anayasaya ilham kaynağı olmasına bakılırsa bu Belgenin dolaylı yoldan bir örf ve adet hukuku veya hukukun genel prensipleri haline geldiğini söyleyebiliriz. Örf ve adet hukuku veya hukukun genel prensipleri uluslararası hukukun iki önemli kaynağıdır. Bir uyumsuzlukta eğer olaya uygulanabilecek bir antlaşma yoksa, uyumsuzluğu çözmek için kaynak olarak kullanılabilir.

6. İNSAN HAKLARI EVRENSEL BEYANNAMESİNİN KENDİNDEN SONRAKİ BELGELERE ETKİLERİ

Beynamede kabul edilen haklar daha sonra Birleşmiş Milletler ikiz sözleşmeleri olarak bilinen *Kişisel ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme* ve *Ekonomik, Toplumsal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi* ile ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu iki metin BM Genel Kurulunun 16 Aralık 1966 tarihli toplantısında onaylanarak 3 Ocak 1976'da yeterli sayıda devletin onaylamasıyla yürürlüğe girmiştir.¹⁵

Bu bildirgenin yayınlanmasının ardından Birleşmiş Milletler öncülüğünde pek çok uluslararası hak ve özgürlük bildirgesi kabul ve ilan edilmiştir. Bu bildirelerin başlıcaları şunlardır¹⁶:

- Sığınanların Statüsüne İlişkin Sözleşme, 28 Temmuz 1951
- Kadınların Siyasal Haklarına İlişkin Sözleşme, 20 Aralık 1952
- Çocuk Hakları Bildirgesi, 20 Kasım 1959
- Eğitimde Ayrımcılığa Karşı Uluslararası Sözleşme, 14 Aralık 1960
- Her Çeşit Irk Ayrımcılığının Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme, 21 Aralık 1965
- Toplumsal Gelişme ve Kalkınma Bildirgesi, 11 Aralık 1969

¹⁵ GÖZLÜĞÖL S.V., *age.*, s.52

¹⁶ Coşkun Can AKTAN, *Haklar ve Özgürlükler Antolojisi*, Hak iş Yayınları, Ankara, 2000, s.28-29.

- Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Uluslararası Sözleşmesi, 18 Aralık 1979
- Din ve İnanca Dayalı Her Türlü Hoşgörüsüzlük ve Ayrımcılığın Kaldırılması Bildirisi, 25 Kasım 1981
- İşkence ve Öteki Zalimce, İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Davranış veya Cezalandırmalara Karşı Sözleşme, 10 Aralık 1984
- Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, 1995

İnsan Hak ve Hürriyetlerinin korunmasına ilişkin olarak Birleşmiş Milletler yayınlamış olduğu sayısız belge yanında, hak ve özgürlükleri dünyanın belli bölgelerinde korumak için de bir kısım belgeler yayınlamıştır. Bu belgelerin başlıcaları “Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi”, “Helsinki Sonuç Belgesi” ve “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi”dir.

Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi, Kuzey ve Güney Amerika ülkelerinde yaşayan insanların hak ve hürriyetlerini güvenceye almak için hazırlanmıştır. Kostarika’nın başkenti San Jose’de 1969’da imzalanan ve 1978’de yürürlüğe giren sözleşme, aynı zamanda Amerika kıtasındaki ülkeler arasında çıkacak uyuşmazlıkların barış içerisinde çözülmesini ön görmektedir.

“Helsinki Sonuç Belgesi” 1975’te Doğu ve Batı bloğuna mensup ülkeler ile ABD ve Kanada’nın katıldığı Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (AGİK)’nın sonuç belgesi olarak imzalanmıştır. İnsan haklarının korunması konusunda devlete düşen görevlerden söz eden belgenin esas amacı, Avrupa ülkeleri arasında güvenlik ve işbirliğini sağlamaktır.

İnsan hak ve hürriyetlerinin korunmasına ilişkin olarak uluslararası planda imzalanan ve ülkemizi de bağlayan belgelerin en önemlilerinden biri de “Avrupa İnsan Hakları” sözleşmesidir. Batı demokrasisinin ilkelerine bağlılık yönünden ideolojik bütünlük oluşturan Avrupa Konseyi üyesi 10 ülke, 4 Kasım 1950’de Roma’da toplanarak tam adı “İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerine İlişkin Sözleşme”yi imzaladılar. 3 Eylül 1953’te yürürlüğe giren belgeye taraf olan devlet sayısı sonraki katılımlarla 21’e yükseldi. Türkiye 10 Mart 1954’te kabul edilen bir kanunla sözleşmeye taraf oldu. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi insan hak ve özgürlüklerinin sadece formüller halinde halinde sayılması ile yetinilmeyip, bu hak ve özgürlüklerin geniş bir şekilde tanımını, sınırlarını belirterek uygulamaları denetleyen mekanizmalar da getirmektedir.

Avrupa Konseyinin AİHS’den sonra hazırladığı kolluk kuvvetlerini ilgilendiren ikinci önemli sözleşme, kısaca “İşkencenin Önlenmesi Sözleşmesi” olarak bilinen “İşkenceyi ve İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Ceza veya Muamelelerin Önlenmesine İlişkin Avrupa Sözleşmesi”dir. Türkiye, geçmiş nişpeten

yeni olan bu sözleşmeyi 11 Ocak 1998 tarihinde imzalamış ve 26 Şubat 1998 tarihinde onaylanarak 27 Şubat 1998 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin ekonomik, sosyal, kültürel hak ve özgürlüklere yer vermemiş olması İnsan Hakları Evrensel Beyannamesine göre önemli bir eksiklik olduğundan bu eksikliği gidermek için Avrupa Konseyi üyesi 13 devlet, 18 Ekim 1961 tarihinde Torino’da Avrupa Sosyal Şartı (Antlaşmasını) imzalamış ve 26 Şubat 1965’de yürürlüğe sokulmuştur. Türkiye, 16 Haziran 1989 tarihinde Antlaşmanın sadece bir bölümünü onaylamıştır. Böylece Türkiye Avrupa Sosyal Antlaşmasına zorunlu, asgari düzeyde katılmış olmaktadır. Aralarında Türkiye’nin de olduğu 22 ülke tarafından onaylanan bu antlaşma 19 temel hakkı teminat altına almaktadır. 1988’de düzenlenen ek protokolle bunlara ilave olarak dört hak daha getirilmiştir.¹⁷

7. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

İnsan hakları kavramı, günümüzde uluslar arası ilişkiler ve ülkemiz açısından son derece güncel bir konudur. Bu konu tarihi gelişimi içinde demokrasi gibi batı toplumuna aittir. Ancak günümüze kadar gelişiminde tüm dünyayı etkilemiştir.

Bizim tarihi gelişimimiz açısından insan hakları kavramına baktığımızda, Batı’da ilk çıktığı yıllara göre bizim yönetim yapımız insan haklarına saygılı olmada çok ileri bir konumdadır. Ancak ilimde ve teknolojiye gerilememizle beraber, kanunlara uyma ve insan haklarına saygıda da gerileme olmuştur. Bu husus Tanzimat Fermanı’nda da belirtilmiştir. Tanzimat Fermanı ile insan hakları konusundaki gelişmeler artık Batı’yı örnek alır şekilde gelişmeye başlamıştır.

İnsan haklarının çağlar boyunca Batı’da gelişimi, yöneten ve yönetilenler arasındaki zorlu mücadelerin sonucunda gelişmiştir. I. ve II. Dünya Savaşından sonra bu konu artık devletlerin iç meselesi olmaktan çıkmıştır. Birleşmiş Milletler’in kurulmasından sonra 10 Aralık 1948 yılında kabul edilen Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi bu konuda bir milat sayılır.

İlk başta ideal bir liste olarak hazırlanan ve bağlayıcı bir niteliği olmayan bu belge sonraları Birleşmiş Milletlerce hazırlanan bir çok sözleşmeye kaynaklık etmiştir. Ayrıca Türkiye için önemli olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İşkenceyi Önleme Sözleşmesi gibi bir çok bölgesel nitelikteki anlaşmalara kaynaklık etmiştir.

¹⁷ BAŞLAR K. – KUYAKSİL A., age., 174.

KAYNAKLAR

- AKGÜNDÜZ Ahmet, **Belgeler Gerçekleri Konuşuyor (1)**, Nil Yayınları, İzmir, 1989.
- AKGÜNDÜZ Ahmet, **İslâm'da İnsan Hakları Beyânnâmesi**, OSAV Yayınları, İstanbul, 1997.
- AKTAN Coşkun Can, **Haklar ve Özgürlükler Antolojisi**, Hak iş Yayınları, Ankara, 2000.
- BAŞEŞGİOĞLU Murat İçişleri Bakanı, s.17-21, **İl Valileri ve İl Emniyet Müdürleri İnsan Hakları Konferansı 30-31 Mart 1998**, Öztürkler Matbaası, Ankara, 1998.
- BAŞLAR Kemal – KUYAKSİL Ali, **(Basılmamış İnsan Hakları Ders Notları)**, Ankara, 2001.
- GÖZLÜGÖL Said Vakkas, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İç Hukukumuz Etkisi**, Hilmi Usta Matbaacılık, Ankara, 1999, s.17-20.
- KAPANİ Münici, **Kamu Hürriyetleri**, AÜHF Yayınları:453, Ankara, 1981.
- MUMCU Ahmet, **İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri**, Savaş Yayınları, Ankara, 1992.
- MUMCU Ahmet, **“İnsan Haklarının Tarihsel Gelişimi”**, s. 35-45, **İl Valileri ve İl Emniyet Müdürleri İnsan Hakları Konferansı 30-31 Mart 1998**, Öztürkler Matbaası, Ankara, 1998.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Daire Başkanlığı, **Polis Okulları Ders Kitapları-I**, Ankara, 2001.
- ÜÇÖK Bahriye, **“İnsan Haklarının Gerçekleşmesinde Dinin Etkileri”**, s.127-129, **İnsan Haklarının Felsefi Temelleri**, (Yayıma Hazırlayan: İonna KUÇURALDİ), Türkiye Felsefe Kurumu Yayını, Ankara, 1996.
- YILMAZ Mesut Başbakan, s.13-15, **İl Valileri ve İl Emniyet Müdürleri İnsan Hakları Konferansı 30-31 Mart 1998**, Öztürkler Matbaası, Ankara, 1998.

ATATÜRKÇÜ DÜŞÜNCE SİSTEMİ

Dr. Sait AŞGIN*

Atatürkçülüğün Tanımı

Atatürkçülük¹ ile ilgili değişik kaynaklarda çeşitli tanımlar getirildiğini görüyoruz. Buna göre Atatürkçülük, “Atatürk’ten çıkan ve onunla gelişen fikirler ve olaylar bütünü”²; “Türkiye’nin gerçeklerinden doğmuş, sistemleştirilmiş fikirler”³; “Türkiye’nin çağdaş medeniyet seviyesine erişmesini, Atatürk’ün başlattığı devrimlerin sürdürülmesine bağlayan ve şart gören yol”⁴; “Mustafa Kemal Atatürk’ün bir tür doktrin ve ideoloji olarak değerlendirilen, ancak kuramsal temellerden çok, uygulamalara bakılarak ortaya konulmaya çalışılan görüş, düşünce ve davranışlarına verilen genel ad”⁵ olarak açıklanmaktadır. Türk Dil Kurumu Sözlüğünde ise Atatürkçülük, “Atatürk’ün düşünce ve uygulamalarından kaynaklanan; Türk Devleti’nin bağımsızlık ve bütünlüğünü, millî egemenliği, kişi özgürlüğünü, çağdaş olmayı amaçlayan; akla, bilime ve gerçeğe dayanan, evrensel ağırlıklı, geleceğe yönelik, birbiri ile uyumlu amaçlar, uygulamalar ve ilkeler bütünü” olarak tanımlanmaktadır.⁶ Tanımlara çok sayıda başka örnekler vermek de mümkündür. Bu tanımlardaki en önemli ortak noktalar, Atatürkçülük kavramının o büyük insandan kaynağını aldığı, Türk ulusunun gerçeklerinden ve gereksinimlerinden doğduğu, Türk ulusunu çağdaş uygarlık düzeyine çıkarmayı amaçlayan ilkelere dayanmaktadır.

* *Başbakanlık Atatürk Araştırma Merkezi Haberleşme Üyesi, Karaman Vali Yardımcısı.*

¹ Atatürkçülük deyimi yerine önceleri Kemalizm deniliyordu. Batılı kaynaklarda da Kemalizm deyimini görmekteyiz. Her iki deyimden de aynı kavram anlaşılmaktadır. Ancak bu deyim Türkçeleştirilerek Kemalcilik de dendiği gibi son zamanlarda Türkçe kurallarına da uygun olan Atatürkçülük deyimi daha fazla kullanılmaktadır. Bkz. Ahmet MUMCU, *Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi II, Atatürkçülük, (Atatürkçü Düşünce Sisteminin Temelleri)*, Ankara 1986, s.4 vd.

² Bkz. Tarık Zafer TUNAYA, *Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük*, İstanbul 1981, s.132.

³ Bkz. Hamza EROĞLU, *Atatürkçülük*, Ankara 1981, s.7.

⁴ Bkz. *Meyden Larousse I*, İstanbul 1969, s.813.

⁵ Bkz. Toktamış ATEŞ, “Atatürkçülük Bir İdeoloji midir?” *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi I*, Ankara 1983, s.91.

⁶ Türk Dil Kurumu Komisyon, *Türkçe Sözlük I*, Ankara 1998, s.155.

Atatürkçülüğün bir ideoloji yani bir düşünce sistemi olup olmadığı yolunda kimi tartışmalar yapılmış olmakla birlikte geline nokta bütün büyük ideoloji inkılaplarında olduğu gibi Türk inkılabında da düzenli ve uyumlu uygulamaların yer aldığı, onun için Atatürkçülüğün bir ideoloji olarak nitelendirilmesi gerektiği, zaten eğer öyle değil de basit bir yol niteliğinde olsaydı başarıya ulaşmasının da mümkün olamayacağı kabul edilmektedir.⁷ Ayrıca onun yalnızca geçmişte yaşanmış tarihsel bir olay değil, geleceğe dönük ulusal bir çağdaşlaşma ideolojisi olduğu, totaliter-dogmatik değil, pragmatik-demokratik bir niteliği bulunduğu da vurgulanmaktadır.⁸

Atatürkçü Düşünce Sisteminin Niteliği

Atatürkçü Düşünce Sisteminin tam olarak kavranabilmesi için, onun dayandığı belli özellikleri ele almak yararlı olacaktır.

1) Atatürk, ideolojisini birdenbire kurmamış, ancak inkılabın başından itibaren sistemli ve planlı hareketlerle bir düşünce bütününe ulaşmıştır.⁹ Aslında Mustafa Kemal, İstiklal Savaşını başlattığında tarihsel temellere dayanan belirli bir düşünce yapısına, siyasi görüş ve inanca sahipti.¹⁰ Ama onun davranışlarını teorik çalışmalardan çok gelişen olayların yönlendirdiği söylenebilir.¹¹

Osmanlı Devletinin derlenip toparlanarak, yeniden güçlenebilmek yolundaki gayretleri beklenen sonuçları sağlayamamıştı.¹² Ancak, bu dönemde ortaya çıkan akımlar, Atatürk'ün başlattığı harekette ilk örneklerin elde edil-

⁷ Bkz. A. MUMCU, "Atatürkçülük İdeolojisi", **Atatürkçü Düşünce**, Ankara 1992, s.79; T. ATEŞ, **a.g.m.**, s.91; Bu konuda farklı yorum sahiplerine örnek olmak üzere bkz.Şerif MARDİN, "Atatürkçülüğün Kökenleri", **Cumhuriyet Dönemi Türk Ansiklopedisi**, **a.g.e.**, s.86 vd.; Ş. Süreyya AYDEMİR, **Tek Adam III**, Ankara 1967, s.500 vd.; Ş.S.AYDEMİR, **İnkılap ve Kadro**, İstanbul 1968; Ş. S. AYDEMİR'den başka Burhan Asaf BELGE, Y. Kadri KARAOSMANOĞLU, İ. Hüsrev TÖKİN, Vedat Nedim TÖR ve Şevki YAZMAN'ın oluşturduğu kadro hareketinin konuya yaklaşımı bakımından bir değerlendirme için bkz. Nuri KEPKEP, "Kadro Hareketi Açısından Kemalist İdeoloji", **Prof. Dr. İbrahim Yasa'ya Armağan**, Ankara 1983, s.43-56.

⁸ İsmet GİRİTLİ, "Atatürkçülük İdeolojisi" **Atatürkçü Düşünce**, Ankara 1992, s.71.

⁹ A. MUMCU, **a.g.m.**, s.81.

¹⁰ Bkz. Azmi SÜSLÜ, "Atatürk ve Tarih", **Atatürkçü Düşünce El Kitabı**, Ankara 1995, s.265-278; Ayrıca bkz. İ. KAFESOĞLU-M. SARAY, **Atatürk İlkeleri ve Dayandığı Tarihi Temeller**, İstanbul 1983; B. Sıtkı BAYKAL, "Cumhuriyetimizin Tarihsel Anlamı", **Atatürkçü Düşünce**, Ankara 1992, s.243-263; S. IRMAK, "Atatürkçülüğün İlkeleri-İnkılapların Fikir Temelleri", **Atatürkçü Düşünce**, Ankara 1992, s.1-34.

¹¹ Suna KİLİ, "Tarih Açısından Kemalizmin Özü ve Oluşumu" **Atatürk Devrimleri I. Milletlerarası Sempozyumu Bildirileri (İstanbul, 10-14 Aralık 1973)**, İstanbul 1975, s.22-32.

¹² A.AFETİNAN, **Medeni Bilgiler ve M. Kemal Atatürk'ün El Yazıları**, (nşr. Azmi SÜSLÜ vd.), Ankara 2000, s.48 vd.

mesine olanak vermeleri açısından önemlidirler.¹³ Dolayısıyla Osmanlı Devletinde gerçekleştirilen yenilikler ile bunu sağlamak için ortaya çıkan akımların bu imparatorluğu yaşatamamasına karşılık yeni bir devletin kurulması için gerekli deneyimi sağladığı söylenebilir.¹⁴ İşte Atatürk'ü bu uzun tarihi süreç hazırlamıştır.¹⁵

Atatürk'ün düşüncelerinin 19 Mayıs 1919'da Onun kutsal Anadolu toprağına ayak basmasıyla birlikte uygulamaya konulduğu görülmektedir.¹⁶ Çünkü, bu tarihten başlayarak, olaylar hep aynı doğrultuda yönlendirilmiş ve Türk Milletinin aydınlık bir yolda ilerleyerek mevcut milletler içerisinde layık olduğu yeri alabileceği faaliyetler gerçekleştirilmiştir. Bunları yaparken Atatürk, neyi, ne zaman ve nasıl yapacağını büyük bir başarı ile saptamıştır.¹⁷ Atatürk de "...Kararın bütün gerek ve zaruretlerini daha ilk gününde açığa vurup ifade etmek elbette isabetli olamazdı. Uygulamayı bir takım safhalara ayırmak, olaylardan ve olayların akışından yararlanarak milletin duygu ve düşüncelerini hazırlamak ve basamak basamak ilerleyerek hedefe ulaşmak gerekiyordu..."¹⁸ diyerek bu durumu ifade etmiştir. Sonuçta, XX. yüzyılın harikası olarak kabul edilen Türk inkılabı¹⁹ ortaya çıkmıştır.

2) Atatürkçü Düşünce Sistemi, 1789 Fransız İhtilalinden sonra ortaya çıkan düşüncelerden, özellikle ulusal egemenlik, milliyetçilik, laiklik gibi ilkelerden etkilenmiştir.²⁰

Bununla beraber, özü itibarıyla Atatürkçülük, Türk ulusunun gerçeklerinden ve gereksinimlerinden çıkmıştır. Onun için millî (ulusal) bir ideolojidir.

¹³ Geniş bilgi için bkz. E.Z.KARAL, **Osmanlı Tarihi VIII**, Ankara 1988, s.482-568.

¹⁴ Bkz. Bernard LEWIS, (Çev. Berin YANARDAĞ), "Türkiye Cumhuriyeti'nin Kuruluşunu Hazırlayan Düşünce Akımları", **Atatürk Konferansları VI (1973-1974)**, Ankara 1977, s.15-22; Ayrıca bkz. Celal NURİ, **Türk İnkılabı**, İstanbul 1926

¹⁵ Halil İNALCIK, "Atatürk ve Türkiye'nin Modernleşmesi", **Atatürkçü Düşünce El Kitabı**, Ankara 1998, s.125-132.

¹⁶ Bkz. Şerif MARDİN, "Yenileşmenin Dinamiğinin Temelleri ve Atatürk", **Çağdaş Düşüncenin Işığında Atatürk**, İstanbul 1983, s.21-48.

¹⁷ Bkz. Kemal ATATÜRK, **Nutuk I (1919-1920)**, İstanbul 1973, s.16: Bu konudaki geniş bir yorum için M. KAPLAN "Atatürk'ün Başarısını Sağlayan Sebepler: Durum, Yorum, Hedef, İnanç, Karar ve Hareket", **İ.Ü.E.F. Doğumunun 100. Yılında Atatürk'e Armağan**, İstanbul 1981, s.22 vd.; Ayrıca bkz. Hamza EROĞLU, "Atatürk ve Cumhuriyet", **Atatürkçü Düşünce El Kitabı**, Ankara 1998, s.15-33.

¹⁸ **Nutuk I**, Ankara 1984, s.10.

¹⁹ Bkz. P. GENTIZON, **Mustafa Kemal ve Uyanan Doğu**, Ankara 1983; E. Ziya KARAL, "Türk İnkılabının Mahiyeti ve Önemi" **İ.Ü.E.F. Tarih Semineri Dergisi I**, İstanbul 1937, s.128-143.

²⁰ Bkz. A. MUMCU, **a.g.m.**, s.81.

Bu ulusal ideoloji yurdu parçalanmaktan, ulusu esir olmaktan kurtarıp, onurlu bir devletin kurulmasını sağlamıştır.²¹

3) Ulusallık özelliğinin yanı sıra, Atatürkçü Düşüncenin evrensel boyutu da vardır. Çünkü, bu düşüncenin hiçbir zaman Türkiye ve Türk milleti ile sınırlı kaldığı söylenemez. Nitekim onun, esir ulusların bağımsızlıklarını kazanmaları ve çağdaşlaşmalarında model olarak alındığı bilinen bir gerçektir.²² Bu husus Atatürkçü düşüncenin evrensel boyutuyla ilgilidir.²³

4) Ulusal bir ideoloji olan Atatürkçü Düşünce Sistemine “işlerlik, can veren ruh milliyetçiliktir ve yalnız milli birlik bu ruhu her an sağlıklı tutabilir.²⁴ Böylece milli birlik ve beraberliğin beslediği milliyetçilik, Türk milletinin ve Devletin varlığını sürdürmesinin de en büyük güvencesi olmaktadır. O nedenle milli birlik ve beraberlik Atatürkçü düşünce sisteminin olmazsa olmaz (sine quanon) koşulu kabul edilmektedir.²⁵ Çünkü milli birlik ve beraberlik duygusu, aralarındaki bütün ayrılıklara karşın, milletin fertlerini birarada tutar, birbirlerine kenetler.²⁶ Atatürk de “Gerektiğinde vatan için bir tek fert gibi yekpare azim ve karar ile çalışmasını bilen bir millet, elbette büyük bir geleceğe layık ve aday olan bir millettir”²⁷ diyerek bunu en vezir bir biçimde vurgulamıştır.

5) Atatürkçü Düşünce Sistemi demokrasi kavramını temel almıştır.²⁸ Demokrasi konusunda da Fransız ihtilalinden esinlenmiş, ancak onun asla bir

²¹ A. MUMCU vd, **Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi I**, Ankara 1986, s.7.

²² S. CÖHCE, “Türk İstiklal Savaşı ve Hindistan Müslümanları” **Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi XIII/37** (Mart 1997), s.77-88; Akmal AYYUBİ, “Avrupa’nın Hasta Adamının Cerrahisi ve Asya”, **Çağdaş Düşüncenin Işığında Atatürk**, s.557-570.

²³ Muammer AKSOY, “Atatürk ve ‘Milli Bağımsızlık’ İlkesi”, **Atatürk Devrimleri I. Milletlerarası Sempozyumu Bildirileri**, s.343; S. IRMAK, “Atatürk’ün Dünyadaki Yankıları”, **Atatürkçü Düşünce El Kitabı**, s.393-420.

²⁴ A. MUMCU, “Atatürkçü Düşünce Sistemi’nde Milli Birliğin Yeri”, **Atatürkçü Düşünce**, a.g.e., s.555.

²⁵ İsmet GİRİTLİ, “Atatürk’ün Samsun’a Çıkışının 80. Yılında Milli Birlik ve Beraberlik”, **Milli Mücadelenin 80. Yıl Dönümünde Atatürk ve Türkiye Cumhuriyeti Panel ve Konferanslar (Samsun, 18-19 Mayıs 1999)**, Ankara 2000, s.20.

²⁶ Turhan FEYZİOĞLU, **Atatürk ve Milliyetçilik**, Ankara 1986, s.41.

²⁷ **Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri II**, Ankara 1959, s.77.

²⁸ Atatürkçü Düşünce Sisteminde demokrasinin yeri ve önemi ile ilgili çalışmalara örnek olmak üzere bkz. Özer OZANKAYA, “Atatürk’ün Demokrasi Dersleri”, (Üç bölüm olarak, sırasıyla SBF Dergisinin verilen sayılarında yayınlanmıştır) **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi C. XXXVII, S.1-4, (Eylül – Aralık 1982)**, s.89-103; **C. XXXVIII, S.1-4, (Ocak-Aralık 1983)**, s. 57-68; **C. XXXIX, S.1-4, (Ocak-Aralık 1984)**, s.33-50; Ergun ÖZBUDUN, “Atatürk ve Demokrasi”, **Atatürkçü Düşünce**, s.231-242; Bülent DAVER, “Atatürk ve Sosyo-Politik Sistem Görüşü”, **Çağdaş Düşüncenin Işığında Atatürk**, İstanbul 1986, s.245-279.

kopyası, taklidi konumunda kalmamış ve Türk toplumunun özelliklerine uygun bir gelişme göstermiştir. Nitekim Atatürk de “Türk demokrasisi Fransa ihtilalinin açtığı yolu takip etmiş, lakin kendisine has vasf-ı mümeyyizi (*belirgin niteliği*) ile inkişaf etmiştir (*gelişmiştir*)”²⁹ diyerek bu duruma işaret etmiştir.

Atatürk, 1933 yılında da “Cumhuriyet rejimi demek, demokrasi sistemi ile devlet şekli demektir. Biz Cumhuriyeti kurduk; O, on yaşını doldururken demokrasinin bütün icaplarını sırası geldikçe uygulamaya koymalıdır.”³⁰

6) Atatürkçü Düşünce Sistemi demokrasiyi biçimlendiren diğer düşünceleri de kapsar ve bunların özündeki akılcılığa en yüksek değeri verir. O nedenle Atatürkçülük dogmatik, katı bir sistem değil, yaşayan ve yeni koşullara ayak uydurabilen bir ideoloji olarak ortaya çıkmıştır.³¹ Zaten bütün çağdaş özgürlükçü rejimlerin demokratik olan ideolojilerinin temelinde dogmatizm değil, rasyonel ampirizm veya pragmatizm bulunmaktadır. Diğer bir ifade ile mutlak ve değişmez gerçekleri savunmak yerine akıl ve bilimin bulgularına dayanmaktadır.³² Atatürk de “hayatta en hakiki yol gösterici ilimdir. İlim ve fennin dışında kılavuz aramak gaflettir, bilgisizliktir, doğru yoldan sapmaktır”³³ diyerek bu gerçeği vurgulamıştır.

Dönemin Milli Eğitim Bakanı Dr. Reşit GALİP’in bir sorusuna verdiği karşılıklı Atatürk “Ben manevi miras olarak hiçbir nas-ı katı, hiçbir dogma, hiçbir donmuş, kalıplaşmış düstur bırakmıyorum. Benim manevi mirasım ilim ve akıldır. Zaman süratle dönüyor... Böyle bir dünyada asla değişmeyecek hükümler getirildiğini iddia etmek, aklın ve ilmin inkişafını inkâr etmek olur. Benden sonra beni benimsemek isteyenler, bu temel mihver üzerinde akıl ve ilmin rehberliğini kabul ederlerse manevi mirasçılarım olurlar” diyerek, ortaya koyduğu düşünce sisteminin pragmatik niteliğini ortaya koymuştur.³⁴ Akla, bilime, insan sevgisine dayanması Atatürkçülüğü, işlenmeye uygun ve gelişmelere açık tutmaktadır.³⁵

²⁹ Enver Ziya KARAL, *Atatürk’ten Düşünceler*, Ankara 1956, s.44.

³⁰ U. KOCATÜRK, *Atatürk’ün Fikir ve Düşünceleri*, s.70.

³¹ Bkz. A. MUMCU, “Atatürk İdeolojisi”, s.81.

³² T. FEYZİOĞLU vd., *Atatürk Yolu*, İstanbul 1981, s.284 vd.

³³ Utkan KOCATÜRK, *Atatürk’ün Fikir ve Düşünceleri*, Ankara 1984, s.117.

³⁴ İsmet GİRİTLİ, *a.g.m.*, s.71.

³⁵ A. MUMCU, *a.g.m.*, s.80.

7) Siyasal, toplumsal, ekonomik ve kültürel alanda çağdaş Türkiye’yi amaçlayan Atatürkçülük, ulusal bir çağdaşlaşma ideolojisi niteliğini taşır.³⁶

Yüce Önder’in topyekün çağdaşlaşma hareketini başlattığı yıllarda, toplum olarak Batının gerisinde bulunuyorduk. 1920’lerin ortalarında yaptığı bir konuşmasında Mustafa Kemal “Birbirimizi aldatmayalım. Uygar Dünya çok ileridedir. Buna yetişmek ve o uygarlık dairesine dahil olmak mecburiyetindeyiz” demektedir.³⁷ İşte uygar dünyaya yetişmek ve Türk toplumunu uygarlık dairesine dahil etmek, Atatürk’ün başlıca hedefi olacaktır. Onun için Atatürkçülük, çağdaşlaşmanın ve çağdaş kalmanın esaslarını belirler.³⁸

8) Atatürkçü düşüncede, Atatürk ilke ve inkılaplarının tam anlamıyla uygulanması büyük önem taşır. Çünkü Türkiye’yi çağdaş uygarlık düzeyine ulaştırmak için aklın ve mantığın çizdiği yolları içeren ilke ve inkılaplar, çağdaşlaşma hareketinin de itici gücünü oluşturmaktadır. Nitekim Mustafa Kemal de “yaptığımız ve yapmakta olduğumuz inkılapların amacı, Türkiye Cumhuriyeti halkını her bakımdan uygar bir toplum haline getirmektir. İnkılaplarımızın temel kuralı budur”³⁹ demiştir.

Atatürk ilkeleri Atatürk inkılaplarına temel teşkil eden fikir ve düşüncelerdir. Atatürk inkılapları ise, Atatürk ilkelerinin birer eser haline dönüşmüş biçimleridir. Bu ilke ve inkılaplar, Atatürkçü Düşünce Sistemi içerisinde bir bütünlük taşır ve Türkiye’yi çağdaş uygarlık düzeyine ulaştırabilmek için aklın ve mantığın çizdiği yollardır.⁴⁰

Atatürk İlkeleri

Başlangıcından beri Türk inkılabına yön veren Atatürk ilkelerinin tam olarak uygulanması Atatürkçü Düşünce Sisteminde büyük önem taşımaktadır. Genel ve bütünleyici ilkeler olarak guruplandırılarak da incelenen bu ilkeler, Türk ulusunu en kısa yoldan çağdaş uygarlık düzeyine ulaştırmak yolunda bir bütünlük taşır ve birbirini tamamlayıcı niteliktedirler.

1) Bağımsızlık: “Ya istiklal ya ölüm!” parolasıyla yürütülen ulusal bağımsızlık savaşının temel amacı bağımsızlığın kazanılması idi. Çünkü Türk ulusunun onurlu bir biçimde yaşaması ancak böyle sağlanabilirdi. Atatürk’e göre

³⁶ İsmet GİRİTLİ, “Modernleşme İdeolojisi Olarak Atatürkçülük”, **Atatürkçü Düşünce**, s.659.

³⁷ **Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri II**, Ankara 1997, s.223.

³⁸ Bkz. Suat İLHAN, “Türk Çağdaşlaşması”, **Atatürkçü Düşünce**, Ankara 1992, s.627 vd.

³⁹ **Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri II**, s.214.

⁴⁰ Utkan KOCATÜRK, “Atatürkçülük, Atatürk İlke ve İnkılapları”, **Atatürkçü Düşünce**, s.84.

tam bağımsızlık “siyasi, mali, iktisadi, adli, askeri, kültürel ve benzeri her hususta tam bağımsızlık ve tam serbestlik demektir. Bunların herhangi birinde bağımsızlıktan mahrumiyet, millet ve memleketin gerçek manasıyla bütün bağımsızlığından mahrumiyetini ifade eder.”⁴¹

2) Milli Egemenlik: Ulusun kendi kaderine egemen olmasını gerektiren bu ilke Atatürkçü Düşüncede büyük önem taşır. Buna göre “egemenlik, kayıtsız şartsız millettir”. Atatürk’e göre “Toplumda en yüksek hürriyetin, en yüksek eşitlik ve adaletin devamlı şekilde sağlanması ve korunması, ancak tam anlamıyla milli egemenliğin kurulmuş olmasına bağlıdır. Bundan ötürü hürriyetin de, eşitliğin de, adaletin de dayanak noktası milli egemenliktir.”⁴²

3) Cumhuriyetçilik: Bu ilke, Devlet yönetiminde ulusun egemen olmasını ve hür seçimleri esas alır. Böyle bir yönetim, Atatürk’ün, “Türk Milletinin tabiat ve adetlerine en uygun idare”⁴³ olduğunu belirttiği ve “her alanda ilerlemenin de en belirgin teminatı”⁴⁴ gördüğü Cumhuriyet’tir.

Türkiye Cumhuriyeti’nin meydana gelmesi, yirminci yüzyıl tarihinin en dikkate değer olaylarından biridir.⁴⁵

4) Milliyetçilik: Atatürk’ün tanımıyla “Türk milliyetçiliği, ilerleme ve gelişme yolunda, milletlerarası temas ve münasebetlerde, bütün çağdaş milletlere paralel ve onlarla ahenkle yürümekle beraber, Türk içtimai heyetinin hususi seciyelerini ve başlı başına müstakil hüviyetini saklı tutmaktır.”⁴⁶

Atatürk’ün çerçevesini çizdiği milliyetçilik anlayışı içerisinde ırkçılığa karşı,⁴⁷ insancıl, barışçıl ve laik özellikler dikkat çekicidir. Onun için Atatürk, “...biz öyle milliyetçileriz ki, bizimle işbirliği eden bütün milletlere hürmet ve riayet ederiz. Onların bütün milliyetlerinin gereklerini tanırız. Bizim milliyetçiliğimiz, her halde bencil ve gururlu bir milliyetçilik değildir” demiştir.⁴⁸

⁴¹ Kemal ATATÜRK, **Nutuk**, Ankara 1989, s.623.

⁴² **Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri I**, Ankara 1989, s.298.

⁴³ U. KOCATÜRK, **a.g.e.**, s.70.

⁴⁴ U. KOCATÜRK, **a.g.e.**, s.71.

⁴⁵ Türkiye Cumhuriyetinin kendine özgü toplumsal ve uluslar arası etkilerini tarihsel perspektif içerisinde değerlendiren bir çalışma için bkz. Bekir Sıtkı BAYKAL, “Cumhuriyetimizin Tarihsel Anlamı” **Atatürkçü Düşünce**, s.243-251.

⁴⁶ Afet İNAN, T.T.K., **Belleten C.XXXII, s.128**, 1968, s.557.

⁴⁷ Bkz. Bekir TUNAY, “Atatürk ve Milli Birlik”, **Atatürkçü Düşünce El Kitabı**, Ankara 1998, s.206.

⁴⁸ **Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri I**, s.98.

“Türkiye Cumhuriyetini kuran Türkiye Halkına Türk milleti denir”⁴⁹ Ben Türküm diyen herkesi Türk kabul eden Atatürkçü düşünce sistemine göre, O’nun deyişiyle “Van’dan, Diyarbakır’dan Trakya’ya; Karadeniz’den Akdeniz’e kadar yurdumuzun her bucağındaki insanları hep aynı cevherin damarı olarak” görmek Türk milliyetçiliğinin temel taşı sayılmalıdır.⁵⁰

Milli birlik “Bir milletin bireylerinin, bir arada yaşama isteğine sahip olarak milletlik niteliğini sürdürmesi” biçiminde tanımlanmakta ve Atatürkçü Düşünce Sisteminde milliyetçilik ilkesi ile bağlantılı olarak, onun temel ögesi kabul edilmektedir.⁵¹

Milli birlik ve beraberlik, bir milletin kaderde, sevinçte ve tasada ortak duyguları paylaşması; toplumda yardımlaşma ve dayanışma bilinci; toplumsal sorunlarda amaç ve düşünce birliği; topyekün yükselme arzusu; birlikten doğan kuvvet, güven ve dinamizmle vatanın bütünlüğünü sağlama yoludur.⁵² Türk toplumunun çağdaş uygarlık düzeyine ulaşması için, milli birlik ve beraberliğini en üst düzeyde koruması gerekmektedir.

5) Halkçılık: Toplumda bir kişi, aile veya sınıfın egemen olamayacağı ve herkesin yasalar önünde eşitliği esasına dayanan bu ilke bütün bireylerin hak ve özgürlüklerini güvence altına almaktadır. Bu anlayışın devamı olarak, Atatürk’ün veciz ifadesi ile “Millete efendilik yoktur; hizmet vardır. Bu millete hizmet eden onun efendisi olur.”⁵³

6) Devletçilik: Ülkemizin gereksinimlerinden doğan ve en kısa sürede kalkınmayı gerçekleştirmek için ekonomik alanda bireylerin yapamayacağı işleri Devletin üzerine almasını öngören bu ilke, bireysel girişimi de ekonomik ilerlemenin temeli saymaktadır. Atatürk’ün ifadesiyle “Türkiye’nin tatbik ettiği devletçilik sistemi, on dokuzuncu asırdan beri sosyalizm nazariyecilerinin ileri sürdükleri fikirlerinden alınarak tercüme edilmiş bir sistem değildir. Bu, Türkiye’nin ihtiyaçlarından doğmuş, Türkiye’ye has bir sistemdir. Devletçiliğin bizce manası şudur: Fertlerin hususi teşebbüslerini ve faaliyetlerini esas tutmak;

⁴⁹ Afet İNAN, *Medeni Bilgiler ve Mustafa Kemal Atatürk’ün El Yazıları*, Ankara 1969, s.351.

⁵⁰ A. MUMCU, *a.g.m.*, s.552

⁵¹ Bkz. Ahmet MUMCU, “Atatürkçü Düşünce Sisteminde Milli Birliğin Yeri”, *Atatürkçü Düşünce*, Ankara 1992, s.552.

⁵² Muzaffer ERENDİL, “Atatürk’ün Milli Birlik ve Bütünlük Anlayışı”, *Atatürk Haftası Armağanı*, ATASE Bşk. Yayını, Ankara 1982, s. 15 vd.

⁵³ *Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri*, s.195.

fakat büyük bir milletin bütün ihtiyaçlarını ve birçok şeylerin yapılmadığını göz önünde tutarak, memleket ekonomisini Devletin eline almak...”⁵⁴

7) Laiklik: Laiklik, din ve devlet işlerinin birbirinden ayrılmasıdır. Bu ilke sayesinde toplumda din ve vicdan özgürlüğü sağlanır. Böylece toplumu oluşturanlar arasında bulunabilecek düşünce ve inanç ayrılıklarının düşmanlığa dönüşmesi de önlenmiş olmaktadır.

Öte yandan laiklik, Türk inkılabının temel taşı⁵⁵, bu inkılabın amacı olan çağdaşlaşmanın da temel koşulu olarak görülmektedir.⁵⁶

8) İnkılapçılık: Atatürk’ün deyimiyle “İnkılap, mevcut müesseseleri zorla değiştirmektir. Türk milletini son asırlarda geri bırakmış olan müesseseleri yıkarak, yerlerine milletin en yüksek medeni ihtiyaçlarına göre ilerlemesini temin edecek yeni müesseseleri koymuş olmaktadır.”⁵⁷

Atatürkçülüğün inkılap anlayışında eski, kötü ve çirkin olanın yerine yeni, iyi ve güzel olanı koymak vardır. Bu bilim ve tekniğin ışığında sürekli aydınlanmayı, çağdaşlaşmayı öngörür. Atatürk bunu “yaptığımız ve yapmakta olduğumuz inkılapların amacı, Türkiye Cumhuriyeti halkını tamamen çağımıza uygun ve bütün mana ve biçimiyle uygar bir toplum haline erdirmektir. İnkılaplarımızın temel kuralı budur” diyerek veciz bir biçimde açıklamaktadır.⁵⁸

9) Barışçılık: Bütün insanlığın barış içerisinde yaşamasını isteyen Atatürkçü Düşünce Sisteminde Barışçılık önemli bir unsurdur. Atatürk’ün ifadesi ile “Türkiye Cumhuriyeti’nin en esaslı ilkelerinden biri olan yurtda barış cihanda barış ilkesi, insaniyetin ve uygarlığın refah ve ilerlemesinde en esaslı etkenlerdendir.”⁵⁹

Bu ilke öncelikle yurt içerisinde ve bunun tamamlayıcısı olarak da yurt dışında barış içerisinde yaşamayı öngörür. Bu da elbette ki, güçlü olmamıza ve barışı koruyacak çabaların sergilenmesine bağlıdır. Bundan başka bu ilke, Atatürk’ün ve Atatürkçülüğün hümanist yönünü de göstermektedir. Atatürk,

⁵⁴ U. KOCATÜRK, **a.g.e.**, s.306.

⁵⁵ Turhan FEYZİOĞLU “Türk İnkılabının Temel Taşı: Laiklik”, **Atatürk Yolu**, İstanbul 1981, s.1-64.

⁵⁶ A. MUMCU vd., **Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi II**, s.71.

⁵⁷ U. KOCATÜRK, **a.g.e.**, s.87.

⁵⁸ U. KOCATÜRK, **a.g.m.**, s.90.

⁵⁹ M. Kemal ATATÜRK, **Atatürk’ün Tamim, Telgraf ve Beyannameleri IV**, (Derl. Nimet ARSAN), Ankara 1964, s.560.

Türk hümanizmasını zirveye ulaştırmış en büyük hümanisttir. Bu yönüyle de Türk ulusu kadar bütün insanlık alemine örnektir.⁶⁰

10) Akılcılık: Atatürkçülüğün bütün ilkeleri akılcılığa ve bunun gereği olan gerçekçiliğe ve bilime dayanır. Çünkü Atatürkçülük, Türk toplumunun gerçeklerinden ve gereksinimlerinden doğmuştur.

“Akıl ve mantığın halledemeyeceği mesele yoktur”⁶¹ diyen Atatürk, “biz ilhamlarımızı gökten ve gaipten değil, doğrudan doğruya hayattan almış bulunuyoruz. Bizim yolumuzu çizen, içinde yaşadığımız yurt, bağrından çıktığımız Türk Milleti ve bir de milletler tarihinin binbir facia ve ıstırap kaydeden yapraklarından çıkardığımız neticelerdir”⁶² ifadesiyle, Atatürkçülüğün yaşamın gerçeklerinden çıktığını ve akılcılığa dayandığını ifade etmiştir.

I. SONUÇ

Atatürkçü Düşünce Sistemi, Atatürk’ün düşünce ve uygulamalarından kaynaklanan; Türk Devleti’nin bağımsızlık ve bütünlüğünü, milli egemenliği, kişi özgürlüğünü, çağdaş olmayı amaçlayan; akla, bilime ve gerçeğe dayanan, evrensel ağırlıklı, geleceğe yönelik, birbiri ile uyumlu amaçlar, uygulamalar ve ilkeler bütünüdür. Atatürkçülüğün amacı, Türk Milletini her alanda akılcı ve bilimsel bir metotla çağdaş bir toplum haline getirmektir. Atatürk ideolojisi Türk Milletinin ihtiyaçlarından doğmuştur, Atatürkçülük milli ve çağdaşlaştırıcı bir ideolojidir. Atatürkçü düşünce sisteminin özü Atatürk milliyetçiliği, onun sağlıklı devamının koşulu da milli birlik ve beraberliktir.

Atatürkçü olmak, Atatürk’ün temel felsefesini bilmek, Atatürk’ü sevmek, Atatürk’ü anlamak ve Atatürkçülüğe inanmaktır. Onun gurur duyduğu değerlerle samimi olarak gurur duymak, O’nun gibi Cumhuriyetçi, Milliyetçi, Halkçı, İnkılapçı, Laik, Barışçı, Özgürlükçü, hümanist, akılcı, ilerici, sosyal adaletçi olmak, hukukun üstünlüğüne, milli birlik ve beraberliğe ve tam bağımsızlığa inanmaktır. Atatürkçü düşünce, toplumsal, siyasal, kültürel ve ekonomik yönleriyle bir bütünlük arz eder. Dolayısıyla, Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasından önceki dönemlerde olduğu gibi yalnız belli alanlarda ilerlemeyi değil, bir bütün olarak toplumun yükselmesini esas alır. Atatürkçü düşüncede devletin bağımsızlığı, ulusun egemenliği, kişilerin hak ve özgürlükleri temel kabul edilir. Burada yöntem “az zamanda çok ve büyük işler yapmak”tır. Atatürk’ün anla-

⁶⁰ Sadi IRMAK, “Atatürkçülüğün İlkeleri”, *Atatürkçü Düşünce*, s.32.

⁶¹ Afet İNAN, *Atatürk Hakkında Hatıralar ve Belgeler*, Ankara 1959, s. 270.

⁶² *Atatürk’ün Söylev ve Demeçleri I*, s.389.

yışına göre zaman “Geçmiş asırların uyuşturucu zihniyetine göre değil, asrımızın sürat ve hareket kavramına göre” ayarlanmıştır.⁶³

Atatürkçü düşünceye sarıldığımız sürece, yabancı ideolojiler, Türk Ulusunu parçalamayı amaç edinen akımlar, yayılma ve taraftar kazanma şansını kaybedecek; ulusumuz yaşamış olduğu o acı ve gözyaşı dolu günlere bir daha dönmeyecektir. Atatürkçülüğün bireysel ve ulusal düzeyde benimsenmesi, şu anda mevcut ve gelecekteki saptırıcı ve tutucu akımlara karşı korunması Türk Devletinin parlak geleceğinin teminatıdır.

Cumhuriyetimizin kurucusu, Türk ulusuna ve bütün insanlığa en gerçekçi yolu gösteren Yüce Önder Atatürk’ü bir kez daha minnetle anıyoruz.

⁶³ Utkan KOCATÜRK, “Atatürkçü Düşünce Işığında Çağdaşlaşma”, **Atatürkçü Düşünce**, 672.

HABERLER

Bu bölümde, 1 Ekim 2002 - 31 Aralık 2002 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Lüksemburg Ziyareti

- İçişleri Bakanı Sayın Muzaffer ECEMİŞ, 13-15 Ekim 2002 tarihleri arasında Lüksemburg’da yapılan AB ve aday ülkelerin katılımıyla gerçekleştirilen “Adalet ve İçişleri Bakanları Konseyi” toplantısına iştirak etmiştir.

İçişleri Bakanının Göreve Başlama Mesajı

- Sayın Abdülkadir AKSU’nun İçişleri Bakanı olarak 19 Kasım 2002 tarihinde göreve başlaması nedeniyle, Merkez Birimlerine, Bağlı Kuruluşlara ve 81 İl Valiliğine yayınladığı mesajın tam metni aşağıda yer almıştır.

Türkiye Cumhuriyeti’nin 58’inci Hükümeti ’nin İçişleri Bakanı olarak 19 Kasım 2002 tarihinde görevime başlamış bulunuyorum.

Eski bir mensubu olmakla iftihar ettiğim ve 1989-1991 yıllarında Bakan olarak hizmet verdiğim İçişleri Bakanlığı’nda tekrar görev üstlenmenin mutluluğu içerisindeyim.

22 ’nci Dönem Milletvekili Genel Seçimleri; alınan başarılı tedbirlerle, huzur ve güven içinde ve milli iradenin serbestçe tecellisine imkân veren bir ortamda gerçekleşmesi sağlanmıştır. Seçim sürecinde İçişleri Bakanı olarak görev yapmış olan Sayın Muzaffer ECEMİŞ’i, mülki idare amirlerimizi ve güvenlik güçlerimizin her seviyedeki mensuplarını kutlar, teşekkür ederim.

Bu vesileyle, içişleri Bakanlığı makamında daha önce hizmet vermiş olan Devlet adamlarımıza da şükranlarımı sunar, ebediyete intikal edenleri rahmetle anarım.

Bana tevcih edilen bu şerefli görevi layıkıyla yerine getirebilmek için, en büyük güvencem; yeniden kendileriyle birlikte çalışma fırsatı bulmaktan büyük memnuniyet duyduğum. Atatürk İlke ve İlkıplarına bağlı, gelişmelere açık, yüksek disiplin anlayışına sahip Bakanlığımın çalışkan ve fedakâr mensuplarıdır.

Uzun yıllar tartışılarak kamuoyuna mutabakat sağlanan, Bakanlığımızın politikaları haline gelen ve temel önceliklerimiz olan bazı konulardaki görüş ve kararlılığımızı s izlerle paylaşmayı önemli görüyorum:

1- Mülki İdare Amirlerimiz, Jandarma, Emniyet ve Sahil Güvenlik Teşkilatı mensuplarımız, emniyet ve asayişe yönelik hizmet ve faaliyetlerini üstün vazife şuuru ve uyum içinde başarıyla yerine getirmektedirler.

İç güvenlik kuruluşlarımız, örgütlenme, personel ve teknoloji yönünden sürekli desteklenip güçlendirilecek; Personelin mali ve sosyal haklarında görevleriyle mütenasip iyileştirmeler sağlanacaktır.

2- Ülkemizin uzun yıllar karşı karşıya kaldığı bölücü terör tehdidi, Devletimizin aldığı etkin tedbirler, mülki idare amirlerimiz ile her kademedeki güvenlik güçlerimizin üstün gayretleri ve fedakâr bölge halkının teröre karşı dirayetli tutumuyla çok büyük ölçüde etkisiz hale getirilmiştir.

Terörün oluşturduğu sosyal, psikolojik ve ekonomik tahribatın giderilmesi, yurttaşlık bilincinin geliştirilmesi ve üzerinde yaşamakta olduğumuz vatana mensup ve sahip olma gururunun bütün vatandaşlarımızla paylaşılması temel hedefimizdir.

3- Temel hak ve özgürlükler, Devlet idaresi altında onurlu bir hayat sürebilmenin ön şartıdır. Ülkemizin her köşesinde, aziz milletimizin her ferdinin kendisini demokratik rejimin güvencesinde hissetmesi sağlanacaktır.

Avrupa Birliği ile uyum çerçevesinde yapılan yasal değişikliklerin hayata geçirilmesine öncelik verilecektir.

İşkence, kayıp, gözetiminde ölüm, faili meçhul cinayet gibi demokratik hukuk devletinde kabul edilemez insan hakları ihlallerinin üzerine ciddiyetle gidilecektir.

4- Kamu yönetiminin ve toplumun yolsuzluk iddialarından arındırılması en önemli hedeflerimizden biridir.

Yolsuzlukla mücadele yapılırken, toplumun temiz kalmış geniş kesimleri ve sivil toplum örgütleri sorunun çözümüne dahil edilerek, mücadele topluma mal edilecektir.

Yönetimin iş ve işlemlerinde, kamu görevlilerinin takdir hakları objektif kriterlere bağlı olarak kurumsallaştırılacak ve hizmet standartları geliştirilecektir.

Müfettişler ve diğer denetim elemanları her türlü işlem ve kararlarında bağımsız olduklarının bilinci içinde çalışacaklar ve bütün yetkilerini kullanarak denetime kapalı alanların en aza indirilmesine katkı sağlayacaklardır.

Kamın hakimiyeti tam olarak sağlanacak, kurallara uymanın toplumun tüm kesimlerinde yaygınlaştırılması için gerekli kararlılık tesis edilecektir.

Kamuda yapılan kaynak kullanma toplumun bilgisine açılarak yolsuzluklara imkân vermeyen "şeffaf" bir devlet anlayışı yerleşecektir.

Kamu yöneticilerinin atanmalarında teknik yeterliliğin yanında, dürüstlük de temel bir ölçüt olarak ele alınacak ve lam anlamıyla liyakat sistemi hayata geçirilecektir.

5- Çağımız demokratik devletinde, yöneticilerin hesap verme sorumluluğu, katılımcılık, öngörülebilirlik ve şeffaflık asıl unsurlar olarak öne çıkmaktadır.

1/ ve İlçelerin genel idarelerinin yürütül meşinden sorumlu olan mülki idare amirlerimiz, idarenin iş ve işlemlerinde halka hesap verebilen bir kültüre kavuşması yönündeki kaçınılmaz dönüşüme öncülük etme misyonunu taşımaktadır.

Katılım hakkı, kamu ile ilgili kararların alınması, uygulanması ve denetlenmesine katkıda bulunma yollarının da açık olmasını zorunlu kılar. Kamu kes m i He toplum arasında diyalogu ve işbirliğini benimseyen etkin bir mekanizma olarak özenle desteklenecektir.

Hizmet ve yatırımların hedeflerinin, süreçlerinin, standartlarının, maliyetlerinin ve görevlilerinin hizmet talep edetlerce somut olarak bilinmesi, yönetimin istikrarının ve yönetilenler ile arasındaki güven ilişkisinin de esasıdır. Yönetim ve karar alma sürecinin her aşamasında "toplam kalite " anlayışı benimsenecek, belirsizlikler azaltılacak ve "öngörülebilir" bir yönetim sağlanacaktır.

6- Merkezi yönetim ite yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımının, hizmetlerde etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine uygun olarak venidenı düzenlenmesi kamu yönetimimizin temel gereklerinden biridir.

Bu konuda kısa sürede gerçekleşeceğini umduğumuz yasal düzenlemeler ile birlikte; taşrada, yerel yönetimlerin, yerel sivil oluşumların ve vatandaşların taleplerini karşılayacak, toplumsal uzlaşma ve kurumlar arası diyaloga dayalı bir yönetim anlayışının oluşturulması büyük önem taşımaktadır.

7- Kamu yönetimi alanındaki modernizasyonun en önemli unsurlarından biri de, bilişim teknolojilerinden etkin bir şekilde faydalanan, şeffaf bütüncül, eşitlikçi, basit iş süreçlerine sahip, iyi yönetişim ilkelerinin kurumsallaştığı bir yönetim ağı oluşturmaktadır.

MERNİS Projesi başta olmak üzere Bakanlığımızın merkez birimlerindeki ve bağlı kuruluşlarındaki bilişim ağıları en kısa sürede tamamlanacak ve yerel yönetimlerin kent bilgi sistemleri desteklenecektir.

Güvenlik nedeniyle gizli tutulacak bilgiler belirlenecek ve bu bilgiler ile kişisel bilgiler dışında tüm bilgilerin bilişim teknolojilerinden yararlanılarak kamuya açılması esas alınacak ve vatandaşlarımızın erişimi teşvik edilecektir.

8- Hizmet ve yatırımların her aşamasında tasarrufa büyük önem verilecek; gereksiz kamu hizmet binası yapımı, taşıt alımı, lojman ve sosyal tesis gibi alanlarda verimsiz harcamalar yapılmayacaktır.

9- Trafik kazalarının önlenmesi ve trafik hizmetlerinin standardının artırılması, ilgili kurumlar ve toplumun tüm kesimlerini içine alan bir eğitim ve katılım politikası çerçevesinde kesintisiz olarak ve kararlılıkla sürecektir.

Bakanlığımın her kademesindeki mensuplarının, benimle aynı görev anlayışını ve çalışına heyecanını paylaştığına. Bakanlığımızca yürütülen hizmet ve faaliyetleri çağdaş standartlara ulaştırmak ve aziz milletimize daha iyi hizmet vermek için, yenilikçi bir ekip ruhu içerisinde çalışmaya devam edeceğine yürekten inanıyorum.

Bu duygu ve düşüncelerle; başarılı ve sağlık dolu günler dilerim. "

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- Sivil Savunma Kolejinde 2 Eylül 2002 tarihinde 113 arama ve kurtarma teknisyeninin katılımıyla açılan 415/21.Dönem "Aday Memurlar Temel Eğitim Kursu" 25 Ekim 2002 tarihinde sona ermiştir.
- Sivil Savunma Teşkilatına yeni atanan teknisyenler ile Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüklerinde görevli 19 personele, illerde kurulu bulunan sirenlerin bakım ve onarımdan konusunda 08-10 Ekim 2002 tarihleri arasında eğitim verilmiştir.
- Sivil Savunma planlarının uygulanabilirliğini denemek, görevli personelin bilgi ve deneyimini arttırmak, uygulamadaki eksik ve aksaklıkları tespit ederek bunları gidermek, halkta sivil savunma bilinci oluşturmak amacıyla; 1 Ekim'de Balıkesir'de, 3 Ekim'de Manisa'da 8 Ekim'de Burdur'da, 10 Ekim'de Mersin'de, 15 Ekim'de Kırıkkale'de, Sivil Savunma Tatbikatları yapılmıştır. Manisa ve Kırıkkale tatbikatlarına Merkezden Genel Müdür Atilla ÖZDEMİR ve List düzey yöneticileri katılmıştır. Diğer tatbikatlara ise Sivil Savunma Genel Müdürlüğü Şube Müdürlerinden oluşan bir heyet iştirak etmiştir. İllerde ise Valiler, Belediye Başkanları, Silahlı Kuvvetler Temsilcileri, İl İdare Şube Başkanları, diğer kurum yöneticileri, Kaymakamlar, Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlikleri, İl Acil Kurtarma ve Yardım Ekipleri, Gönüllü Kuruluşların Kurtarma Ekipleri, öğrenciler ve halk iştirak etmiştir.

- 11-22 Kasım 2002 tarihleri arasında İstanbul NBC Okulu ve Eğitim Merkez Komutanlığında açılan NBC Kursuna 27 teşkilat personeli katılmıştır.

- Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü Müdürlüğünün yürütmüş olduğu Afete Hazırlık Eğitim Projesi çerçevesinde; Sivil Savunma Kolejinde 30 Ekim - 1 Kasım 2002 tarihleri arasında 3 gün süreli “Afete Hazırlık Eğitimi” düzenlenmiştir. Eğitime, Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birliklerinin bulunduğu 11 İl merkez ve ilçe Sivil Savunma Müdürleri ile Birlik Müdürlüklerinden 3’er personel ve Kolej öğretmenleri olmak üzere toplam 64 personelin katılımı sağlanmıştır.

Eğitim Dairesi Başkanlığı

- 87. Dönem Kaymakamlık Kursu, 11 Kasım 2002 tarihinde Vilayetler Hizmet Birliği Vali Erdoğan ŞAHİNOĞLU Eğitim Tesisi Konferans Salonunda başlamış olup, 25 Mart 2003 tarihinde sona erecektir. Kursa 114 Kaymakam Adayı katılmaktadır.

- 04 Kasım 2002 tarihinde Eğitim Dairesi Bilgisayar Laboratuvarında başlayan 93. Dönem Bilgisayar Kursu’na 22 Bakanlığımız personeli katılmış ve kurs 29 Kasım 2002 tarihinde sona ermiştir.

- 16 aday memurun katılımıyla 15-29 Kasım 2002 tarihleri arasında, Eğitim Dairesi Başkanlığı Konferans Salonunda “15.Dönem Aday Memurların Temel Eğitimi Kursu” gerçekleştirilmiştir.

- 25-29 Kasım 2002 tarihleri arasında, Kütahya Valiliğinde, İçişleri Bakanlığı personeline çeşitli konularda verilen “2. Altı Aylık Hizmetiçi Eğitimi” başarıyla tamamlanmıştır.

- 2002 yılında taşra teşkilatında I. ve II. altı aylık dönemlerde çeşitli konularda gerçekleştirilen kurs ve seminerlerde; Kasım ayı itibarıyla 22289 kişi eğitimden geçirilmiştir.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- MERNİS Projesi çerçevesinde On-Line çalışmaları ile ilgili olarak; İlçe Nüfus Müdürlüklerinden 62 personele 30 Eylül - 4 Ekim 2002, 62 personele

07-11 Ekim 2002, 47 personele 14-18 Ekim 2002 ve 51 personele de 21-25 Ekim 2002 tarihleri arasında olmak üzere toplam 222 kişiye eğitim verilmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığınca 16 Eylül - 04 Ekim 2002, 07-25 Ekim 2002 ve 14 Ekim-5 Kasım 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Temel PC ve Polinet Uygulamaları Kursu”na (40), 17-18 Ekim 2002 tarihleri arasında düzen-

lenen “Arşiv Kursu’na (54), 7-25 Ekim 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Temel PC ve Polnet Kursu’na (40), 4-15 Kasım 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Access Kursu’na (16), 11-15 Kasım 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Windows 2000 ve Outlook Programı Kursu’na (21), 15-29 Kasım 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Temel PC ve Polnet Kursu’na (21) kişi katılmıştır.

- Asayiş Daire Başkanlığınca 23 Eylül-15 Ekim 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Arama Kurtarma ve İlk Yardım Kursu’na (40), 23 Eylül-4 Ekim 2002 ve 07-18 Ekim 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Panzer Sürücü ve Kuleci Kursu’na (41), 23 Eylül-22 Ekim 2002 ve 4-29 Kasım 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Motosikletli Polis Timleri Kursu’na (45), 30 Eylül-4 Ekim 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Parmak İzi Laboratuvar Tekâmül Kursu’na (7), 30 Eylül-04 Ekim 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Teknik Fotoğraf Tekâmül Kursuna (8), 7-25 Ekim 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Asayiş Suçu Soruşturması Eğiticilerin Eğitimi Bomba Uzmanı Tekâmül Kursu’na (75), 7 Ekim- 27 Aralık 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespit Temel Eğitimi Kursu’na (51), 13-15 Ekim 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Olay Yeri İncelemesi ve Delillerin Değerlendirilmesi İhtisas Semineri’ne (44), 14-18 Ekim 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Çocuk Polisi Kursu’na (44), 7-25 Ekim 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Asayiş Suçu Soruşturması Eğiticilerin Eğitimi Kursu’na (75), 21 Ekim-3 Kasım 2002 ve 7 Ekim-27 Aralık 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespit Temel Eğitim Kursu’na (94), 11-22 Kasım 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Olay Yeri İnceleme Tekâmül Kursu’na (13) personelin katılımı sağlanmıştır.

- Özel Hareket Daire Başkanlığınca 23 Eylül-04 Ekim 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Atış Teknikleri ve Bina Operasyonu Kursu’nda (10) personel eğitilmiştir.

- Kriminal Polis Laboratuvarları Daire Başkanlığınca 30 Eylül - 04 Ekim 2002, 7-11 Ekim 2002 tarihleri arasında (50) personelin katılımıyla “Bombacı Uzmanı Tekâmül Kursu” düzenlenmiştir.

- Eğitim Dairesi Başkanlığınca 02-04 Ekim 2002 ve 09-11 Ekim 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Etkili Liderlikte Stresle Mücadele ve Problem Çözme Teknikleri Semineri’ne (176), 07 Eylül-11 Ekim 2002 tarihleri arasında düzenlenen “İlk Yardım Kursu’na (125), 15-17 Ekim 2002 tarihleri arasında düzenlenen “İl Emniyet Müdürleri Eğitim Şube Müdürleri Yönetimi Geliştirme Kursuna (85) personel iştirak etmiştir.

- KİHBİ Dairesi Başkanlığınca 07-11 Ekim 2002 tarihleri arasında “Bilgi Toplama Kursu” (75) personelin katılımıyla yapılmıştır.
- Koruma Daire Başkanlığınca 8-10 Ekim 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Sivil Havacılık Güvenliği Temel Güvenlik Kursu”na (25), 15-25 Ekim 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Önemli Kişileri Koruma Kursu”na ise (20) personelin katılımı sağlanmıştır.
- Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığınca 14-25 Ekim 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Yabancılar Pasaport Kursu”na (82), 5-15 Kasım 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Yabancılar Pasaport Kursu”na (32) personelin katılımı sağlanmıştır.
- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığınca 11-29 Kasım 2002 tarihleri arasında düzenlenen “Kaçakçılık ve Organize Suçlar Temel Eğitim Programına (30) personelin katılımı sağlanmıştır.
- Basın Protokol ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğünce 7-11 Ekim 2002 tarihleri arasında (110) personelin katılımı ile “Halkla İlişkiler Kursu” düzenlenmiştir.
- 7 Ekim 2002 tarihinde Samsun Emniyet Müdürlüğü bünyesinde düzenlenen “AB Uyum Yasaları Çerçevesinde PVSK’daki Son Değişiklikler Konulu Panel’e (37) personel katılmıştır.

Bakanlığımız İlgililerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

- Fransa’nın Strasbourg kentinde, 10-11 Ekim 2002 tarihleri arasında yapılan “Avrupa Konseyi, Sınırötesi İşbirliği Uzmanlar Komitesi (LR-CT)” konulu toplantıya Daire Başkanı A.Sait KURNAZ katılmıştır.

Sivil Savunma Genel Müdürlüğü

- 14-19 Ekim 2002 tarihleri arasında Uluslararası Göç Örgütü (IOM) tarafından yürütülen proje kapsamında Priştine’de (Kosova) “Risk Önleme Bilinçlenmesi Kursu”nda ders vermek üzere Sivil Savunma Koleji Öğretmenlerinden Zekai SARIARSEAN ve Ahmet DİNDAR anılan ülkeye gitmişlerdir.
- Danimarka’da (Kopenhag) 30-31 Ekim 2002 tarihleri arasında yapılan AB 9. Sivil Korunma Genel Müdürleri toplantısına Genel Müdür Atilla ÖZDEMİR ve Genel Müdür Yardımcısı Mehmet YILMAZ katılmıştır.
- 4-7 Kasım 2002 tarihleri arasında Kimyasal Silahların Yasaklanması Örgütü (KSYÖ) ve İsviçre Hükümeti tarafından Cenevre’de yapılmış olan

“Yardımlaşma, Eşgüdüm Çalışma Grubu Altıncı Atölye Çalışmasına Genel Müdür Yardımcısı Mehmet YILMAZ iştirak etmiştir.

- Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Sivil Savunma Teşkilatı Başkanlığı tarafından 08-15 Kasım 2002 tarihleri arasında icra edilen “Sivil Savunma 2002” tatbikatına Genel Müdür Atilla ÖZDEMİR başkanlığında arama ve kurtarma teknisyenlerinden oluşan 15 kişilik bir grup eşlik etmiştir.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- 01-02 Ekim 2002 tarihleri arasında Gürcistan’ın Tiflis kentinde gerçekleştirilen 8. Dönem Türkiye-Gürcistan Konsolosluk görüşmelerine Şube Müdürü Asuman ERDOĞAN katılmıştır.

Emniyet Genel Müdürlüğü

- 29 Eylül-1 Ekim 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen “48 Hour Business Forum - 48 Saat İş Forumu’na katılmak üzere Emniyet Genel Müdürü Vali İ. Kemal ÖNAL ve Emniyet Müdürü Ahmet Akif KARAOĞLU İsveç’e, 1-2 Ekim 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen “İnsan Ticareti ile Mücadele Toplantısı’na katılmak üzere Emniyet Amiri Cumhur ARIKANOĞLU Kiev’e (Ukrayna), 1-2 Ekim 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Türkiye Gürcistan

8. Dönem Konsolosluk Görüşmeleri”ne katılmak üzere Emniyet Amiri Aydoğan ASAR Tiflis’e (Gürcistan), 9 Ekim 2002 tarihinde gerçekleştirilen “Türkiye İsveç Konsolosluk Görüşmeleri”ne katılmak üzere Emniyet Müdürü Ercüment ERYILMAZ Stockholm’e (İsveç), 7-11 Ekim 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Sigorta Dolandırıcılığı, Hırsızlık ve Kanunsuz Araç Ticareti” toplantısına katılmak üzere Emniyet Amiri İsmail TURGUT Sofya’ya (Bulgaristan), 8-9 Ekim 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Türkiye Hollanda Konsolosluk Görüşmeleri”ne katılmak üzere” Emniyet Amiri Aydoğan ASAR Hollanda’ya, 07-11 Ekim 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Uluslararası Kamu Yönetimi Enstitüsünde Verilen Seminer”e katılmak üzere Emniyet Müdürü H.Yusuf KARABABA Fransa’ya, 07-11 Ekim 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Sigorta Dolandırıcılığı, Hırsızlık ve Kanunsuz Araç Ticareti Konularında 5. Uluslararası Sofya Konferansı’na katılmak üzere Emniyet Amiri İsmail TURGUT Bulgaristan’a, 11-13 Ekim 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen “USPE Olağan Kongresi”ne katılmak üzere Emniyet Müdürü Muzaffer IŞIK ve Komiser Yardımcısı Sedat KULA Dusseldorf’a (Almanya), 12-20 Ekim 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen “Altyapının Korunmasına Dair Danışma Programı’na katılmak üzere Emniyet Müdürü Şefik KUL, Emniyet Müdürü Ziya Aykut BALTAÇI, Emniyet Müdürü Ayhan BURAN, Emniyet Amiri Mehmet UYSAL, Emniyet Amiri Ümit OTMAN, Komiser Melih

AKGÜNGÖR ve Komiser Bahri GÜRKAN ABD'ne, 13-19 Ekim 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "OYUTAK 37. Toplantısı'na katılmak üzere Emniyet Müdürü Özcan SEZER Tahrama (İran), 21-24 Ekim 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Avrupa Merkez Bankası EUROPOL ve ABD Gizli Servisi Evsahipliğinde Sahte Banknotların Kontrolü Konulu Seminere" katılmak üzere Emniyet Müdürü Bülent AKDENİZ ABD'ne, 05-27 Ekim 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Bilişim Suçları Yazılım ve Donanımlarının Alimim Gerçekleştirmek Amacıyla Delil İnceleme Sistemleri Eğitimi"ne katılmak üzere Emniyet Müdürü Mehmet TOMRUK, Başkomiser Kadir Taner YILDIRIM, Komiser Semih DOKURER ve Komiser Yrd. Evren BİLGİÇ ABD' ne, 28 Ekim-1 Kasım 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "İki Ülke Arasında Uluslararası Uyuşturucu ve Psicotrop Madde Kaçakçılığı, Terörizm ve Organize Suçlarla Mücadelede İşbirliği Konulu Toplantı Tutanağı'nı İmzalamak" üzere Emniyet Müdürü Abdullah BOLCU, Emniyet Müdürü Doç. Dr. Süleyman İŞILDAR, Emniyet Müdürü Coşkun HAYAL, Emniyet Müdürü A. Selim AKYILDIZ ve Emniyet Amiri M. Hakan ALTUNAY Letonya'ya, 28 Ekim-1 Kasım 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "IV.Ortak Komisyon Toplantısına katılmak üzere Daire Başkanı Coşkun HAYAL Riga'ya (Letonya), 04-07 Kasım 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Güneydoğu Avrupa İşbirliği Girişimi SEÇİ 15. Ortak İşbirliği Komitesi OİK Toplantısına katılmak üzere Emniyet Müdürü Yalçın ÇAKICI ve Emniyet Amiri Atalay ÖZDEMİR Bükreş'e (Romanya), 05-07 Kasım 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Gizli Görevli Semineri"ne katılmak üzere Emniyet Amiri Hüseyin BAYRAKTAR Aacher'e (Almanya), 06-07 Kasım 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Güney Kafkasya'da Yasadışı İnsan Kaçakçılığına Karşı Bölgesel Eylem Planı Konulu" toplantıya katılmak üzere Emniyet Müdürü Yaşar YAMAN Tiflis'e (Gürcistan), 09-16 Kasım 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Balkan Rotası Özel Değerlendirme Toplantısına katılmak üzere Emniyet Amiri G. Cem CEHDİOĞLU Almanya'ya, 15-16 Kasım 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Yasadışı Göç İnsan Ticareti" konulu toplantıya katılmak üzere Emniyet Amiri Cumhur ARIKANOĞLU Bulgaristan'a, 19-21 Kasım 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Afganistan'ın Yeniden İmarı İçin Yapılan Çalışmalar Çerçevesinde Almanya'nın Liderliğinde Sürdürülen Çalışmalara Ülkemizce Yapılabilecek Katkılar Çerçevesi"nde yürütülen çalışmalara katılmak üzere Emniyet Müdürü Sezai BORAN, Emniyet Müdürü Mustafa AYDIN, Emniyet Müdürü Celal BODUR ve Emniyet Müdürü Ünal UYSAL Afganistan'a, 2-24 Aralık 2002 tarihleri arasında gerçekleştirilen "Bilişim Suçları Yazılım ve Donanımlarının Alimim Gerçekleştirmek Amacıyla Delil İnceleme Sistemleri Eğitimi"ne katılmak üzere Emniyet Müdürü Fatih DİLEK, Komiser Oğuz GÜL, Komiser Behzat YÜCEDAL ve Komiser Yrd. Ahmet Hakan EKİZER ABD'ne gitmişlerdir.

Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü

- Genel Müdürlükçe yürütülmekte olan MERNİS Projesi uygulama çalışmaları sürdürülmüş ve proje çerçevesinde nüfus kütüklerindeki 122 milyon kayıtnın veri girişi bitirilmiş, bütün İlçe Nüfus Müdürlüklerinin bilgisayar altyapıları tamamlanarak sistemleri kurulmuştur. İlçelerde bilgisayar sistemlerini kullanacak personele eğitim verilmiştir. Bunu takiben daha önce girilmiş olan bilgilerin güncelleme çalışmaları tamamlanmıştır. Dünya Bankası kredisi ile SEC sözleşmesi kapsamında ihalesi yapılan MERNİS yazılımı teslim alınmış ve 923 nüfus idaresinde yaygınlaştırma işlemi bitirilmiştir.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

- 3 Kasım 2002 tarihinde yapılan 22. Dönem Milletvekili Genel Seçimleri sonucu kurulan 58. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetince İçişleri Bakanlığına Abdulkadir AKSU atanmış olup 18.11.2002 tarihinde görevi Muzaffer ECEMİŞ’ten devralmıştır.

- 10 Ekim 2002 tarih ve 24902 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2002/3325 sayılı karar ile;

1- Bilecik Emniyet Müdürü Coşkun HAYAL ve Elazığ Emniyet Müdürü

S.Atilla GERMIYANLIOĞLU’nun, başka bir göreve atanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü emrine alınmaları,

2- Bartın Emniyet Müdürlüğüne, APK Uzmanı Mesut ÇEVİK’in,

Bilecik Emniyet Müdürlüğüne, APK Uzmanı Önder KARAMAN’ın,

Elazığ Emniyet Müdürlüğüne, APK Uzmanı Mehmet TEKİN’in,

atanmaları, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76. maddesi ile 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun 3870 sayılı Kanun ile değişik 13. ve 2451 sayılı Kanunun 2. maddesi ve bu Kanuna 4158 sayılı Kanun ile eklenen ek madde gereğince uygun görülmüştür.

- 13 Aralık 2002 tarih ve 24962 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2002/3430 sayılı karar ile;

Bakanlık Müşaviri Reis YALÇINKAYA’nın başka bir göreve atanmak üzere bu görevinden alınması, 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

MEVZUAT BOLUMU
1 EKİM 2002-31 ARALIK 2002 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ
GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ
İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)

Ayla KADER
V.H.K.İ.

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
16.12.2002	4776	2003 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Yetki Verilmesine Dair Kanun	28.12.2002	24974

II. MİLLETLERARASI ANDLAŞMALAR

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
16.09.2002	2002/4793	Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Estonya Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Savunma Konularına İlişkin Alanlarda İşbirliği Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Milletlerarası Andlaşma	23.10.2002	24915
20.12.2002	2002/4995	Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Topluluğu Arasında Türkiye'nin İşletme ve Girişimcilik ve Özellikle Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler Alanındaki Topluluk Programına Katılımına İlişkin "Mutabakat Zaptı'nın Onaylanması Hakkında Karar	29.12.2002	24978

III. BAKANLAR KURULU KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetesinin	
			Tarihi	Sayısı
26.08.2002	2002/4732	3051 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	02.10.2002	24894
09.09.2002	2002/4737	3031 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Çeşitli Kararnameler İle Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilen 33 Kişiyile İlgili Bazı Maddi Halaların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	02.10.2002	24894
29.08.2002	2002/4733	3161 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi ve Çeşitli Kararnameler İle Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilen 19 Kişiyile İlgili Bazı Maddi Hataların Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	02.10.2002	24894
09.08.2002	2002/4738	2002 Yılı Yatırım Programının Düzeltilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	04.10.2002	24896
03.10.2002	2002/4808	Kamu Personelinin Maaşlarının Hesabına Esas Tutulan Katsayıların Yeniden Tespiti ile Muhtelif Statülerde İstihdam Edilen Sözleşmeli Personelin Ücretlerinin Artırılması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	10.10.2002	24902
26.08.2002	2002/4741	3109 Kişinin Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	15.10.2002	24907
09.08.2002	2002/4773	Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında. Genel Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı	23.10.2002	24915
28.08.2002	2002/4811	4761 Sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 20 nci Maddesi ve 631 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 14 üncü Maddesi Kapsamındaki Personelin Mali ve Sosyal Haklarına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı	25.10.2002	24917

10.09.1002	2002/4837	Türk Vatandaşlığından Çıkmasına İzin Verilen 450 Kişiye Ait Hükümün İptali Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	31.10.2002	24922
30.09.1002	2002/4845	Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Kadroların Düzenlenmesi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı	06.11.2002	24928
01.10.2002	2002/4896	Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin, Terör Örgütlerinin ve Terörizmi Finanse Eden Kişi ve Kuruluşların Mal Varlıklarının Dondurulmasına İlişkin Kararların Uygulanması Hakkındaki 2002/3483 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının Ekinde Yapılan Bazı İlave ve Eksiltmeler Hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararı	16.11.2002	24938

IV. YÖNETMELİKLER

A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
26.11.2002	2002/4918	Kamu Konutları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	07.12.2002	24957

B- BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Polis Meslek Yüksek Okulları Giriş Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	05.10.2002	47897
İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü Dernekler Daire Başkanlığı Merkez ve Taşra Teşkilatı Kuruluş, Görev, Çalışma ve Denetim Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik	15.10.2002	24907
Polis Akademisi Başkanlığı Polis Meslek Yüksekokulları Eğitim-Öğretim Yönetmeliğinin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	21.10.2002	24913
Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelikle Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	22.10.2002	24914

Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği	20.11.2002	24942
Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği	20.11.2002	24942
Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliği	20.11.2002	24942
Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği	26.11.2002	24948
Harp Akademileri Yönetmeliğinin 37 nci Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	30.11.2002	24952
Ordu Evleri. Askeri Gazinolar ve Sosyal Tesisler Yönetmeliğinin Ek-27'sinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	11.12.2002	24960
Sivil Savunma İdaresi Fon Hesaplarının Toplama. İdare. Sarf ve Kayıt Usullerini Gösterir Yönetmeliğin Yürürlükten Kaldırılması Hakkında Yönetmelik	14.12.2002	24963
Terör Eylemleri nedeniyle Şehit Olan veya Çalışamayacak Derecede Malul Kalan Kamu Görevlileri ile Er ve Erbaşların Yakınlarının Malul Olup da Çalışabilir Durumda Olanların İstihdamı Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	25.12.2002	24974
Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu Kapsamına Giren Kurum ve Kuruluşların Girdikleri Hizmet Kollarının Belirlenmesine İlişkin Yönetmeliğin Eki Listede Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	25.12.2002	24974
İçilebilir Nitelikteki Suların İstihsalı, Ambalajlanması Satışı ve Denetlenmesi Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	28.12.2002	24977

V. MÜŞTEREK KARARLAR

			Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
04.11.2002	2002/3403	Artvin İli Yusufeli İlçesine bağlı Bahçeli (Kisparot) Köyü, Demircubuk (Sapanet) Mahallesinin Yusufeli Belediyesi Sınırları içerisine alınmasının; 1580 sayılı Kanunun 7469 sayılı Kanunla değişik 7 nci maddesi uyarınca uygun görülmesine dair Müşterek Karar	05.11.2002	24927
04.11.2002	2002/3404	Yalova İli Çiftlikköy İlçesine bağlı Sultaniye Köyünün Çiftlikköy Belediyesi sınırları içerisine alınmasının; 1580 sayılı Kanunun 7469 sayılı Kanunla değişik 7 nci maddesi uyarınca uygun görülmesine dair Müşterek Karar	05.11.2002	24927

Yozgat İlinde Bulunan Jeotermal Kaynakların Araştırılması, Açılması ve İşletilmesi İle Ruhsatlandırılmasına İlişkin Esas ve Usullerin Uygulanmasına Dair Karar (No:419)	16.10.2002	24908
Artvin Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 6)	21.10.2002	24913
Erzincan Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/10)	24.10.2002	4919
Mersin İlinde Sokakta Yaşayan ve Sokakta Çalıştırılan Çocukların Korunması Suretiyle Kamu Esenliğinin Sağlanması ile İlgili Karar (No: 2002/1)	04.11.2002	24926
Kastamonu Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 7)	07.11.2002	24929
İzmir Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 168/2002/08)	14.11.2002	24936
Balıkesir Valiliği İl Hıfzıssıhha Kurulu Kararı (No: 2002/12)	24.11.2002	24946
Mardin Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/4)	24.11.2002	24946
Hatay Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 89)	25.11.2002	24947
Kamu İhale Genel Tebliği (No: 2002/5)	12.12.2002	24961
Kamu İhale Genel Tebliği (No: 2002/6)	12.12.2002	24961
Kilis Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 4)	12.12.2002	24961
Samsun İlinde, Hamsi ve Balık Nakliyatı Yapacak Araçlarda Aranacak Şartlara İlişkin Karar (No: 2002/12)	14.12.2002	24963
Samsun İlinde, Spor Müسابakalarının Düzen İçinde Yapılması ve Olay Çıkmasının Önlenmesi Amacıyla Alınan Yasaklama Kararı	14.12.2002	24963
Sivas İlinde Bulunan Jeotermal Kaynakların Araştırılması, Kuyu Açılması ve İşletilmesi ile Ruhsatlandırılmasına İlişkin Esas ve Usullerin Uygulanmasına Dair Karar (No: 2002/1)	15.12.2002	24964
Yalova Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/8)	16.12.2002	24965
Edirne Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 5)	21.12.2002	24970
Kars Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No :6)	21.12.2002	24970
Tekirdağ Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 8)	21.12.2002	24970
Şanlıurfa Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/9)	25.12.2002	24974
Yalova Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/6)	26.12.2002	24975
Yalova Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/1)	26.12.2002	24975
Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Daimi Kadrolarına İlk Defa İşçi Olarak Alınacaklar İçin Yapılacak Merkezi Sınava Girecekler İle Eğitim Düzeyleri İtibarıyla Merkezi Sınav Dışında Kalanlar ve Bunların İşe Yerleştirmelerine İlişkin Usul ve Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ	27.12.2002	24976
Niğde Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/8)	09.10.2002	24901
Kırklareli Valiliği Mahalli Çevre Kurulu Kararı (No: 2002/8)	14.10.2002	24906

**TÜRK İDARE DERGİSİ'NİN 434-437 NCİ SAYILARINDA
YAYIMLANAN YAZILARA İLİŞKİN FİHRİST**

M nalla ERKUL
Daire Başkanı

**İ.KONU FİHRİSTİ
(KRONOLOJİK)**

GENEL İDARE İLE İLGİLİ KONULARI İÇEREN YAZILAR

Konusu	Yazarı	<u>Yayımlandığı Dersinin</u>	
		Sayısı	Sayfası
Hizmetle Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) İlkesi ve Sosyal Hizmetler Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Yönelim	Kadir KOÇDEMİR	434	1-7
	Cemal YILDIZER	434	7-35
Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kamu Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler	Dr. Recep KIZILCIK	434	37-54
Siyasal Sağduyu ve Liderlik Etiği	Doç. Dr. Namık Kemal ÖZTÜRK	434	55-70
Yetki Yönetimi	Nihat AYTÜRK	434	89-113
İçişleri Bakanlığı Planlama Personeli	Ö. Faruk GÜNAY	434	115-137
4483 Sayılı Kanun Uyarınca Verilen Ön İnceleme İzni ve Soruşturma İzni Kararlarının Niteliği	İbrahim TOPUZ	434	139-153
Türkiye’de Afet Zararlarının Azaltılması Çalışmalarının Tarihi Gelişimi Üzerine Notlar	Dr. Abdullah YILMAZ	434	155-169
Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri	Mürteza HASANOĞLU	434	171-186
Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi	Yaz.: Vito TANZI Çev.: Özgür SARAÇ	434	187-210
Mülki İdare Şurası	Mustafa AYIK	435	1-32
Kamu Yönetiminde Yeni Gelişmeler ve Mülki İdare Sisteminin Geleceği İçin Toplam Kalite Yönetim Modeli	M. Lütfü İlah BİLGİN	435	33-40
Kurumsal Yönetim (Corporate Governance) Kavramı ve Türk Kamu	Recep SANAL	435	41-73

Yönetimi Açısından Önemi

4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Uygulanması Sırasında Görülen Aksaklıklar	Çağatay ÖZCAN	435	75-85
Yeni Gelişmeler Işığında 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Prosedürü	Sabri BAŞKÖY	435	87-100
İl ve İlçelerde Mevcut Hizmet Kapasitesinin Kullanılması ve Mülki İdare Amirleri	Dr. Ahmet ALTIPARMAK	435	101-115
Demokrasi Ölçümleri Bağlamında Türkiye’de Demokrasi	Doç. Dr. M. Emin KÖKTAŞ	435	117-128
Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu	Doç. Dr. N. Kemal ÖZTÜRK	435	129-143
Afetlerden Önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları	Dr. Abdullah YILMAZ	435	205-219
Liderlik Yaklaşımları ve Türk Kamu Yönetiminde Liderlik Araştırmaları	Murat YILDIZ	435	221-246
Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları	Ziya ÇÖKER	436	1-39
Kurumsal Yönetim (Corporate Governance) ve Yönetim Denetim İlişkisi	Recep SANAL	436	51-67
İçişleri Bakanlığında Kitaplık ve Dokümantasyon Hizmetleri	Muallâ ERKUL	436	69-96
Performans Denetimi ve İl Yönetiminde Uygulanabilirliği	Dr. Birol EKİCİ	436	135-157
Memura Aktif Mukavemet Suçunda Haksız Tahrik	Dr. Çetin ARSLAN	436	159-190
Özel ve Kamu Yönetiminde Değişim Mühendisliği	Yrd. Doç. Dr. İbrahim YALÇIN - M. Nuri ÖZULUCAN	436	191-208
Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu	Yrd. Doç. Dr. Yasin SEZER – Naci KARGIN	436	209-225
İnsangücü Planlamasına Çağdaş Bir Yaklaşım : Kariyer Planlaması	Murat YILDIZ	436	227-245
Bürokratik Devletten Etkin Yöne-	Doç. Dr. Namık Kemal	437	27-38

time Geçiş : İyi Yönetişim	ÖZTÜRK		
Türk Hukukunda Bakanlar Kurulu Kararları	Abdullah TEKBAŞ	437	39-79
Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar	Bayram COŞKUN	437	81-104
Mülki Sınır Anlaşmazlıkları ve Değişikliklerinin Mera, Yaylak, Kışlak, Orman, Kadastro ve Asayiş Kavramı ve Tanımları ile İlişkisi	Sabri BAŞKÖY	437	133-156
Personel Yönetiminde Değişen An-layışlar ve Yerel Yönetimler	Yrd. Doç. Dr. M. Akil ÇUKURÇAYIR	437	157-167
Devlet Memurlarının İzin Hakları	Mustafa DÖNMEZ	437	169-189

MAHALLİ İDARELER İLE İLGİLİ KONULARI İÇEREN YAZILAR

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Dersinin	
		Sayısı	Sayfası
Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması ve Yaşatılmasında Yerel Yönetimlerin Rolü ve Şanlıurfa Örneği	Muzaffer DİLEK	436	41-50

GÜVENLİKLE İLGİLİ YAZILAR

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Dersinin	
		Sayısı	Sayfası
Türkiye'de İnsan Hakları Resmi Örgütlenmesi	Ahmet SARAÇ	435	157-176
İnternetin Ulusötesi Suç Örgütleri Tarafından Kullanılması ve Ulusal/ Uluslar Arası Güvenlik	Mehmet Niyazi TANILIR	437	201-210

YABANCI ÜLKELERLE İLGİLİ YAZILAR

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Dersinin	
		Sayısı	Sayfası
Avrupa Birliği ve Egemenlik Kavramı	Kazım TEKİN	434	71-87
Alman Yerel Yönetim Sisteminde	Dr. Recep KIZILCIK	435	145-155

Müşteri Odaklı Hizmet Sunumu			
Federal Avrupa veya Bölgelerin Avrupa'sı	Kazım TEKİN	435	177-196
AB Ülkelerinde Göç, Mülteciler ve Yabancı Uyrukluların İstihdamı	Murat KOCA	436	97-133
Liberal Batı Demokrasilerinde Yerel Yönetimler: Ortak Eğilimler İspanya'da	Dr. Recep KIZILCIK	437	105-131
Yerel Örgütlenme : Yönetim Anlayışının Gelişimi	Yrd. Doç. Dr. Selahattin KARAPINAR	437	211-228

DİĞER KONULAR

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Kırsal Kalkınmada Kırsal Turizmin Rolü	Süleyman ERDOĞAN	435	197-204
Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nin Ardından	Kayhan KAVAS	437	1-25
Osmanlı Taşra İdaresi : Klasik Dönem	Dr. Sibel SEZER		
Kabulünün 54. Yılında İnsan Hakları Beyannamesi	Ömer TORAMAN	437	191-200
Atatürkçü Düşünce Sistemi	Ali KUYAKSİL	437	229-247
Türk İdare Dergisi'nin 434-437'nci Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist	Dr. Sait AŞĞIN	437	249-259
	Muallâ ER KUL	437	277-284

İZ BIRAKAN MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
Birinci Dünya Harbi Döneminin Az Tanınan Bir Siması : Trabzon Valisi Cemal Azmi Bey	İsmail HACİFETTAHOĞLU	435	247-268

HABERLER

Konusu	Yazarı	Yayımlandığı Derginin	
		Sayısı	Sayfası
1 Ocak 2002-31 Mart 2002 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'na Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	434	211-233

1 Nisan 2002 - 30 Haziran 2002 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	435	269-296
1 Temmuz 2002 - 30 Eylül 2002 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	436	247-268
1 Ekim 2002 - 31 Aralık 2002 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler	Yayın ve Dokümantasyon Dairesi	437	261-270

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ YAYIMLANAN MEVZUAT FİHRİSTLERİ

Konusu	Yazan	Yayımlandığı Dersinin	
		Sayı	Sayfası
1 Ocak 2002-31 Mart 2002 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Ayla KADER	434	235-242
1 Nisan 2002-30 Haziran 2002 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Ayla KADER	435	297-307
1 Temmuz 2002-30 Eylül 2002 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Ayla KADER	436	269-276
1 Ekim 2002-31 Aralık 2002 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat	Ayla KADER	437	271 -276

BAKAN ONAYIYLA YÜRÜRLÜĞE GİREN MEVZUAT METİNLERİ (RESMİ GAZETE'DE YAYIMLANMAYAN)

Konusu	Yürürlüğe Girdiği	Yayımlandığı Dersinin	
	Tarih	Sayısı	Sayfası
Emniyet Genel Müdürlüğü Yüksek Öğrenim Öğrenci Yurtları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	8.2.2002	434	243
İçişleri Bakanlığı Hukuk Müşavirliği Çalışına Yönergesi	9.1.2002	435	309-316

II. YAZAR ADLARI FİHRİSTİ (ALFABETİK)

- ALTIPARMAK, Dr. Ahmet; "İl ve İlçelerde Mevcut Hizmet Kapasitesinin Kullanılması ve Mülki İdare Amirleri", Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s. 101-115.
- ARSLAN, Dr. Çelin; "Memura Aktif Mukavemet Suçunda Haksız Tahrik", Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002, s. 159-190.
- AŞĞIN, Dr. Sait; "Atatürkçü Düşümce Sistemi", Yıl 74, Sayı 437, Aralık 2002, s. 249-259.
- AYIK, Mustafa; "Mülki İdare Şurası ", Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s. 1 -32.
- AYTÜRK, Nihat; " Yetki Yönetimi", Yıl 74, Sayı 434, Mart 2002, s.89-113.
- BAŞKÖY, Sabri; "Yeni Gelişmeler Işığında 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Prosedürü", Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s.87-100.
- BAŞKÖY, Sabri; "Mülki Sınır Anlaşmazlıkları ve Değişikliklerinin Mera, Yaylak, Kışlak, Orman, Kadastro ve Asayiş Kavramı ve Tanımları İle İlişkisi". Yıl 74, Sayı 437, Aralık 2002, s. 133-156.
- BİLGİN, M. Lütfullah; "Kamu Yönetiminde Yeni Gelişmeler ve Mülki İdare Sisteminin Geleceği İçin Toplam Kalite' Yönetimi", Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s. 33- 40.
- COŞKUN, Bayram; "Türk Kamu Yöneliminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar", Yıl 74. Sayı 437, Aralık 2002, s. 81-104.
- ÇÖKER, Ziya; "Bölge Kuruluşları ve Bölge Valiliği Tartışmaları", Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002. sJ-39.
- ÇUKURÇAYIR, Yrd. Doç. Dr. M. Akif; "Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler", Yıl 74. Sayı 437, Aralık 2002, s. 157-167.
- DİLEK, Muzaffer; "Kültür ve Tabiat Varlıklarının Korunması ve Yaşatılmasında Yerel Yönetimlerin Rolü ve Şanlıurfa Örneği ", Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002, s. 41-50.
- DÖNMEZ, Mustafa; "Devlet Memurlarının İzin Hakları", Yıl 74, Sayı 437, Aralık 2002, s. 169-189.
- EKİCİ, Dr. Birol; "Performans Denetimi ve İl Yönetiminde Uygulanabilirliği", Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002, s. 135-157.
- ERDOĞAN, Süleyman; "Kırsal Kalkınmada Kırsal Turizmin Rolü ", Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s. 197-204.
- ERKUL, Mualla; "İçişleri Bakanlığı'nda Kitaplık ve Dokümantasyon Hizmetleri", Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002, s.69-96.
- ERKUL, Mualla; "Türk İdare Dergisi'nin 434-437 nci Sayılarında Yayımlanan Yazılara İlişkin Fihrist", Yıl 74. Sayı 437, Aralık 2002, s. 277-284.
- GÜNAY, Ö. Faruk; "İçişleri Bakanlığı Planlama Personeli", Yıl 74, Sayı 434, Mart 2002. s. I 115-137.
- HACİFETTAHOĞLU, İsmail; "Birinci Dünya Harbi Döneminin Az Tanınan Bir Siması: Trabzon Valisi Cemal Azmi Bey", Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s.247-268.
- HASANOĞLU, Mürteza; "Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri ", Yıl 74, Sayı 434, Mart 2002. s. 171-186.

- KADER, Ayla; ‘7 Ocak 2002-31 Mart 2002 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat’, Yıl 74, Sayı 434, Mart 2002, s.235-242.
- KADER, Ayla; ‘7 Nisan 2002-30 Haziran 2002 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s.297-307.
- KADER, Ayla; ‘7 Temmuz. 2002-30 Eylül 2002 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat ’, Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002, s.247-268.
- KADER, Ayla; ‘7 Ekim 2002-31 Aralık 2002 Tarihleri Arasında Resmi Gazete’de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat’, Yıl 74, Sayı 437, Aralık 2002, s. 271-276.
- KARAPINAR, Yrd.Doç.Dr. Sefahattin; “İspanya’da Yerel Örgütlenme: Yönelim Anlayışının Gelişimi”, Yıl 74, Sayı 437, Aralık 2002, s. 211 -228.
- KAVAS, Kayhan - Dr. Sibel SEZER; “Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinin Ardından Yıl 74, Sayı 437, Aralık 2002, s. 1-25.
- KIZILCIK, Dr. Recep; “Liberal Batı Demokrasileri ve Türk Kaimi Yönetimi Sistemindeki Gelişmeler ”, Yıl 74, Sayı 434, Mart 2002, s. 37-54.
- KIZILCIK, Dr. Recep; “Alman Yerel Yönetim Sisteminde Müşteri Odaklı Hizmet Sunumu ”, Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s. 145-155.
- KIZILCIK, Dr. Recep; “Liberal Balı Demokrasilerinde Yerel Yönelimler: Ortak Eğilimler”, Yıl 74, Sayı 437, Aralık 2002, s. 105-131.
- KOCA, Murat; “AB Ülkelerinde Göç, Mülteciler ve Yabancı Uyrukuların İstihdamı”, Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002, s. 97-133.
- KOÇDEMİR, Kadir; “Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) İlkesi ve Sosyal Hizmetler”, Yıl 74, Sayı 434, Mart 2002, s. 1-5.
- KÖKTAŞ, Doç.Dr.M. Emin; “Demokrasi Ölçümleri Bağlamında Türkiye’de Demokrasi”, Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s. 117-128.
- KUYAKSİL, Ali; “Kabulümün 54. Yılında İnsan Hakları Beyannamesi”, Yıl 74, Sayı 437, Aralık 2002, s. 229-247.
- ÖZCAN, Çağatay; “44S3 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun Uygulanması Sırasında Görülen Aksaklıklar”, Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s.75-85.
- ÖZTÜRK, Doç. Dr. Namık Kemal; “Siyasal Sağduyu ve Liderlik Eliği”, Yıl 74, Sayı 434, Mart 2002, s.55-70.
- ÖZTÜRK, Doç. Dr. Namık Kemal; “Liyakat Sistemini Korumanın Farklı Bir Yolu: Liyakat İlkesi Koruma Kurulu”, Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s. 129-143.
- ÖZTÜRK, Doç. Dr. Namık Kemal; “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş”, Yıl 74, Sayı 437, Aralık 2002, s. 27-38.
- SANAL, Recep; “Kurumsal Yönetim (Corporate Governance) Kavramı ve Türk Kamu Yönetimi Açısından Önemi”, Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s.41-73.
- SANAL, Recep; “Kurumsal Yönetim (Corporate Governance) ve Yönetimsel Denetim İlişkisi ”, Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002, s.51-67.

- SARAÇ, Ahmet; "Türkiye'de İnsan Hakları Resmi Örgütlenmesi ", Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s. 157-176.
- SARAÇ, Özgür; "Devletin Rolü ve Kamu Sektörünün Kalitesi", (Çeviri. Yazar : Vito TANZI), Yıl 74, Sayı 434. Mart 2002, s. 187-210.
- SEZER, Yrd. Doç. Dr. Yasin- KARGIN, Naci; "Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu", Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002, s. 209-25.
- TANILIR, Mehmet Niyazi; "İnternetin Ulusötesi Suç Örgütleri Tarafından Kullanılması ve Ulusal/Uluslar Arası Güvenlik", Yıl 74, Sayı 437, Aralık 2002, s. 201-210.
- TEKBAŞ, Abdullah; "Türk Hukukunda Bakanlar Kurulu Kararları", Yıl 74, Sayı 437, Aralık 2002, s. 39-79.
- TEKİN, Kazım; "Avrupa Birliği ve Egemenlik Kavramı", Yıl 74, Sayı 434, Mart 2002, s. 71-87.
- TEKİN, Kazım; "Federal Avrupa ve Bölgelerin Avrupası", Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s. 177-196.
- TOPUZ, İbrahim; "4483 Sayılı Kanun Uyarınca Verilen Ön İnceleme İzni ve Soruşturma İzni Kararlarının Niteliği", Yıl 74, Sayı 434, Mart 2002, s. 139-153.
- TORAMAN, Ömer; "Osmanlı Taşra İdaresi: Klasik Dönem", Yıl 74, Sayı 437, Aralık 2002, s. 191-200.
- YALÇIN, Yrd. Doç. Dr. İbrahim-ÖZULUCAN, M. Nuri; "Özel ve Kamu Yönetiminde Değişim Mühendisliğe", Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002, s. 191-208.
- Yayın ve Dokümantasyon Dairesi; "1 Ocak 2002-31 Mart 2002 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler ", Yıl 74, Sayı 434. Mart 2002, s.235-242.
- Yayın ve Dokümantasyon Dairesi; "1 Nisan 2002-30 Haziran 2002 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler ", Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s. 297-307.
- Yayın ve Dokümantasyon Dairesi; "1 Temmuz. 2002-30 Eylül 2002 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler ", Yıl 74, Sayı 436. Eylül 2002, s.269-276.
- Yayın ve Dokümantasyon Dairesi; "1 Ekim 2002-31 Aralık 2002 Tarihleri Arasında İçişleri Bakanlığı'nca Gerçekleştirilen Haber Niteliğindeki Faaliyetler ", Yıl 74, Sayı 437, Aralık 2002, s. 261-270.
- YILDIZ, Murat; "Liderlik Yaklaşımları ve Türk Kamu Yönetiminde Liderlik Araştırmaları", Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s. 221-246.
- YILDIZ, Murat; "İnsangücü Planlamasına Çağdaş Bir Yaklaşım: Kariyer Planlaması", Yıl 74, Sayı 436, Eylül 2002, s. 225-245.
- YILDIZER, Cemal; "Yolsuzlukla Mücadele ve İyi Yönetim", Yıl 74, Sayı 434. Mart 2002, s.7-35.
- YILMAZ, Dr. Abdullah; "Türkiye'de Afet Zararlarının Azaltılması Çalışmalarının Tarihi Gelişimi Üzerine Notlar", Yıl 74, Sayı 434, Mart 2002, s. 155-169.
- YILMAZ, Dr. Abdullah; "Afetlerden Önce Gerçekleştirilmesi Gereken Afet Yönetimi Çalışmaları", Yıl 74, Sayı 435, Haziran 2002, s.205-219.