

TÜRK İDARE DERGİSİ

YIL: 78

MART 2006

SAYI: 450

İÇİNDEKİLER

Neşet ERSOY	: AİHS Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Yetkileri.....	1
Ahmet APAN	: AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi.....	29
Meral ATILGAN	: Avrupa Birliği, Azınlık Hakları ve Türkiye	43
Dr. İlhan AKBULUT	: Yeni Türk Ceza Kanunumuza Göre Ülkemizde Kan Gütme Olayları	67
Mustafa KARA	: Mahalli İdare Birlikleri Kanunu - Toplum Kalkınması	
Yrd.Doç.Dr.Hamit PALABIYIK	ve Çanakkale Köy Birlikleri	95
Nazlı YÜCEL	: Küreselleşme Sürecinde Ulus - Devletin Alternatifi	
Yusuf PUSTU	Kent Devleti Olabilir mi?	117
M. Akif ÖZER	: Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi	141
Dr. Abdullah SOYSAL	: Yerel Yönetimlerde Kaliteli Hizmet Anlayışının	
Sedat ALICI	Geliştirilmesi ve Kurumsallaştırılması.....	167
Reşit GÜRBÜZ	: Siyasi Partilere Devletçe Yapılan Mali Yardımın Hukuki ve Siyasal Analizi	183
Ahmet ÖZER	: Yeni Avrupa Birliği Anayasası Hangi İlkeleri İçeriyor (5).....	199
HABERLER	: İçişleri Bakanlığı'ndan Haberler	221
MEVZUAT		
Ayla KADER	: 1 Ocak 2006 - 31 Mart 2006 Tarihleri Arasında Resmi Gazete'de Yayımlanan İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri İle İlgili Mevzuat.....	233

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 ETTİRMEMEYE ÇALIŞMIŞ VE ÇALIŞAN YÜKSEK DEĞERDE ARKADAŞLARIMDIR.

MUSTAFA KEMAL ATATÜRK

AİHS KARŞISINDA MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN YETKİLERİ

Neşet ERSOY*

GİRİŞ

Türkiye'nin 42 yıldan beri yürüttüğü “Avrupa Topluluğu’na katılma” faaliyetlerinde yapılan yasal düzenlemeler son yıllarda büyük bir ivme kazandı. O kadar ki, bu vadede çıkarılan yasaları uzman düzeyinde olanların bile izlemekte zorlandığı noktalara gelindi. Özellikle kırk yaşın üstündeki hukukçular ve idareciler, dört beş yıl öncesine kadar zihinlerinde oluşan hukuksal kalıplarla, yeni yapılan düzenlemeler arasında beyin jimnastiği yapmaktan epeyce yorulmuşlar. Çok geniş bir yelpaze içinde yapılan reformlar hakkında henüz yerleşmiş bir “yargısal içtihat” birikimi olmadığı gibi, ortaya konulan bilimsel içtihatların zaman zaman farklılık göstermesi uygulayıcıların da siyasetçilerin de işini zorlaştırmaktadır. Zaman içinde elbette bu içtihatlarda kalıcılık sağlanacak ve uygulamada başvurulacak ölçülerin eksenleri belirgin hale gelecektir. Böyle bir kristalleşme oluşuncaya kadar olabildiğince beyin jimnastiği yaparak fikir üretmenin yararlı olduğu değerlendirilmektedir. Bu incelemede yasalarımızla valilere ve kaymakamlara verilen yetkilerin toplu bir değerlendirilmesi ve bu yetkilerin kullanılmasında Avrupa normlarına uygunluk konusu ele alınacaktır. İncelemede yararlanılan metinler iki grupta toplanmıştır. Birinci grupta yürürlükteki yasalarda yer alan “yetki” hükümleri, ikinci grupta da Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin (AİHS)** Temel Haklar ve Özgürlükler bölümü yer alacaktır. T.C. yasalarında yer alan yetkilerin AİHS’deki hükümlerle örtüşüp örtüşmediği de irdelenecektir.

YETKİNİN TANIMI VE KAYNAĞI

Yetki en genel anlamda; bir kamu görevlisinin, yasaların kendisine belirlediği alan içinde, gerektiğinde, kamu adına bir işlemi tesis etmesi ya da bir

* Emekli Kaymakam, İçişleri Bakanlığı eski Hukuk Müşaviri

* İnceleme boyunca Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ibaresi yerine AİHS kısaltması kullanılacaktır.

eylemi yerine getirmesi olarak tanımlanabilir. Tanımdan da anlaşılacağı gibi, bazan bir işlemi tesis etmemek, ya da bir eylemi yerine getirmemek de yetkinin tanımı içindedir. Çünkü, kamu görevlisi yasalarla kendisine tanınan alan içinde, karşılaştığı durumla ilgili olarak olumlu bir tavır (icabî bir tavır) takınabileceği gibi, olumsuz bir tavır da (selbî bir tavır) takınmak tercihlerine sahiptir.

Bu tanımdan yola çıkıldığında, -yasalarda her ne kadar “yetki” ifadesi yer alsa da- bazan yetki ile görevin alanları birbirine karışmaktadır. Bu duruma bir örnek olarak Vergi Dairelerince bazı kamu alacakları için düzenlenen “Haciz varakalarının” mahallî mülkî amir tarafından onaylanması gösterilebilir. Haciz varakasının altında “Yetkili amir” ifadesi yer almaktadır. Varaka ilgili Vergi Dairesince düzenlenirken yasal şartlar oluşmuşsa, mahallin mülkî amirinin “onaylamama” tercihi yoktur. Bu durumda varakanın altındaki “Yetkili amir” ifadesinin yanlış olduğunu, bu işlemin bir “yetki” değil, “işlemin tamamlanabilmesi açısından bir “görev” olduğunu düşünmek gerekir.

Benzeri bir durum da 6136 sayılı Yasa uygulamasında görülebilir. Bu yasa ve bu yasaya dayalı olarak çıkarılan Yönetmelik kimlere ateşli silah verilebileceğinin şartlarını sayarak belirlemiştir. Yasanın İçişleri Bakanına tanıdığı istisna bir yana bırakılırsa, yasada ve yönetmelikte sayılan şartları taşıyan bir kişiye mülkî amirin ateşli silah ruhsatı (taşıma veya bulundurma ruhsatı) vermesi zorunludur. Bir an için böyle bir talebin olumsuz cevaplandırıldığı düşünülse bile, ilgili kişinin tesis edilen işlem hakkında dava açarak hakkını alabileceği açıktır.

Bu örneklerden de görülebileceği gibi, yasalarda yer alan her “yetkili amir” ibaresi Kamu Hukuku açısından tam bir yetki değildir. Bazan işlemin tamamlanması açısından son aşama durumundaki imzanın “yetki” olarak tanımlanmış olması noktasından yola çıkılarak, yasalarda yer alan bazı “yetkili görünme” durumları inceleme dışında tutulmuştur.

“Yönetici Sınıf”ın yetkilerinin kaynağı, antik Yunan’dan beri düşünürlerin üzerinde kafa yorduğu ve fikir üretmeye çalıştığı bir konudur. Bu sahada birbirine benzeyen ya da birbirinden tamamen farklı değişik teoriler geliştirilmiştir. Elbette tek başına yaşayan ilkel insandan toplu yaşamaya geçiş hakkında elde belge yoktur. Bu yüzden, ortaya atılan fikirler birer varsayımdan öteye bir anlam ifade etmemektedir. Buna rağmen J.J. Rousseau’nun ünlü “Toplumsal Sözleşme”si fikri gerek felsefî eserlerde, gerekse Kamu Hukuku alanında yazılan eserlerde halen popülerliğini koruduğu için, yetkinin kaynağını

açıklamakta önemli bir referans olma niteliğini korumaktadır. Bu sebeple, bu inceleme boyunca, yeri geldiğinde Rousseau'nun düşüncelerine gönderme yapılacaktır.

Rousseau; insanların bir arada yaşamaya karar verdikten sonra, içlerinden en güçlü olana bazı haklarını devrettiklerini, buna karşılık güçlü yöneticinin de onların - en azından - can ve mal güvenliğini sağladığını düşünür. İşte bu noktadan itibaren bir “Yöneten” ve bir de “yönetilenler” sınıfı oluşur. Yönetici, toplumun kendine devrettiği hakları kullanırken âdil olduğu sürece meşrudur. İşte bu meşruiyet, yöneticinin yetkilerinin de kaynağıdır. Ne var ki, ilkel toplumlarda gerek toplumun yöneticiye devrettiği haklar, gerekse yöneticinin yetkileri yazılı bir belgeye dayanmamaktadır. Ama günümüz demokrasilerinde yönetenlerin yetkileri de, yönetilenlerin hakları da gerek ulusal düzeyde gerekse uluslararası alanda önceden belirlenmiş yazılı kurallara bağlıdır. Bu belgeler ulusal alanda anayasalar ve diğer yasalar olarak görülürken, uluslararası alanda “ tarafların imzalayarak kabul ettikleri sözleşmeler olarak kendini gösterir. Bir devlet böyle bir sözleşmeyi imzaladığı zaman, sözleşmede düzenlenen hakların ve özgürlüklerin alanı ile kendi iç hukukundaki haklar ve özgürlükleri uyumlu hale getirmek zorundadır. Bu zorunluluk, iç hukuka göre yetkili kılınmış makamların yetkilerinin de uluslararası sözleşmelerle uyumlu olmasını gerektirir. İşte son yıllarda TBMM'nin tempolu olarak çıkardığı “Avrupa Topluluğu'na Uyum Yasaları” bu gerekliliği yerine getirme çalışmalarından ibarettir.

BİRİNCİ KISIM

MÜLKÎ MAKAMLARIN YETKİLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Prof. İsmail Hakkı Görelî, “İl İdaresi” adlı ünlü eserinin “İdarî Taksimatın Tarihçesi” bölümünde Osmanlı Devleti'ndeki İdarî taksimat hakkında şunları söylemektedir: “Osmanlı Hükümetinin ilk teşkili sırasında, bugünkü manâda tam bir İdarî teşkilâtına tesadüf edilememektedir. O devirde fetholunan memleketler Sancaklara (livalara) taksim olunarak her Sancak bir Sancak Beyi (mirliva) marifetiyle idare olunurdu. Bütün Sancak Beyleri de Beylerbeyimle tabî bulunmakta idi.

Rumeli'nin fethinden sonra iki Beylerbeyi nasbolunarak biri Rumeli'deki, diğeri Anadolu'daki Sancakların umumî Valisi ve amiri vaziyetinde bulunmuştur.”³

3 Bakınız. Prof. İsmail Hakkı Görelî. İl İdaresi. AÜSBF Yayını. Yayın No:22-4.Güneş Matbaacılık ve Gazetecilik TAŞ. 1953. Sayfa, 4.

Bu yapılanma genel hatları korunarak XIX. Yüzyılın ikinci yarısına kadar sürdürülmüş, ancak 1856 tarihli ünlü Islahat Fermanı ilân edildikten sonra 1864 yılında çıkarılan ilk Vilayet Nizamnamesi ile ilk yazılı düzenleme yapılmıştır.

Sancakbeyliği ve Beylerbeyliği görevlerini yürütenler İdarî faaliyetlerini Padişah Fermanlarına, Şeyhülislâmlık fetvalarına ve mahallî kadıların fetvalarına dayanarak sürdürmüşlerdir. Önemle işaret etmek gerekir ki, özellikle Beylerbeyi, yukarıda sayılan hukukî dayanaklar dışında, inisiyatif kullanarak, kendi içtihadına göre tasarruf ehliyetine de sahipti. Bu inisiyatif Sancakbeyliğinde elbette daha dardır. Çünkü Sancakbeyi, yukarıda sayılan belirleyici hukukî dayanaklardan başka, bağlı olduğu Beylerbeyimin emirlerini uygulamakla da yükümlü idi. Osmanlı Devlet Teşkilâtının çok önemli bir kurumu olan Kubbealtı Dîvanı kararlarının da Sancakbeyleri ve Beylerbeyleri için önemli hukukî dayanaklardan biri olduğu unutmamak gerekir.

1856 tarihinde ilân edilen ünlü Islahat Fermanı'nın ardından bazı hukukî düzenlemelerin hazırlanmasına geçildi. Yapılan düzenlemelerden biri de 1864 tarihli Vilâyet Nizamnamesi'dir. Bu nizamname, halen yürürlükte olan 5442 sayılı Kanun'a giden yolun ilk hareket noktasıdır. Bu Nizamnamenin ardından

1865 tarihinde "Teşkil-i Vilâyet Nizamnamesi" çıkarılmıştır. Uygulamadaki sıkıntılar göz önüne alınarak 1870 yılında yeni bir Vilâyet Nizamnamesi düzenlendi. Bu ikinci nizamnamede valilerin görev tanımları da yer almaktaydı. I. Meşrutiyetin ilânından sonra toplanan Meclis bu alanda bir kanun yapmak istediye de bu istek gerçekleşmeden Meclis tatil edildi. 1908 tarihinde II. Meşrutiyetin ilanından sonra toplanan Meclis de İl İdaresi alanında düzenlemeler yapamadı. Ancak, hükümet tarafından hazırlanan 171 maddelik bir metin, 1908 Anayasasının 36. maddesine dayanılarak yürürlüğe kondu. Bu düzenlemeyi günümüzdeki "Kamın Hükmünde Kararname" ye paralel bir düzenleme olarak düşünmek mümkündür. İşte Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan üç yıl sonrasına kadar yürürlükte kalan ünlü "29 Safer 1913 tarihli İdare-i Umûmiye-i Vilâyet Kanun-u Muvakkati" bu metindir. Bu "Geçici Kanun"un ilk 73 maddesi "İl Genel İdaresi" hakkında hükümlerden oluşmaktaydı.

İdare-i Umûmiye-i Vilâyet Kanun-u Muvakkati esas itibarıyla Fransa'dan alınarak ülke şartlarına göre revize edilmiştir.⁴ Bu Kanunun 74. maddeden başlayan bölümü "İl Özel İdaresi" çalışmalarını düzenlemekteydi.

4 Bakınız. Görelî. A.g.e. Sayfa 24.

1929 tarihinde 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu TBMM tarafından kabul edilerek yürürlüğe girince Kanun-u Muvakkat'ın İl Genel İdaresi hakkındaki 73 maddesi yürürlükten kalkmış fakat 74-171 maddeleri arasında yer alan “ İl Özel İdaresi” (İdare-i Hususiye-i Vilayat) bölümü yürürlükte kalmıştır. Bu maddeler 1986 tarihinde kısmen değiştirilerek 3360 sayılı Kanunla revize edilmiştir. 3360 sayılı Kanun çıkarılırken madde numaraları bile değiştirilmediği için, galiba “madde 1. yerine madde 74'ten başladığı için” başka örneği olmayan bir kanundur. Bu Kanun da 2005 yılı başında 5302 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

18 Nisan 1929 1426 sayılı Vilâyet İdaresi Kanunu TBMM tarafından kabul edilerek yürürlüğe konmuştur. Her ne kadar yeni bir düzenleme olarak görünse de, bu Kanun 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat'ın bir kopyası idi.⁵

İl İdaresi alanında modern bir düzenleme yapmak amacıyla 1945 yılında Birinci İdareciler Kongresi toplanır. Kongreye dört Genel Müfettiş⁶ 25 Vali, sekiz Mülkiye Müfettişi, iki Vali Muavini, 15 Kaymakam, iki Emniyet Müdürü, 23 Belediye Başkanı, iki Belediye Başkan Yardımcısı, 26 Genel Meclis Üyesi, bütün bakanlıkların uzmanlık düzeyindeki temsilcileri, Danıştay Başkan ve üyeleri ve İdare Hukuku profesörleri katılır. Uzun çalışmalar sonunda bugünkü 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun taslağı oluşturulur. Bu taslak il hizmetlerinin daha verimli bir şekilde tanzim ve idaresinin sağlanması amacıyla hazırlanmıştır. Taslakta Yetki Genişliği prensibi göz önüne alınarak “Vali eksenli” bir çalışma ön plâna çıkarılmıştır.⁷ Bu ayrıntılara işaret edilmesinin sebebi, ileride üzerinde uzun uzun durulacak olan 5442 sayılı Kanun un hangi aşamalardan geçerek bu güne geldiğinin vurgulanmasıdır. Çünkü, mülki makamlara yasalarla verilen yetkilerin asıl kaynağı 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'dur.⁸

10 Haziran 1949 tarihinde kabul edilerek 18 Haziran 1949 tarihinde yürürlüğe giren İl İdaresi Kanunu; her maddesi, her cümlesi titizlikle hazırlanmış, kapsadığı her konuda boşluk bırakmadan hükümler getirmiş, çıkarıldığı tarih itibarıyla değil günümüz itibarıyla de uygulamada birçok problemin çözümü için anahtar hükümler taşıyan bir kanundur. Bu sebeple aradan geçen 56 yılda 11. maddenin (D) bendi hariç) değişiklik geçirmemiş bir

5 Bakınız. Görelî. A.g.e. Sayfa 25

6 Genel Müfettişlik, ya da eski adıyla “Müfettiş-i Umûmîlik” Cumhuriyetin ilk yıllarında oluşturularak olağanüstü yetkilerle donatılmış bir müessesedir..

7 Bakınız. Görelî. A.g.e. Sayfa, 26.

8 Bu Kanunu meslek çevrelerinde bile “İller İdaresi Kanunu” olarak isimlendirenler vardır. Kanunun doğru adı “İl İdaresi Kanunu”dur.

kanundur. Ne var ki, bu “Çerçeve Kanun”un hükümleri dikkate alınmadan sonradan çıkarılan bazı kanunlar 5442 sayılı Kanun’u oldukça hırpalamıştır.

İKİNCİ KISIM

5442 SAYILI KANUN VE BU KANUNLA MÜLKÎ MAKAMLARA VERİLEN GÖREVLER

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun Anayasal dayanağı 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 126/2 maddesidir. Anayasamızın 126. maddesinin 2. fıkrası illerin Yetki Genişliği esasına göre yönetileceği hükmünü ifade etmektedir. (Yetki Genişliği esası 1924 ve 1961 Anayasalarında da yer almakla 5442 sayılı Kanun’un çıkarıldığı tarihten bu yana bu espri değişmemiştir.) Bilindiği gibi Yetki Genişliği ; Yürütme Organının il düzeyinde yürütülecek hizmetlerinin, bu organ adına bir kamu görevlisi tarafından ve Yürütme Organını oluşturan Bakanlıkların il düzeyinde oluşturulmuş birimleri tarafından yerine getirilmesi demektir. Başka bir ifadeyle; Merkezi Hükümetin yöneticisi olan Başbakan’ın, İlde Vali tarafından temsil edilmesi, hükümeti oluşturan diğer bakanlıkların hizmetlerinin de il düzeyinde oluşturulacak birimleri eliyle yürütülmesi sistemine “Yetki Genişliği” denilmektedir. (İl düzeyinde görev yapan yargı organları, Kuvvetler Ayırımı İlkesinin gereği olarak bu sistemin dışındadırlar.) Bu oluşum 5442 sayılı Kanun’un 9. maddesinde tanımlanmaktadır. Madde metni şöyledir:

Madde 9 - Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her hakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.

Bu sıfatla;

A) Valiler, ilin genel idaresinden her Bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Bakanlar, Bakanlıklarına ait işleri için valilere re’sen emir ve talimat verirler. Bakanlar, valiler hakkında Bakanlar Kuruluna taltif ve tecziye teklifinde bulunabilirler.

B) Bakanlıklar ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlükler, il genel idare teşkilatına ait bütün işleri doğrudan doğruya valiliklere yazarlar. Valilikler de illere ait işler için ilgili Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlüklerle doğrudan doğruya muhaberede bulunurlar. Ancak valiler hesabatı ve teknik hususlara ait işlerde idare şube başkanlarına vali adına imza yetkisi verebilirler.

C) Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve Bakanlıkların talimat ve emirlerim

yürütmekle görevlidir. Bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkilidir.

Ç) Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler.

D) Vali, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye, köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler, teftiş eder.

Bu denetleme ve teftişi Bakanlık veya genel müdürlük müfettişleriyle veya bu dairelerin amir ve memurları ile de yaptırabilir.

E) İlin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur.

F) Vali, ilde teşkilatı veya görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan her hangi bir idare şube veya daire başkanından isteyebilir. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir.

G) Vali, il içindeki idare ve müesseselerde çalışan uzman veya fen kollarına dahil memur ve müstahdemlerden asli vazifelerine halel getirmemek şartıyla ilin genel ve mahalli hizmetlerine müteallik işlerin görülmesini isteyebilir. Bu memurlar verilen işleri yapmakla ödevlidirler. Vali, keyfiyetten ilgili Bakanlığa ve tüzelkişiliği haiz genel müdürlüğe bilgi verir.

H) Vali, Devlet gelirlerinin tahakkuk ve tahsilini ve ödeme işlerinin muntazam bir şekilde yapılmasını ve gelir kaynaklarının gelişmesini sağlamak için tedbirler alır ve uygular, lüzumunda bu maksatla ilgili Bakanlıklara ve genel müdürlüklere tekliflerde bulunur.

İ) 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 idaresini sağlayacak tedbirlerin uygulanmasını ilgililerden ister ve denetler.

J) Vali, il, ilçe, bucak merkezlerinde ve çevrelerinde kirah, kirasız binalarda vazife gören bütün Devlet dairelerini mahallin hizmet şartlarına ve Hazine menfaatine en uygun şekilde bir veya birkaç binada toplamak üzere gereken tedbirleri aldırır ve uygulanmasını denetler.

K) Vali, Cumhuriyet Bayramında ilde yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder.

Madde 10 - A) Vali, adalet dairelerinde görülmekte olan işlerin geciktiğini haber aldığı vakit gecikme sebeplerini Cumhuriyet savcılarının yazılı olarak sorabilir, Cumhuriyet savcıları bu sebepleri vereceği cevapta açıklar.

Vali, alacağı cevaba göre mütalaasıyla birlikte işi Adalet Bakanlığına yazar.

B) Vali, ceza ve tevkif evlerinin muhafazasını ve Cumhuriyet Savcısıyla birlikte hükümlü ve tutukluların sağlık şartlarını gözetim ve denetimi altında bulundurur.

C) Valilerce talep vukuunda adli sicile geçen kayıtların neticeleri Cumhuriyet savcılarınca valilere verilir.

D) Vali, ilin düzen ve güveni ile ilgili işlerde amme davası açılıncaya kadar geçecek saffhalar hakkında Cumhuriyet savcılarının yazılı olarak bilgi isteyebilir. Cumhuriyet savcıları gereken bilgileri vermekle ödevlidir.

E) Vali, lüzumu halinde Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 156 ncı maddesinde yazılı yetkileri kullanmaları hususunda adli kolluk üst ve astlarına emirler verebilir.

Madde metninde de açıkça görüldüğü gibi, Yetki Genişliği İlkesi açık ve net olarak Kanunda tanımlanmaktadır.⁹ Yukarıda yer alan hükmün ardından 11 bent halinde valilerin görev tanımları yapılmaktadır. Böyle bir tanımlamanın yapılması, ileride valilere verilecek yetkilerin ve bu yetkilerin kullanılmasından doğacak sorumlulukların sınırlarını belirlemek için gereklidir. Çünkü modern

9 Maddede yer alan “Valilerin ayrı ayrı her bakanın siyasî temsilcisi olma özelliği” hususu III.İdareciler Şurasında epeyce tartışılmıştır. Bu tartışmalarda söz alan değerli valilerimiz, valilerin “siyasî temsilcilik” görevini ısrarla savunarak, metindeki “siyasî” kelimesinin günlük politika anlamında anlaşılması gerektiğini ifade etmeye çalışmışlardır. Bu tartışmaların yapıldığı komisyonda görevli olarak bulundum. Ama valilerimiz tarafından öne sürülen fikirlere katılmıyorum. Farklı düşünmenin sebebini şöyle açıklamak istiyorum. Bu Kanun 1949 yılında çıkarılmıştır. O tarihte ülkemiz tek parti iktidarı eliyle yönetilmekteydi. Tek Parti döneminde valiler, görev yaptıkları illerde bu tek partinin il başkanlığını da yürütmekteydiler. Bu durumda maddede yer alan ifadeyi sözlük anlamında anlamak gerekir. Maddedeki “siyasî temsilciliği” başka anlamlara yormak bir hayli zorlama bir tutumdur. 1950 yılı 14 Mayısıyla başlayan çok partili dönemde, ya dikkat edilmediği için, ya da iktidara gelen partilerin, kanunda böyle bir hüküm bulunmasını kendi lehlerine uygulayabilmek için bu hükmü değiştirmediklerini düşünüyorum. Zaten maddenin “Bu sıfatla” ibaresiyle devam eden kısmında valilere siyasal bir görev verilmemiş olması da düşüncemi doğrulamaktadır.

idarede kamu görevlisinin görev tanımı yapılmadan bu görevliden hizmet al ulamayacağı gibi, görevin gerektirdiği yetkilerle donatılmadan kamu görevlisinin sorumlu tutulması mümkün değildir.

Yüzeysel bir incelemeyle bile kolayca görülecektir ki, 5442 sayılı Kanun’la valilere verilen görevlerin hemen tamamı Kamu Düzeni’yle ilgilidir. Başka bir ifadeyle, valilere bu kanunla verilen görev ve sorumlulukların tamamı kamu düzeninin tesis ve teminine yöneliktir. Bu nokta ileride incelenecek konular açısından çok önem taşımaktadır.

DÜZEN - ÖZGÜRLÜK PARADOKSU

Bir ülkede kamu düzeni ile kişisel özgürlüklerin rasyonel bir dengeye oturtulması oldukça zordur. Kamu Düzeni öncelikli bir uygulamada ister istemez kişisel özgürlükler şu veya bu şekilde örselenir. Kişisel Özgürlükler öncelikli bir uygulamada da Kamu düzeni örselenir. Bu konuyu; “Kamu düzeninin oluşturulmadığı toplumlarda kişisel özgürlüklerin var olması düşünülemez” olarak da düşünmek elbette mümkündür. Her iki düşünce birlikte ele alındığında, ister istemez bir paradoksla karşılaşılır.

Bu paradoksu aşmak için birkaç şartın bir araya getirilmesi gerekir. Bu şartlardan birincisi, özgürlük kavramı üzerinde sağlanacak toplumsal mutabakattır. Bu da genel eğitim düzeyinin yüksekliği ve siyasal olgunluğun gelişmesine bağlıdır. İkinci şart Anayasada ve yasalarda kişisel özgürlüklerin doğru ve açık tanımlanmış olmasıdır. Üçüncü şart, yürütmede görev alan yöneticilerin bilgili ve liderlik vasfı olan kişilerden seçilmesi ve yöneticilerin siyasal müdahalelerden korunmasıdır. Bu son şartın sağlanabilmesi için:

a) - Yönetici olacak elemanların seçiminde liderlik vasfı olup olmadığına bakılmalıdır. Meslekî eğitim bilgi kazandırır, ancak liderlik kazandırmaya yetmez. Bu sebeple yöneticilik yapacak elemanlarda bilgi kadar liderlik yeteneği olup olmadığına bakılmalıdır.

b) - Liderlik vasıflarına sahip bir yönetici, yasalarla kendine verilen görevleri ve yetkileri kullanarak, kişilerin özgürlük alanlarına saygılı davranarak kamu düzenini tesis etmeye çalışırken siyasal müdahalelerden korunmalıdır. İşte bu bağlamda 5442 sayılı Kanunun 9. maddesinin ilk cümlesinde yer alan “bakanların ayrı ayrı siyasî yürütme vasıtası olmak” sıfatından arındırılmalı, kanundan bu cümle kaldırılmalıdır. Sürekli olarak yer değiştirme veya görevden alınma tehdidi altında görev yapan yöneticilerden kanunî yetkilerini objektif olarak kullanmak ya da sorumluluk almakta cesaret göstermek beklenemez.

5442 SAYILI KANUNLA VALİLERE VERİLEN YETKİLER¹⁰

Her ne kadar 9. maddenin başlığında “Valilerin görev ve yetkileri” ibaresi yer almaktaysa da, madde metninde yer alan hususlar temelde “görev” olarak tanımlanacak özelliktedir. Yetki, inisiyatif kullanarak karar almayı ve alınan kararı uygulamayı ve uygulamadan da sorumlu olmayı gerektirir. Bu açıdan bakıldığında, valilerin yetki ve sorumlulukları daha açık olarak 11. maddede yer almaktadır. Madde metni şöyledir:

Madde 11 - A) Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür.

B) Memleketin sınır ve kıyı emniyetini ve sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri, yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür.

C) İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindendir.

Bunları sağlamak için vali gereken karar ve tedbirleri alır. Bu hususta alınan ve ilan olunan karar ve tedbirlere uymayanlar hakkında 66 ncı madde hükmü uygulanır.

Ç) Jandarma, polis, gümrük muhafaza ve diğer özel kolluk kuvvetlerinin bütün ast ve üstlerinin il içine münhasır olmak üzere geçici veya sürekli olarak vali tarafından yerleri değiştirilebilir ve bundan hemen önceki, Gümrük ve Tekel Bakanlıklarına bilgi verir.

D) (Değişik: 29/8/1996 - 4178/1 md.) Valiler, ilde çıkabilecek veya çıkan olayların, emrindeki kuvvetlerle önlenmesini mümkün görmedikleri veya önleyemedikleri; aldıkları tedbirlerin bu kuvvetlerle uygulanmasını mümkün görmedikleri veya uygulayamadıkları takdirde, diğer illerin kolluk kuvvetleriyle bu iş için tahsis edilen diğer kuvvetlerden yararlanmak amacıyla, İçişleri Bakanlığından ve gerekirse Jandarma Genel Komutanlığının veya Kara Kuvvetleri Komutanlığının sınır birlikleri dahil olmak üzere en yakın

10 5442 sayılı Kanunda valilere ve kaymakamlara verilen yetkiler bu çalışmaya alınanla sınırlı değildir. Bu çalışmaya özellikle doğrudan Kişisel Haklar ve Özgürlüklerle ilgili olanlar alınmıştır.

kara, deniz ve hava birlik komutanlığından mümkün olan en hızlı vasıtalar ile müracaat ederek yardım isterler. Bu durumlarda ihtiyaç duyulan kuvvetlerin içişleri Bakanlığından veya askeri birliklerden veya her iki makamdan talep edilmesi hususu, yardım talebinde bulunan vali tarafından takdir edilir. Valinin yaptığı yardım istemi geciktirilmeksizin yerine getirilir. Acil durumlarda bu istek sonradan yazılı şekle dönüştürülmek kaydıyla sözlü olarak yapılabilir.

Vali tarafından askeri birliklerden yardım istenmesi halinde; muhtemel olaylar için istenen askeri kuvvet, valinin görüşü alınarak olaylara hızla el koymaya uygun yerde, cereyan eden olaylar için ise olay yerinde hazır bulundurulur. Olayların niteliğine göre istenen askeri kuvvetin çapı vali ile koordine edilerek, askeri birliğin komutanı tarafından belirlenir. Askeri kuvvetin müstakilen görevlendirilmesi durumunda; verilen görev askeri kuvvet tarafından kendi komutanının sorumluluğu altında ve onun emir ve talimatlarına göre Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununda belirtilen yetkiler ile kolluk kuvvetlerinin genel güvenliği sağlamada sahip olduğu yetkiler kullanılarak yerine getirilir.

Madde metni incelendiğinde dikkati çeken ilk özellik, valilere verilen yetkilerin hemen tamamının kamu düzeninin korunmasına yönelik olmasıdır. Elbette kamu düzeninin sağlanamadığı bir toplumda kişisel özgürlüklerden de bahsetmek mümkün değildir. Bu bakımdan, valilerin kamu düzenini sağlamaları kişisel özgürlüklerin de sağlanmasına zemin hazırlar. Ancak, burada ince bir ayrıntı vardır. Yukarıda da işaret edildiği gibi, yetkilerin kullanılmasında yalnızca kamu düzeninin korunması ölçü olarak alınınca, bu uygulamada kişisel özgürlüklerin örselenme ihtimali kuvvetlidir. İşte bu noktada “İdarenin Takdir Hakkı” kavramının tartışılması gerekir.

Bir ilin ya da bir ilçenin yönetimi karmaşık bir olgudur. Yönetimi düzenleyen yasal metinlerde toplumlarda ortaya çıkacak bütün durumların öngörülmesi elbette mümkün değildir. Kanunda valiler ve kaymakamların görevlerinin belirlenmesi ile ilgili olarak “ilin / ilçenin genel gidişini düzenleme” ifadesi bu imkânsızlığı kırmak içindir. Kanunda yer alan yetki ve sorumluluk ifadeleri, yönetimin ya da yöneticinin hareket alanının çerçevesini belirler. Bu çerçeve içinde kalmak kaydıyla karar alacak olan yönetici yasal yetkilerini kullanmak durumundadır. Yöneticinin vermesi gereken karar, karşılaştığı somut durum için, hem kamu düzenini hem de kişisel özgürlükleri zedelemeyen uygulanabilecek karardır. Bu karar verme noktasında yöneticinin takınacağı tavır da “İdarenin Takdir Hakkı’dır.

Bu ön açıklamalardan sonra maddede yer alan ana eksenlerin incelenmesine geçmekte yarar vardır.

Kanun İdarenin asli fonksiyonlarını sayarken ilk sıraya “Suçun işlenmesini önlemek” görevini koymuştur. Çünkü, suç bir kişiye karşı işlenmiş olsa da toplumsal güveni zedeler. Suçun işlenmesini önlemek kolluk kuvvetlerinin görevidir. Bu göreve Önleyici Kolluk Hizmeti denir. Suçun işlenmesini önlemek Kanunla Valiye verilmiş bir görev olduğuna göre, suçun işlenmesini önleyecek kolluk kuvvetlerinin de valinin emrinde olması gerekir. Kolluk kuvvetleri suç işlenmesini önlemek için kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirirken valinin emir ve direktiflerine de uymak zorundadırlar.

Madde metninde yer alan bu ifade aslında bundan sonraki bütün yetki ve görevleri kapsayacak niteliktedir. Kamu huzurunun ve kamu güvenliğinin sağlanması da, kişi dokunulmazlığının sağlanması da, tasarruf emniyetinin sağlanması da bu ifadenin içinde düşünülebilir. Çünkü, “suç” için yapılacak bir tehdit değerlendirmesinin içine bu kavramların hepsi girer.

5442 sayılı Kanunda yer alan İdarenin asli fonksiyonlarından İkincisi de “Kuntu huzurunu ve kamu güvenliğini sağlamak” olarak belirlenmiştir. Bu fonksiyonu yukarıdaki fonksiyondan ayrı düşünmemek gerekir. Çünkü suç her halükârda topluma karşı işlenmiş kabul edilir.

Kanunda yer alan üçüncü fonksiyon ise “Kişi dokunulmazlığını sağlamak” olarak belirtilmiştir. Bu görevin çerçevesi hem Anayasa’da hem de uluslararası sözleşmelerde çizilmiştir. Bu konu hem Anayasa’nın ilgili maddeleri hem de AİHS’ nin Temel Haklar ve Özgürlükler bölümü içinde incelenecektir. Ancak bir hususa önemle işaret etmekte yarar vardır. Kişinin dokunulmazlık alanlarına yasalarda tanımlanmış hallerde devlet müdahale edebilir.

Maddenin (D) fıkrası, gerek 1980 öncesinde gerekse daha yakın zamanlarda yaşanmış olaylar göz önüne alınarak düzenlenmiştir. Fıkra metninde yer alan hususlar il yönetiminin genel gidişinden çok istisnâ durumlar için yapılacak uygulamaları ilgilendirdiği için bu vadide yorum yapmaya gerek yoktur.

Maddenin aşağıya alınan fıkraları mahiyet itibariyle yukarıda yer alan fıkralardan farklı olduğu için öncelikle bu fıkraların yorumlanması yoluna gidilmiştir. Aşağıdaki fıkralar Yetki Genişliği ilkesinin gereklerinden olmakla, bu fıkralar diğerlerinden ayrılarak ele alınmıştır.

E) Devlete, özel idareye, belediye ve köylere ait olan veya bunlara bağlı bulunan veya bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve

müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen, işçi gibi personel bulunduran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayiş ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından valinin gözetim ve denetimi altındadırlar.

Buralarda bulunan ve çalışanların kimlik ve nitelikleri hakkında valiler bu yerlerden bilgi isteyebilirler. İstenilen bilgiler hemen verilir.

F) Valiler, halkın askerlik muameleleri hakkındaki müracaat ve şikâyetlerini kabul ederler. Askerlik şubelerine ve dairelerine yazarlar Cevabı kafi görmedikleri takdirde askerlik şubelerinin bağlı bulunduğu bölge, tümen veya korkomutanlıklarına ve Milli Savunma Bakanlığına müracaat ederler. Bu makamlar tarafından lazım gelen soruşturma yapılarak kanuni gereği ifa edilir ve sonucundan valilere bilgi verilir.

Yukarıdaki metinde de görüldüğü gibi, valiler illerde devletin düzeninin gerektirdiği bütün işlemleri gözetim altında tutmak, resmî ve özel alanlarda devletin yasalarla öngördüğü düzenlemelerin gereklerinin yerine getirilmesini sağlamakla yükümlüdürler. Her iki fıkra metni de valilerin bu sahadaki yetkilerinin açık ifadesidir. Ancak bu fıkralar AIHS hükümleriyle doğrudan bağlantılı görülmediği için ayrıntıya girilmemiştir.

Yukarıda açıklanmaya çalışılan 9. 10. ve 11. maddelerde yer alan yetkilere dikkat edildiğinde bu maddelerin “çerçeve hükümler” taşıdıkları kolayca anlaşılabilir. Bu hükümler valilerin yetki alanlarını belirlemektedir. Ama bu yetkilerin kullanılış şekli ve kullanma alanları diğer kanunlarda yer almaktadır. Bu durumu birkaç örnekle açıklamak gerekir.

İlk örnek 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkında Kanun uygulamasından gösterilebilir. Uygulamaya geçmeden önce T.C. Anayasasının konuyla ilgili hükmüne bakmakta yarar vardır. Anayasa’nın 34. maddesi hükmü şöyledir:

B. Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı

Madde 34 - (Değişik:3/10/2001-4709-13 md.)

Herkes, önceden izin almadan, silahsız ve saldırısız toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir.

Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkı ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlığın ve genel ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla ve kanunla sınırlanabilir.

Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının kullanılmasında uygulanacak şekil, şart ve usuller kanunda gösterilir.

Konu AİHS'nin 11. maddesinde de şu ifadelerle yer almaktadır.

Madde-11- Dernek kurma ve Toplantı Hürriyeti;

1) - Herkes, asayiş bozmayan toplantılar yapmak, dernek kurmak ve ayrıca çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendika kurmak ve sendikalara katılmak hakkına sahiptir.

2) - Bu hakların kullanılması, demokratik bir toplumda, zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak yasayla sınırlanabilir.

Her iki madde metninde de işaret edilen yasal düzenleme 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri yürüyüşleri Hakkında Kanunla yapılmıştır. Ancak bu Kanunda yer alan ayrıntılara girmeden, yukarıda yer alan 5442 sayılı Kanunun 9. maddesine bakılırsa, hem Anayasa'nın hem AİHS'nin 11. maddesinin bu maddeyle paralellliği kolayca görülebilir.

2911 sayılı Kanun'da toplantıların ve gösteri yürüyüşlerinin tabi olduğu usûller açıklanmıştır. Bu açıklamayla hem Anayasanın hem de AİHS'nin hükümlerinin gerekleri yerine getirilmiştir. Toplantı ve gösteri yürüyüşü hakkının gereği gibi kullanılabilmesi için valiler ve kaymakamlar gerekli tedbirleri güvenlik güçleri eliyle aldırırlar. Bütün bu işlemler Anayasa'yla teminat altına alınan bir hakkın kullanılmasını sağlamak için tamamlanınca mesele bitmez. Bir toplantı veya gösteri yürüyüşü esnasında, toplantı veya gösteri yürüyüşü dışında kalan insanların can ve mal güvenliklerinin sağlanması da gerekmektedir. Bu gerekliliğin çerçevesi de yukarıda yer alan madde metinlerinde belirtilmektedir. İşte, bir gösteri yürüyüşü ya da toplantıya katılanların suç işlemelerinin önlenmesi, kamu düzeni, kamu huzuru ve kamu güvenliğinin sağlanması için vali güvenlik güçlerini görevlendirmeye yetkilidir. Ancak burada, uzun zamandan beri tartışmalara konu olan bir noktaya iyi dikkat etmek gerekmektedir. Gösteri yürüyüşlerinde ve toplantılarda güvenlik kuvvetlerinin kanunsuz durumlara müdahalesinin kaynağı, bu kuvvetlerin vali tarafından bu ve benzeri durumları önlemekle görevlendirme emridir, ya da, başka bir deyimle "suçun işlenmesini önleme" emridir. Valinin görevlendirme yetkisinin referansı 5442 sayılı Kanunun 9. maddesidir. Güvenlik kuvvetlerinin gerekli durumlarda güç -ya da zor- kullanabilmeleri, valinin emrinin yerine getirilmesinin enstrüman-

larından biridir. Bu enstrümanın referansı da güvenlik kuvvetlerinin kendi özel kanunlarıdır. Durumu şöyle bir örnekle somut hale getirmek mümkündür: Evini babana ettirmek isteyen kişinin “badana ettirmeye karar vermesi” kendi takdirdir. Ev sahibi, bulduğu badanacıya badananın cinsini ve rengini bildirmesi dışında, badanacının işini yaparken pülverizatör veya fırça kullanması takdirini kapsamaz. Yapılacak badananın cinsine göre gerekli enstrümanları kullanmak badanacının meslekî takdirdir. Ne var ki bu takdir badanacının yapılacak badananın cinsini ve rengini takdir etmesine imkân vermez. Güvenlik kuvvetleri bu örnekteki badanacı durumundadırlar. Toplantının ya da gösteri yürüyüşünün yasal hakları ihlâl etmeden gerçekleştirilmesi için tedbir almaları ve bu tedbirleri alırken kullanacakları enstrümanlar “bir yetki” değil “görevin gerektirdiği” enstrümanlardır. Onların bir gösteri yürüyüşünde yasalara aykırı durumları ortadan kaldırmaları da 5442 sayılı Kanunun 9. maddesindeki “...Valinin, suçun işlenmesini önlemek için gerekli tedbirleri alması veya aldırması...” hükmü kapsamındadır. İşte bu sebeple 5442 sayılı Kanun bir “Çerçeve Kanun”dur.

Aynı düşünce yöntemiyle; 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Hakkında Kanun’da zaman zaman kişisel hak ve özgürlükleri sınırlayan kanunlarla valilere verilen yetkilerin referansı da yine 5442 sayılı Kanunun 9. maddesidir. Bu sebeple mülkî makamların çeşitli kanunlarda yer alan yetkilerinin incelenmesinde önce 5442 sayılı Kanunla çizilen çerçevenin hep göz önünde tutulması gerekir.

5442 sayılı Kanunun 12-26. maddeleri arasında yer alan hükümler prensip olarak rutin kamu hizmetlerinin yürütülmesinin yöntemlerini açıklamaktadır. Bu sebeple çalışma içine alınmasına gerek görülmemiştir.

İLÇE YÖNETİMİ VE KAYMAKAMIN YETKİLERİ

Daha önce de belirtildiği gibi, 5442 sayılı Kanun “Vali eksenli” olarak hazırlanmış, Kaymakamlara bu Kanunla veriler yetkiler valilerin yetkilerine paralel olarak düzenlenmiştir. 5442 sayılı Kanunun 31. maddesi bu durumu hükme bağlamıştır. Madde metnine geçmeden etimolojik bir değerlendirmeye işaret etmekte yarar var. Sözlük anlamı olarak “Kaymakam”, ilçede “Valilik Makamının yerine kaim olan” demektir. Kuruluş itibarıyla il bir bütündür. İl merkezi olan şehrin yasal tanımı “merkez ilçe”, ilçelerin bulunduğu şehir veya kasabaların yasal tanımı da “merkez bucak”tır. İl’in genel yönetimi Valinin yetkisinde olduğuna göre, ilçede görev yapan Kaymakamın da Vali adına görev yapması aklın gereğidir. İşte bu sebeple Kanun Koyucu İl Yönetiminde âhenk ve simetri sağlamak için Valinin yasal yetkilerine paralel olarak Kaymakama da

yetki vermektedir. Ne var ki bu simetride valilerin yetkileri ilin tamamını, kaymakamların yetkileri de bulundukları ilçeyi kapsayacak genişliktendir. Ayrıca, yukarıda yer alan 5442 sayılı Kanunun 23. maddesi hükmünde de görüldüğü gibi, bir konuda Valinin içtihadıyla Kaymakamın içtihadı farklı olursa, asıl olan Valinin kararıdır.

Madde 31 - A) Kaymakam, kanun, tüzük yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını, uygulanmasını sağlar ve bunların verdiği yetkileri kullanır ve ödevleri yerine getirir. Kaymakam, valinin talimat ve emirlerini yürütmekle ödevlidir.

B) Valiler, ilçeye ait bütün işleri doğrudan doğruya kaymakama yazanlar. Kaymakamlar da ilçenin işleri hakkında bağlı bulundukları valilerle muhabere bulunurlar. Ancak olağanüstü hallerde kaymakamlar İçişleri Bakanlığı ve diğer Bakanlıklarla muhabere edebilirler ve bu muhabereleden valiye bilgi verirler;

C) Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları ve bunlara dayanılarak valiler tarafından verilecek talimat ve emirler ilçe idare, şube b üşkunlarına kaymakamlar yolu ile tebliğ olunur;

Ç) Kaymakamlar, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen daire ve müesseseler dışında kalan bütün Devlet daire ve müessese ve işletmelerini ve özel iş yerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler ve teftiş ederler. Bu teftiş ve denetlemeyi bizzat veya idare şube başkanları veya validen talep edeceği Bakanlık veya tüzelkişiliği haiz genel müdürlük müfettişleri vasıtasıyla ortaokul veya bu dereceli öğretim müesseselerini de bizzat veya ilgili müfettişleri marifetiyle denetler;

D) Kaymakam, denetlemesi sırasında iş başında kalmalarında mahzur gördüğü ilçe idare şube başkanlarını valinin muvafakatiyle, diğer memur ve müstahdemleri re'sen sorumluluğu altında işten el çektirebilir.

E) Kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur;

F) Kaymakam, ilçede teşkilatı ve görevli memuru bulunmayan işlerin yürütülmesini, bu işlerin görülmesiyle yakın ilgisi bulunan herhangi bir idare veya daire başkanlığından isteyebilir. Bu suretle verilen işlerin yapılması mecburidir;

G) Kaymakam, ilçedeki idare, daire ve müesseselerde çalışan uzman veya fen kollarına dahil memur ve müstahdemlerden ilçenin genel ve mahalli

hizmetlerine ilişkin işlerin görülmesini asli vazifelerine halel getirmemek şartıyla valiliğe teklif suretiyle isteyebilir. Valilikten alınacak emir üzerine bu memurlar verilen işleri yapmakla ödevlidirler;

H) Kaymakam, ilçe memurlarının çalışmalarını ve teşkilatın işlemlerini gözetim ve denetimi altında bulundurur;

I) (Değişik: 12/5/1964 - 469/1 md.) Kaymakam, ilçenin idare şube başkanlarıyla ikinci derecedeki memurlarına, genel ve özel kolluk amir ve memurlarına Memurin Kanundaki usulüne göre savunmasını aldıktan sonra uyarma, kınama cezaları verir ve uygular. Daha ağır disiplin cezaları verilmesi için özel kanunu hükümlerine göre teklif ve talepte bulunabilir.

Kaymakamlarca re'sen verilen cezalar kesindir.

Bu cezalar tebliğ tarihinden itibaren sicile geçer.

Kaymakam, ilçe memurlarına takdirdnamede verebilir.(1)

J) Kaymakam, ilçe idare şube başkanlarına acele hallerde (8 güne kadar) ve tayini kendisine ait memurlara, Memurlar Kanunundaki yıllık izin, süresine mahsup edilmek üzere bir aya kadar izin verebilir. Tayinleri kaymakama ait olmyan memur ve müstahdemlere izin verilmezden önce kaymakamın mütalaası alınır;

K) Kaymakamlar, halkın askerlik muameleleri hakkındaki müracaat ve ş İlkay etlerini kabul ederler. Askerlik şubelerine ve dairelerine yazarlar. Cevabı kafi görmedikleri takdirde keyfiyeti valiye bildirirler;

L) Kaymakam, Cumhuriyet Bayramında ilçede yapılacak resmi törenlere başkanlık yapar ve tebrikleri kabul eder.

Madde 32 - A) Kaymakam, ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatının amiridir;

B) Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenliğini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder. Kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararları hükümlerinin yürütülmesi için emirler verir. Bu teşkilat amir ve memurları kaymakam tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle ödevlidir;

C) Kaymakam, memleketin sınır ve kıyı emniyetiyle ilgili bütün işleri yürürlükte bulunan hükümlere göre sağlar ve yürütür;

Ç) İlçe sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının tasarrufa mütaallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici

kolluk yetkisi kaymakamın ödev ve görevlerindendir. Bunları sağlamak için kaymakam gereken karar ve tedbirleri alır;

Bu hususta alınan ve ilan edilen karar ve tedbirlere uymayanlar hakkında 66 ncı madde hükmü uygulanır;

D) Kaymakam, valinin tasvibiyle ilçe genel ve özel kolluk kuvvetleri mensuplarının geçici veya sürekti olarak yerlerini değiştirebilir;

E) (Değişik: 19/2/1980 - 2261/3 md.) Kaymakam, ilçe çevresinde çıkabilecek olayların emrindeki kolluk kuvvetleriyle önlenmesine olanak bulunmayacağı kanısına varır veya ilçe içindeki kolluk kuvvetleriyle önlenemeyecek olağanüstü ve ani olaylar karşısında kalırsa hemen valiye bilgi vererek yardım ister ve en yakın askeri (Kara, Deniz ve Hava) komutanlara da haber verir

Yardıma gelen askeri kuvvet bu kanunun 11/D maddesi uyarınca kendisine verilecek görevi yerine getirir.

F) Devlete, Özel İdareye, belediye ve köylere ait olan ve bunlara bağlı bulunan yahut bunların gözetim ve denetimi altında iş gören daire ve müesseselerle diğer bütün gerçek ve tüzelkişiler tarafından işletilen mali, ticari, sınai ve iktisadi müesseseler, işletmeler, ambarlar, depolar ve sair uzman, fen adamı, teknisyen ve işçi gibi personel bulunduran ve barındıran yerler Devlet ve memleket emniyet ve asayişi ve iş hayatının düzenlenmesi bakımından kaymakamın gözetim ve denetimi altındadır.

Buralarda bulunan veya çalışanların kimlik ve nitelikleri hakkında kaymakamlar bu yerlerden bilgi isteyebilir, istenilen bilgiler hemen verilir.

Yukarıdaki açıklamalar 5442 sayılı Kanunun Kaymakamlara verdiği yetkiler için de geçerli olduğu için, Kanunun 31. ve 32. maddeleri hakkında yorum yapmaya gerek görülmemiştir. Ama bu maddelerde yer alan yetki tanımlarının yine “çerçeve hükümler” olduğunu işaret etmekte yarar vardır.

ANAYASAMIZDA YER ALAN TEMEL HAKLAR İLE KİŞİSEL HAK VE ÖZGÜRLÜKLER

Bütün demokratik ülkelerin anayasalarında devletin çatısı kurulurken, yönetilenlerin temel hak ve özgürlükleri de tanımlanır. Böylece hem kişilerin hak ve özgürlükleri güvence altına alınmış olur, hem de devletin kişisel hak ve özgürlüklere göstereceği saygının sınırları belirlenmiş olur. Yine hemen bütün anayasalarda ve uluslararası sözleşmelerde yer alan bu özgürlüklerin “...belli durumlarda ancak kanunla sınırlanacağı” hükmü yer alır. İşte yukarıda

açıklanmaya çalışılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Hakkında Kanun, 7269 sayılı Umumî Hayata Müessir Afetler Hakkında Kanun, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu ve diğer bazı kanunlar, Anayasada ve uluslararası sözleşmelerde yer alan bu hükmün gereği olarak çıkarılmışlardır. Zaman zaman 5442 sayılı Kanun metnine yapılan eklemelerden de görüleceği gibi, bu Kanunda yer alan bazı ifadeler Anayasaya uygun hale getirilmiştir. Bu bakımdan, incelemeye esas olarak alınan kanunların, Anayasa hükümlerine uygun olduğunu söylemek mümkündür.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyet Anayasasında yer alan Temel Haklar ile Kişisel Hak ve Özgürlükler AİHS'nin Kişisel Haklar ve özgürlükler bölümü incelendiğinde, bu iki metnin (çevirideki üslup farkı göz ardı edildiğinde) aynı hükümleri taşıdığını kabul etmek mümkündür. Zaten farklılık olsa da, Anayasanın 90. maddesi gereğince AİHS hükümlerinin asıl olacağı Anayasanın 90 /4 maddesinde ifade edilmektedir. Bu madde şöyledir:

Madde-90-

.....

Usulüne göre yürürlüğe konulmuş Milletlerarası andlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz.

Anayasanın bu açık hükmü ışığında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi metninin gözden geçirilmesinde yarar vardır. Ancak bu gözden geçirme sonunda, iç hukukumuzda mülki makamlara verilen yetkilerle AİHS'nin uyum içinde olup olmadığını anlamak mümkün olacaktır.

ÜÇÜNCÜ KISIM

04.2.1950 tarihinde Roma'da imzalanan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin metni, T.C. Anayasasında yer alan hükümlerle kıyaslamak bir inceleme yapabilmek için, aşağıya aynen alınmıştır.

İNSAN HAKLARININ VE TEMEL ÖZGÜRLÜKLERİNİN KORUNMASINA İLİŞKİN SÖZLEŞME

Aşağıda imzası bulunan Avrupa Konseyi üyesi hükümetler, Birleşmiş Milletler Genel Kurutu tarafından 10 Aralık 1948 de ilân edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirisini, bu bildirinin metninde açıklanan hakların her yerde ve etkin olarak tanınmasını ve uygulanmasını sağlamayı hedef aldığını, Avrupa Konseyi'nin amacının, üyeleri arasında daha sıkı bir birlik kurmak

olduğunu ve insan hakları ile temel özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesinin bu amaca ulaşma yollarından birini oluşturduğunu göz önüne alarak, Dünyada barış ve adaletin asıl temelini oluşturan ve sağlanıp korunabilmesi, her şeyden önce, bir yandan da insan hakları konusunda ortak bir anlayış ve ortaklığa saygı esasına bağlı olan bu temel özgürlüklere derin inançlarını bir daha tekrarlayarak, ayın inancı taşıyan ve siyasal gelenekler, idealler, özgürlüklere saygı ve Hukukun üstünlüğü konularında ortak bir mirası paylaşan Avrupa devletlerinin hükümetleri sıfatıyla, Evrensel Bildiri’de yer alan bazı hakların ortak güvenceye bağlanmasını sağlama yolunda ilk adımları atmayı kararlaştırarak, aşağıdaki hususlarda anlaşmışlardır.

Madde-1-

İnsan Haklarına saygı yükümlülüğü

Yüksek Sözleşmeciler Taraflar, kendi yetki alanları içinde bulunan herkese bu sözleşmenin birinci bölümünde açıklanan hak ve özgürlükleri tanırlar.

BÖLÜM -I-

Haklarlar ve Özgürlükler

Madde-2-

Yaşama Hakkı

1- Her kesin yaşama hakkı yasanın koruması altındadır. Yasanın ölüm cezasıyla cezalandırdığı bir suçtan dolayı hakkında mahkemece hükmedilen bu cezanın yerine getirilmesi dışında hiç kimse kasten öldürülemez.

2- Öl düme, aşağıdaki durumlardan birinde kuvvete başvurma kesin zorunluluk haline gelmesi sonucunda meydana gelmişse, bu maddenin ihlâli suretiyle yapılmış sayılmaz.

- a) - Bir kimsenin yasadışı şiddete karşı korunması için,
- b) - Usûlüne uygun olarak yakalamak için veya usûlüne uygun olarak tutuklu bulunan bir kişinin kaçmasını önlemek için,
- c) - Ayaklanma veya isyanın, yasaya uygun olarak bastırılması için.

Madde - 3-

İşkence Yasağı

Hiç kimse işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza ve işlemlere tabi tutulamaz.

Madde - 4-

Kölelik ve zorla çalıştırma yasağı

1)-Hiç kimse köle ve kul halinde tutulamaz.

2)- Hiç kimse zorla çalıştırılmaz ve zorunlu çalışmaya tabi tutulamaz.

Aşağıdaki haller bu maddede sözü geçen “zorla çalıştırma veya zorunlu çalışma”dan sayılmazlar.

a) - Bu Sözleşmenin 5. maddesinde öngörülen koşullar altında tutuklu bulunan kimseden tutukluluğu veya şartlı salıverilmesi süresince olağan olarak yapılması istenen çalışma,

b) - Askerî nitelikte bir hizmet veya inançları gereğince askerlik görevini yapmaktan kaçınan kimselerin durumunu meşru sayan ülkelerde bu inanca sahip kimselere zorunlu askerlik yerine gördürülecek başka bir hizmet,

c) - Toplumun hayat veya refahını tehdit eden kriz ve afet hallerinde istenecek her hizmet,

d) - Normal yurttaşlık yükümlülükleri kapsamına giren her türlü çalışma veya hizmet.

Madde -5-

Özgürlük ve güvenlik Hakkı

1- Herkesin kişi özgürlüğüne ve güvenliğine hakkı vardır. Aşağıda belirtilen haller ve yasada belirlenen yollar dışında hiç kimse özgürlüğünden yoksun bırakılamaz.

a) - Kişinin yetkili mahkeme tarafından mahkûm edilmesi üzerine usûlüne uygun olarak hapsedilmesi,

b) ~ Bir mahkeme tarafından yasaya uygun olarak verilen bir karara riayetsizlikten dolayı veya yasanın koyduğu bir yükümlülüğün yerine getirilmesini sağlamak için usûlüne uygun olarak yakalanması veya tutulu durumda bulundurulması,

c) - Bir suç işlediği hususunda geçerli şüphe bulunan veya suç işlemesine ya da suçu işledikten sonra kaçmasına engel olmak zorunluluğu inancını doğuran makul nedenlerin bulunması dolayısıyla, bir kimsenin yetkili merci önüne çıkarılmak üzere yakalanması ve tutulu durumda bulundurulması,

d) - Bir küçüğün gözetim altında eğitimi için usûlüne uygun olarak verilmiş bir karar gereği tutulu durumda bulundurulması veya kendisinin yetkili merci önüne çıkarılması için usûlüne uygun tutulu bulundurulması,

e) - Bulaşıcı hastalık yayabilecek bir kimsenin, bir akıl hastasının, bir alkoliğin, uyuşturucu madde bağımlısı bir kişinin veya bir serserinin usûlüne uygun olarak tutulu bulundurulması,

f) - Bir kişinin usûlüne aykırı bir surette ülkeye girmekten alıkonması veya kendisi hakkında sınır dışı etme ya da geri verme işleminin yürütülmekte olması nedeniyle usûlüne uygun olarak yakalanması veya tutulu durumda bulundurulması,

2) - Yakalanan her kişiye, yakalama nedenleri ve kendisine yöneltilen her türlü suçlama en kısa zamanda ve anladığı bir dille bildirilir.

3) - Bu maddenin 1/c fıkrasında öngörülen koşullar uyarınca yakalanan veya tutulu durumda bulunan herkes hemen bir yargıç veya adli görev yapmaya yasayla yetkili kılınmış diğer bir görevli önüne çıkarılır, kendisinin makul bir süre içinde yargılanmaya veya adli kovuşturma serbest bırakılmaya hakkı vardır. Salıverilme, ilgilinin duruşmada hazır bulunmasını sağlayacak bir teminata bağlanabilir.

4) - Yakalama veya tutuklu durumda bulundurulma nedeniyle özgürlüğünden yoksun kalan herkes, özgürlük kısıtlamasının yasaya uygunluğu hakkında kısa bir süre içinde karar vermesi ve yasaya aykırı görülmesi halinde kendisini serbest bırakması için bir mahkemeye başvurma hakkına sahiptir.

5) - Bu madde hükümlerine aykırı olarak yapılmış bir yakalama veya tutulu kalma işleminin mağduru olan herkesin tazminat istemeye hakkı vardır.

Madde- 4-

Adil yargılama hakkı.

1- Herkes, gerek medenî hak ve yükümlülükleriyle ilgili nizalar, gerek cezaî alanda kendisine yöneltilen suçlamalar konusunda karar verecek olan, yasayla kurulmuş bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından davasının makul bir süre içerisinde, hakkaniyete uygun ve açık olarak görülmesini istemek hakkına sahiptir. Hüküm açık oturumda verilir, ancak demokratik bir toplumda genel ahlâk, kamu düzeni ve ulusal güvenlik yararına küçüklerin korunması veya davaya taraf olanların özel hayatlarının gizliliği gerek-

tirdiğinde, veya davanın açık olurunda görülmesinin adaletin selametine zarar verebileceği bazı özel durumlarda, mahkemenin zorunlu göreceği ölçüde, duruşmalar dava süresince tamamen veya kısmen basına ve dinleyicilere kapalı olarak sürdürülebilir.

2- Bir suç ile itham edilen herkes, suçluluğu yasal olarak sabit oluncaya kadar suçsuz sayılır.

3- Her sanık en azından aşağıdaki haklara sahiptir.

a) - Kendisine yöneltilen suçlamanın niteliği ve nedeninden en kısa zamanda, anladığı bir dille ve ayrıntılı olarak haberdar edilmek,

b) - Savunmasını hazırlamak için gerekli zamana ve kolaylıklara sahip olmak,

c) - Kendi kendini savunmak veya kendi seçeceği bir savunmacının yardımından yararlanmak veya eğer savunmacı tutmak için malî olanaktan yoksun bulunuyor ve adaletin selameti gerektiriyorsa, mahkemece görevlendirilecek bir avukatın para ödemeksizin yardımından yararlanabilmek,

d) - İddia tanıklarını sorguya çekmek veya çekertmek, savunma tanıklarının da iddia tanıklarıyla aynı koşullar altında çağırılmasının ve dinlenmesinin sağlanmasını istemek,

e) - Duruşmada kullanılan dili anlama dışı veya konuşma dışı takdirde bir tercümanın yardımından para ödemeksizin yararlanmak.¹¹

Madde- 7-

Cezaların yasallığı

1- Hiç kimse, işlendiği zaman ulusal ve uluslararası hukuka göre suç sayılmayan bir fiil veya ihmalden dolayı mahkûm edilemez. Yine hiç kimseye, suçun işlendiği sırada uygulanabilecek olan cezadan daha ağır bir ceza verilemez.

2- Bu madde, işlendiği zaman uygar uluslar tarafından tanınan genel hukuk ilkelerine göre suç sayılan bir fiil veya ihmal ile suçlanan bir kimsenin yargılanmasına ve cezalandırılmasına engel değildir.

11 (e) bendinin çevirisi olduğu gibi alınmıştır. İfade bozukluğu çevirinin iyi yapılamamasından kaynaklanmaktadır. Ancak, cümlede ifade edilen amaç anlaşılabilir görüldüğü için düzeltilmemiştir.

Madde- 8-

Özel hayatın ve aile hayatının korunması

1) - Herkes özel ve aile hayatına, konutuna ve haberleşmesine saygı gösterilmesi hakkına sahiptir.

2) - Bu hakkın kullanılmasına bir kamu otoritesinin müdahalesi, ancak ulusal güvenlik, kamu emniyeti, ülkenin ekonomik refahı, dirlik ve düzenin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için, demokratik bir toplumda, zorunlu olan ölçüde ve yasayla öngörülmüş olmak koşuluyla söz konusu olabilir.

Madde- 9-

Düşünce, vicdan ve din özgürlüğü

1) - Herkes düşünce, vicdan ve din özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, din veya inanç değiştirme özgürlüğü ile tek başına veya topluca açıkça veya özel tarzda ibadet, öğretim, uygulama ve ayin yapmak suretiyle dinin veya inancını açıklama özgürlüğünü de içerir.

2) - Din veya inancını açıklama özgürlüğü, ancak kamu güvenliğinin, kamu düzeninin, genel sağlığın ve ahlâkın, ya da başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için demokratik bir toplumda zorunlu tedbirlerle ve yasayla sınırlanabilir.

Madde- 10-

İfade özgürlüğü

1) - Herkes görüşlerini açıklama ve anlatım özgürlüğüne sahiptir. Bu hak, kanaat özgürlüğü ile kamu otoritelerinin müdahalesi ve ülke sınırları söz konusu olmaksızın haber veya fikir almak ve vermek özgürlüğünü de içerir. Bu madde, devletlerin radyo, televizyon ve sinema işletmelerini bir izin rejimine bağlı tutmalarına engel değildir.

2) - Kullanılması görev ve sorumluluk yükleyen bu özgürlükler, demokratik bir toplumda, zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, toprak bütünlüğünün ve kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlâkın, başkalarının şöhret ve haklarının korunması, veya yargı gücünün otorite ve tarafsızlığının sağlanması için yasayla öngörülen bazı biçim koşullarına, sınırlamalara ve yaptırımlara bağlanabilir.

Madde-11-

Dernek kurma ve toplantı özgürlüğü

1) - Herkes asayışı bozmayan toplantılar yapmak, dernek kurmak, ayrıca çıkarlarını korumak için başkalarıyla birlikte sendikalar kurmak ve sendikalara katılmak haklarına sahiptir.

2) - Bu hakların kullanılması, demokratik bir toplumda, zorunlu tedbirler niteliğinde olarak, ulusal güvenliğin, kamu emniyetinin korunması, kamu düzeninin sağlanması ve suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlarıyla ve ancak yasayla sınırlanabilir. Bu madde, bu hakların kullanılmasında silahlı kuvvetler, kolluk mensupları veya devletin idare mekanizmasında görevli planlar hakkında meşru sınırlamalar konmasına engel değildir.

Madde- 12-

Evlenme hakkı

Evlenme çağına gelen erkek ve kadın, bu hakkın kullanılmasını düzenleyen ulusal yasalar uyarına evlenmek ve aile kurmak hakkına sahiptir.

Madde- 13-

Etkili başvurma hakkı.

Bu Sözleşmede tanınmış olan hak ve özgürlükleri ihlâl edilen herkes, ihlâl fiili resmî görev yapan kimseler tarafından bu sıfatlarına dayanılarak yapılmış da olsa, ulusal bir makama etkili bir başvuru yapabilme hakkına sahiptir.

Madde- 14 -

Ayrımcılık yasağı

Bu Sözleşmede tanınan hak ve özgürlüklerden yararlanma; cins, ırk, renk, dil, din, siyasal veya diğer kanaatler, ulusal veya sosyal köken, ulusal bir azınlığa mensupluk, servet, doğum veya herhangi başka bir durum bakımından hiçbir ayırım yapılmadan sağlanır.

Madde-15 -

Olağanüstü hallerde askıya alınma

1)- Savaş veya ulusun varlığını tehdit eden başka bir genel tehlike halinde her Yüksek Sözleşmeci taraf, ancak durumun gerektirdiği ölçüde ve

uluslararası hukuktan doğan başka yükümlülüklerle ters düşmemek koşuluyla bu Sözleşmede öngörülen yükümlülüklerle aykırı tedbirler alabilir.

2) - Yukarıdaki hüküm, meşru savaş fiilleri sonucunda meydana gelen ölüm hali dışında, 2. madde ile 3. ve 4. maddeler (fıkra 1.) ve 7. maddeyi hiçbir surette ihlâl mezun kalmaz.

3) - Bu maddeye göre aykırı tedbirler alma hakkını kullanan her Yüksek Sözleşmeci Taraf, alınan tedbirler ve bunları gerektiren nedenler hakkında Avrupa Konseyi Genel Sekreterine tam bilgi verir. Bu Yüksek Sözleşmeci Taraf, sözü geçen tedbirlerin yürürlükten kalktığı tarihi de Avrupa Konseyi Genel Sekreterine bildirir.

Madde-16-

Yabancıların siyasal etkinliklerinin kısıtlanması

10, 11 ve 14. maddelerin hiçbir hükmü, Yüksek Sözleşmeci Tarafların Yabancıların siyasal etkinliklerini sınırlandırmalarına engel teşkil etmez.

Madde- 17-

Hakların kötüye kullanımının yasaklanması

Bu Sözleşme hükümlerinden hiçbirisi; bir devlete, topluluğa veya kişiye, Sözleşmede tanınan hak ve özgürlüklerin yok edilmesine veya burada öngörüldüğünden daha geniş ölçüde sınırlamalara uğratılmasına yönelik bir etkinliğe girişme ya da eylemde bulunma hakkını sağlar biçimde yorumlanamaz.

Madde- 18-

Hakların kısıtlanmasının sınırları

Bu Sözleşmenin hükümleri gereğince, sözü edilen hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamalar ancak öngörülen amaçlar için uygulanabilir.

SONUÇ

Metnin incelenmesinde de görüldüğü gibi, Mülkî makamlara yasalarla verilen hükümlerin hiçbirisi AİHS metnine aykırı değildir. Sözleşmenin uluslararası bir metin olarak bazı farklı terimlerle yazılmış olması bu tespiti değiştirmemektedir. Zaten gerek TC Anayasasında gerek AİHS’de yer alan hükümler Magna Charta belgesinden bu yana, yönetilenlerin yönetenlerden büyük mücadelelerle kazandıkları hakların toplu ifadesinden başka bir şey değildir.

Ancak, yukarıda da işaret edildiği gibi, bütün mesele iç hukukumuzdaki bu hükümleri uygulayacak mülkî amirlerin seçiminde ve yetiştirilmesinde İçişleri Bakanlığı'nın daha yoğun ve özel bir program uygulayabilmesindedir. Bu göreve getirilecek personelin liderlik vasfı taşıyor olmasına, görev yaptıkları pozisyonların siyasal tehditlerden arındırılmış olmasına özen göstermek gerekmektedir. Çünkü yasaların uluslararası normlara göre hazırlanması kadar, o yasaları uygulayacak görevlilerin uluslararası normları uygulayacak donanımına sahip olmaları da önemlidir.

AB MEVZUATINDA YERELLİK (SUBSIDIARITY) İLKESİ

Ahmet APAN
Mülkiye Başmüfettişi

Yerellik (subsidiarity) kavramı siyaset sözlüğünde 20. yüzyılda yer bulmasına karşın, fikir bazında Avrupa'daki siyasal düşünce hareketleri kadar eski bir entelektüel geçmişe sahiptir.¹ Montesquieu, Locke, Tocqueville, Proudhon gibi Avrupayı etkileyen siyasal aktörler ve düşünürlerin fikirlerinde yerellik ilkesinin izlerini görmek mümkündür. Hatta, Aristo'nun minimalist devlet fikri ile bu ilkenin öncüsü olduğunu söyleyenler bile vardır. ² Yerellik ilkesi bireyi öne çıkaran fikri gelişmenin bir ürünü olmuştur. Hristiyan sosyal öğretisinden gelen ve 20. yüzyıl boyunca Katolik sosyal öğretisi bağlamında gelişen yerellik ilkesi ile birleşmenin ve bütünleşmenin Avrupa'nın temel taşları olan yerel birimleri ihmal etmek gibi bir sonuç doğurması önlenmek istenmiştir.³

Bu ilke, "bir hizmetin prensip itibarıyla vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini, sadece ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilmeyen hizmetlerin bir üst idari birim tarafından üstlenilmesini gerektirir".⁴

AB açısından yerellik ilkesi Birlik yetkilerinin kullanımını düzenlemeye yöneliktir. Ortak yetki kullanımının söz konusu olabileceği sahalarda AB'nin yetkiyi kendisinin mi kullanacağını yoksa, üye ülkelere mi bırakacağını belirlemektedir. Bu ilkeye uyulup uyulmadığı siyasal veya yasal olmak üzere iki yolla izlenmekte ve denetlenmektedir.⁵

1 <http://www.asil.org/ajil/caro7.za.pdf>, 21.05.2005.

2 <http://www.nuigalway.ie/law/GSLR/2003/Subsidiarity.pdf>, 20.12.2005.

3 Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Avrupa ve Türkiye Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Uluslararası Konferansı, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenaur Vakfı. Ankara 1995.

4 Kadir Koçdemir, "Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) ilkesi ve Sosyal Hizmetler", Türk İdare Dergisi, Mart 2002, Sayı 434, Ankara, s. 2.

5 <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/a27000.htm>, 26.05.2005.

Yerellik ve oransallık gibi 2 önemli ilke AB mevzuatında ilk defa Maastricht Anlaşması ile öne çıkmıştır. Böylece, kamu hizmetlerinin daha etkin ve halka yakın, dolayısıyla demokratik olarak yerel düzeyde yerine getirilmesi sağlanmıştır.⁶

AB içerisinde yerellik ilkesine o kadar değer verilmiştir ki, bazılarınca bu ilkenin “Maastricht’i kurtardığı” bile iddia edilmiştir⁷ Kurtarmak, her ne kadar Maastrich Anlaşması Taslağına yol açan etkenleri saydığı sayısının kapağında European Independent gazetesi bu şekilde kullansa da, çok iddialı bir ifadedir. Yerellik ilkesi Maastricht Anlaşması için özel bir kavram değildir. Buna karşın, ünlü 5. maddesi (eski 3/b) ve daha sonra Amsterdam Anlaşmasına Protokollerle yapılan takviyelerdeki ekler, dönüm noktası olmasa bile, Avrupa entegrasyon sürecinin en azından kaynaştırıcı yönü olarak önemlidir. Yerellik ilkesi, üye ülkelerin hükümranlığı ile ilgili iddiaları ortaya çıkaran siyasal zorlukların başladığı “Avrupa Anayasasının gelişme safhalarına işaret etmektedir. Bu nokta, AB Anayasası oluşturulurken “çetin bir ceviz” olarak görülmektedir. AB üyesi Fransa ve İngiltere gibi ülkelerde ulus devletin egemenliği ilkesi büyük taraftar toplamaktadır. Bu ülkelerde Ulus Devletin yerellik ilkesinin önünde gelmesi yönünde güçlü siyasal eğilimler vardır. Fransa halkının AB Anayasası konusunda yapılan referandumda %55 “Hayır” oyu vermesinde bu güçlü siyasal düşüncelerin büyük etkisi olmuştur. AB, yerellik ilkesini öne çıkararak ulus devletin geleceğine yönelik endişeleri azaltmayı ummaktadır.

Bu çalışmanın amacı AB Anlaşması ve Amsterdam Anlaşmasında varolan haliyle yerellik ilkesini incelemektir. Bu konuda özellikle yerellik ilkesinin AB’nin ulus üstü olma eğilimini engellemekte siyasal bir araç olarak kullanılırken, aynı zamanda Avrupa Adalet Divanı (AAD)’nda Birlik mevzuatının mahkemeye götürülebilir bir ilkesi olması bakımından da ilginizi çekmektedir. Bu çalışma hizmette yerellik ilkesinin dava açılabilir bir ilke olup olmadığını da tartışacaktır.

Yerellik konusunda kafa karıştıran sorun mahkemelerde dava konusu edilebilirliğinden çok, mahkemelerin Birlik kanunlarını genişletip güçlendirmelerinin mümkün olup olmadığında düğümlenmektedir. Yerellik ilkesinin kendisi Anlaşma hazırlanırken devam edegelen bir siyasal süreç sonucunda ortaya çıktığı için, AAD’nın yasal sürecin devamı sırasında ilkenin gözden geçirilmesini

6 Muhammed Kösecik, Yerel ve Kentsel Politikalar, Çizgi Kitapevi Yayın No: 80, Konya 2003. s. 156.

7 Harold G. Jeffcoat, <http://www.txweslevan.edu/president/subsidiarity.htm>, 10.10.2005.

veya anayasanın yorumunu yasaklayıp yasaklamayacağı konusundaki belirsizlik sürmektedir.

Öte yandan, AAD, AB mevzuatının yorumunda ve kararlarında, yapılan eleştirilerin tersine, hizmette yerellik ilkesinin uygulanmasında kısıtlamalar koymuştur. Bu nedenle, araştırmamıza hizmette yerellik ilkesinin her iki Anlaşmaya da nasıl girdiğine ilişkin kısa bir geçmişle başlayacağız. Bunu kavram hakkında önde gelen yabancı akademik çevrelerin görüşleri, kavramın sorgulanabilirliği ve mahkemeye götürülebilirliği hakkında bazı düşünceler ve mevzuatın son durumunun gözden geçirilmesi, Türkiye açısından yerellik ilkesinin önemi ve kendi görüşlerimiz izleyecektir.

Yerellik İlkesinin Topluluk Mevzuatında İlk Ortaya Çıkışı

Yerellik ilkesi, her ne kadar Maastricht Anlaşması ile özellikle vurgulanmış olsa bile, ilk defa bu Anlaşma ile resmîyet kazanmamıştır. İlke, daha önce imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Anlaşmasında da yer almaktaydı. Bu kurucu Anlaşmada ve daha sonra yürürlüğe giren Avrupa Atom Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) Anlaşmalarında da yetkilerin ulus üstü örgüt ile üye devletler arasında paylaşılması söz konusu idi.⁸

Kasım 1991 'de Maastricht'te geliştirilen Avrupa Topluluğu (AT) Siyasal Birlik Taslağı aşağıdaki metni önermiştir:

“Topluluk bu Anlaşma ve içindeki amaçlar uyarınca kendisine tevdi edilen yetki sınırları içerisinde hareket edecektir. Kendi yetki sahasına girmeyen konularda Topluluk sadece hizmette yerellik ilkesine uygun hareket edecek, yalnızca önerilen eylemlerin büyüklüğü veya etkilerine göre bu amaçların Topluluk tarafından tek başına hareket eden ülkelere göre daha iyi gerçekleştirebileceği durumlarda karışacaktır.

Topluluk eylemleri Anlaşma amaçlarını yerine getirmek için gerekli olandan öteye gitmeyecektir.”

Bu genel dil bazı değişikliklerle AB Anlaşması ve Anlaşmaya yapılan (Avrupa Topluluğunu kurucu) eklemeler ve düzeltmelerle de korunmuştur. Avrupa Parlamentosu, AB Konseyi ve Avrupa Komisyonu arasında 25 Ekim 1993'te yapılan Kurumlararası Anlaşma, Yerellik İlkesinin Uygulanması

8 Ayşegül Mengi, Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler, İmaj Yayıncılık, Ankara 1998, s. 25.

Hakkında Protokol⁹ ve 1997 tarihli Amsterdam Anlaşmasına yapılan ek içinde de hizmette yerellik ilkesinin uygulanmasına dair ayrıntılı prosedürler yer almıştır.

Anlaşmayı imzalayan taraflarca kullanılan güçlü ve titiz dil görüşme masasında çatışan çıkarları uzlaştırma gereği içinde çok az bir şüpheyi yer bırakmıştır. Protokol taslağını hazırlayanlar, su götürmez biçimde, ilkenin “tüm kurumlarca kesin bir şekilde gözlenmesi ve sürekli uygulanması” konusundaki kararlılıklarını vurgulamışlardır. Birmingham'da 16 Ekim 1992'de yapılan Avrupa Konseyi Toplantısında ulaşılan sonuçlar yanında 11-12 Aralık 1992'de Edinburgh müzakerelerindeki genel yaklaşımı takiben Anlaşmayı imzalayan devletler her kurumun yerellik ve oransallık ilkelerine uymasını istemişlerdir. Bu yaklaşıma göre, AT'nun bir görev alanında yetkili olabilmesi için;

a) Gereklilik (Hedefler üye devletler düzeyinde yeterince gerçekleştirilemiyorsa);

b) Etkinlik (Hedefler Topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirilecekse), ölçütlerinin bulunması gerekmektedir.

Yerellik ilkesinin uygulanması sırasında tüm eylemler mevzuata ve topluluk kurumları arasındaki dengeye uygun olmak zorundadır. Ancak, yerellik ilkesi AT'na Anlaşma ile verilen yetkileri sorgulamamaktadır, ama özellikle Topluluğun özel ve geçerli bir yetkisinin olmadığı sahalar için kullanılmaktadır. Yetkinin Topluluk seviyesinde kullanılmasına bir rehber olarak anlaşıldığında yerellik ilkesi, uygulamada **dinamik**, olayların Topluluk eylemlerinin gerektirdiği hallerde **genişletilebilir** ve yine mahkemelerde dava konusu edilemediği hallerde sürdürülmez derecede **kısıtlayıcı** olarak görülmektedir.

Protokol, Edinburg'taki AB Konseyi Toplantısında kabul edilen rehber ilkeleri bir sisteme bağlamakta ve onlara yasal bir güç kazandırmaktadır. Bu yasal güçler üye ülkelerdeki yerellik ilkesi ile bağlantılı bir takım durumlara resmiyet kazandırmaktadır. Bu durumlar;

- Yerellik dinamik bir kavramdır ve karar verme makamları şartlara göre değişebilmelidir.

9 Protokolde ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. (<http://europa.eu.int/scadplus-leg/en/lvb/a270Q0.him>). 27.05.2005.

- Tüm yasa tasarılarına, tasarının yerellik ilkesinin uygulanmasına etkisini ortaya koyacak etki değerlendirme raporları eklenmelidir.

- Amacın uygun biçimde yerine getirilmesi ile tutarlı olacak biçimde AB eylemi çok kısıtlayıcı olmamalıdır (yönetmelikler yerine direktifler tercih edilmelidir).

- AAD yorumunda olduğu gibi, yerellik Anlaşma ile AB'ye verilen yetkilere zarar vermemelidir.

Topluluk düzenlemeleri ilke olarak ulusal karar alma sürecine mümkün olduğunca fazla yer bırakmak istemektedir. Topluluk Kanunu bağlamında Toplulukça gerçekleştirilen eylemler, iyi düşünülmüş ulusal düzenlemeleri ve üye ülkelerin yasal sistemlerinin işleyiş ve örgütlenmesini dikkate almak zorundadır. Üye ülkeler, sırayla, Anlaşma gereğince mükellefiyetlerin yerine getirilmesini sağlayan ve Anlaşma amaçlarına erişmeyi tehlikeye atan eylemlerden kaçınmayı öngören 10. maddenin (eski 5. madde) uygulanmasını sıkı bir şekilde izlemişlerdir.

Anlaşmanın 5. maddesi ve Protokol, Topluluk ve üye ülkeler arasındaki dikey ilişkiyi tanımlamaya çalışmıştır. Burada Topluluk yetkileri korunurken üye ülkelerin hükümlerlikleri da garanti altına alınmaya çalışılmıştır. Bu ilkenin uygulanmasından Avrupa Komisyonu, AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosuna karşı sorumlu olacak ve Anlaşmanın yerellik ilkesinin uygulaması (5. madde-eski 3/b. madde) ile ilgili olarak Konseye yıllık rapor sunacaktır.

Aslında Yerellik İlkesi 3 önemli nedenden dolayı AB'nin gündemine yerleşmiştir:

a) Birliğin ortak Pazar programını uygulamaya başlaması ile birlikte tüm politika alanlarına yayılan bir politika düzenleme gereksinimi ortaya çıkmıştır. Brüksel'deki merkez bürokrasisinin tüm düzenlemeleri yapması imkansızdır.

b) Yerellik İlkesi bir anlamda küresel eğilimlere karşı bir tepki olarak kabul görmektedir.

c) Ortak Pazar programı nedeniyle Birlik birinci karar düzeyi olmuştur. O halde, diğer yönetim düzeyleri ile yeni bir işbirliği ve görev paylaşımının yapılması ve bunun bazı kurallara bağlanması gerekmektedir.¹⁰

10 Ayşegül Mengi. a.g.e., s. 25.

Akademik Çevrelere Göre Yerellik

Türkçe'ye "hizmetlerde halka yakınlık" olarak da çevrildiği görülen subsidiarity, devlet örgütlenmesinin aşağıdan yukarıya kurulmasını öngörmektedir. Yerellik, yerelleşmenin tersine, yukarıdan aşağıya bir yetki devri sürecini değil; yetkileri önce en alt kademeye bırakma, bu kademenin taşıyamadığını bir üste çekme biçiminde bir yapılanma süreci olarak resmedilmektedir.¹¹ Bu anlamda ülkemizde yerellik ilkesinin her şeyin yerel yönetimlere bırakılması olarak algılanmanın pek doğru olmadığına dikkat çekmek gerekir. Yerellik ilkesinde hedef hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından verilmesidir. Bu birimin yerel yönetim birimi ya da merkezi yönetime bağlı bir birim olup olmadığı ilkenin uygulanması açısından çok da önemli değildir. Bu hususta göz önüne alınan kriterler "Görevin kapsam ve niteliği, yetkinlik ve ekonomik gerekler" olmak üzere 3 tanedir.

Yerellik ilkesi, yukarıda da vurguladığımız gibi, biçim ve içerik olarak her biri Avrupa entegrasyon süreci boyunca ortaya çıkan anlaşmazlıkları ve tartışmaları azaltan yönde çeşitli tekrarlarla Tek Avrupa Senedinden beri evrim içinde olmuştur. Bu anlamda akademik çevrelerin de ilgisini çekmiştir. İlkenin uygulanabilirliği ve aracılığı hakkında temel eleştirel düşünce Mahkemelerde ilkenin uygulanmasına yönelik, olası davalarla ilgili olmuştur. İkinci olarak, AB'nin siyasal gelişimindeki rolü endişe uyandırmıştır. Akademisyenler yerellik ve oransallık ilkelerinin Anlaşma hazırlanırken gerekli bir süreç olduğunda hemfikirler. Buna karşın, AAD'nın bu ilkeyi Topluluk kurumları, üye ülkeler ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri biçimlendirmede nasıl kullanacağına dair bir uzlaşma oluşmamıştır. Bu nedenle ilkenin kullanımı konusunda Avrupa akademik çevrelerindeki belirsizlik açıkça görülmektedir.

Genel olarak yerellik konusundaki görüşler, kavramı AB ve Amsterdam Anlaşmalarının arkasındaki siyasal dinamik olarak görmeyi istemektedir. AB Anlaşması, Kasım 1993'te Amsterdam'da kararlaştırılmasından 2 yıl sonra yürürlüğe girmiştir. Bu Anlaşma AT'yı AB'ye dönüştürmüştü ve önemli şekilde iç pazar, dengeli ekonomik ve sosyal kalkınma, sürdürülebilir kalkınma, özel girişimin enflasyon doğurmayan biçimleri konularında Topluluk yetkilerini genişletmiştir. Ekonomik performans yalnızca artan iç verimlilik anlamında değil aynı zamanda, işsizliğin azaltılması, yaşam standardının artırılması ve üye ülkeler arasında ekonomik ve sosyal uyumu teşvik anlamında da ölçülmeye

11 Birgül Ayman Güler, (http://www.zmo.org.tr/odamiz/devlette_reform.php), 22.05.2005.

başlamıştır. AB genişlemesi gündemin bir parçası olarak kalsa da arkasındaki esas konu AB kurumlarının iyi işlemesi ve AB vatandaşlarının refahıdır.

AB yetki sahasının genişlemesinin önemine karşın, Anlaşmanın imzalanmasını “AB’nin genişlemesinin yarattığı işlevsel ve coğrafik sorunların çözümünü hedefliyor göstermek” biraz abartılı olacaktır. Bu arada, “federal” kelimesi Anlaşmanın taslak belgelerinde yer almasına karşın, “Birlik” kelimesi daha çok yakınlık ifade ettiği için ve AET Anlaşmasının “Giriş” bölümünde de kullanılmasının etkisiyle sonradan çıkarılmış ve Birlik kelimesi tercih edilmiştir.

Federal devlet yapılanmasına benzer bir yapının önüne geçme çabaları, AB kurumlarının kararlarının yerellik ilkesi gereğince vatandaşa en yakın birimlerce verilmesi zorunluluğunu getirmiştir. Buna göre, yerellik ilkesi AB kurumlarının kararlarını vatandaşa en yakın biçimde almasını sağlamaktadır. Yerelleşme konusunun AB Anlaşmasındaki yeri ve önemi ile ilgili olarak bazı akademisyenlerce “Yerellik, Federalizme benzer biçimde uluslar üstü işbirliği ve yeterli yerel kontrolü bir arada tutma arzusunu bir arada barındırmaktadır” yorumları yapılmaktadır. Yine kimilerine göre yerelleşme Birlik içinde güç dağılımını sağlamanın bir aracıdır. Bazıları içinse yerelleşme, federal yapılanmaya benzer şekilde eli kolu uzun bir yapılanma değil, güçlerin sınırlı biçimde dağılımını sağlayan yapılanmadır.

Özetle, yerelleşme ilkesi AB Anayasasını yapma sürecinde bazı işlemlere sahiptir. Bunlardan ilki ve en önemlisi, AB Kurumlarının yetkilerini sınırlandırma işlevidir. İkincisi, yetkinin üye ülkeler ve Birlik kurumları içerisinde dağılımını sağlamaktır. Bununla beraber, AAD tarafından etkili biçimde kullanılmaya müsait bir araçtır. Yeter ki, AAD bu yetkinin kullanımını açık kurallara bağlasın!

Dava Konusu Edilebilirlik

AB ve Amsterdam Anlaşmalarında federal devlet için ABD Anayasasındakine benzer bir “Üstünlük (supremacy) Hükmü” bulunmasa da, AAD bazı olaylarda AB mevzuatının önceliğini karara bağlamıştır. Bilindiği gibi, bir konunun AAD önüne gelebilmesi için 3 şart vardır:

- Öncelikle AAD’nın konu ile ilgili yargılama yetkisinin olması,
- Konunun AAD önüne gelebilmesi için bir hukuk yolunun olması,
- Son olarak ta, AAD’nın konunun özü ile ilgili karar alma yetkisinin olması gereklidir.

5. madde ile yapılan düzenleme sonucunda yerellik ilkesinin dava konusu edilip edilemeyeceği tartışmaları başlamıştır. Kimileri Protokol’ün son paragrafındaki “yerellik ilkesine uyulup uyulmadığının Anlaşmada belirlenen kurallara uygun olarak incelenmesi” ibaresinin dava konusu edilebilirliğini kaldırdığını söylemektedir. Ancak, AAD “Mevduat Garantisi Direktifi Davası”¹² ‘nda yerellik ilkesini dikkate almış fakat ilkeden söz etmemiştir.

Yerellik ilkesi, yetkinin ademi merkezileştirilmesinin bir aracı olarak yorumlanabilir. AB Direktifleri benzer bir yolla ademi merkezileşmenin bir aracı olarak kullanılabilir. 249. madde (eski 189. madde) direktiflerin işlevlerini tanımlamamıştır. AB Konseyi ve Komisyonu, AB kuralları içindeki ayrı ayrı rollerini yerine getirsin diye direktifler çıkarabilmektedir.

Direktifler özellikle ulusal mevzuatın karmaşık olduğu ve Birlik eylemlerine uymanın güç olduğu sahalarda yararlı bir araçtır. Mevzuat uyumlaştırmasının bir aracı olarak direktifler uygulamanın şekil ve yöntemlerinin nasıl olacağı hususunu üye ülkelere bırakmaktadır. Bu nedenle, Tek Avrupa Senedine AET Anlaşmasının 100/a. maddesi ile yapılan ek ile “üye ülkelerin direktifleri, yönetmeliklerin üzerinde ve mevzuat uyumlaştırmasının bir aracı olarak görme tercihlerini ifade etmeleri” şartırtıcı değildir.

Daha önce de ifade edildiği gibi, yerellik ilkesi üye ülkelerin nüfuz sahasına AB kurumlarının karışmasını engelleme aracı olarak işlev görmektedir. 308. (eski 235.) ve 10. (eski 5.) maddelerin AB yetki sahasını genişlettiği tartışmaları vardır. AB Anlaşmasının getirdiği yükümlülükler ulusal yasalara zıt olabileceği gibi AB kurumlarının eylemleri sonucu ortaya çıkan mükellefiyetler de yine 5. (eski 3/b.) maddenin hükümlerini genişletebilecektir. Yine, AAD 10. (eski 5.) maddenin uygulanması ile ilgili davalarda yerellik, oransallık ve AB mevzuatının üstünlüğü ilkelerinin uygulanmasını dikkate almaktadır.

10. (eski 5.) maddenin tersine 308. (eski 235.) madde ortak pazar konusu ile ilgili Birlik işlerinde konunun karmaşık ve çeşitliliğini kabul etmektedir. Bu nedenle AB’ye, AB Anlaşması ile özel olarak verilememiş sahalarda da müdahale hakkı vermektedir. Bu yetki özellikle ortak pazar hareketleriyle ilgili, topluluk amaçları tehlikeye düştüğünde veya aynı hususta AB hedeflerini daha ileri noktalara taşımakta yararlı olmaktadır. Bu tür bir müdahale Komisyonun önerisi üzerine ve sonrasında AB Parlamentosunun görüşü alındıktan sonra AB Konseyi tarafından ittifakla alınacak bir kararla yaptırımında bulunulması

12 Almany’a’nın Avrupa Parlamentosu ve Konseyi aleyhine açtığı Dava. Case C-233-94, (1997) ECR I-2405, (1997) 3CMLR 1379.

sonucunu getirecektir. Bu nedenle 308. (eski 235.) madde Birlik yetkilerini genişleten bir araç gibi görülse de, oy birliği zorunluluğu nedeniyle, Pazar ekonomilerindeki öngörülemez hallerle hızla cevap vermesi ve işlemesi mümkün görülmeyen bir yoldur. Pazar ekonomisindeki öngörülemez hallerle hızla önlem alınması konusuna Amsterdam Anlaşmasına Ek Protokol Taslağında da değinilmiştir.

308. (eski 235.) maddeye ilişkin olarak yerellik ilkesinin dava konusu edilebilmesi sorunu uygun araçların ne olacağı” konusuna odaklanmak zorundadır. AAD, İngiltere’nin AB Konseyine karşı açtığı davada Ticaret Politikasına dair tartışmaları dikkate almıştır. İngiliz Hükümeti, bazı 3. Dünya Ülkelerinden yapılacak ithalatı düzenleyen 519/94 sayı ve Mart 1994 tarihli AB Konseyi Yönetmeliğinin 1. maddesinin 2. bendinin iptalini istemiştir. Müracaat sahipleri aynı zamanda belli sınıflardaki oyuncak ithalatını düzenleyen diğer regülasyonların da feshini talep etmiştir. 1766/82 ve 3420/83 sayılı yönetmelikler hala üye ülkelerin ithal ürünlerle ilgili ulusal tedbirler almasına imkan vermektedir. Giriş bölümünün 4. paragrafı “daha çok yeknesaklık sağlamak için, özellikle 3420/83 nolu (AET) yönetmelik altında muhafaza edilen nicel yasaklar başta olmak üzere, ulusal ticaret politikalarından kalma istisnaları yok etmek gerekir” hükmünü taşımaktadır. Fakat, “AB sanayisinin belli sektörlerinin hassasiyeti yüzünden” ve “Çin’de üretilen sınırlı sayıda ürünler hariç olmak üzere” belli ürünler Birlik düzeyinde kotalara ve izlemeye tabi tutulmalıdır.

Görüldüğü gibi, ilkenin dava konusu edilebilirliğine ilişkin genel eğilim olumlu olsa da siyasal sonuçları bakımından henüz tam bir fikir birliği oluşmuş değildir. Bu durumun zaman içerisinde yargının alacağı tutuma göre şekillenme ihtimali oldukça fazladır.

Türkiye ve Yerellik İlkesi

Ülkemizdeki açısından bakıldığında, Cumhurbaşkanınca yeniden görüşülmek üzere TBMM’ne iade edilen 15.07.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda yerellik ilkesinden söz edilmektedir. Hatta, Kanunun, Anayasada ifadesini bulan “idari vesayet” kavramı yerine bu ilkeyi koyduğu iddiaları da o dönemde yoğun biçimde dile getirilmiştir. Kanunun 5.e maddesinde bu ilke, “Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” biçiminde yer almaktadır.

Yine, 5393 sayılı yeni Belediye Kanununun 14. maddesinde “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur”

denilerek ilkenin uygulanmasına yer verilmiştir. Aynı hüküm 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesinde yer almıştır.

Sonuçta, yerellik (subsidiarity) ilkesi Türkiye gibi geleneksel olarak merkezin demir yumruğu ile yönetilmeye alışmış, birey yerine devleti öne çıkaran bir ülke için, AB’de kullanıldığı biçimiyle, yeni bir kavramdır. AB’nin tutkalı işlevini görme iddiasındaki bu ilke, AB’ye üyelik çabaları ve buna paralel yapılan müktesebatın gerçekleşmesi ve uyumlaştırılması çalışmaları çerçevesinde ülkemizde de dikkatle uygulanmak zorundadır. Öyle ki, imzalanan uluslararası anlaşmalar gereğince bu ilkenin uygulanması AB içinde AAD tarafından olduğu gibi, ülkemizde yerel mahkemelerde bile dikkate alınmak zorundadır. Çünkü, Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve bizim de imzaladığımız Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda ifadesini bulan “özerklik” kavramı yerine artık “yerellik” kavramı kullanılmaktadır. Bilindiği gibi, ülkemizde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (ETS 122) 1 Nisan 1993’te yürürlüğe girmiştir. Şart’ın 4. maddesinin 3. bendi “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır”¹³ hükmünü haizdir. Bu hükmün bizim açımızdan önemi Anayasanın 90. maddesine 07.05.2004 tarihinde 5170 sayılı Kanunla konulan ek cümle ile bir araya getirildiğinde daha da önem kazanmaktadır. Çünkü, Anayasanın 90. maddesine yapılan bu ekleme, “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır” demektir. Bu ekleme dikkatle incelendiğinde aslında iç hukukumuz açısından devrim sayılabilecek sonuçlar doğurabileceği görülmektedir. Ülkemizde henüz uluslararası anlaşmalar yeterince incelenmediğinden ve bunlar adli makamlarca yeterince bilinmediğinden bu ekleme ile ilgili değişiklikler halen iç mevzuatımıza yansıtılmamıştır.

Avrupa Konseyi, Türkiye ile ilgili aldığı 1997 Tarihli 29 Nolu Tavsiye Kararında “Türk Anayasasının 127. maddesinin reformunu telkin etmek düşünülmelidir. Türkiye’nin üniter devlet olarak kalmayı istediği açık olsa da eğer mümkünse Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na gönderme yaparak yerel yönetimin ilkeleri ile hizmetlerin yerelleşmesi (subsidiarity) ilkesine açık bir gönderme yapılabilir. Bu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 2. mad-

13 <http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas 122.html>, 10.11.2005.

desi ile uyulaşabilir.” demektir.¹⁴ Görüldüğü gibi, bu Raporda istenen yerellik ilkesinin Türk Anayasasında açıkça yer almasıdır.

Bu tavsiyede sorun, idarenin bütünlüğü ilkesinin, idarede merkeziyetçilik ilkesine, siyasal düzeyde üniter devlet tercihine temel oluşturmastır; “yerellik” ilkesi, üniter yapı ile değil asıl olarak federal siyasal yapı ile uyumludur. Bu nedenle Anayasada yapılacak değışiklik Türk Kamu Yönetiminin kökten değışmesi anlamına gelecektir. Öte yandan, ülkenin henüz AB üyesi olmaması nedeniyle, AB üyesi ülkelerden farklı olarak, merkezi yönetimin vazgeçeceği yetkilerin bir kısmının Brüksel’e devri de söz konusu değildir. Dolayısıyla, “yerellik” ilkesi çerçevesinde Türkiye’den talep edilen düzenlemelerin sonucu, AB üyesi ülkelerde uygulandığında yaratacağı sonuçlardan farklıdır.¹⁵ Bu nedenle, kurumsal bir boşluk ve muhatap bulamama gibi bir sorunla karşılaşmak olasıdır.

SONUÇ

Yerellik ilkesi ister AB içinde yetki dağılımının bir aracı olarak, isterse Birlik yetkilerinin doğru kullanımının bir aracı olarak görölsün halihazırda AB yasal düzeni içinde temel anayasal bir ilkedir. Bu ilkenin AAD tarafından yorumu henüz AB’nin yetki sahasını genişleteceği iddiasını doğrulamış değildir. Ayrıca, AAD üye ülkelerin bu ilkeyi ulusal yetkilerini korumak için kullandığını da düşünmemektedir. Bu da beklendiğinin tersine AAD’nın tavrının ılımlı olduğunu göstermektedir.

Gerçekten de “yerellik” Maastricht’i kurtaran bir kavram mıydı? Bu sorunun cevabı “belki” olacaktır; çünkü, en azından politik anlamda Anlaşmanın etki sahasını şekillendirmiştir. Yerelleşme, üye ülkelerin yetkilerine AB’nin yetki tecavüzünde bulunması gibi net belli olmayan konuları ifade etmekte kullanılamaz. Bu bağlamda, Birlik yetkilerini sınırlamayı amaçlayan AB anayasal düzenine dair bir ilkedir. Ancak, bu ilke AB Komisyonu, Konseyi ve Birlik Kurumlarının yönetiminde hesap verebilirlik ve açıklığı zorlamaktadır.

Bu nedenle üye ülkeler yerellik ilkesinin uygulanmasını ve bunu yaparken ulusal meclislerin aktif rolünü güçlendirmek için;

- Ulusal meclislerle ilgili olarak daha fazla bilgi ve şeffaflık (AB Komisyonuna önerilerinin ulusal meclislerce şevki vb. gibi),

14 Ahmet Apan, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Yerel Yönetimlerimiz,

15 Hukuk ve Adalet (Eleştirel Hukuk Dergisi), Yıl 1, Sayı 2, Nisan-Haziran 2004, s. 220
Birgül Ayman Güler, http://www.zno.org.tr/odamiz/devlette_reform.php.

- Ulusal meclislere yerellik ilkesine uyulmadığını düşündükleri durumlarda gerekçeli bir fikir ve itiraz belirtme hakkı veren (erken uyarı sistemi) yeni bir rol gibi tekliflerde bulunmaktadır. Erken uyarı sistemi önerisi AB tarafından yerellik ilkesinin uygulanmasını incelemek üzere oluşturulan Çalışma Grubunun 23.09.2002 tarihli raporunun sonuç kısmında da yer almıştır.¹⁶

Yerellik ilkesinin irade oluşturma, karar alma, icra ve denetim süreçlerine katılımı hız ve kararların isabeti bakımından, optimum hale getirdiği; imkanlarla ihtiyaçların en iyi biçimde bağdaştırılarak, yerel özellik, gelenek ve göreneklerin en üst seviyede dikkate alınması nedeniyle hizmet-külfet ilişkisini daha iyi hissettirdiği ve bu nedenle hizmetlerin yerel halk tarafından benimsendiği düşünülmektedir.

Buna karşın, bu ilkenin hizmetlerin yerinden yönetilmesi dernek olmadığım; aksine, bu ilkenin uygulamasının belli alanlarda merkezi idareyi zorunlu kıldığını savunanlar da vardır. “Çünkü, ülke düzeyinde homojen hizmet seviyesi ve dağılımı, bölgeler arası dengesizlikleri telafi etmeye yönelik olarak mali tevzin (dengeleme), yeterli teknik uzmanlık bilgisi ve kadrosu ile ölçek ekonomilerinden istifade ancak merkezi yönetim tarafından sağlanabilir.”¹⁷

Yerellik ilkesi, tüm bu belirsizliklere karşın, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı aracılığıyla Avrupa Konseyi tarafından bizim de aralarında olduğumuz üye ülkeler arasında geçerli sayılmaya başlamıştır. Ayrıca, Avrupa Konseyi, aynı ilkenin, AB üyesi olmayan ülkelerde şimdiden uygulanması talebinde bulunduğu için, “yerellik” ilkesi Türkiye üzerinde de doğrudan etkiye bulunmaktadır. Bu nedenle, söz konusu ilkenin doğru anlaşılıp uygulanması önem kazanmaktadır.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi, yerellik ilkesinde hedef hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından verilmesidir. “Görevin kapsam ve niteliği, yetkinlik ve ekonomik gerekler” dikkate alınarak ilkeyi uygulayacak makamların tespit edilmesi gereklidir. Bu makamların illa da yerel yönetimler olarak anlaşılması gerektiği AB üyesi ülkelerin ilkeyi uygulayış biçimlerine bakılarak kolayca anlaşılabilir bir husustur. AB açısından önemli olan hizmetin kapsam, yetkinlik ve ekonomik gerekler dikkate alınarak halka en yakın kurum ve kuruluşlarca verilmesidir. Bu kurum ve kuruluşların başında bulunan kişilerin seçimle gelip gelmediği ikincil bir husustur. AB üyesi ülkeler

16 Raporun tam metni için bkz. (<http://register.consilium.eu.int/-pdf/en/02/cv00/00286en2.pdf>) 19.05.2005.

17 Kadir Koçdemir, a.g.e., s. 3.

yönetim geçmişlerini ve geleneklerini yansıtan bir biçimde bazen yerel yönetimler, bazen de merkeze bağlı ama ülke genelinde örgütlenmiş ve halkın kolayca ulaşabileceği birimler vasıtasıyla bu ilkenin uygulanmasını gerçekleştirmektedirler. Önemli olan hizmetin halka en hızlı, en sorunsuz ve en etkin biçimde sunulabilmesidir. Yerellik ilkesinin doğru biçimde anlaşılıp uygulanabilmesi için başta akademik çevreler olmak üzere Türk kamuoyunda yeterli derecede tartışılıp özümzenmesi gereklidir.

KAYNAKÇA

- Apan, Ahmet, **Avrupa** Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Yerel Yönetimlerimiz, Hukuk ve Adalet, **Eleştirel Hukuk Dergisi**, Yıl 1. Sayı 2. Nisan-Haziran 2004, s. 212-222.
- Güler. Birgül Ayman, http://www.zmo.org.tr/odamiz/devlette_reform.php.
- Jeffcoat, Harold G., <http://www.txwesleyan.edu/president/subsidiarity.htm>.
- Keleş. Ruşen. “**Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Avrupa ve Türkiye Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Uluslararası Konferansı**, Türk Belediyecilik Derneği. Konrad Adenaur Vakfı. Ankara 1995.
- Koçdemir. Kadir. "Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) İlkesi ve Sosyal Hizmetler", **Türk İdare Dergisi**, Mart 2002. Sayı 434, Ankara.
- Kösecik, Muhammed, **Yerel ve Kentsel Politikalar**, Çizgi Kitapevi Yayın No: 80. Konya 2003.
- Mengi. Ayşegül. **Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, imaj Yayıncılık. Ankara 1998.
- <http://www.asil.org/ajil/carozza.pdf>.
- http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html.
- <http://europa.eu.int/scadnlus/leg/en/lvb/a27000.htm>.
- <http://www.nuigalway.ie/law/GSLR/2003/Subsidiarityv.pdf>.
- <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00286en2.pdf>.

AVRUPA BİRLİĞİ, AZINLIK HAKLARI VE TÜRKİYE

Meral ATILGAN*

GİRİŞ

Bir ekonomik bütünleşme modeli olarak ortaya çıkan Avrupa Birliği(AB), yeni işlevselcilerin öngördüğü biçimde, zaman içerisinde “spill-over”(yayılma) etkisi göstererek, siyasal bütünleşme modeline dönüşme yolunda önemli adımlar atmıştır. Başlangıçta bir ekonomik birlik kimliği ile ortaya çıkan bu yapılanma, kıtada yaşanan yıkıcı savaşların tekrar yaşanmaması amacıyla, aynı zamanda bir “barış ve insan hakları projesi” olarak gelişmiştir.

Bu bağlamda AB, ileride toplumsal gerilimlere neden olabilecek ve bu barış projesini tehlikeye düşürebilecek olumsuz koşulları ortadan kaldırmaya çalışmaktadır. Bu amaçla 1993 Kopenhag Zirvesi’nde; demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıkların korunması ve azınlıklara saygı gösterilmesi, bütün aday ülkelerin uymak zorunda oldukları siyasal kriterler olarak belirlenmiştir.

Ulus devlet karşısında bir cephe oluşturan ve mikro milliyetçilikleri destekleyen küreselleşme sürecinde, çelişkili bir biçimde “çeşitlilik içinde birlik” söylemiyle geleceğin barış projesini oluşturan AB, Osmanlı’dan gelen ve uzun geçmişin bir birikimi olan kültürel çeşitlilik konusunu, 80 yıllık kısa bir geçmişe sahip Türkiye’nin gündemine “azınlık hakları” kavramıyla taşımıştır.

AB’ne üyelik sürecinde bu kültürel mirasın bir yansıması olarak tartışmaya açılan azınlık hakları, ulusal bütünlük ve ulusal güvenlik eksenli tartışmaların merkezine oturmuştur. Benzerliklerin vurgulanarak ortak bir “Avrupalı” kimliğinin oluşturulmaya çalışıldığı günümüzde, Türkiye gibi ülkelerde farklılıkların vurgulanmasının ise bütünlüğü bozacağı ve çatışmaları arttıracığı endişesini taşıyanlar, AB’ne karşıt bir duruşu sergilemektedirler.

* Kültür - Turizm Uzmanı. Kültür ve Turizm Bakanlığı, Dış İlişkiler ve AB Koordinasyon Dairesi Başkanlığı.

Bu karşıt duruşta şüphesiz, Osmanlı'nın Sevr gibi olumsuz bir tecrübesinin etkileri bulunmaktadır. Bu karşıt duruşun engellenmesi için, azınlık hakları açmazıyla ilintili olarak, toprak bütünlüğü ve ulusal egemenliklerinin tehdit altında olmadıkları konusunda ikna edilmeleri gerekmektedir.

Avrupa'daki tarihsel gelişim içerisinde, egemenliğin el değiştirmesi sonucu farklı bir egemenlik alanında kalan ulusal azınlıkların haklarını garanti altına alabilmek için, barış ve istikrarın güvencesi olarak ortaya çıkan azınlık hakları; Anadolu coğrafyasında yıllardır bir arada yaşayan ve bir kurtuluş mücadelesini omuz omuza veren insanları bugün yapay biçimde “azınlık” ve “çoğunluk” grupları olarak bölmek ve ayrılıkları vurgulayarak çatışmaları arttırmak gibi bir tehlikeyi beraberinde getirmektedir. Bu yapılırken de tüm hakların bir demokratikleşme, özgürleşme sorunu olduğu ve insan haklarının ülkede yaşayan herkes için olması gerektiği gerçeği unutulmuş gibidir...

Peki azınlık kavramı ne anlama gelmektedir. Evrensel bir ifade midir? Yoksa koşullara göre bir tanımlamanın unsurlarını mı içeriyor? Dünyada azınlık hakları nasıl oluşmuştur? Tarihte, bir egemenlik alanından diğer bir egemenlik alanına aktarılan halkların özgürlüklerine yönelik güvenceler olarak ortaya çıkan azınlık hakları, Türkiye’de neyi ifade ediyor? Azınlık hakları, ulusal bütünlük ilkesiyle ne şekilde uyumludur? Azınlık tanımında ulusal bütünlük ve azınlık hakları gerginliği nasıl giderilecektir? Kuramsal ve uygulama açısından giderilmesi gereken sorunların çözümü, azınlık hakları yaklaşımında mı, yoksa insan haklarının bir bütün olarak ele alınıp, insan onuruna yakışır bir yaşam tesis etmekte mi yatar? Bu çalışmada bu sorulara yanıt aranacak ve AB sürecinde kültürel çeşitlilik bağlamında Türkiye’de gerçekleşen gelişmelere yer verilecektir.

AZINLIK NEDİR?

Mikro milliyetçiliklerin güçlendiği ve ulus devlet karşısında egemenlik haklarını talep ettiği günümüzde azınlık kavramını tanımlamak oldukça güç görünmektedir. Azınlık, bir ülkede yaşayan ve o ülke nüfusu içerisinde istatistiki bir biçimde ifade edilen, sayıca azlığa işaret eden oransal bir kavram mıdır? Yoksa sosyo-kültürel bir olguya mı işaret eder? Tarihsel bağlamda mı değerlendirilmelidir, yoksa geçmişten kopuk bir tanımlamayı mı içerir?

Bagley’in 1950 yılında işaret ettiği gibi¹; Azınlıklar sorunu, pek çok yönüyle, yüzyıllar boyunca, dünya barışı ve uluslararası iyi niyeti tehlikeye

1 Jennifer Jackson Preece, Ulusal Azınlıklar ve Avrupa Ulus-Devlet Sistemi. (Çev: Ayşegül Demir). Donkişot Yayınları, 2001, İstanbul, s. 41.

atan, devletler arasında çatışmaları kışkırtan, siyasi emellerin ve saldırganlıkların, devlet yapısını bozma isteklerinin bir aleti olarak kullanılagelmiş, bölgesel veya genel savaşımlara doğrudan ya da dolaylı olarak kaynaklık eden bir konu mudur?

BM Genel Sekreteri “Azınlıkların Tanımlaması ve Sınıflandırılması” konulu 27 Aralık 1949 tarihli Bildirisinde;

“Azınlık kavramı, yararcı bir yaklaşımla, yalın sözlük anlamı kullanılarak tanımlanamaz. Öyle olsaydı bir devlet içindeki bütün topluluklar, aileler, sınıflar, kültürel gruplar, aynı dilin farklı lehçelerini konuşanlar vs. azınlıklar sınıfına dahil edilebilirlerdi. Böyle bir tanımlama kullanışlı olmayacaktır”.² diyerek, bu alandaki sorunlara işaret etmektedir.

1950’li yıllarda ise ulusal azınlıkların içinde yerleşik oldukları devlete karşı sorumlulukları, Lord Robert Cecil tarafından şu sözlerle dile getirilmektedir: **“Azınlıklar, içinde yaşadıkları devletin bir parçası olduklarını kabullenmek, istikrarı ve devletin iyi yönetilmesini sağlamak için hükümetle işbirliği yapmak yüce görevini yerine getirmelidirler.”**

Bazıları için ise azınlık hakları, egemen devletin meşruluğu kuralının istisnalarının, olası istikrarsızlaştırıcı etkilerini en aza indirmeye çabasıdır. Bu güvencelerin ardında yatan, azınlıkların mevcut toprak paylaşımına yönelik bir tehdit unsuru olmaktan çıkmalarını sağlamak için, onlara kimi ayrıcalıklar tanımanın gerekli olduğu varsayımdır.³

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu’nun Ayrımcılığın Önlenmesi ve Azınlıkların Korunması Alt Komisyonu Raportörü Francesco Capotorti’nin 1978 yılında hazırladığı “Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities” (Etnik, Dinsel veya Dilsel Azınlıklara Mensup Kişilerin Haklarına İlişkin Çalışına) başlıklı Raporunda yaptığı azınlık tanımında;

- Bir devletin nüfusunun geri kalanından farklı etnik, dinsel ya da dilsel özellikler taşıyan bir grubun varlığı,
- Bu grubun nüfusun bütünü içinde sayıca az olması,
- Sayısal azlığı nitelendiren grubun egemen olmayan konumu ve grup üyelerinin devletle vatandaşlık bağı azınlık tanımının objektif ölçütleri;

2 Preece, a.g.k.,s. 27.

3 A.k.,s, 18.

- Bu objektif ölçütlere uyan grup mensuplarının kendilerine özgü (ayırıcı) özelliklerini/kimliklerini koruma isteği subjektif ölçüt olarak belirlenmiştir.⁴

Bu tanım en fazla kabul gören azınlık tanımı olmakla beraber, sayıca azlık ölçütü, Bosna ve Güney Afrika'da yaşananlar sonucu sorgulanmaya başlanmıştır. Vatandaşlık kıstası getirilerek mülteciler ve göçmenler dışlanmıştır. Ayrıca, farklı özellikler ifadesi nüfusunun geri kalanı homojen olan toplumlara uygulanabilir. Ama federal devletlerde ve heterojen toplumlarda, yani nüfusun geri kalanı ortak özellik göstermeyen yerlerde bu ayrım bu kadar net ve kolay olmayabilir.⁵

David W. Hicks, azınlık olmayı toplum içinde sosyal ve ekonomik yapıdaki dezavantaj konumuyla açıklamaya çalışarak, azınlık gruba mensup kişilerin özgürlüklerini ve bireysel gelişimlerini engelleyen sınırlamalar üzerinde durur. Ona göre azınlıklar, genel olarak sosyal yapı içinde izole edilip, sık sık tecride uğramaktadır. Toplumsal konumları itibarıyla aşağı görülüp nefret edilmekte, şiddete maruz kalabilmektedirler.....Kamu çıkarları kaygısıyla, özel uygulamalara tabi tutulup, mülk edinme hakları kısıtlanabilir, yasalardan eşit bir şekilde yararlanmaları engellenebilir, oy hakkından yoksun bırakılabilir ve kamu sektöründeki istihdam olanaklarından dışlanabilirler.⁶

Bütün bunlar, evrensel geçerlilik kazanmış bir azınlık tanımındaki güçlüğü gözler önüne sermektedir. Bir grubun kendisini azınlık olarak tanımlaması yeterli olacak mıdır? Yoksa çoğunluğun bu grubu azınlık olarak görüp, ona farklı davranması mı o grubu azınlık yapmaktadır?

Bütün azınlık tanımlamalarında ortak olan, dilsel, dinsel, etnik ve kültürel yönlerden çoğunluktan farklı olan bir grubun bir ortak kimliği paylaşımı ve bu kimliği koruma amacıdır.

Peki, bir terör örgütüne 20 yılda 30 binin üzerinde kayıp veren bir ülkenin azınlık tanımlaması karşısındaki hassasiyetleri ne şekilde hesaba katılacaktır?

4 Naz Çavuşoğlu, Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Azınlık Hakları, Su Yayınları, Nisan 2001, İstanbul, s. 37.

5 Birsen Erdoğan, "Uluslararası Hukukta azınlık Haklarının Korunması, BM ve Avrupa Sistemlerinin İncelenmesi", Türkiye'de İnsan Hakları, (Yayına Haz: Oya Çitçi), TODAİE Yayın No: 301. Ankara. 2000, s. 241.

6 Avrupa Birliği Sürecinde Dil Hakları, (Yay. Haz: Ebru Uzpeder). İstanbul 2003, s. 78.

Lord Cecil'in de işaret ettiği üzere, azınlıkların içinde bulundukları devlete karşı yükümlülüklerini yerine getirmeleri hususundaki denetimi kim yapacaktır? Hakların karşısında yükümlülüklerin de yer alması gerçeği kimler tarafından dile getirilecektir?

AZINLIK HAKLARININ TARİHÇESİ

17. ve 18. yüzyıllardaki uluslararası anlaşmalar, dinsel ayrılığa dayanan azınlık haklarını içeren belgeler olarak karşımıza çıkmaktadır. 30 Yıl Savaşları sonunda imzalanan Vestfelya Barışı, Augsburg günahkarlarına dini ayrıcalıklar tanıyarak, dinsel temelli azınlık haklarını garanti altına almıştır.

1815 Viyana Kongresi ise azınlıkları ulusal gruplar olarak tanımlayarak, azınlık kavramını dinsel temellerden ulusal temellere taşımıştır.

Viyana Sonuç Kararları⁷, bir egemenlik alanından diğer bir egemenlik alanına aktarılan hakların dini özgürlüklerine yönelik güvencelere ek olarak, yurttaşlık ve siyasal haklarla ilgili de ilk işaretlerin ortaya çıktığı bir belgedir.

19 yüzyılda ise azınlık hakları, güçlü egemen devletlerin diğerleri üzerindeki dayatmaları şeklinde ortaya çıkmaktaydı. 1830 Londra Protokolünde Yunanistan'ın, bağımsızlığına karşılık egemenliği altındaki Müslüman azınlıklara dinsel özgürlükler alanında güvenceler vermesinin altında batılı güçlerin dayatması vardı.

1. Dünya savaşı sonunda ise, savaşı kaybeden Avusturya, (Saint Germainen-Laye-1919), Macaristan (Trianon 1920), Osmanlı İmparatorluğu-Türkiye, (Lozan, 1923), Bulgaristan (Neuilly-sur-Seine, 1919) gibi devletlere barışın koşulu olarak dayatılan azınlık hakları, savaştan galip çıkan güçlerce, şiddeti engelleyecek ve bir barış ortamı tesis edecek bir koşul olarak değerlendirilmişti. Arnavutluk, Estonya, Litvanya gibi ülkeler ise, Milletler Cemiyeti üyeliğinin ön koşulu olarak ulusal azınlık anlaşmalarını imzaladılar.

Milletler Cemiyeti azınlıklar sistemi, 1919 topraklarının paylaşımı anlaşmalarının sağladığı uluslararası barışı sürdürmek için tasarlanan bir ortak güvenlik rejiminin bir ögesi idi.⁸

1945 sonrası ise Nazilerle işbirliği yapan ulusal azınlıklar, azınlık yaklaşımlarına kuşkuyla bakılmasına neden olmuş, azınlık hakları insan hakları

7 Freece, a.g.k. s. 76.

8 Freece, a.k., s. 114.

içerisinde eritilmiştir. Nitekim 1948 İnsan Hakları Bildirgesinde azınlık haklarından söz edilmemiş, ayrımcılığı önleme ilkesi üzerinde durulmuştur.

Egemen Devlet haklarının ulusal azınlık haklarına önceliği, 1970 Declaration of Principles on Friendly Relations Between States (Devletlerarası Dostça İlişkilerin İlkeleri Bildirgesi) ile aşağıdaki gibi vurgulanmaktadır:

Hiçbir şey. .. Egemenin siyasal birliğini ve coğrafi bütünlüğünü tamamen veya kısmen zayıflatacak veya parçalayacak hiçbir eylemi destekleyecek veya izin verecek şekilde yorumlanmamalıdır ve bağımsız devletler eşit haklar ve halkların kendi kaderini belirleme hakkı ilkeleriyle uyumlu bir şekilde kendilerini yöneteceklerdir...⁹

Soğuk savaşın bitimi ile birlikte girilen istikrarsızlık ortamında azınlık hakları tekrar gündeme gelmiş ve BM Genel Kurulu, 1992 yılında "Ulusal, Etnik, Dinsel ve Dilsel Azınlıklara Ait Bireylerin Hakları" Bildirisini kabul etmiştir. Bildiride devletlere azınlıkların meşru çıkarlarını gözetme görevi verilmiştir.

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Örgütü'nün 1975 tarihli Helsinki Senedimde dünyada istikrar ve güvenlik için azınlık haklarına vurgu yapılmış ve "sınırlarında ulusal azınlık bulunan devletler, bu gruplardaki insanların temel insan hak ve hürriyetlerini koruyacak ve saygı göstereceklerdir" denmiştir.

Azınlıkların korunması ile ilgili olarak, Örgütün 1989 tarihli Viyana Kapanış Dokümanında devletlere azınlıkların kimliklerini koruma ve geliştirme görevi verilmiştir. Örgütün azınlık hakları üzerine diğer bir çalışması, 1990 tarihli Kopenhag Toplantısı Sonuç belgesidir. 1992 yılında Helsinki Toplantısı sonunda kurulan "Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserliği" ise azınlıklarla devletler arasında arabuluculuk görevini üstlenmiş, ancak, hukuksal yetkisi olmayan, sadece diyalog geliştirmede etkili olabilecek bu yapılanma, azınlık hakları alanında etkili bir mekanizma olamamıştır.

Günümüzde uluslararası hukuk, azınlıkların korunması alanında üç yol tanıyor:¹⁰

1) Varolma Hakkı. Bu hak fizik ve kültürel olmak üzere iki şekilde anlaşılabilir. Bu, daha ziyade "İnsan Hakları" bağlamında düşünülebilir.

2) Ayrımcılığın olmaması. Herkese eşit muamele yapılması.

9 Preece, a.k., s. 138.

10 Baskın Oran. Küreselleşme ve Azınlıklar. İmaj Yayıncılık. 3. Basım. Ankara 2000, s. 105.

3)Kimlik hakkı. Azınlıkların farklı kimliklerini sürdürmelerine olanak verilmesi.

ULUSLARARASI BELGELERDE AZINLIK HAKLARI

Azınlıkların korunmasına ilişkin çok taraflı ya da ikili anlaşmalarla getirilen düzenlemeler, insan haklarının ulusüstü ölçekte kurumsallaşması sürecine katkıda bulunan önemli bir gelişme olmuştur. Bu antlaşmalarda azınlıklara tanınan haklar, hem bireysel hem de kolektif nitelik göstermiştir.¹¹

BM Soykırım Suçunun Önlenmesi Sözleşmesi

9 Aralık 1948 tarihinde toplanan BM Genel Kurulunun 260 A (III) sayılı kararıyla kabul edilip 1951 yılında yürürlüğe giren, ulusal, etnik, ırksal veya dinsel bir grubu kısmen veya tamamen ortadan kaldırmak amacıyla işlenen soykırım suçlarına ilişkin Sözleşme, sadece azınlıkların fiziki varlıklarını güvence altına almaya çalışmaktadır.

BM Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi

BM Genel Kurulu'nun 16 Aralık 1966 tarih ve 2200 A (XXI) sayılı Kararıyla kabul edilip, 23 Mart 1976 yılında yürürlüğe giren BM Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesinin Azınlıkların Korunması başlıklı 27. maddesinde; “Etnik, dinsel veya dilsel azınlıkların bulunduğu bir Devlette, böyle bir azınlığa mensup bulunan kişilerin grubun diğer üyeleri ile birlikte toplu olarak kendi kültürel haklarını kullanma, kendi dinlerinin gereği ibadeti etme ve uygulama veya kendi dillerini kullanma hakları engellenemez”, ifadesi yer almaktadır. Söz konusu madde, hukuki bağlayıcılığı bulunan evrensel nitelikte bir düzenlemeye işaret etmektedir ve uluslararası nitelik taşımaktadır.

İkiz Sözleşmeler olarak da bilinen Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi (16 Aralık 1966) ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmeyi (16 Aralık 1966)Türkiye, 4 Haziran 2003 tarihinde onaylamıştır.

Ulusal veya Etnik, Dinsel veya Dilsel Azınlıklara Mensup Olan Kişilerin Haklarına Dair Bildiri

BM Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin Azınlıkların Korunması başlıklı 27. maddesinden esinlenerek, BM Genel Kurulu'nun 20 Aralık 1993 tarih ve 47/135 sayılı kararıyla kabul edilen Ulusal veya Etnik, Dinsel veya

11 Mehmet Semih Gemalmaz, Ulusüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş, Beta Yayınları. 3. Baskı. İstanbul 2001. s. 256.

Dilsel Azınlıklara Mensup Olan Kişilerin Haklarına Dair Bildirinin başlangıç bölümünde; “Bir bütün olarak toplumsal gelişme içinde ve hukukun üstünlüğüne dayanan demokratik bir yapıda bütünleyici bir parça olarak ulusal veya etnik, dinsel veya dilsel azınlıklara mensup olan kişilerin haklarını sürekli olarak geliştirmenin ve gerçekleştirmenin halklar ile Devletler arasında dostluğu ve işbirliğini güçlendirmeye katkıda bulunacağı vurgulanmaktadır.

Azınlık hakları konusunda uluslararası bir Bildiri niteliğindeki bu belgede:

- Devletler, kendi ülkeleri üzerindeki azınlıkların varlığını ve ulusal veya etnik, dinsel veya dilsel kimliklerini korur ve bu kimlikleri geliştirmeleri için gerekli şartların oluşmasını teşvik eder. Bu amacın gerçekleştirilmesi için gerekli yasal ve diğer tedbirleri alır.
- Azınlıklara mensup kişiler; özel veya kamusal yaşamda hiçbir müdahaleye veya hiçbir ayrımcılığa maruz kalmadan serbestçe kendi kültürlerini yaşama ve kendi dinlerinde ibadet etme, uygulamada bulunma ve kendi dillerini kullanma hakkına sahiptir.
- Azınlıklara mensup kişiler, kültürel, dinsel, sosyal, ekonomik ve kamusal yaşama etkili biçimde katılma hakkına sahiptir.
- Azınlıklara mensup olan kişiler ulusal düzeyde ve uygun olduğu takdirde, mensubu olduğu azınlıklarla veya üzerinde yaşadıkları bölgelerle ilgili olarak bölgesel düzeyde verilen kararlara ulusal mevzuata aykırı olmayacak bir tarzda etkili bir biçimde katılma hakkına sahiptir.

ifadeleriyle, bazı alanlarda devlete pozitif görevler yüklenirken, azınlıkların sınır aşırı ilişkilerinde de engel olmama gibi negatif görev yüklenmektedir.

Helsinki Nihai Senedi

1975 tarihli Senette azınlık haklarına ilişkin olarak; “ülkelerinde milli azınlıklar bulunan katılımcı devletler, bu azınlıklara mensup kişilerin kanun önünde eşit olma haklarına saygı gösterecekler, bu kişilerin, insan haklarını ve temel özgürlüklerini fiilen kullanmaları için tüm olanakları verecekler vs bu şekilde onların bu alandaki meşru çıkarlarını koruyacaklardır” ifadesi yer almaktadır.

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) Kopenhag Toplantı Belgesi

1990 tarihli belgede, ulusal azınlıklar konusu ayrıntılı bir biçimde ele alınmaktadır.

Sonuç Belgesi'nin 4. Bölümü "ulusal azınlıklar" üzerinedir. Belgede azınlık olmanın, kişisel bir tercih olduğu, devletlerin azınlık kimliklerinin gelişmesi ve korunması için gereken önlemleri alması gerektiği, azınlıkların ana dillerini kullanma haklarına sahip oldukları, ayrıca azınlıkların örgütlenme, organizasyonlara girebilme, devlet politikası ile uyumlu bir şekilde yerel ve otonom idareler kurabilme ve kamuda etkili bir biçimde temsil edilme haklarının olduğu vurgulanmaktadır.¹²

Avrupa Konseyi Avrupa Bölgesel veya Azınlık Dilleri Şartı

1992 tarihli Şartta bölgesel veya azınlık dili; "Geleneksel olarak vatandaşları oldukları bir devletin sınırları içinde yaşayan ve sayısal olarak o ülke nüfusunun geri kalan kısmından daha az olan o devletin resmi dili veya dillerinden farklı olan" biçiminde tanımlanmaktadır.

Avrupa Konseyi Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşme

Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi, Şubat 1995 tarihinde imzaya açılmış ve Şubat 1998'de yürürlüğe girmiştir.

Andora, Fransa, Belçika ve Türkiye bu Sözleşmeyi imzalamamıştır.

Sözleşme; Avrupa tarihindeki büyük değişimlerin, ulusal azınlıkların korunmasının bu kıtada istikrarı, demokratik güvenliği ve barışı korumanın temel ögesi olduğunu gösterdiğini; çoğulcu ve gerçek anlamda demokratik bir toplumun yalnızca bir ulusal azınlığa mensup her bir bireyin etnik, kültürel, dilsel ve dinsel kimliğine saygı göstermekle yetinmeyip, bu kişilerin bu kimliklerini ifade etmeleri, korumaları ve geliştirmeleri için en uygun koşulları da yaratması gerektiğini vurgulamaktadır.

Azınlık haklarına ilişkin olarak ayrıca kültürel çeşitliliğin toplumu bölen değil, zenginleştiren bir kaynak ve etmen olabilmesi için bir hoşgörü ve diyalog ortamı yaratmak gerektiğini; hoşgörülü ve müreffeh bir Avrupa'nın gerçekleşmesinin yalnızca ülkeler arasında işbirliğine dayanmadığını; anayasalara ve her bir ülkenin toprak bütünlüğüne saygı içerisinde, yerel ve bölgesel yönetimler arasında sınır ötesi işbirliğini de gerektirdiğini belirtmektedir.

Avrupa Konseyi üyesi devletler olarak; üye ülkelerde ve bu Sözleşmeye taraf olabilecek diğer ülkelerde, yasalara uygun bir biçimde ve ülkelerin toprak bütünlüklerine ve ulusal egemenliklerine saygı içerisinde, ulusal

12 Birsan Erdoğan, a.g.k., s. 245.

azınlıkların ve bu azınlıklara mensup kişilerin hak ve özgürlüklerinin etkin bir biçimde korunması ve güvence altına alınması için, saygı gösterilecek ilkeleri ve bu ilkelerden doğan yükümlülükleri tanımlama kararlılığı içinde olduklarının altını çizmişlerdir.

Sözleşmenin 1. maddesinde; “ulusal azınlıkların ve bu azınlıklara mensup bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması, insan hakları konusundaki uluslararası korumanın bütüncül bir parçasıdır ve bu haliyle uluslararası işbirliğinin alanına girer” denilerek, azınlık haklarını devletlerin münhasır yetki alanına giren bir sorun olmaktan çıkararak, insan haklarının uluslararası korunmasının bir parçası haline getirmiştir.

Sözleşmenin 4. maddesinde; tarafların, ulusal azınlıklara mensup kişilerin yasalar önünde eşit olma ve yasal korunmadan eşit bir biçimde yararlanma haklarını güvence altına almayı taahhüt ettiklerinden bahseder. Ayrıca tarafların, gerekli hallerde, ulusal azınlığa mensup kişilerle çoğunluğa mensup olanlar arasında ekonomik, toplumsal, politik ve kültürel hayatın her alanında tam ve etkin bir eşitliği güçlendirmek için gerekli tedbirleri almayı taahhüt ederler. Bu açıdan, ulusal azınlığa mensup kişilerin özgül koşulların hesaba katılacağı belirtilir.

5. maddede ise; “taraflar, ulusal azınlıklara mensup kişilerin kültürlerini korumaları ve geliştirmeleri, kimliklerinin asli öğelerini yani dinlerini, dillerini, geleneklerini ve kültürel miraslarını korumaları için gerekli koşulları güçlendirmeyi taahhüt ederler ve ulusal azınlıklara mensup kişilerin iradeleri dışında asimde edilmelerini amaçlayan politikalardan kaçınacak ve bu kişileri böylesi bir asimilasyonu hedefleyen her türlü eylemden koruyacaklardır.” Diyerek, azınlık kimliğinin ortadan kaldırılması olarak tanımlanan asimilasyon yasağını vurgulamaktadır.

Sözleşmenin 9. maddesinde ise aşağıdaki hususlar dile getirilmektedir:

- Taraflar bir ulusal azınlığa mensup her kişinin ifade özgürlüğünün, fikir oluşturma ve bu azınlık dilinde, kamu otoritelerinin müdahalesi olmaksızın ve sınırlar kısıt oluşturmaksızın, bilgi ve düşüncelerini edinme ve yayma hakkını içerdiğini tanımayı taahhüt ederler.
- Taraflar, kendi hukuk sistemlerinin çerçevesi içerisinde, bir ulusal azınlığa mensup kişilerin medyaya erişim konusunda ayrımcılığa uğramamalarını güvence altına alacaklardır.

- Paragraf tarafların, radyo ya da televizyon yayıncılığı ya da sinema kurumları konusunda ayrımcı olmaksızın ve nesnel temellere dayalı olarak, lisans alma gerekliliği getirmelerini engellemeyecektir.
- Taraflar, bir ulusal azınlığa mensup kişilerin yazılı medya kurumları oluşturmalarını ve kullanmalarını engellemeyeceklerdir. Radyo ve televizyon yayıncılığı konusundaki hukuki çerçevelerinde, 1. Paragrafın hükümlerini gözönünde bulundurarak, mümkün mertebe ulusal azınlıklara mensup kişilere kendi medyalarını kurma ve oluşturma hakkının verilmesini güvence altına alacaklardır.
- Kendi yasal sistemlerinin çerçevesi içinde taraflar, ulusal azınlıklara mensup kişilerin medyaya erişimlerini kolaylaştırmak ve hoşgörüyü güçlendirip kültürel çoğulculuğa izin vermek için gerekli tedbirleri alacaklardır.

Sözleşmenin 10. maddesi ise azınlık dilinin kullanımına ilişkindir:

- Taraflar, bir ulusal azınlığa mensup her bir kişinin, azınlık dilini, serbestçe ve müdahale olmaksızın, özel ve kamusal alanlarda yazılı ve sözlü olarak kullanabilme hakkını tanımayı taahhüt ederler.
- Geleneksel olarak ya da yaşayan sayısı itibarıyla ulusal azınlıklara mensup kişilerce iskân edilen yerlerde, bu kişiler talep ederlerse ve böylesi bir istek gerçek bir ihtiyaca denk düşüyorsa, taraflar, mümkün mertebe, bu kişiler ve idari makamlar arasındaki ilişkilerde azınlık dilinin kullanılmasını mümkün kılacak koşulları güvence altına almaya çalışacaklardır.
- Taraflar, bir ulusal azınlığa mensup her bir kişinin, anladığı bir dilde tutuklanma sebepleri ve kendisine yönelik suçlamalar hakkında açıkça bilgilendirilme ve gerekli hallerde ücretsiz tercüman yardımıyla, kendisini anadilinde savunma haklarını güvence altına almayı taahhüt ederler.

Sözleşmenin 11-13. maddeleri ise azınlıkların kendi dillerinde eğitim hakkına ilişkin hükümler içermekte ve tarafların, kendi eğitim sistemleri çerçevesinde, bir ulusal azınlığa mensup kişilerin kendi özel eğitim ve öğretim kurumlarını açma ve işletme haklarını tanıyacaklarını vurgulamaktadır. Ancak bu hakkın kullanımı, taraflara hiçbir mali yükümlülük getirmeyecektir.

Sözleşmenin III. Bölümünde ise; bu çerçeve sözleşmeyle korunan ilkelerden kaynaklanan hak ve özgürlüklerin kullanımında, bir ulusal azınlığa men-

sup herhangi bir kişinin, ulusal mevzuata ve diğerlerinin, özellikle de çoğunluğa ya da diğer ulusal azınlıklara mensup kişilerin haklarına saygılı olacağı ve bu çerçeve sözleşmede yer alan hiçbir şeyin, uluslararası hukukun temel ilkelerine, özellikle de devletlerin egemen eşitliği, toprak bütünlüğü ve politik bağımsızlıklarına karşıt herhangi bir etkinliğe girişme ya da eylem yapma haklarını içerirmişçesine yorumlanmayacağını vurgulamaktadır. Bu ifadeler, azınlık hakları ile ülke bütünlüğü arasında bir uzlaşma arayışının sonuçları olarak değerlendirilebilir.

Çerçeve Sözleşmesinin 19. maddesinde; “ taraflar bu Sözleşmede yer alan ilkeleri, gerektiğinde ve bu ilkelerden kaynaklanan hak ve hürriyetlerle ilgili olduğu takdirde, sadece uluslararası hukuk belgelerinde, özellikle de İnsan Hakları ve Temel Hürriyetlerin Korunmasına İlişkin Sözleşmede (AİHS) öngörülen kayıtlamalar, sınırlamalar ve aykırı önlemleri kullanarak, uygulamayı taahhüt ederler” denilerek, AİHS’de yer alan sınırlandırma hükümlerinin azınlık haklarının sınırlandırılmasında da kullanılabileceğine işaret etmektedir.

AB VE AZINLIKLAR

AKÇT (Avrupa Kömür Çelik Topluluğu), AET (Avrupa Ekonomik Topluluğu) ve AAET(Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu), ekonomik bütünleşme temeline dayanan antlaşmalar olduğundan haklara ilişkin bir katalog içermemektedirler. Ancak; Avrupa Birliği Antlaşmasının (Maastricht) eski F maddesinin 2. Fıkrası (yeni 6); “Birlik, 4 Kasım 1950’de Roma’da imzalanan AİHS’de garanti altına alınan temel haklara ve üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan temel haklara, Topluluk hukukunun genel prensibi olarak saygılı olacaktır”, demektedir.

Amsterdam Antlaşması ise Maastricht Anlaşması’nın F maddesini 6. Madde olarak değiştirirken; “özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere saygı ile hukuk devleti” ilkelerine vurgu yapılmaktadır.

22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi’nde, Avrupa Konseyi, adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterleri de belirtmiştir. Bu kriterler siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi olmak üzere üç grupta toplanmıştır. Siyasi kriterlerden birisi azınlık hakları ve azınlıklara saygıdır.

2000 yılında toplanan Nice Zirvesi’nde onaylanan AB Temel Haklar Şartının Giriş bölümünde ise; insan onuru, özgürlük, eşitlik ve dayanışma değerleri üzerine inşa edilen Birliğin, bu ortak değerlerin korunması ve ge-

liştirilmesine katkıda bulunurken, Avrupa halklarının kültürleri ve geleneklerinin çeşitliliği yanı sıra, üye devletlerin ulusal kimlikleri ve bunların ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerdeki kendi kamu makamlarının düzenlenmesine saygı göstereceklerine işaret edilir...

AB'nin insan hakları belgesi olarak ortaya çıkan Temel Haklar Şartında azınlık haklarına doğrudan vurgu yapılmaz, ancak "Eşitlikler" başlıklı (C) Bölümü 20. maddesinde "yasa önünde eşitlikten" bahseder. Madde 21 ise "ayrımcılık yasağı" düzenlemektedir. Buna göre;

- Cinsiyet, ırk, renk, etnik veya sosyal köken, kalıtsal özellikler, dil, din veya inanç, siyasi veya başka herhangi bir görüş, bir ulusal azınlığın üyesi olma, hususiyet, doğum, maluliyet, yaş veya cinsel eğilim gibi herhangi nedenle ayrımcılık yapılması yasaktır.
- Avrupa Topluluğunu kuran Antlaşma ve Avrupa Birliği Antlaşmasının uygulanması kapsamı çerçevesinde ve söz konusu Antlaşmaların özel hükümleri saklı kalmak üzere milliyet nedeniyle her türlü ayrımcılık yasaktır.

Şartın 22. maddesi ise kültürel, dini ve dilsel çeşitlilik konusunu düzenler: "Birlik, kültürel, dini ve dilsel çeşitliliğe saygı gösterecektir."

Avrupa'nın azınlık hakları üzerinde bu kadar durmasının nedeni, azınlıklar sorununu kendi alanında da henüz net bir çözüme kavuşturamaması olabilir. Azınlık-çoğunluk gerilimi hala birçok yerde gündemde. İspanya, Belçika, Fransa, Macaristan, Slovakya gibi birçok yerde azınlıklar var ve potansiyel bir sorun alanını oluşturuyor. Tüm Avrupa'da çingenelere karşı yapılan ayrımcılık hala giderilememiş. AB ise güvenlik ve adalet dolu bir yaşam alanı oluşturmak için bu sorunu çözmesi gerektiğini biliyor. Bu nedenle azınlıklara verilecek haklarla konunun bölgede istikrarsızlıklara neden olmasını engellemeye çalışıyor. Azınlık haklarına ilişkin hükümler, AB'ne üye olan veya kapıda bekleyen ülkelerin yeniden siyasal yapılanma sürecinde anayasalarında yerlerini almıştır:

- Bulgaristan Anayasası, "resmi dil" anlayışını (madde 3), "anadilini geliştirme ve anadilde eğitim hakkını" (madde 36) ve "kendi kültürünü geliştirme hakkını" (madde 37),
- Macaristan Anayasası, "ana dilini kullanma, anadilinde eğitim, kendi kültürünü geliştirme ve adını kendi dilinde belirleme haklarını" (madde 68),
- Estonya Anayasası, "resmi dil" anlayışı (madde 52) yanı sıra, "etnik azınlıklara, resmi dil yanında kendi dillerini kullanma" hakkını (madde

51-52), “kendi kültürlerini geliştirme hakkını” (madde 50), “kendi ana dillerinde eğitim hakkını” (madde 37),

- Romanya Anayasası, “resmi dili Rumence olarak belirlemekle” (madde 13) birlikte, “kendi kültürlerini koruma ve geliştirme” hakkını (madde 6)
- 6) ve “kendi ana dilinde eğitim alma” hakkını (madde 32),
- Çek Cumhuriyeti Temel Haklar ve Özgürlükler Bildirgesi, ulusal ve etnik azınlıklara, “kendi kültürlerini geliştirme ve ana dillerinde eğitim görme” haklarını (madde 25),
- Slovakya Anayasası, “Devlet (resmi) dili” anlayışı (madde 6) yanı sıra, “diğer diller” kavramına yer vererek (madde 6), “kendi kültürünü geliştirme, kendi eğitim kurumlarını kurma ve kendi ana dilinde eğitim alma” haklarını (madde 34) vermektedir.

Yeni gerilimleri ithal etmek istemeyen Avrupa, barış projesini hayata geçirebilmek için üye olacak ülkelerde azınlık sorunlarının çözümünü istiyor. Ancak kendi üyesi olan Fransa’ya Azınlıklarla ilgili Çerçeve Sözleşmesini imzalatamıyor. Doğal bir tepki olarak üniter devlet ağırlığının karşısında azınlık hakları ise hala beklemeye devam ediyor.

TÜRKİYE’DE AZINLIK HAKLARI

Türkiye’de azınlık hakları, 24 temmuz 1923 tarihli Lousanne Barış Antlaşması’nın III. Bölümünde “Azınlıkların Korunması” başlığı altında yer alan 37-45. maddelerinde düzenlenmiştir ve Türkiye’de yaşayan Müslüman olmayan azınlıkları koruma altına almıştır.

Söz konusu antlaşma hükümleri Türkiye’nin temel yasaları olarak kabul edilmekte ve tek taraflı olarak değiştirilemeyeceği hükme bağlanmaktadır (md. 37.). Bir değişiklik yapılması ancak Milletler Cemiyeti Konseyimin kabul etmesi ile mümkündür (mad. 44). Türkiye ile imzacı öteki devletler arasında ortaya çıkabilecek bir anlaşmazlığın çözümü uluslararası yargı yolu ile mümkündür (mad. 44).

Antlaşmanın 38. maddesinde Türkiye’de oturan herkesin, doğum, bir ulusal topluluktan olma, dil, din ve soy ayrımı yapılmadan yaşamlarını ve özgürlüklerini sürdüreceği düzenlenmekte; kamu düzeni ve ahlak kurallarına aykırı düşmemek şartıyla, inanç, din ya da mezheplerinin gereklerini ister açıkta, isterse özel olarak serbestçe yerine getirme hakkından söz edilmektedir

Müslüman olmayan azınlıkların, Müslüman Türklerin yararlandığı bütün medeni ve siyasal haklardan yararlanacakları ise 39. madde ile hükme bağlanmaktadır. Ticaret ilişkilerinde, dini ayinlerinde, basın-yayın araçlarında ve açık toplantılarında istedikleri dili kullanabilecekler; mahkemelerde kendi dillerini kullanabilmeleri için gerekli kolaylıklar sağlanacak; masraflarını kendileri karşılamak suretiyle, her türlü din ve hayır kurumu ile eğitim ve öğretim kurumlarını kurarak dillerini serbestçe kullanabileceklerdir.

Azınlıkların hukuk düzeninde ve uygulanmasında ötekilerle aynı güvencelerden yararlanmaları (mad. 40)'da öngörülmektedir: “Müslüman olmayan azınlıklara mensup Türk uyrukları, hem hukuk bakımından hem de uygulamada, öteki Türk uyruklarıyla aynı işlemlerden ve aynı güvencelerden yararlanacaklardır. Özellikle giderlerini kendileri ödemek üzere, her türlü hayır kurullarıyla, dinsel ve sosyal kurumlar, her türlü okullar ve buna benzer öğretim ve eğitim kurumları kurmak, yönetmek ve denetlemek ve buralarda kendi dillerini serbestçe kullanmak ve dinsel ayinlerini serbestçe yapabilmek konularında eşit haklara sahip olacaklardır.

Bu tür azınlıkların önemli oranlarda yerleştiği il ve ilçelerdeki ilkokullarda kendi dillerinde öğrenim yapabilmeleri için Türkiye gerekli kolaylıkları gösterecektir (mad. 41). Ancak Türkiye'nin bu okullarda da Türkçe'nin zorunlu olarak öğretilmesini isteme hakkı vardır.

Azınlıkların, kilise, havra, mezarlık ve öteki dini kurullarının tam bir güvence altında olacağı (mad 42); müslüman olmayan azınlıkların inançlarına ve dinsel ayinlerine aykırı herhangi bir davranışa zorlanamayacakları (mad. 43) antlaşma ile düzenlenen diğer konulardır.

AB'nin 2004 İlerleme Raporu ile yakın zamanlı olarak açıklanan, Ekim 2004 tarihli Başbakanlık İnsan Hakları Danışma Kurulu Azınlık Hakları ve Kültürel Haklar Çalışma Grubu” Raporu ise, azınlık hakları konusunu farklı platforma taşımış ve ülkemizde alt kimlik-üst kimlik gerilimine neden olmuştur.

Nitekim, “Cumhuriyet Bayramı” dolayısıyla bir mesaj yayımlayan Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş felsefesinde bulunan ve anayasalarda da yer verilen Türk ulusu kavramının bir üst kimlik olarak kullanıldığını belirterek, “Ülke ve ulus yönünden bölünmez bütünlüğü vazgeçilmez gören tekil devlet, özel yaşam alanında kalmak koşuluyla alt kimlikleri benimser; çünkü, farklı alt kimlikler toplumun zenginliğidir”¹³ diyerek, cumhuriyetin kuruluş felsefesinde yer alan bütünlük ilkesini bir kez 1

¹³<http://www.savaskarsitlari.org/arsiv.asp?ArsivTipID=5&ArsivAnaID=22735,29.01.2004>.

daha vurgulamıştır. “Cumhuriyet’in 81 yıllık kazanımlarının, onurlu bir ulus olarak geleceğe güvenle bakmayı olanaklı kıldığını, bununla birlikte, gelir dağılımındaki adaletsizlik ve işsizlik gibi kimi önemli sorunlar bulunduğu” işaret eden Sezer, “Ancak, ülkemizin ve ulusumuzun potansiyeli doğru kullanıldığında tüm sorunlarımızı aşacak güce sahip olduğumuzdan kuşku duymuyoruz” sözleriyle de ülke kaynaklarını etkin kullanacak iyi yönetimin önemine değinmiştir.

İnsan haklarını temel ilke edinmiş güçlü, şeffaf, demokratik bir devletin vurgulanması yerine, toplumun belli kesimlerine yönelik haklara işaret edilmesi, bir kültür mozağini oluşturan değişik renk ve biçimdeki taşların tek başına ön plana çıkarılarak, bunlar arasındaki bütünlüğün yok sayılması anlamına gelmektedir.

Avrupa’daki tarihsel gelişim içerisinde, egemenliğin el değiştirmesi sonucu farklı bir egemenlik alanında kalan ulusal azınlıkların haklarını garanti altına alabilmek için, barış ve istikrarın güvencesi olarak ortaya çıkan azınlık hakları, Anadolu coğrafyasında yıllardır bir arada yaşayan ve bir kurtuluş mücadelesini omuz omuza veren insanları bugün yapay biçimde “azınlık” ve “çoğunluk” grupları olarak bölmek ve ayrılıkları vurgulayarak çatışmaları arttırmak gibi bir tehlikeyi beraberinde getirmektedir. Bu yapılırken de tüm hakların bir demokratikleşme, özgürleşme sorunu ve insan haklarının ülkede yaşayan herkes için olduğu gerçeği unutulmuş gibidir...

Azınlıklar sorunu, Türkiye’nin tarihsel gerçeğinden kopararak tartışılmaya açılmış, ekonomik sosyal hakların geri plana atıldığı küreselleşme sürecinde, insan haklarındaki gerileme göz ardı edilerek, çözülmesi gereken en önemli sorun gibi azınlık hakları üzerinde durulmuştur. Oysa insan haklarının bütünselliği çerçevesinde, insan hakları temelinde buluşarak, **Anayasanın da eşitlik tanıdığı tüm vatandaşların, insan olmalarından dolayı sahip olmaları gereken haklara kavuşturulması temel hedef olmalıdır.**

Türk’ü herhangi bir etnik grup düzeyine indirmek, tarihi değiştirmek anlamına gelir. Türklerin yaşadığı ülke anlamında Türkiye’ ismini, biz Anadolu’da henüz küçük bir azınlıkken, 3. Haçlı Seferi’ne katılanlar koydu. Osmanlı’yı kuran Türkler kendilerini Müslüman diye tanımlarken, Avrupa onlara “Türk” dedi. İstiklal Savaşı’m, Osmanlı’nın halefi Türk aslı unsuru, tüm diğer alt-kimlik gruplarıyla birlikte yaptı. Devlet gibi millet de bölünmez.... Nasıl ki Fransa’da cumhuriyetin dili Fransızcadır¹⁴, bizde de devletin dili Türkçedir.¹⁵

14 Bkz. <http://www.droitsenfant.com/constitution.htm>. Fransız Anayasasının 2. maddesinde "Langue de la Republique est le français." ifadesi kullanılır.

Prof Lewis, Anadolu'ya 11. yüzyıldan başlayarak "Türkiye" adını verenlerin Türkler değil, Avrupalılar olduğunu söylüyor, ve Anadolu'nun Türkleşmesinin II. yüzyılda tamamlanmış olduğunu söylüyor.... Batıkların, 11. yüzyıldan başlayarak "Türkiye" adını vermeleri, hiç kuşkusuz bir nesnel gerçeği yansıtıyordu.¹⁶

Azınlık hakları karşısındaki hassasiyet, bugün Avrupa Birliği'nin kurucu asli unsuru olan Fransa gibi güçlü bir devlete de hakimdir. Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin 27. maddesine çekince koyan Fransa, buna gerekçe olarak; Fransız anayasasındaki eşitlik ilkesini¹⁷ göstererek Fransız Anayasasına göre 27. maddenin iç hukukta uygulanamayacağını ileri sürmüştür.

Örneğin, Fransa'nın 5 Mart 1991 tarihinde E/CN.4/1991/53 sayı altında Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyimde yayımlattığı belgede şunlar yazılıdır:¹⁸

"... Fransa, toprakları üzerinde, ırksal, dilsel ve dinsel esaslara dayalı grupların varlığını kabul etmez. Fransız Anayasası bir ve bölünmez olan Cumhuriyetin tüm vatandaşlarının, yasa önünde eşit oldukları ilkesinden ilham alır. Fransa halkının birliği ve eşitliği, etnik kriterlere dayalı farklılıklarla ilgili savları yok sayar. Fransız dili dışındaki dillere ve din konusuna gelince, bunlar kişinin seçimine bağlı hususlardır. Fransa Hükümeti bu hususların kamu alanı dışında bulunduğunu ve kişilerin kamu özgürlüklerini kullanma alanına girdiğini hatırlatır.

AB, AZINLIK HAKLARI VE TÜRKİYE

Avrupa Komisyonu'nun 6 Ekim 2004 tarihli Türkiye İlerleme Raporunda; "Azınlık Hakları, Kültürel Haklar ve Azınlıkların Korunması" Başlıklı bölümünde; Türkiye'de azınlık hakları, kültürel haklar ve azınlıkların korunmasında

15 Gündüz Aklan, "AB ve Azınlıklar", www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=132331, 30/01/2004.

16 Özer Ozankaya, "Demokratik Ulusal Üstkimliğin Zorunluluğu", Türkiye'de İnsan Hakları, (Yay.Haz. Oya Çitçi), TODAİE Yayın No: 301, Ankara. 2000, s. 64.

17 Bkz. <http://www.droitsenfant.com/constitution.htm>. 2. madde, " Elle assure l'egalite devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances", "Cumhuriyet tüm vatandaşlarına köken, ırk veya din ayrımı gözetmeksizin eşitlik sağlar" der.

18 Pulat Tacar, "Kültürel Haklar", Türkiye'de İnsan Hakları, (Yay.Haz. Oya Çitçi), TODAİE Yayın No: 301, Ankara, 2000, s. 406.

kaydedilen gelişmelerin yanı sıra, AB sürecinde hala çözümlenmesi gereken sorunların varlığına da işaret edilir.

- Türk makamlarına göre, 1923 Lozan Antlaşması uyarınca Türkiye'deki azınlıklar sadece gayrimüslim topluluklardan oluşmaktadır. Ancak, Türkiye'de başka topluluklar da vardır.
- Türkiye'nin BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ve BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesine, eğitim hakkı ve azınlıkların hakları konusunda koyduğu çekinceler, azınlık haklarının korunması konusunda daha fazla ilerleme sağlanmasına engel olabileceği için, endişeyle karşılanmaktadır.
- AGİT Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiserinin, ulusal azınlıkların durumu konusunda bir diyalog başlatmak amacıyla 2003'de Ankara'ya yaptığı ziyaret sonrasında henüz başka bir adım atılmamıştır. AGİT Ulusal Azınlıklar Yüksek Komiseri, Türkiye'nin, azınlıklara yapılan muameleler konusunda modern uluslararası standartlara tam olarak uyum sağlaması yönünde önemli bir rol oynayabilir.
- Türkiye, Avrupa Konseyi Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesini ve Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartını imzalamamıştır.
- Türkiye, kamu makamlarının ayrımcılık yapmasının genel olarak yasaklanmasına ilişkin AİHS'nin Ek 12 No.lu Protokolünü de onaylamamıştır.
- Ocak 2004'de hükümet, azınlıkların güvenlik gerekçeleriyle izlenmesi amacıyla 1962'de gizli bir kararname ile oluşturulmuş olan "Azınlıklar Tali Komisyonu"nu feshetmiştir.
- Gayrimüslim azınlıkların sorunlarını ele almak üzere yeni bir kurumsal yapı olarak "Azınlık Sorunlarını Değerlendirme Kurulu" oluşturulmuştur. Kurul, İçişleri, Eğitim, Dışişleri Bakanlıkları ile Vakıflar Genel Müdürlüğünden sorumlu Devlet Bakanlığı temsilcilerinden oluşmaktadır. Ancak, İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde oluşturulan Azınlıklar Şube Müdürlüğü halâ azınlıklarla olan ilişkilerden sorumludur.
- Resmi makamlar ders kitaplarındaki ayrımcı ifadeleri incelemeye başlamışlar ve Mart 2004'de okullardaki ders kitaplarında ırk, din, cinsiyet, dil, etnik köken, felsefi veya dini inanç nedeniyle ayrımcılık yapılması gerektiği yolunda bir genelge yayımlanmıştır.

- Ancak, gayrimüslim azınlıklar eğitim alanında hala bazı sorunlar yaşamaya devam etmektedir.
- Roman kökenlilerin Türkiye'ye göçmen olarak girmesini yasaklayan mevzuat hâlâ yürürlüktedir. Roman kökenlilerin toplumsal olarak dışlandıkları ve elverişli konutlarda oturma konusunda güçlüklerle karşılaştıkları bildirilmektedir.
- Kültürel hakların korunması konusunda, 1999'dan bu yana önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Anayasada değişiklik yapılarak Türkçe dışındaki dillerin kullanılmasına ilişkin yasak kaldırılmıştır. Türkçe dışındaki dillerde radyo ve televizyon yayınları yapılmasına ve bu dillerin öğretilmesine imkân veren mevzuat değişiklikleri gerçekleştirilmiştir.
- Kaydedilen ilerlemeye karşı kültürel hakların kullanılması konusunda hâlâ önemli kısıtlamalar bulunmaktadır.
- Türk Vatandaşlarının Günlük Yaşamlarında Geleneksel Olarak Kullandıkları Farklı Dil ve Lehçelerin Öğrenilmesi Hakkında Yönetmelik Aralık 2003'de yürürlüğe girmiştir. Nisan 2004'de Van, Batman ve Şanlıurfa'da, Ağustos 2004'de Diyarbakır ve Adana'da ve Ekim 2004'de İstanbul'da altı özel dil kursu eğitim vermeye başlamıştır. Bu dil kursları devletten mali yardım almamaktadır ve özellikle müfredat, öğretmenlerin atanması, kursların süresi ve katılan öğrenciler konusunda kısıtlamalar bulunmaktadır.
- Kürtçe dilinin kullanılması ve Kürt kültürünün çeşitli biçimlerde ifade edilmesi konusunda daha fazla hoşgörü gösterilmiştir.
- Siyasi partilerin ulaşması gereken % 10'luk baraj nedeniyle azınlıkların TBMM'de temsil edilmesini güçleştiren seçim sisteminde hiç bir değişiklik yapılmamıştır.
- Ülkenin doğusu ve güneydoğusundaki durum: 1999'dan bu yana güvenlik açısından ve temel özgürlüklerden yararlanma bakımından olağanüstü hal uygulaması kaldırılmış ve ülke içinde yerlerinden edilmiş kişilerin yaşadıkları yerlere dönüşleri devam etmiştir. Bununla birlikte bu kişilerin durumu hassasiyetini korumaktadır.
- Temmuz 2004'de Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılanması Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Bu Kanun ile olağanüstü hal döneminin başlamasından bu yana (19 Temmuz 1987) önemli maddi zarara uğramış olan kişilerin zararlarının tazmin edilmesi

ihtiyacı kabul edilmiştir. Başvuruların kabul edilmesi ve değerlendirilmesine ilişkin kriterler Kanunun kapsamının oldukça daraltılmasına yol açabilecek olmasına karşın, hukuki yollara başvurma imkânı tanınmaktadır.

- Mart 2004'de Anayasa Mahkemesi, olağanüstü hal döneminde valilerin verdikleri kararlara karşı idare mahkemeleri aracılığıyla hukuki yollara başvurma hakkını yeniden tanımıştır.
- Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun göreceli olarak ekonomik açıdan geri kalmış olması nedeniyle güçlükler yaşanmaktadır.

AB SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE AZINLIK MEVZUATI VE YAŞANAN GELİŞMELER

TC Anayasasının 3. maddesi, Devletin bölünmez bütünlüğünün vurgulandığı ün iter devlet yapısının bir yansımasıdır: **“Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür. Dili Türkçedir.”** Bu bütünlük, AB üyesi üniter bir devlet olan Fransız Anayasasında da benzer şekilde düzenlenmiştir.

TC Anayasasının 10. maddesi “kanun önünde eşitlik” ilkesini düzenler:

-“Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetmeksizin kanun önünde eşittir.

-Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.

-Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar”.

42. madde ise; Türkçe'den başka hiçbir dil, eğitim ve öğretim kurulularında Türk vatandaşlarına ana dilleri olarak öğretilemez, hükmünü düzenler.

Azınlık konusu Türkiye'de; esasen Anayasanın ilgili maddeleri uyarınca ve imza koyduğu uluslararası Lozan Antlaşması gereğince yorumlanmaktadır. Bunlar da gayrimüslim azınlıklara işaret etmektedir. AB sürecinde ise; Türkiye'de kültürel ve dilsel çeşitlilik sağlamaya yönelik mevzuat değişiklikleri demokratikleşme adına yapılmıştır.

7. Uyum Paketi olarak da bilinen 4963 sayılı Yasanın 23. maddesi öğrenim hakkı ile ilgilidir:

“14.10.1983 tarihli ve 2923 sayılı Yabancı Dil Eğitimi ve Öğretimi ile Türk Vatandaşlarının Farklı Dil ve Lehçelerinin Öğrenilmesi Hakkında Ka-

nunun 2 nci maddesinin (a) ve (c) bentleri aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

a) Eğitim ve öğretim kurumlarında, Türk vatandaşlarına Türkçe'den başka hiçbir dil, ana dilleri olarak okutulamaz ve öğretilemez. Ancak, Türk vatandaşlarının günlük yaşamlarında geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçelerin öğrenilmesi için, 625 sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanunu hükümlerine tâbi olmak üzere özel kurslar açılabilir; bu kurslarda ve diğer dil kurslarında aynı maksatla dil dersleri oluşturulabilir. Bu kurslar ve derslerde, Cumhuriyetin Anayasada belirtilen temel niteliklerine, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne aykırı öğretim yapılamaz. Bu kursların ve derslerin açılmasına ve denetimine ilişkin esas ve usuller, Millî Eğitim Bakanlığı'nca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

Türkiye'de eğitimi ve öğretilimi yapılacak yabancı diller, Bakanlar Kurulu kararıyla tespit edilir.

Türk Vatandaşlarının Günlük Yaşamlarının Geleneksel Olarak Kullandıkları Farklı Dil ve Lehçelerin Öğrenilmesi Hakkında Yönetmelik ise Aralık 2003'te yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Yönetmeliğe göre; Türk vatandaşlarının günlük yaşamlarının geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçelerin öğrenilmesi amacıyla açılacak kursların amacı, Cumhuriyetin Anayasada bel itilen temel niteliklerine, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne aykırı olmayacak şekilde Türk vatandaşlarının, günlük yaşamlarda geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçelerin öğrenilmesi için faaliyette bulunmaktadır.

Türkçe dışındaki dillerde radyo ve televizyon yayınları yapılmasına imkan veren mevzuat değişiklikleri yapılmıştır. 19.7 2003 tarih ve 25173 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4928 sayılı Yasanın (6. Uyum Paketi) 14. maddesi, Türk vatandaşlarının günlük yaşamlarında geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçelerde yayın hakkını düzenler:

“ 13.4.1994 tarih ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunun 4. maddesinin birinci fıkrasının dördüncü cümlesi aşağıdaki şekille değiştirilmiştir:

“Ayrıca kamu ve özel radyo ve televizyon kuruluşlarınca Türk vatandaşlarının günlük yaşamlarında geleneksel olarak kullandıkları farklı dil ve lehçelerde de yayın yapılabilir”. 17 Nisan 2003 tarih ve 25082 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yönetmeliğin 2. Bölümünde Yayın İlkelerine yer verilmektedir:

Madde 5- Radyo, televizyon ve veri yayınları, hukukun üstünlüğüne, Anayasanın genel ilkelerine, temel hak ve özgürlüklere, milli güvenliğe ve genel ahlaka uygun olarak kamu hizmeti anlayışı çerçevesinde yapılır. Yayınların Türkçe yapılması esastır. Ancak, evrensel kültür ve bilim eserlerinin oluşmasına katkısı olan yabancı dillerin öğretilmesi veya bu dillerde müzik veya haber iletilmesi amacıyla da yayın yapılabilir.

Yönetmelikte ayrıca; “Türkiye Cumhuriyeti’nin varlık ve bağımsızlığına, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Atatürk ilke ve inkılaplarına aykırı yayın yapılmamalıdır. Yayınlar Türkiye Cumhuriyeti’ne vatandaşlık bağı ile bağlı olan bireyler arasında ayrımcılığa neden olmamalıdır” demek suretiyle, devletin bölünmez bütünlüğüne işaret edilmektedir.

4928 sayılı yasanın 5. Maddesi ile; 5.5.1972 tarih ve 1587 sayılı Nüfus Kanununun 16 maddesinde yer alan “milli kültürümüze” ifadesi kaldırılarak, aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir:

“Ancak ahlak kurallarına uygun düşmeyen ve kamuoyunu inciten adlar konulamaz, doğan çocuk babasının, evlilik dışında doğmuş ise anasının soyadını alır”.

SONUÇ

Vatandaşları arasında ayırım gözetmeyen, “anayasal vatandaşlık” esasını benimseyen devletler, vatandaşları arasında azınlık-çoğunluk ayrımı yapmazlar. T.C. Anayasasının 66. maddesi; “Türk devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk’tür.” diyerek, anayasal vatandaşlık esasını benimsemiştir.

TC Anayasasının 10. maddesi “kanun önünde eşitlik” ilkesini düzenler:

Türkiye için azınlıklar, Lozan Antlaşması ve Bulgar Dostluk Anlaşması ile belirlenmiş gayrimüslim azınlıklardır.

Kültürel farklılıkların bütünleşme yönünde bir zenginlik kaynağı olarak değerlendirildiği ülkelerde, üniter devlet yapısının korunması mümkündür. Aksi takdirde etnik bölünmeler, barışı değil, istikrarsızlıkları, çatışmayı ve savaşı getirir...

Türkiye’de AB sürecinde kültürel hakların kullanımı konusunda önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Bu hakların kullanımı konusunda da sorumluluk anlayışı içerisinde hareket edilmesi gerekmektedir.

Unutulmamalıdır ki insan hakları, “ulus devlet” yapılanması içerisinde gerçekleştirilebilir. O nedenle üzerinde durulması gerekli konu, ülke kaynak-

larını etkin kullanarak bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını giderecek, yönetilenlere karşı sorumluluk duygusu ile hareket edecek şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim ile özgürlüklere dayalı demokratik bir devlettir...

KAYNAKÇA

- Arsava. Ayşe Füsün. **Azınlık Kavramı ve Azınlık Haklarının Uluslararası Belgeler ve Özellikle, Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesinin 27. Madde Işığında İncelenmesi**, SBF Basımevi, Ankara, 1993.
- Erdoğan, Birsen. "Uluslararası Hukukta Azınlık Haklarının Korunması, BM ve Avrupa Sistemlerinin İncelenmesi". **Türkiye’de İnsan Hakları**, (Yay. Haz: Oya Çitçi), TODAİE Yayın No: 301, Ankara, 2000.
- Çavuşoğlu. Naz. **Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Azınlık Hakları**, Su Yayınları, Nisan 2001. İstanbul.
- Durdular, Ercan-Neziroğlu .İrfan (Yay. Haz), Uluslararası Temel İnsan Hakları Belgeleri, TBMM İnsan Haklarını İnceleme İnceleme Komisyonu Yayınları. No: 18, Ankara, 2001.
- Gemalmaz, Mehmet Semih, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş**, Beta Yayınları, 3. Baskı. İstanbul 2001. s.256.
- Gözübüyük. A. Şeref. **Türk Anayasaları**. Turhan Kitabevi, Ankara, 2002.
- Köktaş, Arif, “**AB ve Temel Haklar**”. ATAUM 35 Dönem AB ve Uluslararası İlişkiler Temel Eğitim Kursu Ders Notları. Ankara, Aralık 2004.
- Oran. Baskın, **Küreselleşme ve Azınlıklar**, İmaj Yayıncılık, 3. Basını, Ankara 2000.
- Ozankaya. Özer. "Demokratik Ulusal Üstkimliğin Zorunluluğu", **Türkiye’de İnsan Hakları**, (Yay.Haz. Oya Çitçi), TODAİE Yayın No: 301, Ankara, 2000.
- Preece, Jennifer Jackson, **Ulusal Azınlıklar ve Avrupa Ulus-Devlet Sistemi**, (Çev: Ayşegül Demir), Donkişot Yayınları, 2001. İstanbul.
- Uzpeder Ebru (Yay. Haz.) **Avrupa Birliği Sürecinde Dil Hakları**. İstanbul, 2003.
- [http:// ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle04.pdf](http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle04.pdf).
- www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=132331.
- http://www.belgenet.com/rapor/tusiadrapor_052001.html
- <http://www.droitsenfant.com/constitution.htm>.
- www.katkas.org.tr

YENİ TÜRK CEZA KANUNUMUZA GÖRE ÜLKEMİZDE KAN GÜTME OLAYLARI

Dr. İlhan AKBULUT*

GİRİŞ

Adam öldürme fiilleri çok eski zamanlardan beri yasak eylemlerden sayılmıştır. İnsan topluluklarının henüz devlet şeklinde örgütlenmediği devirlerde, kabile reisi yöneticilik hakkına dayanarak suç işleyen kabile mensubuna cezasını kendi verirdi. Kabileden kovulmak ve öldürülmek gibi cezalar verilirdi. Fiil, çeşitli klân, kabile ve aileler arasında işlenirse, müşterek bir yönetici bulunmadığından şahsi öç usulü uygulanırdı. Bu usul kan davalarına yol açardı.

Genelde, gelişmemiş topluluklara mahsus bir gelenek olan kan davaları, halen dahi ülkemizin bazı bölgelerinde görülmektedir. Bu olayların meydana gelmesinde sosyolojik faktörlerin varlığı inkâr edilemez. Aynı soydan meydana geldiğini kabul eden toplumlarda, soyun müşterek özelliklerini ifade eden hüküm ve kanaatler gelenekleri oluşturur. Bu gelenekler daima o soyu methedici, yüceltici vasıfta hükümlerdir. Bu gelenekler, toplumun ömrünü geriye doğru uzatarak aynı toplum üyeleri arasındaki bütüne dahil olma durumunun, eski köklü, sağlam olduğunu benimsetirler.

Herhangi bir nedenle öldürülmüş olan kimsenin kan hısımlarından olan erkekler kan gütme yani öç alma saiki ile öldürenin veya kan hısımlarının bir erkek kimseyi öldürmek kastıyla cürümler işlemekte ve böylece karşılıklı adam öldürme cürümleri devamlı tekrarlanmaktadır. Şahsi intikama dayanan bu kötü geleneğin tesirinden henüz kurtulamamış olan bu ilkel düşüncedeki aileler arasındaki sürüp giden kan gütme, ülkemizin özellikle Karadeniz, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yoğunlaşmaktadır. Bu olayları az da olsa İç Anadolu ve Güney Anadolu bölgelerinde de görmek mümkün olmaktadır.

* Hakim Albay (E) Yeditepe Hukuk Fakültesi Öğretim Görevlisi.

I - TANIMI VE TARİHİ GELİŞİMİ

1- Tanımı

Kan Gütme, bir aile, kabile veya aşiretin üyelerine karşı, başka bir aile, kabile veya aşiret üyelerinin çeşitli nedenlerle duydukları kin dolayısıyla birbirlerinin hayatlarına son vermeleridir¹.

Kan gütme, kan davası olarak belirtilen olay, iki alt insan grubu arasında, belirli sebeplerle, karşılıklı olarak kişiler üzerinde devamlı teselsül eden cebir ve şiddete başvurulması demektir. ².

Kan gütme, failin evvelce öldürülen bir kimsenin intikamını almak maksadıyla, ilk öldürme fiilinin husule getirdiği elem ve hiddetin tesiri altında olmaksızın, öldüren tarafa mensup bir şahsı kasten öldürmesidir. 3

Kan gütme, genellikle akrabalık ilişkilerine dayalı topluluklar arasında intikam güdüsünden kaynaklanan, karşılıklı misilleme biçimindeki cinayetlere dönüşen ve süreklilik gösteren çatışma durumu şeklinde de tanımlanmaktadır⁴.

Çeşitli açılardan yapılan muhtelif tanımlamalardan çıkan ortak nokta, kan gütmenin de bir bakıma terör eylemleri gibi cebir ve şiddete dayalı eylemler olduğudur.

Kan davası konusu, ülkemizde bilhassa geçmiş yıllarda sinemada sıkça ele alınmıştır. Bu arada edebiyat ve şiirde de çok değerli ve topluma iyi yönde mesajlar verecek eserler bastırılmıştır.

2- Tarihi Gelişimi

Kökeninde, henüz devlet düzeninin ortaya çıkmadığı kabile sisteminde, klanlar ve kabileler arasındaki ilişkiler alanının tümünü düzenleyerek üstün bir otoritenin ve hukukun bulunmaması, dolayısıyla her klanının kendi üyelerini

1 TEZCAN, Mahmut, "Türkiye'de Kan Davası ve Önlenmesi Çareleri", Adalet Dergisi, Yıl: 65, Ağustos 1974, Sayı:8, s.667.; Kan gütme konusunda yabancı dilde şu eserlere bakılmalıdır: Paul Bohannan, Social Antropology, New York 1963; Elizabeth Colson, The Plateau Tonga of Northern Rhodesia, 1962. Manchester University Press: Evans - Pritchard, The Neur of the Southern Sudan (in African Political System) Oxford University Press 1940; Hoebel Adamson, The Law of Primitive Man: A Study in Comparalive Legal Dynamics, 1954, Harvard University Press: Harold Lasswell. Feuds (Encyclopedia of the Social Sciences) New York 1931; Robert Lowrie, Primitive Society, New York 1947; Radcliff - Brown, Structure and Function in Primitive Society Essays on Addresses, London 1952. Zikreden Sulhi DÖNMEZER, Kriminoloji, 8. Bası, İstanbul 1994. s.211.

2 DÖNMEZER. Sulhi, Kriminoloji, 8.Bası, s.211.

3 GÖZÜBÜYÜK, Abdullah Pulat. Türk Ceza Kanunu Açıklaması, İstanbul 1981, s.355.

4 Ana Britannica Genel Kültür Ansiklopedisi, C. 18, İstanbul 1994, s.38.

korumak ve onlara diğer klanlardan gelebilecek saldırıları cezalandırmakla yükümlü tek merci olması yatar.

Gelişmemiş toplamlarda, merkezi bir siyasal otoritenin bulunmadığı dönemlerde, adaletin sağlanması konusunda kollektif sorumluluk esasının yani herkesin meydana gelen olaydan suçluyu bulmaları konusunda bir bakıma mükellefiyet yüklendiği görülmektedir. Bu toplumlarda, suçluya veya mensubu bulunduğu gruba karşı öç alma hakkının bulunduğu konusunda hiçbir tereddüt yoktur.

Toplumların gelişmesiyle, kan davalarını durdurmak amacıyla kısas, diyet, uzlaşma gibi usullere başvurulduğu görülmektedir. En nihayetinde de, devletin oluşturulmasıyla, ceza vermek yetkisinin sadece devlete bırakılmasıyla, diğer usullerin ortadan kalktığı bilinmektedir⁵

Devlet toplumu içindeki bireylerin düşünce yapılarının çağın ve teknolojinin gelişmesiyle birlikte otomatik olarak geliştiği ve değiştiği neticesine varmamak gerekir. Günümüzde bile, insanoğlunun aya ayak bastığına veya uzaya gidildiğine inanmayanlar vardır. Topamlarda sayıları fazla olmamakla birlikte, halâ öç almanın gerekli olduğunu düşünenler vardır. Bu düşüncede olan insanlar için bir bakıma zaman durmuş gibidir. Babasının, dedesinin yıllar önceki düşüncelerini aynen korurlar. Bir bakıma tutucu tabir ettiğimiz aile çeşidinin muhafaza ettiği töre geleneğinin sürdürülmesidir. Topamlunuzda Töre cinayetleri olarak belirtilen bu olaylarla ilgili olarak toplumun çeşitli kesimlerinde araştırmalar yapılmaktadır.⁶

Günümüzde ise kan davası, uyumsuzlukların iki taraf açısından kabul edilebilir bir çözüme kavuşturulamadığı toplumlarda ortaya çıkar ve geleneksel yapının güçlü olduğu yerlerde çeşitli biçimler altında varlığını sürdürür.

Kan davası genellikle haksızlığa uğrayan taraftan bir kişinin intikamını alma, onurunu kurtarma ya da misillemede bulunma biçiminde başlar. Düşman toplulukların aynı siyasal ya da kültürel birimin üyeleri olmak gibi ortak özellikleri vardır. Her topluluk içinde, tek tek üyeleri dışarıdan gelebilecek saldırılara karşı koruyan güçlü bir kollektif dayanışma anlayışı hakimdir. Benzer yapıda bir başka topluluğun üyelerinin yol açtığı zarardan bu yabancı

5 DÖNMEZER, Sulhi - ERMAN, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, C.I. 5.Bası. İstanbul 1974. s.42.; YALKUT. Necdet. "Çeşitli Yönleriyle Kan Gütme" Yargıtay Dergisi, Cilt 4. Sayı: 1-2 Ocak Nisan 1978, s.83.

6 Geniş bilgi için Bk. Yalçın DOĞAN, "Onlar Töreden Kurtulmayı Başaran Kadınlar" Hürriyet Gazetesi, 17.4.2005, s. 17.

topluluğun bütün üyeleri kollektif biçimde sorumlu tutulur. Her iki tarafın ilk cinayete karşılık bir intikam cinayetini “hakkın yerine gelmesi” olarak görmesi durumunda kan davası doğmaz.

Türkiye’de kan gütme suçlarıyla ilgili olarak fazla oranda suç işlendiği söylenemez. En azından istatistiklerde fazla oran görülmemektedir. Bu tip suçların daha ziyade kırsal kesimlerde, jandarma adli yetki sahasında olduğu göz önüne alındığında, tam bir bilgiye ulaşamadığı ortaya çıkmaktadır.

II - KAN GÜTME VE KAN GÜTME SAİKİNİN NİTELİĞİ

1-Düşmanca İlişki: Kan Gütme

İnsanlar, ortak amaçlara varmak için, aralarında belirli derecede bir dayanışma kurup birbirleriyle sosyal ilişkilere girişmekte ve bundan sosyal grup kavramı doğmaktadır. Grup genel olarak, yapı ve büyüklüğü çok değişik olabilen sayısı az ya da pek çok insanlardan oluşmuş birlikleri ifade etmektedir. Böylece grup ile “kuvvet”, “güç” kavramları arasında bir iştirak bulunduğu da görülmektedir. Gruplaşmak sözcüğü, ayrı bulundukları zaman kendilerini güçsüz hisseden bireyler arasında karşılıklı olarak birbirlerini güçlendirmek niyet ve kastını da belirtmektedir. Böylece meydana çıkan kollektif güç, insana güven verirken bir yandan da grup dışındakileri tehdit edebilmektedir⁷.

Toplamlarda yaşayan insanlar ve sosyal gruplar arasındaki ilişkiler bir bakıma, dostça ve düşmanca olmak üzere iki kategoriye ayrılır. İnsan toplamları içinde bölücü ve birleştirici kuvvetler aynı zamanda işlerler. Kan gütme, düşmanca bir ilişki şeklindedir. Fakat mensupları birbirine yakın, içtenlikle bağlı iki ayrı grup arasında meydana gelen bir düşmanlık ilişkisidir. Bu ilişki grup mensupları arasında devamlı birbirlerini rahatsız edici hareketler, hatta müessir fiilden adam öldürmeye kadar varan cebir ve şiddet hareketleri şeklinde kendini gösterir. Kan gütme, bir bakıma, kişisel ve özel bir misillemeyi oluşturmaktadır. Kan gütme bir zamanlar aralarında yakın hatta bazen samimi ilişkiler bile bulunan iki hısımlık grubu arasında meydana gelmiş bir düşmanlık ilişkisidir. Her iki alt grup aynı bir geniş kültür ünitesi içinde yer almış durumdadırlar. Bu itibarla düşmanca kan gütme ilişkisinin oluştuğu iki grup insanları arasında sihri bağların bile var olduğu tespit edilmektedir.

Araştırmalar, toplumda siyasal otoriteyi kontrol eden güç ne derece zayıf olursa, kan gütmelemin de o oranda devam ettiğini, önlenmesinin hayli zor olduğunu ortaya çıkarmıştır. Demek oluyor ki, sistem, hısımlık grupları içinde

7 DÖNMEZER, Sulhi, Sosyoloji, 9. Baskı, Ankara 1984. s. 185.

yer alan kişileri, bu sosyal dayanışma görevini hiç tereddüt göstermeden ifa edebilecek şekilde, sosyalleştirmekte, yapılan telkinler çocuk yaşlarda başlatılmaktadır. Bu yapılan telkinlerle öç alına duygusu devamlı gündemde tutulmaya çalışılmaktadır. Ölenin bazı eşyalarını zaman zaman ortaya çıkartıp, olayın hafızalarda yeniden canlanmasının sağlanması gibi.⁸

Sosyoloji ve kriminoloji bakımından kan gütme, hısmılık grupları arasında yer alan ve şiddet hareketleri ile kendini gösteren bir düşmanlık ilişkisidir. Ancak her türlü şiddet hareketi kan gütme olarak nitelendirilemez. Kan gütmenin söz konusu olabilmesi için, şiddet hareketlerine öç almak, misli ile karşılıkta bulunmak, bağlı olduğu grup için zafer kazanmak amaçları ile girişilmesi söz konusu olmalıdır. Bir bakıma kişi için amaç grupta takdir edilmek, yücelmektir.

Ceza hukukçularının Fransızca'da "Motif, Raison, Mobile", İngilizce'de "Motive, Reason", İtalyanca'da "Motivo", Almanca'da "Grund", Latince'de "Mobilis" deyimleriyle ifade ettikleri Saik, faili suç işlemeye yönelten duygu veya menfaattir. Diğer bir deyişle, saik failin harekete geçmesine yol açan sebeptir. Suçun ne için işlendiğinin anlaşılması failin saikinin tespiti ile mümkün olur. Saik hırs ve tamah, intikam, kıskançlık, yoksulluk, vahşet, 'merhamet, aşk gibi duygulardan olabilir. Maksat, kanuni tarifte belirtilen tipe uygun bulunan ve failin gerçekleştirmesini istediği neticedir. Amaç ise, bu neticenin ötesinde failin elde etmek istediği yarardır. Görüldüğü üzere, maksat daha çok bilgiye ilişkindir. Ancak failin elde etmek istediği neticeyi önceden görmesi halinde bulunur. Saik ise, harekete geçiren etken anlamında olup psikik olgunun irade aşamasını ilgilendirir. Saik olaydan olaya değişir. Her kişiye mahsus özellik gösterir. Saik genel olarak, egoist, iğrenç hırs ve tamaha ilişkin bir duygu aşılardır. Ancak bazen üstün, yüksek bir duyguyu aşıl原因 saikler de vardır.⁹

Kanun koyucunun failin, fiili bilerek ve isteyerek işleminin yanında fiili işlerken belirli bir amaçla yani saikle hareket etmesini cezalandırma yetkisinin kullanılması için bir şart olarak aradığı hallerde özel kastın varlığından söz edilir. Genel çizgileriyle suçun saiki ister iyi, ister kötü olsun, kanun açısından fark yaratmaz. İyi saik ancak sanık lehine takdiri indirim sebebi sağlar. Bundan

8 DÖNMEZER, Sulhi. "Kriminoloji Açısından Kan Gütme Saikiyle İşlenen Suçlar", İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 40.Yıl Sayısı Cilt: XL, Sayı: 1-4, s.6.; Kan Davası Seminer Çalışması, 25 Mayıs 1974, Sevinç Matbaası, Ankara 1975, s.9.

9 DÖNMEZER, Sulhi-ERMAN, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, C.II, 7.Bası, İstanbul 1981, s.275.

başka kanun, iyi saikle işlenmiş suçlardan bazıları hakkında da cezanın düşürülmesini düzenlemektedir.

2-Saikin Niteliği

Ceza hukukunda, doktrinde bazı suçlarda saike önem verilmesi gerektiği belirtilmektedir. Kanunumuzun bir suç unsuru olarak saike önem verdiği haller vardır: Mesela : 82. maddede düzenlenen, “Bir suçu gizlemek, delillerini ortadan kaldırmak veya işlenmesini kolaylaştırmak amacıyla”, “Kan gütme saikiyle”, “Töre saikiyle” işlenmesi halinde, suçun basit (temel) şekline nazaran kanunda öngörülen ceza, ağırlaştırılmış müebbet hapis cezasıdır.

Yargıtay, bazı suçlara ilişkin kanuni tarifte yer almamasına rağmen, failin işlediği eylem dolayısıyla cezalandırılabilmesi için “özel kast”la hareket etmesini aramaktadır. Mesela görevi kötüye kullanma suçunu düzenleyen TCK.’nun 257. maddesinde aranmadığı halde, Yargıtay’a göre, bu suçun oluşabilmesi için failin “özel kast”la hareket etmesi gerekmektedir.¹⁰

Saik, kasttan önce gelen, kastı hazırlayan bir duygu, düşüncedir. Suçun işlenmesine neden olan gerekçedir. Kişisel hesaplardır. Suç tipindeki belirlenen eylemin yapılmasına yönelik kararın alınmasındaki etkendir.¹¹

Kural olarak saik suçun meydana gelmesi için aranan bir unsur değildir. Genel olarak kanun, fiilin sadece bilerek ve istenerek işlenmesini aramaktadır. Ancak kanun koyucu bazı hallerde genel kasta ek olarak failin cezayı gerektiren fiilin işlenmesi anında özel bir amaç gütmesini (özel kast) şart koşmuştur¹².

Kan gütme saikinin söz konusu olduğu hallerde TCK.’nun 62. maddesi uygulanabilir. Ceza Kanunu, suçların işlenmesinde ve gerçek suçlularda bulunabilecek özelliklerin hepsini önceden belirleyemeyeceği için, hakime cezayı hafifletici sebeplerin bulunması halinde, cezayı indirebilme yetkisini vermiştir. Ancak, indirim sebebi yapılacak halin, kan gütme saikinin niteliği ile çelişkili olmaması gereklidir. Mesela olayda kan gütme saiki ile öldürülenin evvelce failin babasını öldürmüş olması takdiri indirim sebebi olarak kabul

10 CGK.2.3.1992, 9-38/61; CGK. 17.2.1986, 4-431/48.; CGK. 19.3.1984, 4-396/99. Zikreden İÇEL, Rayihan. ÖZGENÇ, İzzet, SÖZÜER, Adem, MAHMUTOĞLU, Fatih. S. ENVER. Yener, İçel Suç Teorisi, İstanbul 1999, s.246.

11 YÜCE, T.Tufan, Ceza Hukuku Dersleri, C.I, Manisa, 1982, s.334.; ARTUK, Emin, Suç Genel Teorisi, Ceza Hukuku El Kitabı, İstanbul 1989, s.225.; ÖNDER,Ayhan, Ceza Hukuku Dersleri, İstanbul 1992, s.304.

12 ARTUK, Emin, GÖKÇEN, Ahmet, YENİDÜNYA, Ceza Hukuku Genel Hükümler, İst. 2002, s.603.

edilemez. Çünkü babanın öldürülmesi sebebiyle ikinci adam öldürmenin gerçekleşmiş olması esasen kan gütme saikinin varlığını kabul için zorunludur. Bu itibarla bir bakıma unsur niteliğinde olan bir halin takdiri indirim sebebi sayılması hukuk mantığı ile bağdaşması mümkün değildir.¹³

III - CEZA KANUNUMUZDA KAN GÜTME SAİKİ İLE ADAM ÖLDÜRMEİNİN DÜZENLENİŞİ

1-Genel Olarak Adam Öldürme Cürmü

Bilindiği gibi adam öldürme bir kimsenin hayatına kasten son vermektir. Çok çeşitli sebeplerle yapılan bu eylemin cezalandırılması çok eski çağlardan beri uygulanmaktadır. Arz ettiği vahamet itibariyle suçlar sıralamasında en önde yer alır. Ferdin yaşam hakkını korumak Devletin en önemli görevidir. İnsanı diğer canlı varlıklardan ayıran özellik, onun şahsiyetidir. Şahsiyet, insanın kendi kendisine, davranışlarına iradesiyle hakim olmasını ifade eder. İnsanın sahip olduğu yaşama hakkı, soyut bir hak olmayıp, güvenlik içinde bir yaşama hakkıdır. Adalet esasına dayalı ilişkilerin hakim olduğu bir toplumda fertlerin sahip olduğu haklar arasında bir çatışma söz konusu olamaz. Hukuken koruma altına alınan, kişilerin hukuka uygun menfaatleridir. Hukuk aynı zamanda, kişinin bedeni ve akletme kabiliyeti üzerinde amacı dışında tasarrufta bulunmasına da müsaade etmez. Aynı şekilde insan, kendi hayatıyeti üzerinde serbestçe tasarrufta bulunmaz.

Modern toplumların ceza kanunlarında, cezaların belirliliği yönünden kişiler için önde gelen güvence, suç sayılan fiillerin ve bu fiiller için öngörülen yaptırımların belirtilmiş olmasıdır.

Türk Ceza Kanunumuzda Adam Öldürme Suçları, 81 ve 82. maddelerde düzenlenmiştir. Ceza Kanununun “Hayata Karşı Suçlar” başlığını taşıyan Birinci Bölümün 81. maddesinde “Kasten Öldürme” düzenlenmiştir. Eski Türk Ceza Kanunumuzun 448. maddesi yerine geçen bu maddede, kasten öldürme suçunun temel şekli tanımlanmıştır. Maddede yapılan düzenlemeyle, 765 sayılı Türk Ceza Kanunundan farklı olarak, suçun temel şekli açısından müebbet hapis cezası öngörülmüştür. Bu düzenlemeyle, kişinin hayat hakkına verilen önem vurgulanmıştır.

Adam öldürme cürmü; tabanca, bıçak, taş vs. gibi araçlarla vurarak yani maddi eylemlerle ika edilebileceği gibi, mağduru korkutmak, üzüntü vermek

13 DÖNMEZER, Sulhi, “İçtihatlarla Kan Gütme Saiki”, s. 12; Ayrıca Bk. Sulhi DÖNMEZER, Kişilere ve Mala Karşı Cürümler. 14.Bası, İstanbul 1995. s.69.

gibi manevi eylemlerle de oluşabilir. Ancak manevi eylem ile ölüm olayı arasındaki illiyet bağının ispat edilmesi gerekir. Yine adam öldürme cürmünün oluşması için, failin kastının öldürme olması gerekir. Eğer failin amacı etkili olup, mağdurun bu etkili eylem sonucu öldüğü anlaşılırsa, failin hakkında TCK. 81. madde değil, 87/4. maddenin uygulanması gerekecektir. İşte, kasten adam öldürme suçunun oluşmasında önemli unsur olan “kast”ın mevcut olup olmadığının tespiti önemlidir. Bu durum olayın özelliğine, elde edilen delillere, gerektiğinde failin davranış ve hatta konuşma tarzına vs. gibi durumlara göre bir sonuca varılır. Kastın varlığı veya yokluğu, yapılan darbenin sayısına ve şiddetine, kullanılan silahın cins ve özelliği ile kullanılma tarzına, hedef alınan vücut nahiyesine, araç veya silahın yöneltildiği ve kullanıldığı mesafeye, eylemin nedenine, yaraların özelliği ve olayın cereyan tarzına göre tespit edilmeye çalışılır. Kastın, adam öldürme veya müessir fiile yönelik olduğunun tayin ve tespiti esas mahkemesine ait ise de, mahkemenin ne sebeple adam öldürme veya müessir fiil kastını kabul ettiğini doyurucu gerekçe ile açıklaması gerekir ve bu husus Yargıtay’ca kontrol edilmektedir¹⁴.

2-Ceza Kanunumuzda Kan Gütme Saiki İle Adam Öldürme Cürmü

Kan gütme saiki ile öldürme cürmünde, “saik” kötü bir duygunun tezahürü olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu suçun kesin olarak oluştuğu neticesine varılabilmesi için, saikin doğru olarak saptanması gerekmektedir. Yapılacak araştırmada kan gütme saiki tespit edilecektir. Kan gütme saiki demek, failin sadece kan gütme, öldürülenin intikamını alma, bir görevin yerine getirilmesi bilinci ile işlenmesi demektir (CGK. 11.3.1991, 1/36/76). Kan gütmede görev bilinci vardır. Fail şiddet hareketlerine öç almak, misli ile karşılıklı bulunmak, bağlı olduğu grup için zafer kazanmak amaçları ile başlamaktadır. Fail bu fiili yerine getirirken içinde bulunduğu grupta egemen olan bir görevi yerine getirdiği şuur ve iradesi ile ve ölenin kanına karşılık olmak ve onun öcünü alma duygusu ile hareket etmekte olduğunu bilir. Bu bilgi ve şuur saikin varlığının kabulü için yeterlidir¹⁵. Kan gütme saiki, aynı zamanda, kural olarak başka saiklerin bulunmamasını da gerektirir. Adam öldürme fiili adeta bir görevin ifası maksadıyla işlenmiş olmalıdır. Başka maksatlarla işlenen şiddet hareketleri kan gütme teşkil etmez.

14 ÖNDER, Ayhan, Şahıslara ve Mala Karşı Cürümler ve Bilişim Alanında Suçlar, İstanbul 1994, s.9.; YÜKSEL, Turgut, age. S. 125.

15 DÖNMEZER.Sulhi, Kriminoloji, 8. Bası, İstanbul 1994, s.215.; ÖNDER, Ayhan, age. s.35.; Kan Davası Seminer Çalışması, İstanbul 1975, s. 11.

Failde kan gütme saikinin kabul edilebilmesi için, daha önce iki taraf arasında bir adam öldürme olayının var olması ve ayrıca ilk olayla ikinci olay arasında bir zaman fasılasının geçmiş bulunması aranmaktadır (1. CD. 1.7.1971 2568/2474).

Kan gütme, ferdin kişiliğini etki altına alan bir bakıma sağlıklı düşünmesini etkileyen bir tutku niteliğindedir (1. CD. 4.6.1973 332/458).

Failin üzerinde ilk adam öldürmenin yarattığı infial ve elemin, hiddetin etkisi geçtikten ve böylece arada bir zaman fasılası geçtikten sonra, adam öldürme fiili işlendiğinde, kan gütme saiki kabul olunabilir. Fail ile maktulün mensup oldukları farklı aile çevreleri arasında kan davası bulunsa bile, failin kapıldığı ani bir tehevvr ile ya da başka bir nedenle öldürme fiilini gerçekleştirdiği hallerde, kan gütme saiki yine de kabul edilmeyebilir (1. CD. 18.8.1969, 634/2360).

Kan gütmenin en önemli özelliği, şiddet hareketlerinin, iki ayrı hısımlık grubunun titizlikle uydukları, gelenek ve görenekler marifetiyle düzenlenmiş olmasıdır. Kan gütmenin kabulü için, fail ile mağdur arasında akrabalığın bulunması şart değildir. Nitekim Yargıtay Ceza Genel Kurulu, 20.2.1961 gün ve 1/4-4 sayılı ilamında bu hususa açıklık getirmiş ve akrabalığın bir unsur olmadığını belirtmiştir.

Kan gütme saiki ile adam öldürme suçunu adiyen adam öldürme suçundan ayıran özellik, birincisinde söz konusu olan acı ve öfke duygusunun değil, öç almak şeklinde beliren ahlaka aykırı düşünce ve tutkunun etken oluşundandır (YCGK. 4.6.1973 gün ve 1/32/458).

Yargıtay içtihatlarına göre, Eski TCK.'nun 450/10, Yeni Ceza Kanunumuzun 82/i bendi sadece kan gütme saikinin bulunduğu hallerde uygulanır. Olaya başka saikler de karışacak olursa, artık kan gütme saikinin varlığından söz edilemez. Nitekim Yargıtay 1. CD. 4.5.1936 gün ve 2613/1049 sayılı kararında: "Olaya başka sebepler katılmadığı hallerde, kan gütme saikinden söz edilebilir" denmektedir. Bu nedenle kan gütme saikinin varlığını kabul edilebilme-k için, hakim, olayda başka herhangi bir saikin söz konusu olup olmadığını araştırmak zorundadır. Yargıtay 1. CD. 12.5.2005 gün ve 2004/1684 E.2005/ 1245 sayılı kararında: "Süreklilik kazanan Yargıtay İçtihatlarına göre kan gütme saikiyle adam öldürme suçunun kabul edilebilmesi için öldürmenin münhasıran bu saikle işlenmesi gerektiği, öldürenin öldürülmesi olayında önceki olayın elem ve öfkесinin göz ardı edilemeyeceği ve inzımam eden tahrik nedeninin kan gütme saikini bertaraf edeceği kabul edildiği, incelenen olayda

sanığın 1998 yılında babasını öldüren ve Antalya 2. Ağır Ceza Mahkemesinin 9.12.1998 tarih 1998/343-438 sayılı kararı ile mahkum olup 2001 yılında 4616 sayılı kanundan yararlanarak tahliye olan maktulü bu nedenle tasarlayarak öldürdüğü olayda sanığın önceki olayın etkisinden kurtulup, duyduğu üzüntü ve kırılganlıkları sona erdirip münhasıran kan gütmeye saiki ile hareket ettiği anlaşılmadığından TCK.'nın 450/4, 51/1, 59/2, maddeleri gereğince cezalandırılması yerine yazılı şekilde hüküm tesisi BOZMAYI gerektirmiştir” denilmiştir.

Kan gütmeye saiki ile Eski TCK 52, Yeni TCK.30.maddesinin uygulanmasını gerektirir biçimde hedef tuttuğu mağdur yerine, hata, ya da inhiraf sebebi ile başka bir kimseyi öldürmesi halinde, hakkını kan gütmeye saikinin uygulanıp uygulanmayacağı tartışılmıştır. 1. CD. 25.12.1975 gün ve E. 975/3006, K. 975/4139 sayılı kararında “hedefte inhiraf sonucu kendisine karşı suç işlenmek istenen kişi ile beraber gitmekte olan mağdura sıkılan kurşunların isabet ederek, böylece esas mağdurdan başkasının yaralanması halinde mevcut bulunduğu anlaşılan kan gütmeye saikinin, fiilen zarar gören mağdura sirayet etmeyeceği” saptanmıştır.¹⁶

Yine Yargıtay 1. CD. 18.5.2005 gün ve E. 2004/1083, K. 2005/1358 sayılı kararında “Sanıklar M ve T.A'nın mensup oldukları aile ile müdahil sanık H.H.Ç.'in mensubu olduğu aile arasında karşılıklı öldürmeler sonucu kan davasının oluştuğu, olay tarihinde her iki sanığın H.H.Ç.'i kan saikiyle öldürmek için misafir olarak bulunduğu eve geldikleri ancak kapıyı açan mağdur A.Ü'a H.H.Ç. zannıyla sanık M.'nin ateş ettiği, bu sırada seken kurşunlarla küçük A.Ç.'in de yaralandığı olayda; sanıklar kastettiklerinden farklı kişiye karşı suçu işlediklerinden ağırlaştırıcı nedenden sorumlu tutulamayacakları nazara alındığında kan saikinde önceden aynı aileden öldürmenin olması yeterli olup belli bir sürenin geçmesi aranmadığından, mahkemenin belli sürenin geçmemesine dayalı olarak suçun tehevvrle işlendiği yönündeki gerekçedeki zaafiyet, suç vasfı dosya kapsamına göre sonuçta doğru tayin edildiğinden bozma nedeni yapılmamış, tebliğnamede suç vasfına ilişkin bozma düşüncesine iştirak edilmemiştir” denilmiştir.

Demek ki, tasarlamadan farklı olarak, kan gütmeye saiki, failin esas kastettiği kişinin sıfatından doğan bir ağırlatıcı sebeptir. Böyle olunca da, şahısta hata

16 DÖNMEZER. Sulhi. İçtihatlarla Kan Gütmeye Saiki. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Ord. Prof. Dr. Ernst E.Hirsch'e Armağan. İstanbul 1977, s. 11: Ayrıca Bk.Turgut YÜKSEL, Son Yargıtay Kararları ile Birlikte Tatbikatta Adam Öldürme Cürümleri, İstanbul 1982. s. 193.

veya sapma durumunda bu ağırlatıcı sebebin, 30.maddenin çeşitli hata hallerini düzenleyen açık metni karşısında uygulanamayacağını kabul etmek gerekir.

Kan gütme saiki ile işlenen suçlarda da TCK.'nın tahrikten bahseden 29.maddesinin uygulanması da mümkündür. Nitekim bu konuda Yargıtay Ceza Genel kurulunun vermiş bulunduğu karar vardır.¹⁷

Kan gütme cürmünde önem arz eden bir nokta da, aileler veya gruplar arasında meydana gelmiş olan ilk suçun adam öldürme suçu olması gerekir. Bu suç adam öldürme kastı ile gerçekleştirilmiş ancak teşebbüs derecesinde kalmış olması halinde, ikinci suçun kan gütme saiki ile işlenmiş olduğu kabul edilmez (1. CD. 8.4.1966, 2368/814) Öldürülenin, ilk öldürme suçunun faili olması gerekmez. Hatta bu kişi, ilk suçtan beraat etmiş olsa dahi, sanığın onun fail olduğuna dair kanaat beslemesi yeterlidir (CGK. 28.12.1964, 1/505/1). İlk öldürülen ile ikinci suçun faili arasında kan hısımlığı şart olmayıp, suçun kan gütme saiki ile işlenmesi yeterlidir.¹⁸

Bu arada zaman açısından da, ilk ölüm olayı ile ikinci olay arasında çok kısa olmayan bir süre geçmelidir. Bu zaman içerisinde fail ilk öldürme olayından duyduğu her türlü acı, kızgınlık ve öfkeden arınarak geleneklerin etkisiyle bir görevi yerine getirme bilinci ile hareket etmelidir (CGK. 5.3.1990, 1-28/45). Mahkeme, adam öldürme fiilinin bu kızgınlık içinde mi, yoksa girilen görev bilinci içinde mi işlenmiş olduğunu tespit edecektir. Aradan geçen süre uzun dahi olsa, bazı olaylarda ikinci suçu işleyen, ilk suçun üzerinde bıraktığı acı, üzüntü ve kızgınlıktan kurtulmamış olabilir. Mesela, çocuğunun öldürülmesinden sonra bir yıl yedi ay geçmiş olsa dahi, bu acı ve kızgınlık saiki ile öldürme fiilini işlemiş olan kişide kan gütme saiki ve görev bilinci oluşmamış olabilir ve bu durumda suçun ağır tahrik altında işlenmiş olduğu kabul edilecektir (CGK. 18.2.1991, 1-1/41)¹⁹.

17 Bk.CGK.4.6.1973.332/458: "Kan gütme saiki ile adam öldürme suçlarında 51. Maddenin uygulanmaması gerektiği genellikle benimsenmiş yargı görüşleri arasında yer almıştır. ...Haksız tahrikin bu özellikler dışındaki davranışlarda aranması gerekir. Bu içtihadı haklı olarak eleştirenler bulunmaktadır. Bk. Kan Davası, Seminer Çalışması, 25 Mayıs 1974, Sevinç Matbaası Ankara 1975, s.67.: GÖZÜBÜYÜK, "Kan gütme saiki halinde haksız tahrik hükmü uygulanamaz. Zira kan gütmede fiil, evvelki öldürme cürmünden duyulan elem ve hiddet ile değil, sadece ve yalnız intikam almak saiki ile işlenir" demektedir. Bk. GÖZÜBÜYÜK, Abdullah Pulat Türk Ceza Kanunu Açıklaması, C.IV, İstanbul 1981, s.357.

18 DÖNMEZER, Sulhi, Kişilere ve Mala Karşı Cürümler, s.69.; ÖNDER, Ayhan, Şahıslara ve Mala Karşı Cürümler, s.35.

19 DÖNMEZER, Sulhi, Kişilere ve Mala Karşı Cürümler, s.69.; ÖNDER, Ayhan, Şahıslara ve Mala Karşı Cürümler, s.35.

Gerçekten bir hadisede eğer hakikaten kan gütme saiki müessir olmuş ise, bu saikin oluşturduğu öldürme kararı, fiilin işlendiği anda değil, ondan daha evvel verilmiş demektir. Oğlunu veya kardeşini öldüren bir şahsa hemen bu fiilin işlenmesini takiben yapılan öldürme olayında bu kişi kan gütme saiki ile hareket etmiş olamayıp, tahrik üzerine ve intikam hissi ile harekete geçmiştir. Bu kan gütme değildir²⁰.

3-Kan Gütme Saiki Nedeniyle Adam Öldürme Cürmünün Hukuki Özellikleri

Kan gütme saiki ile adam öldürme cürmünün ülkemizin özellikle bazı yörelerinde işlenmekte olması sebebiyle 1937 yılında 3236 sayılı ve 8 maddeden oluşan “Kan gütme sebebiyle işlenen adam öldürme ve buna teşebbüs cürümleri failleri, hısımları hakkında tatbik olunacak muameleye dair kanun çıkarılarak, bu suçların işlenmesine engel olunmaya çalışılmıştı. Bu kanun 10 maddeden oluşuyordu. Bu kanunda öngörülen tedbir, esas itibariyle, kan gütme sebebiyle adam öldürme suçu faillerinin, bu suça azmettirenlerin veya tahrik edenlerin ve belli derecedeki yakınları ile öldürülen bir kimsenin belli derecelerdeki hısımlarından birinin, kan gütme saiki ile adam öldüreceğine veya öldürteceğine dair kuvvetli emareler mevcut olduğu taktirde, ikamet ettikleri yerden en az beşyüz kilometre mesafede bulunan başka bir yere nakillerinden ibarettir. Kanunun uygulanacağı yerler 23 Kasım 1937 tarihli bir kararname içinde ve bir liste halinde belirtilmişti. Ancak, kanunun 1961 Anayasasına aykırılık itirazı üzerine, Anayasa Mahkemesi 11.2.1964 tarih ve 330/15 sayılı kararı ile, Anayasa’nın 33.maddesinde ifadesini bulan ceza sorumluluğunun şahsiliği, yine 18.maddede belirtilen herkesin dilediği yerde yerleşme hürriyetine sahip olduğu ilkesine aykırılığı gerekçesi ile 1 ve 2.maddelerinin iptaline karar vermişti. Bu kanuna göre, haklarında nakil kararı verilenlere uygulanacak güvenlik tedbiri, belirli bir bölgede ikamet yasaklanmasından ibarettir. Bakanlar Kurulu tarafından 23 Kasım 1937 tarihinde kabul edilen 2/7719 numaralı kararname, 11 Haziran 1937 tarihli ve 32.36 sayılı yasanın uygulanacağı yerleri belirtmektedir. Bu yerler: Tunceli, Elazığ, Siirt, Artvin, Bingöl, Muş, Bitlis, Trabzon, Diyarbakır, Mardin, Urfa, Osmaniye, Gaziantep, Malatya, Rize ve Bolu’dan oluşan 16 ayrı bölge olarak sıralanmıştır. Cumhuriyet Savcısı’nın talebi üzerine suçun işlendiği yerin bağlı

20 TANER, Tabir, "Türk Ceza Kanununun 9.7.1953 Tarihli ve 6123 sayılı kanunla değiştirilen hükümleri" İÜHF. C. XIX, S.3-4 İstanbul 1953, s.572.

olduğu Ağır Ceza Mahkemesince evrak üzerinde yapılacak inceleme sonunda ilgililerin nakli karar altında alınmaktaydı²¹.

Kanun koyucuyu bu önlemleri almaya götüren düşünce şudur: Kan gütmenin sebebi, mağdurun ailesinin, katilin ailesine her gün küçük çevrelerde rastlamaları halidir. Bu nedenle, katilin ailelerinin mensuplarını, yakınlarını, mağdurun ailesi çevresinde uzaklaştırmak yararlıdır²².

765 sayılı Türk Ceza Kanunumuzda, 1953 yılına kadar uygulamada böyle bir suç türü mevcut değildi. 6123 sayılı kanunla Ceza Kanununun 450. maddesine eklenen 10. bent ölüm cezasını “kan gütme saiki ile” işlenen adam öldürme suçlarına da uygulanmak üzere genişletti. 6123 sayılı kanun ile yapılan değişiklikten önce, kan gütme saiki ile adam öldürme halinde, olayın mahiyetine göre TCK 450/4 veya 448. maddeleri uygulanmakta idi. Bilindiği üzere TCK 450/4. maddesinde adam öldürme suçunun cezasını artıran sebeplerden biri olarak “Taammüd” düzenlenmişti. Taammüd veya Tasarlama olarak nitelediğimiz. Bu ağırlatıcı sebebin ne anlam ifade ettiği konusunda doktrin ve uygulamada görüş birliği sağlanamamıştır.

Ceza hukukumuzda Tasarlama yani Taammüdden bahsedebilmek için iki unsurun bulunması gerekir. Bunlardan birincisi, suç işleme kararı ile harekete başlama arasında bir zaman fasılasının bulunması, ikincisi, failin soğukkanlılıkla hareket etmesidir. Ceza Kanunumuz Taammüden adam öldürmede, sanığın belirli bir süre içinde düşünüp taşınması, ana batlılarıyla plan kurmasını aramaktadır. Nitekim, Yargıtay I. CD. 1.7.1971 gün E. 2153, K. 2474 sayılı kararında “Tasarlama, failin işlemeyi niyet ettiği bir suçu işlemezden önce soğukkanlılıkla ve sükûnetle düşünüp taşındıktan sonra, bu niyetinden vazgeçmeyerek fiili işlemesidir” şeklinde tanımlamıştır. Yine Yargıtay I. CD. 21.12.1982 gün ve E. 1982/3465, K. 1982/4255 sayılı ilamında, “sanığın eyleminde karala icra arasında çok kısa süre geçtiği gözetilmeden TCK.448 maddesi yerine 450/4 maddesinin uygulanması doğru değildir” demektedir.

21 DÖNMEZER, Sulhi, Kriminoloji, s.216.; ÖNDER, Ayhan, Şahıslara ve Mala Karşı Cürümler, s.34.; GÜRELLİ, Nevzat, “Kan Davası Nedeniyle Adam Öldürmeler Konusunda Alınması Gereken Sosyal, İdari ve Hukuki Tedbirler Hakkında Rapor”. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Sayı:3-4,cıl: XLI İstanbul 1976, s.113; YALKUT, Necdet, Çeşitli Yönleriyle Kan Gütme, s.88.; GÖZÜBÜYÜK, A.Pulat “Kan Gütme Cürümleri” Adalet Dergisi. Yıl 43. Sayı 10, Ekim 1952 s.1186; PEKİNER. Visalettin, “Kan Gütme Cürümleri ve 3236 sayılı kanun” Ankara Barosu Dergisi, Yıl 17 sayı.3. Ankara 1960.s.87.

22 KEYMAN, Selahattin, Kan Gütme Saiki ile Adam Öldürme, Türk Hukuku ve Toplumu Üzerine İncelemeler. Editörler: Adnan GURİZ/Peter BENEDICT. Ank.1974 s. 403; CİHAN. Erol. “Değişen Toplum ve Ceza Hukuku Açısından Kişi ve Mala Karşı Cürümlerin SOY ılı ve Geleceği”. TCK’nın 50 Yılı ve Geleceği, Sermet Matbaası İst. 1977 s.735 vd.

Kanunda tanımlanmamış olan tasarlanmanın varlığı, olayın özelliklerine göre, Mahkemece takdir edilir. Uzunca bir zaman fasılası içerisinde soğukkanlılıkla tasarlanmış, hazırlanmış ve tertiplenmiş bir kararın sonucu olup olmadığı araştırılır. Araştırmada, geçen şiiire, suçun saiki, olayın meydana geliş tarzı, cürmün işlenmesinde kullanılan vasıtalar, tasarlanmanın kabul veya ceddinde mahkemeye önemli ölçüde yardımcı olurlar.

Kan gütme saiki ile hareket eden kişide ise, kendisini tutku altına alan ve daha önceden işlenen bir suça bağlı olan infial dolayısıyla tam bir irade serbestisi yoktur. Kin ve husumet, intikam alma duygusu kişinin benliğini o derecede kaplamıştır ki, her şeyi göze alarak, birinci suç failini ya da onun mensubu olduğu gruptan, aileden başka birisini tutkusu altına girdiği ihtirasın etkisi ile öldürmekte ve bunu adeta bir görev bilinci ile yapmaktadır.²³

Kan gütme saikiyle işlenen adam öldürme cürümlerinde manevi iştirak durumu özellik arz etmektedir. Genellikle asli veya feri iştirak yaygın niteliktedir. Mesela bir çocuğa hemen bütün aile fertleri aynı intikam duygusunu devamlı olarak telkin etmiş olabilirler. Bu durumda, en fazla ve devamlı bir şekilde teşvik veya azmettirme durumunda olanın da sorumlu tutulmasında gereklilik bulunmaktadır. Olayın özelliklerine göre, bu hususu yargılama organı araştırarak ve değerlendirecektir.

Türk Ceza Kanunumuzda, Kan Gütme Saikiyle Adam Öldürme Cürmü 82. maddenin (i) fıkrasında düzenlenmiş ve Kasten Adam Öldürme Suçunun nitelikli hali olarak gösterilmiştir. Bu suçun işlenmesi halinde, kişi ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası ile cezalandırılacaktır. TCK.'nın 82. maddesinin (i) bendi gerekçesinde: “Yerleşmiş Yargıtay kararlarında da kabul edildiği üzere, kan gütme saikiyle öldürme halinde ağırlaştırılmış müebbet hapis cezasına hükmedilmesi, fiilin sadece kan gütme saikine bağlı olarak işlenmiş olması halinde söz konusu olabilecektir. Ancak, belirtilmelidir ki, haksız tahrikin koşullarının bulunduğu hallerde, bu bent hükmü uygulanmaz” denilmiştir.

IV - NEDENLERİ VE ÇARELERİ

1- Nedenleri

Genelde gelişmemiş topluluklara mahsus bir gelenek olan kan davaları, bugün dahi ülkemizin birçok bölgelerinde görülmektedir. Ülkemizin özellikle

23 DÖNMEZER, Sulhi, Kişilere ve Mala Karşı Cürümler, s.69.; Ayrıca Bk. Abdullah Pulat GÖZÜBÜYÜK, Kan Gütme Cürümleri, Vatan Gazetesi, 25 Temmuz 1952, s.2.

Karadeniz, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yoğunlaşan bu olayları az da olsa İç Anadolu bölgelerinde de görmek mümkün olmaktadır.

İnsanın grup içinde bulunması toplumsal varlık olmasının kaçınılmaz sonucudur. Grubun ortak amaçları, beklentileri, duyguları, düşünceleri, istekleri, inançları ve kuralları vardır. Aile, arkadaş, ev ve iş ilişkilerinde grup dinamiği söz konusudur.

İnsan içinde yaşadığı toplumun gelenek, görenek, din, eğitim, hukuk düzeni gibi temel toplumsal kumrularıyla ve bunları içeren kültürleriyle çatışma içinde olabilir. Çocuk ve genç toplusallaşma sürecinde içinde yaşadığı kültürün, gelenek, görenek, din, eğitim, hukuk düzeni gibi temel toplumsal kurumlardan gelen kimi davranış kalıbını benimser. Bu kalıplar insanın yaşamında bireysel ilkeleri, kuralları, idealleri, inançları oluşturur. Özellikle gençler benimsedikleri ideallerine sıkı sıkıya bağlıdır. Bundan ödün vermek istemezler. Esneklik göstermezler. Uyum sağlamak için çaba harcamazlar. Ancak, ideallerle içinde yaşanılan toplumun gerçeği arasındaki uyumsuzluk oldukça, çatışma ortaya çıkar²⁴.

Birçok memleketlerde olduğu gibi, ülkemizin muhtelif bölgelerinde insanlar, yaşam imkânlarını, devletin gücüne rağmen, çeşitli sebeplerle, küçük otarşik grupların varlığına bağlı görmekte ve buna inanmaktadırlar. Bir bakıma sözde devlet içinde devlet diyebileceğimiz grubun korunması, savunulması mensuplar için vazife addedilmektedir.

Kabul etmek gerekir ki, çok partili hayat, Türkiye’de ağa ve şeyhlerin devlet üzerindeki nüfuzunu arttırmıştır. Oy depoları olarak, ağalar, siyasi partilerin itibarlı kişileri olmuşlardır. Ne var ki, ağa ve şeyhlerin itibarlarının artışı, onları köylüler önünde büsbütün kudretli kişiler yapmıştır. Beyler ve ağalar, köylüyü tam bir çember içine almışlardır. Köylü yalnız ekonomik bakımdan değil, bütün yaşantısında denetim altında tutulmaktadır. Köylerde “kahve” yoktur, yalnız “ağanın odası” vardır. Köylü burada toplanmaktadır. Büyük aşiretler şehirlerde oteller yapmışlardır. Aşiret mensubu köylü, şehre gidince bu otellerde kalmak zorundadır. Malını aşiretin şehirdeki dükkânına satmak, borç para ve mal ihtiyacını oradan karşılamak zorundadır²⁵.

24 KÖKNEL, Özcan, Genel ve Klinik Psikiyatri, İstanbul 1989, s. 105.; ARAL, Vecdi, Hukukta İnsan, İstanbul Barosu Dergisi, Cilt:71, Sayı: 1, Mart 1997, s. 10.

25 AVCI OĞLU, Doğan. Türkiye’nin Düzeni, Cilt:2, Bilgi Yayınevi, Ankara 1969, s.428.

Araştırmalar, toplumda siyasi otoriteyi kontrol eden güç ne derece zayıf olursa, kan gütmenin de, o oranda sürüp gittiğini ve ortadan kaldırılmasının da o denli güç olduğunu ortaya çıkarmıştır.

Çeşitli durumlar, ülkemizde kan davası sonucu adam öldürmelerin nedenleri olarak gösterilmektedir. Bunlardan bazıları: arazi ihtilafları, kız ve kadın kaçırma olayları, evlilik dışı ilişki kurmalar, dini kurallara aykırılıklar şeklinde sıralanabilir. Ancak, genelde toplumda kan davası sebebi olarak gösterilen bu sebepler, netice itibarıyla adam öldürme fiillerinin sebebi olabilirler. Özel olarak kan gütme sebebiyle adam öldürmeler konusunda esas itibarıyla kan davasına konu olabilecek sebeplerin olması gereklidir. Diğer nedenler, kan davasını tahrik eden ilk adam öldürmenin nedeni olabilirler. Zaten bu haldeki adam öldürmeler kan davası nedeniyle işlenmemiş fiillerdir.

Demek ki. araştırılması gereken konu kan davasına sebep olabilecek olaylardır. Bu olayların ilk başlangıç nedenleri olabilecek sebepleri şu şekilde toplamak mümkündür:

A - Ekonomik Sebepler

Aslında ekonomik sıkıntılar genelde tüm suçların ana nedenidir. İşsizlik konusu kan gütmenin sürmesini etkileyen ekonomik nedenler arasındadır. Çalışmayan, boşta gezen insan tehlikeli insandır diye bir söz vardır. Belirli bir işte çalışma insanı meşgul eder. Ruhsal hayatları sağlıklıdır. İş gücü olmayan kimselerin ise. boş zamanları çok olacağı için temas ettiği kişilerle, kan gütme konularını konuşup, olayların devamlı gündemde kalmasını sağladıkları görülmektedir.

Bir diğer neden de, toprak anlaşmazlıklarının sebep olduğu husumetler olmaktadır. Bunlar, aynı toprak üzerinde hak iddia etme, sınır ihtilafları, hisseli tapu satışlarında iyi veya kötü konumda yer alan arazilerin maliki olan kişilerin anlaşmazlıkları gibi çeşitli nedenler olabilir²⁶.

Kan davalarının sıkça rastlandığı illerimizden Mardin'de kan davaları ile ilgili olarak şu müşahadelere varılmıştır: “Mardin'de kan davaları, şehir ve ilçe merkezlerinden çok köylerde görülür. Nedenleri çok değişik olan kan davalarının oluş sebeplerini şöyle açıklayabiliriz: Kız kaçırma, riya, küçük münakaşaların büyümesi, arazi anlaşmazlıkları, çekememezlik gibi. Çoğu kez hiç yoktan çıkan münakaşalar büyümekte yıllar sonra kan davalarına dönüşmektedir. Bu kan davaları da zamanla mahalli partilicilere ve gruplaşmalara yol

26 TEZCAN,Mahmut, Kan Gütme Olayları Sosyolojisi, s.32 vd.

açmaktadır. Birbirlerine cephe alan aileler genelde köyü terk etmektedirler. Köyü terk eden ailenin malı köyde kalan hasım tarafından yağma edilmektedir. Günümüzde köylerdeki kan davalarının çoğu sonuçlanmış, bu davalar asgariye indirilmiştir. Patlak veren davalar üzerine etkin bir şekilde gidilmekte, aileler karşılıklı oturtulup barıştırılmakta olay büyümeden tatlıya bağlanmaktadır. Türkiye düzeyinde tüm illerde olduğu gibi, bugün için Mardin ilinde de ekonomik gelişme, nüfus artışı, mahalli huzursuzluklar ve köyde ekilecek arazinin sınırlı olması neticesinde köylerden merkezlere, Mardin'den büyük illere sürekli göç bulunmaktadır²⁷.

Yine bu bölgelerdeki yoksulluk; olayların devamlılığını sağlayan diğer ekonomik nedenler arasındadır.

B - Toplumsal Sebepler

Toplumsal yapı, toplumsal grupların ve kurumların belli başlı bireyler toplamını içinde bulundukları sosyal yapıya dahil etmektedir. Sosyal yapı ve sosyal ilişkiler ise bir toplumun modeli ve manevi birikiminin ortaya koyduğu belirli değer yargılarının himayesinde toplumsal sınıflar tarafından gerçekleşmekte ve şekillenmektedir. Bir toplumda sosyal yapının hep canlı ve dinamik kalmasını sağlayan, toplumsal değişime hareket veren temel unsur nüfustur. Çünkü; nüfus, demografik (nüfus bilimiyle ilgili), kültürel, ekonomik, sosyal ve siyasal yönleri ile ele alınabilen bir özellik taşımaktadır. Nüfusun toplumsal sınıflar arasındaki dağılımı ise toplum yapısının belirlenmesini sağlamaktadır²⁸

Toplumların zaman süreci içinde meydana gelen değişiminde, değişme hızları birbirinden farklılık gösterir. Geleneksel toplumlarda değişme daha yavaş olurken, sanayileşmiş toplumlarda daha hızlı olmaktadır. Toplumsal değişmeyi, toplumsal şartlar, yeni keşifler, icatlar ve kültürel değerler etkilemektedir. Ekonomi, toplumsal, teknik ve sosyal yapı, eğitimle yakından ilgili olarak bu farklılaşmayı gelişme boyutuna taşımaktadırlar. Toplumda sosyal yapı ve sosyal ilişkiler “değer yargıları”na göre gerçekleşir ve şekillenir. Toplumun yapısı üç temele dayanmaktadır: a.Alt yapı ve üst yapı olarak toplumsal yapı, b.Değerler, adetler, gelenekler ve kurallar olarak kültürel yapı, c.Toplumsal yapı ve kültürel yapıya bağlı olan siyasal yapı, Toplumsal değişme, bu üç temele

27 MARDİN İL YILLIĞI, Mardin Valiliği Yayını, 1987, s. 132.

28 KARATAŞ, Muhammed, “Sosyoekonomik Gelişmede Yapısal Değişimi”, Stratejik Araştırmalar Dergisi, Genelkurmay Askeri Tarih ve Stratejik Etüt Başkanlığı Yayını, Sayı: 1, Ankara 2003, s. 170.; Ayrıca Bk. Sami ŞENER, Sosyoloji, Sosyal Bilimlere Alternatif Yaklaşım, 3. Baskı, İstanbul 1998, s.24; Mustafa ERKAL, Sosyoloji, 7.Baskı. İstanbul 1996, s. 184.

dayanan toplumsal yapıyı oluşturan ilişki ve kurumların bir dönemden diğerine değişmesidir.²⁹

Toplumsal ilişkinin uyum içerisinde devam etmesini sağlayan en temel öğelerden birisi gelenek ve görenektir. Bir anlam ifade eden insan davranışının yaygınlaşarak benimsenip tekrarlanması gelenek ve göreneğin ortaya çıkmasını sağlar.

İnsanların, duygusal ya da bilinçli olarak bağlı bulunduğu birtakım doğa üstü kudretlere ya da varlıklara inanmasına ve bunlara ibadet etmesine din denilmektedir. Din kuralları insanın Tanrısıyla olan ilişkilerini düzenlediği gibi insanın insanla, insanın toplumla olan ilişkileri konusunda da düzenlemeler getirir. Din kurallarının gündelik yaşama uygulanması aile, miras paylaşımı, hak ve vecibelere ilişkin dini tutumlar zaman içerisinde yaygınlaşarak örf ve adet ilkeleri niteliğini alırlar ve kendiliğinden uygulama alanına yansırırlar.

Toplumsal yaşamı düzenlemeye yönelmiş olan örf ve adet kuralları, hukuk kurallarının belirlenişinde olduğu gibi en ideal olan kuralın bulunup çıkarılması gerektiği tarzında bir yaklaşımdan hareket etmez. Örf ve adet kuralı çevre ve gruplara göre kişisel olarak, uluslara ve ülkelere göre de uygulama alanı açısından değişik olan toplumsal alışkanlıklar biçiminde ortaya çıkar. Ulusal uygulamamızdan rasyonaliteye dayalı olmamanın örneği olarak şunu verebiliriz: Cumhuriyetin kurulmasıyla yapılan birçok yeniliklerden birisi olarak ağırlık ölçülerinin, standartlarının değiştirildiği bilinmektedir. Bu ölçü kilodur. Ancak eski tartı birimlerinin bıraktığı alışkanlık kolay kolay silinememiştir. Bunun etkisiyle yurdumuzun birçok yerlerinde sekiz kilo üzerinden (sekiz kilo bir batman karşılığıdır) yapılan tartıya önem verildiğini görüyoruz. Uzunluk ölçüsü olarak da metre kabul edilmiş arşın bırakılmıştır (arşın metrenin üçte ikisine yakın bir uzunluğu anlatır). Hacim ölçüsü olarak kullanılan ve tahılları ölçmeye yarayan şinik ise bazı yerlerde bırakılmış, onun iki veya dört katını karşılayan teneke veya kilo ölçülerine bağlanmıştır. Ancak şinik ölçü olarak İç Anadolu'da hala yaşamaktadır. Bu örneklerden de görülebileceği gibi kesin bir standarda bağlanmış ve her yerde aynı özelliklere sahip olan ölçü birimleri bile, büyük bir kolaylık sağlamalarına rağmen eski örf ve adetleri kolaylıkla ortadan kaldıramamaktadır. Tıpkı kan gütmelerin sebep olduğu kan davalarında olduğu gibi³⁰. Görüldüğü gibi örflerin yaptırım gücü bazen öyle bir hal alır ki, yazılı

29 KARATAŞ, Muhammed, agm. s. 171.; Ayrıca Bk. Fuat ERCAN, Toplumsal ve Ekonomiler, 1. Baskı, İstanbul 1996, s. 189.

30 İŞIKTAÇ, Yasemin, Hukukun Kaynağı Olarak Örf ve Adet Hukuku, Kazancı Hukuk Yayını, No: 116. İstanbul 1992, s. 19.

hukuk kaidelerinden daha etkili olur. Daha çok duygusal muhteva ile dolu olarak bilinen örfler müeyyideleri takviye ederler³¹.

İslamiyet öncesi Araplar'da kadının miras hakkı yoktur. Ancak İslam dini ile beraber. Arap kadınları bu hakkı elde etmiştir. Bu konuda Kur'an-ı Kerim'de bazı ayetlerde çeşitli bilgiler verilmiştir. Mesela Nisa Suresinin 7, 8, 11, 12, 13, 19, 33, 127, 176, Ahzab Suresinin 6. ve Teci Suresinin 19. ayetleri mirasla ilgilidir. Bu ayetlerde kadına miras verilmesi emredilmiştir. Anadolu'da yüzyıllardan beri birçok İslam devleti hüküm sürmüştür. Fakat bu gerçeğe ve Kuran'da yer alan ayetlerdeki hükümlere rağmen, bugün bile Anadolu'nun bazı yerlerinde kadınlara miras hakkı verilmediği ya da sembolik olarak verildiği, son zamanlarda ise kadınların her şeye rağmen miras almaya başladıkları tespit edilmiştir.

Toplumsal değişmede şehirleşme olgusu, tüketim alışkanlıklarının değişimini eğitim, sanat ve yaşam tarzlarında yoğunlaştırmaktadır. Şehirleşme, toplumun sosyal ilişkilerinde ve sosyal yapısında da değişiklik yaparak tüketim alışkanlıklarındaki değişiklikleri hızlandırmaktadır³².

Kan gütmelerin sıkça görüldüğü illerimizden biri olan Diyarbakır'ın toplum hayatında iki grup halk meydana gelmiştir. Birinci grup, modern yaşayışa oldukça ayak uydurmuş ve modernleşme çabasına girip şehirli niteliğini kazanmış olanlardır. Bunlar, çoğunlukla devlet memurları, ticaret ve sanayi erbabı kimselerdir. İkinci grup ise, gecekondu topluluklarında yaşayan ailelerdir. Bunlar, yaşayış alışkanlıkları itibariyle köylerle şehirlerin bazı özelliklerini taşırlar. Bu topluluklarda meslek grupları ise vasıflı işçi, düz işçi, müstahdem, küçük esnaf tarzındadır³³.

Bu modernleşme ve şehir hayatının icabı ve ayrıca ekonomik baskının sonucu olarak aileler bölünmüş, çalışma hayatına girmeye koyulan kadın, aile içindeki önemli yerini almaya başlamıştır. Gecekondu topluluklarında ise, kadının daha çok ev işleri görerek aileye yan gelir sağlamada yardımcı olduğu görülmektedir³⁴. Gerçeğe ve Kuran'da yer alan ayetlerdeki hükümlere rağmen, bugün bile Anadolu'nun bazı yerlerinde kadınlara miras hakkı verilmediği ya da

31 AKSOY, Mustafa, Kültür Sosyolojisi Açısından Doğu Anadolu, İstanbul 1996, s. 143.

32 KARATAŞ. Muhammed, agm. s. 182.; Geniş bilgi için Bk. Emre KONGAR, Toplumsal Değişme Kurumları ve Türkiye Gerçeği, 4. Baskı, İstanbul 1985.; Emre KONGAR. 21. Yüzyılda Türkiye, Remzi Kitabevi, 25. Basım, İstanbul 2000, s. 549 vd.

33 YASA, İbrahim, "Gecekondu Topluluklarında İş-Güç Çeşitleri ve Ekonomik Düzen" Ankara 1966, s. 162.

34 Diyarbakır İl Yıllığı 1967, s.213 vd.

sembolik olarak verildiği, son zamanlarda ise kadınların her şeye rağmen miras almaya başladıkları tespit edilmiştir.

Kan gütme olaylarının toplumsal nedenlerinden en önemlisi olarak, kız kaçırma olayları gösterilmektedir. Kan güdülen bölgedeki ailelerin başlık parasını hayli fazla talep etmeleri veya hediye isteklerinin aşırılığa kaçması nedenleriyle kız kaçırma olayları meydana gelmekte, bu da kan davalarına yol açmaktadır. Bunun yanında kadın kaçırımlar ve zina olayları da kan gütme yol açabilmektedir.

Kan gütme olaylarının en büyük etkenlerinden biri de çevrenin baskısıdır. Özellikle küçük yaştakiler, ailelerin telkinlerine daha kolay adapte olmaktadır. Yapılan teşvik ve telkinlerle kişinin bir bakıma beyni yıkanmakta, kendi iradesinin yerini teşvik edenlerin iradeleri almaktadır. Toplumsal baskının iradesi bireye yansımaktadır. Babasının veya en yakın bir akrabasının öcünü almayan kimse artık o çevrede şerefli ve haysiyetli olarak yaşayamaz. Çevresinde daima hor görülür.

Bir toplulukta insan yerine konup sözleri bile dinlenmez. Cezaevlerinde yapılan mülakatlarda, “Niçin kan güdüyorsunuz?” sorusuna, verilen cevaplar hayli ilgi çekicidir. Şöyle ki bir tutuklu, “Bizim orada adettir, öç mutlaka alınır”. Diğer bir hükümlü, “Vurmazsam kimsenin yüzüne bakamazdım”, bir başkası ise, “Öç almayı bizim oralarda erkekten saymazlar” demişlerdir³⁵.

Namus-Şeref anlayışı da, toplumsal nedenlerin diğer bir görünümüdür. Herhangi bir kimse, ailesinden birisine karşı girişilecek adaba aykırı harekette, namusunu temizlemek için gerektiğinde hayatı pahasına da olsa suç işleyebilmektedir. Bu durum da kan gütme olaylarına yol açabilmektedir. Çünkü namus meselesi Türk değerler hiyerarşisinde en başta gelenler arasındadır³⁶.

Ülkemizin örf ve geleneklerinde, ırzına geçen ve tasaddi olunan kimselerin kamuoyunda vakar ve haysiyetlerinden çok şey kaybettikleri ve bu bakımdan, hemen daima, ayıplı bir insan gibi sayıldıkları bilinmektedir³⁷.

35 TÜRKBEN, Yücel, “Kan Gütme Olayları ve Mülki İdare Amirleri” Türk İdare Dergisi, Cilt: 48. Sayı: 357, Ankara 1977, s. 128.; TEZCAN, Mahmut, “Türkiye’de Kan Davası ve Önlenmesi Çareleri”, s. 668.

36 DOĞAN. Yalçın, “Namus Nedir? Anketi” Hürriyet Gazetesi, 17.04.2005, s. 17; Irz ve Namus Kavramı Hakkında Geniş Bilgi İçin Bk. Ahmet HEKİMOĞLU. “Irz ve Namusa Yönelik Cürümler Üzerine Bir İnceleme” Adalet Dergisi, Yıl: 79, Sayı:2 Mart-Nisan 1988, s. 106.

37 DÖNMEZER, Sulhi, Genel Adap ve Aile Düzenine Karşı Cürümler, İstanbul 1975, s. 115; Konu ile ilgili Yargıtay kararlarından örnekler için Bk. Sedat BAKICI, Genel Adap ve Aile Düzenine Karşı Cürümler, Ankara 1994, s. 1

Türk Ceza Kanunumuzda, Altıncı Bölümde, “Cinsel Dokunulmazlığa Karşı Suçlar” yer almaktadır. 102. maddede “Cinsel Saldırı” adı altında belirtilen fiiller suç kapsamına alınmıştır. Cinsel dokunulmazlık, kişilerin vücudu üzerinde cinsel davranışlarda bulunulması suretiyle ihlal edilir. Bu bölümde yer alan suçlarla korunan ortak hukuki değer, kişilerin cinsel dokunulmazlığıdır.

103. maddede “Çocukların Cinsel İstismarı”, 104. maddede “Reşit Olmayanla Cinsel İlişki”, 105. maddede, “Cinsel Taciz” suçları yer almaktadır.

Diyarbakır ve Şanlıurfa'nın bazı yörelerinde bir kızın akrabaları ve onların oğulları varsa, o kızı dışarıdan kimse isteyemez. Aksine bir davranış kavgaya, kan dökülmesine neden olur³⁸.

Kocası ölen kadını, evli ve çocuk sahibi de olsa, kayınbiraderi ile evlendirmek, gelenek göreneği olağan sayılır. Bu durumda yenge, eve kuma olarak gelmiş, böylece yengenin ve çocuklarının bakımı, gözetimi güven altına alınmış olarak kabul ediliyor. Resmi nikâh dışında dini nikâh kıyma hususu da Diyarbakır'da geçerliliğini korumaktadır. İslam hukukunda nikâh akdi nedeniyle erkeğin kadına vermek zorunda olduğu bir miktar para ödemesi vardır. Buna “Mehir” denilmektedir. Tutucu çevrelerde İslam hukukunun dini kuralları halen uygulamada tutulmaktadır³⁹.

C - Siyasal Sebepler

Ülkemizde bazı bölgelerimizde silah taşıma geleneğinin bulunduğu bir gerçektir. Bilhassa Karadeniz, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu'da genellikle bireyler yanlarında silah taşır ve evlerinde bulundururlar. Hatta Karadeniz bölgemizde birkaç ilimizde kaçak silah imal edildiği bilinmektedir.

Devletimiz, vatandaşların silaha tutku derecesindeki merakı nedeniyle, kaçak silah taşımalarını önlemek amacıyla, mevzuatımızda bazı değişiklikler yaparak koşullara uyan her vatandaşa ruhsatlı silah edinebilme olanağını sağlamıştır. Devlet, toplumun huzur ve güvenliğini sağlama şeklindeki gele-

38 TEZCAN, Mahmul, Kırsal Topluluklarımızda Tercihli Evlilik Tiplerinin işlevsel Çözümleşi, Aile Yazıları, T.C Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu Yayını. Bilim Serisi 5/4 İkinci Bası. 1991.

39 Geniş bilgi için bk. Halil CİN. İslam ve Osmanlı Hukukunda Evlenme, Ankara 1974; Güneydoğu Anadolu Evlenme Adetleri hakkında bk. Ziya GOKALP, Kürt Aşiretleri Hakkında Sosyolojik Tetkikler, Baskıya hazırlayan: Şevket BEYSANOĞLU. İstanbul 1992; Yine bk. Basri KONYAR, Diyarbakır Yıllığı, Ankara 1936. s. 40; Şevket BEYSANOĞLU, Diyarbakır Folklorunda-Gelenekler-Görenekler-Adet ve İnanmalar, San Matbaası. Ankara 1995, s.86 vd.

neksel görevleri yanında, vatandaşlarına hizmet sunma, onları çeşitli yollarla destekleme ve gerektiğinde kendilerini koruyabilme imkânlarını sağlamak amacıyla buna müsaade etmiştir.

Buna rağmen, kötü niyetli bazı kişilerce çeşitli sebeplerle, kişilere baskı yapılarak silahın kötü amaçlarla kullanılması sağlanmaktadır. Sosyal hayat içerisinde mütalaa edilen bütün faaliyetlerde az veya çok bu psikolojik baskılar kendilerini hissettirmekte, belli zamanlarda sosyal patlamalara neden olmaktadır. Toplum içinde meydana gelen sosyal hadiseleri bir tek sebebe bağlayarak izah etmek mümkün değildir.

Devletin etkin gücünü tam anlamıyla gösteremediği bölgelerde, ağa, şeyh, aşiret reisi gibi kişiler kendi çıkarları açısından mahiyetleri altındaki kişileri kan gütmeye olaylarına kadar götürmektedir⁴⁰.

Aşiret, kan bağı esasını öne çıkaran, siyasi bir birliktir. Hareket alanı diğer aşiret sınırlarında biter. Özellikle göçer aşiret geleneğinden kaynaklanıp da yerleşik düzen boyutu olmayan dar ekonomik yaşamın dayattığı bu sosyo-psikolojik yöneliş, aşiretlerarası rekabeti sürekli öne çıkarmış, karşılıklı çekişmelerini körüklemiştir.

Ağaların, aşiret reislerinin nüfuz bölgelerini artırmak için birbirleriyle sürekli olarak mücadelelerinde halkı aracı olarak kullanmaları kan gütmelerin devamlılığını sağlamaktadır.

Feodal ya da yarı feodal toprak düzeni, Diyarbakır'da "beylik" temeline, Şanlıurfa ve Mardin'de aşiret temeline dayanmaktadır. Bu nedenle Şanlıurfa ve Mardin'de kişisel bağımlılık ilişkileri daha yoğundur. Aşiret yapının dönüşümüyle geçilen feodal sistemde, toprak sahibi üretimin önemli bir dilimine rant biçiminde el koyarken, değerlerin transferinde ortaya çıkabilecek anlaşmazlığı, "hoşnutsuzluğu" kan bağı ilişkileriyle de geliştirilen ve bir bakıma mekanizmaya dönüşmüş bulunan akrabalık duygusuyla aşabilmektedir. Bu ise, bu yapılardaki üretim ortamında, feodala bağlı aşiret mensubunun, "teslimiyet" noktasına kadar taşındığını düşündürmektedir. İşlerin bazen "iyi gitmediği" durumlarda ise, yani aşiret mensubunun bağlılığı konusunda ayrışma yaşandığı gibi bir endişenin doğmuş olduğu durumlarda ise ağa, milisler edinebilmektedir. Milis, gerektiğinde, dışa dönük bir güç olarak da kullanılabilmektedir⁴¹.

40 TEZCAN, Mahmut, "Türkiye'de Kan Davası ve Önlenmesi Çareleri", s. 669.

41 DAĞ, Rıfat-GÖKTÜRK, Atilla, GAP Yeniden Yapılanmalıdır, Diyarbakır Ticaret ve Sanayi Odası Yayını, (tarih yok) Ankara, s. 72.

D) - Hukuksal Sebepler

Kan davalarının henüz gelişmemiş bölgelerimizde sıkça görülmesinin nedeni, devlet gücünün bu bölgelerde yetersizliği gelmektedir. Yapılan araştırmalarda, kan gütmeye geleneğinin en zayıf olduğu bölgelerin aynı zamanda Türkiye'nin en gelişmiş bölgeleri olduğu; genellikle orta ve az gelişmiş bölgelerimizde ve köy düzeyinde ise kan gütmeye olaylarının yoğunlaştığı sonucuna varılmıştır⁴². Kan gütmeye olaylarının yoğunlaştığı kırsal alanlardaki köyler, dağlık ve ormanlık arazide kurulmuş, alt yapı tesisleri, özellikle yol, içme suyu gibi hizmetlerden yeterince istifade edemeyen yerleşim bölgeleridir. Ayrıca bu yörelerin insanları toprak genişliği ve yıllık gelir düzeyleri yönlerinden sınırlı bir ekonomi düzeyine sahiptir.

Gelişmemiş bölgelerde devlet otoritesinin gerek personel, gerekse araç gereç eksiklikleri nedeniyle zamanında olayın meydana geldiği yere ulaşamamaları faillerin kısa sürede yakalanmalarını engellemektedir.

Faillerin yakalanmamaları veya olayla ilgili hazırlık soruşturması sırasında dinlenen tanıkların mahkeme safhasında çeşitli sebeplerle bulunamamaları gibi mahkemenin sonuçlanmasını engelleyecek olayların ortaya çıkması yargılamayı olumsuz yönde etkilemektedir. Bu hal ise, mağdur tarafın kamu adaletine olan inancını sarsmaktadır. Yine, bazı politik düşüncelerle sık sık çıkartılan af yasaları, yeni kan davalarına zemin hazırlamaktadır.

E - Eğitsel Sebepler

Kan gütmeye olaylarının meydana geldiği bölgelerimizde, bölge halkının büyük çoğunluğunun cahil olduğunu görmekteyiz. Ülkemizde ilköğretim mecburi olmasına rağmen, bu tahsili tamamladıktan bir müddet sonra kişilerin öğrendiklerini zaman içerisinde kullanmamaları nedeniyle yeniden cahil duruma düştükleri görülmektedir.

Kan gütmeye olaylarından mahkûm olanların eldeki istatistiklere göre % 80'i olay sırasında ilkokul ve daha aşağı bir eğitim düzeyinde, % 56'sı 19 yaşından, % 83'ü de 26 yaşından küçüktür. Ayrıca % 80'i bekar, % 20'si de evlidir. Bu rakamlardan da anlaşılabilceği gibi hasım aileler arasında sürdürülen kan davalarında daha çok genç ve bekarların ön plana çıktıkları göze çarpmaktadır. Bunun sebebi, iki şekilde açıklanabilir. Birincisi Türk Ceza Kanunu'nun 18 yaşını doldurmuş suçlulara daha az cezalar tertip etmesi, ikincisi ise, büyüklerin

42 TÜRKBEN, Yücel, agm. s. 127.; Ayrıca Bk. A. ÜNSAL, Kan Gütmeye Geri Kalmışlığın Alın Yazısı mı? Cumhuriyet Gazetesi, 13.6.1973.

cezaevlerine girmelerinin aileleri ekonomik ve sosyal yönden yıpratacağı endişesidir. Hem intikam hissine veya telkinlere daha çabuk kapılan, hem de ailevi sorumlulukları fazla olmayan genç ve bekârların aile şerefının bekçiliğini yapmaları kolaylaşmaktadır⁴³.

Güneydoğu Anadolu bölgesi illerimizden olan Siirt ilinde Valilikçe yapılan araştırmada; “Siirt ilinde, ilköğretim çağında olmalarına rağmen okula gitmeyen büyük çoğunluğu kız olmak üzere binlerce çocuk tespit edilmiştir. Bunların yaşamlarında güzel Türkçe konuşma ve anlama güclüğü çektikleri, halkın genelde yoksul olduğu, gençlerin çoğunun işsiz olduğu, bunların yanı sıra, ilköğretim çağında olup da okula gidemeyen ya da okul öncesi yaş grubunda olup, Türkçe’yi dahi konuşamayan çocukların aile şefkatinden yoksun bir şekilde sokaklarda çamur içinde oynadıkları müşahade edilmiştir” denilmektedir⁴⁴.

Kan gütme olaylarının faillerinin ülkemizin az gelişmiş bölgelerinden ve cahil kimselerden çıktığı artık herkesçe bilinmektedir. Gerek televizyon ve gerekse basın sayesinde, tüm toplumsal olaylar bütün ayrıntılarıyla anında topluma aktarılmaktadır.

2 - Çareleri

Kan gütme olayları, çok yönlü toplumsal bir olgudur. Tek bir sebeple kan davalarını açıklamak mümkün değildir.

Anadolu’nun birçok bölgesinde, çeşitli sebeplerle adam öldürme olaylarına rastlanmaktadır. Ancak bunlar kan gütmeye dönüşmemektedir. Buna rağmen kan gütme olaylarına sıkça rastladığımız bölgelerde, herhangi bir adam öldürme kan gütmeye dönüşebilmektedir. Çünkü çeşitli sebepler olayların sürekliliğini sağlamaktadır.

Kan gütme olaylarının önlenmesi için devletimizin alması gereken tedbirleri şu şekilde toplamak mümkündür.

A - Ekonomik Tedbirler

Olumsuz ekonomik koşulların doğurduğu bunalımların suçluluk ile yakın ilişkisi olduğu bilinmektedir. Genellikle ekonomik bunalımların işsizliğe yol açtığı ve mülkiyete karşı suçları çoğalttığı kitle haberleşme araçlarından öğrenilmektedir.

43 TÜRKBEN, Yücel, agm. s. 128.

44 Cumhuriyetin 75. Yılında Siirt, Siirt Valiliği Yayını, Ankara 1998, s.163.

Fakirliği, suç işlemeye yönelten toplumsal etmenlerin başında saymak gerekir. Fakirliği belirleyen göstergelerin başında işsizlik ve toprak mülkiyeti gelmektedir. Kan güdülen bölgelerdeki toprağın azlığı, toprağa ve dolayısıyla mülkiyete insan sevgisinden üstün değer verilmesi sonucunu doğurmuş, “namus” kavramına değişik anlamlar verilerek kültürel yoksunlukların da etkisiyle bölge insanının ruhsal yaşantısı diğer yörelerden kolaylıkla ayırt edilebilir sınırlı, hırçın, inat bir insan tipinin ortaya çıkması sonucunu doğurmuştur. Kan gütmeye nedeni ile adam öldürme eylemlerinin kökeninde, küçük bir alacak meselesi, yanlış anlama gelebilen bir söz, küçük çapta sınır ve toprak ihtilaflarının yattığını görmek olasıdır⁴⁵.

Toprak ihtilaflarının önlenmesi için, tapu kadastro hizmetlerini özellikle kırsal ve kan gütmeye bölgelerinde öncelikle ele alma ve hızlandırma yoluna gitmek gerekir. Toprak mülkiyeti kesin kayıtlara bağlanarak, kadastrolama konusunda alınacak hukuksal tedbirlerle birlikte sınır ve benzeri çekişmeler en aza indirilmelidir.

Bölgede zaten az olan arazilerin verimli hale getirilmeleri açısından üretim ıslahı gibi konular üzerinde titizlikle durulmalı, bölge halkının kısa sürede daha verimli uğraş ve gelir düzeyine ulaşması sağlanmalıdır.

Ülkemizin şu anda en büyük sorunu olan işsizliği önleyici tedbirlere öncelikle yer vermek gerekir.

B - Hukuksal Tedbirler

Kan gütmelerin sıkça görüldüğü bölgelerde, başarılı idare personeli ile başarılı ve çalışkan Adliye personelinin görev yapmasına özen gösterilmelidir. Bu bölgelerde görev yapan ve başarılı olan personel görev bitiminde mümkün olduğunca istekli bulundukları bölgelere atandırılmalıdır. Bu suretle yerlerine gelen personele de, iyi çalışmalarının karşılığının verildiği gösterilmelidir.

Bilhassa Adliye mekanizmasının seri ve adil olarak çalışması toplumda devlete olan güveni artırır. Böyle bir uygulama, kan gütmeye zincirinin de başlamasına engel olur.

Yine bu bölgelerde görev yapan güvenlik güçlerinin, tam kadro ve en gelişmiş teknolojiye sahip araç gereçle çalışmaları temin edilmelidir.

45 Kan Davası Seminer Çalışması, s.74.; Ayrıca Bk. H.Yaver AKTAN, “Suç ve Suçluluk Üzerine Kriminolojik Bir Yaklaşım”, Adalet Dergisi, Mart-Nisan 1988, Yıl: 79 Sayı: 2, s.96 vd.

Kişilere silah ruhsatı verilmesinde daha titiz davranılmalı, bilhassa taşıma ruhsatı verilmesi iyi bir inceleme neticesi olmalıdır.

Bu tür suçlulara cezaevinde özel eğitim uygulanmalıdır. Suçluya toplumsallık duygu ve düşüncesi aşılanmalıdır. Çocuğu suç işlemeye azmettirenlerin de mutlaka cezalandırılması yoluna gidilmelidir.

C - Eğitsel Tedbirler

Kan gütme olaylarının sık görüldüğü bölgelerde, eğitim hizmetleri hiçbir aksaklığa uğramayacak şekilde verilmelidir.

Milli Eğitim Bakanlığının önderliğinde bütün kitle haberleşme araçları ile kan gütmenin meşru bir davranış olmadığı hakkında halkı bilgilendirme yayınları yapılmalıdır.

Kan davası güdülen bölgelerdeki camilerde, kan davasının dini esaslara aykırı bulunduğunu telkin etmek üzere din görevlilerine görev verilmeli ve bu husus takip edilmelidir. Zira bu bölgelerde “intikam alanın cennete gideceği” inancı hâkim bulunmaktadır.

Kan davası güdülen bölgelerde görevli idarecilerin, adliye görevlilerinin, eğitimcilerin sahip oldukları, otorite ve itibarlarından faydalanarak, aralarında kan davası bulunan aileleri barıştırmak, kan gütmenin meşru olmadığı hakkında bu kişileri bilgilendirmek gibi çalışmalar yapmaları yararlı olacaktır.

Öngörülecek bütün bu tedbirlerin; özellikle kan gütme saikiyle adam öldürmenin bir nevi vazife şeklinde benimsendiği, gençlere bu telkinin yapıldığı yörelerde bir nevi yeni dünya görüşü getirecek biçimde seçilmesi ve uygulanması gerekir.

SONUÇ

Kan gütme bir zamanlar aralarında yakın hatta bazen samimi ilişkiler bile var olan genellikle iki hısımlık grubu arasında meydana gelmiş bir düşmanlık ilişkisidir.

Kan gütme olayları, genellikle ülkemizin kırsal kesimlerinde zaman zaman meydana gelen ve birçok aileleri etkileyen çağdışı bir davranıştır. Kan gütme, aynı zamanda ülkemizin sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmasını menfi yönden etkileyen acı bir gerçektir.

Kan gütme olayları, nitelikleri nedeniyle bölgede huzursuzluğu ciddi şekilde arttıran bir olgudur. Asayiş ciddi bir şekilde olumsuz yönde etkiler.

Öldürme fiillerinde kan gütmenin süregelmesinin nedeni tek değildir. Çok yönlü toplumsal sorundur. Çevrenin kan güden kimseleri çeşitli biçimlerde öç almaya teşvik etmesi önemli bir sebeptir. Çevrenin teşvik ve telkinleri neticesi bireyin iradesi tamamen yok olmakta adeta kişinin iradesini çevrenin iradesi almaktadır.

İnsanları tanımak güç bir iştir. Her insanın bir kişilik yapısı vardır. Kişilik bir insanı başkalarından ayıran ve bireye özgü olan bedensel ve ruhsal özelliklerin bütünü olarak kabul edilmiştir. Kişilik bir insanın bütün ilgilerinin, tutumlarının, yeteneklerinin, konuşma tarzının dış görünüşünün ve çevresine uyum biçiminin özelliklerini içeren bir terimdir. Fiziki kusurlar kişide değer eksikliğini şiddetlendiren, ruhsal yapısının normal seyrini bozan bir etken olarak varlığını hissettirir. Olumlu yönde çalışma ve eğitim, ruhsal bünyenin tamirinde önemli rol oynar. Ekonomik şartların elverişsizliği, kişide değer eksikliğini kuvvetlendiren önemli bir etkidir.

Maddi ve manevi sorunlarla dolu bir ailenin bireylerinin devamlı bir-birleriyle tartışma ortamında bulunmaları, dışa da yansiyarak geçmişte yaşanan olayların kin, nefret, intikam duyguları ile yeniden canlanmasını ve kan gütme ortamına sokması mümkündür.

Ayrıca, işsizliğin yarattığı sinir gerginliğinin de, kişilerin ufak ağız kavgalarını şiddetli kavgaya dönüştürmesinde önemli rolü vardır. Bunun için biz, suç ve suçlulukla mücadele de ülke ekonomisinin en mükemmel olmasının amaçlanması gerektiği görüşündeyiz.

Silahın, eğitim seviyesi ayırt etmeden her elde öldürücü bir alet olduğu gerçeği kabul edilmelidir. Öfke ve şiddet duygusu her insanda bulunmaktadır. Ancak eğitim sadece bunu bastırmaya yarar. Bu nedenle silah ruhsatı verilirken, öfke kontrolü konusunda problemi olan kişilere silah ruhsatı verilmemelidir. Genelde silah ruhsatı için müracaat eden kişilere, sadece ruhsatı neden almak istediği sorulmakta, muayene ise çok kısa bir sürede tamamlanmaktadır. Bunun yanında kendilerine olumsuz rapor verilen kişilerce şiddete, tehdite maruz kalan birçok psikiyatri uzmanı da bulunmaktadır.

Önemli bir konu da, Türk Ceza Kanununda 82. maddede; kasten adam öldürme suçunun, “Kan Gütme Sah ikiyle” işlenmesi halinde, kişinin ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası ile cezalandırılacağı belirtilmiş, kan gütmenin tanımı yapılmamış olduğundan; mahkemelerin ve Yargıtayın bu maddeyi tatbik ederken çok titiz olmaları gereğidir. Bilhassa Yargıtay denetleme görevini yaparken mahalli mahkemenin kanaatine önem vermelidir. Zira mahalli mah-

kemenin faili gözlemesi ile dosya üzerinden karar veren Yargıtayın dosyayı incelemesi arasında mahalli mahkeme lehine bir fark vardır. Mahalli mahkeme sanığı birebir görür. Suçtan sonraki davranışlarım birebir müşahade eder ve buna göre suç öncesi davranışları ile suç sonrası davranışları arasında bağlantı kurar. Değerlendirmesini ona göre yapar.

MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ KANUNU - TOPLUM KALKINMASI VE ÇANAKKALE KÖY BİRLİKLERİ

Mustafa KARA*

Yrd. Doç. Dr. Hamit PALABIYIK**

GİRİŞ

Ülkemiz yerel yönetim sistemi içinde il özel idaresi, belediye ve köy yönetimlerinden oluşan yerel yönetim birimlerimiz, ilgili yasalarında kendilerine verilmiş görevlerini yine hukuken tanımlanmış gelir kaynaklarını kullanarak yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Yerel yönetim birimlerinin çeşitli hukuki, sosyal, kurumsal, ekonomik ve yönetsel nedenlerden dolayı özellikle yerel hizmetlerin demokratik anlayış içinde etkin görülmesinde önemli aksaklıklar görülmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerimiz, dünyadaki benzer örneklerde olduğu gibi, kendi aralarında birlikler kurarak ilgili hizmet alanlarında güç birliği yapmaktadırlar. Köylere hizmet götürme birlikleri (KHGB) ise, ülkemiz açısından taşrada zor şartlarda görev yapan mülki amirlerin ve özellikle de kaymakamların yerel ve ortak kimi hizmetlerin görülmesi için mali kaynak bulmalarına olanak sağlayan, halka hizmet sunmalarını kolaylaştıran bir örgütlenme biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır (Arslan, 2003a).

Yerel yönetim birlikleri konusunda yapılan sınırlı sayıdaki çalışmalar, Türkiye'deki yerel yönetim birliklerinin sayısının 1960' 11 yıllardan itibaren artmaya başladığını göstermektedir (Sayın, 2004; Geray, 1999: 35). Bununla birlikte ülkemizde yerel yönetim birliklerine özgü ayrı yasal düzenlemenin olmayışı nedeniyle birlikleri haklarındaki çok sınırlı bilgiyle gözlenemeyen, yönlendirilemeyen ve denetlenemeyen kurumlar olarak faaliyet göstermişlerdir (Sayın, 2004).

Bu eksikliği gidermek amacıyla farklı dönemlerde hazırlanan yerel yönetimlerde yeniden yapılandırma yasa tasarılarında (Özellikle 1996-1998 ve

* Kamu Yönetimi Uzmanı, T.C. Vakıflar Genel Müdürlüğü, Çanakkale Vakıflar Şube Müdürlüğü.

** Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İİBF. Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

2001 yıllarında hazırlanan yerel yönetimler yasa tasarıları) yerel yönetim birlikleri de ele alınmıştır. Bu çerçevede belli amaçlarla girilen planlı ve bilinçli değişiklik hareketi olarak nitelendirebileceğimiz yeniden yapılanma gereği ve bu yöndeki toplumsal ve siyasi irade devam emekte olup; yerel yönetimlerde yeniden yapılanma, yeni yasal düzenlemelerle gündemleri oluşturmaya devam etmektedir. Bu anlamda 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 23.07.2004 tarihli 25531 sayılı Resmi Gazete’de; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 tarihli 25874 sayılı Resmi Gazete’de; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 04.03.2005 tarihli 25745 sayılı Resmi Gazete’de ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 11.6.2005 tarihli 25842 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. İlgili yasal düzenlemelerin yerel yönetimler alanında karşılaşılan sorunları giderme konusundaki etkinlikleri ise ileriiki dönemlerdeki uygulamalara bakılarak değerlendirilebilecektir.

I. YEREL YÖNETİM BİRLİĞİ KAVRAMI, YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİNİN HUKUKSAL VE ÖRGÜTSEL YAPISI

Hızla gelişen ve değişen dünyamızda vatandaşlara götürülecek hizmetlerdeki nitelik ve nicelik yönünden ortaya çıkan artış ve çeşitlilik, yerel yönetim birimlerini bu hizmetleri karşılayabilecek yeterli mali ve yönetsel olanaklardan genel anlamda uzak olmaları nedeniyle kendi aralarında işbirliği yaparak sorunların üstesinden gelmeye yöneltmektedir. Özellikle ortak makine parkı kurma, kanalizasyon ve arıtma tesisleri ile çöp arıtma tesisleri yapma, çevre sorunlarına çözüm bulma, sosyal tesis inşası ve işletilmesi gibi konular yerel birimler arasında işbirliğini zorunlu hale getirmektedir. Sonuçta, yerel yönetim birimleri arasındaki işbirliği ve güç ortaklığının kurumlaşmış hali “yerel yönetim birlikleri” şeklinde adlandırılmaktadır (Özhan ve Yeter, 1995: 9). Gönül (1977: 69); birliklerle ilgili başlıca çalışmalardan “Yerel Yönetim Birlikleri-1977” adlı çalışmasında yerel yönetim birliklerini “Yerel yönetim birlikleri; kamu yönetimi alanında yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yapmayı üstlenmiş, kamu tüzel kişiliğine haiz il, belediye ve köylerin yasalarla kendilerine verilmiş bazı ortak ve yerel gereksinimleri karşılamak üzere oluşturdukları birer kamu tüzel kişiliği” olarak tanımlamaktadır.

11.06.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nda ise yerel yönetim birliği: “Birden fazla mahalli idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında Kurdukları kamu tüzel kişisini, ifade eder” şeklinde tanımlanmaktadır (md. 3, R.G: 11/06/2005/25842).

Genel anlamda birlikler, yerel yönetimlerin hizmet uygulamalarında ortaya çıkan pratik bir teşkilatlanma ve çözüm üretme mekanizmasıdır. Özellikle de bütçe imkânları yetersiz olan yerel yönetim birimlerinin bir araya gelmesi ile iş ve hizmet üretme mekanizmasının harekete geçirilmesi bu uygulamanın ortaya çıkış noktasıdır (Can ve Yıldız, 2004: 116). Yerel yönetimlerin aralarında işbirliğine gitmelerine, birlik ve benzeri örgütler oluşturmalarına ilişkin konular çeşitli uluslararası sözleşmelerde düzenlenmiştir.

Yerel yönetim birlikleriyle ilgili hükümlerin yer aldığı uluslararası sözleşmelerden ilki 1985 tarihli “Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesidir. Bildirgenin 9’uncu maddesinde birliklere ilişkin aşağıdaki düzenlemeler yer almaktadır (<http://www.lefkosabelediyesi.net>, 30.11.2005):

- Yerel yönetimler, yetkilerini kullanırken, ortak çıkarların savunulması ve geliştirilmesi ve üyelerine belli hizmetler sağlanması için birlik kurma yetkisine sahip kılınmalıdır.
- Diğer yönetim kademeleri, yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler konusunu da, yerel yönetim birliklerine danışmalıdır.

Yerel yönetim birlikleriyle ilgili hükümlerin yer aldığı uluslararası sözleşmelerden diğeri de yine 1985 tarihli “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. Türkiye tarafından 1988 yılında imzalanan ve bazı maddelerine çekince konularak Bakanlar Kurulu tarafından onaylanarak yürürlüğe giren (R.G: 03/10/1992/21364) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 10’uncu maddesi, yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkını aşağıdaki şekilde düzenlemektedir (<http://www.belgenet.com>, 15.09.2004) :

- Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.
- Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.
- Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

Türkiye’de yerel yönetim birliklerine ilişkin ilk düzenleme 1961 Anayasasında “Mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir, bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır”

(ind. 166/4) biçimindedir. 1982 Anayasasında da belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla yerel yönetimlerin aralarında birlikler kurmalarına ilişkin hükümler yer almaktadır. Buna göre: “Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” (md. 127/5) denmektedir.

Her iki anayasanın birliklere ilişkin hükümlerinin çok benzediği görülmektedir. Her ikisinde de birliklere ilişkin doğrudan hüküm yer almamakta, yerel yönetimlerin yasadığı ilkesi düzenlenirken birlik kurulmasından söz edilmektedir. İki anayasada da geçen “Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmü ile aslında birlikler değil yerel yönetimler kastedilmektedir. İki anayasamızı karşılaştırdığımızda ilk olarak, 1982 Anayasasında 1961 Anayasasından farklı olarak “belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla” ibaresi yer almaktadır. Bu düzenleme sonucu birlik kurma amaç bakımından sınırlanmakta, genel amaçlı birlik kurmanın önüne geçilmek istenmektedir (Sayın 2004). İkincisi, 1982 Anayasası ile birlik kurma Bakanlar Kurulunun iznine bağlanmıştır. Daha önce açıklanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına ve demokratik ilkelere aykırı olan bu tür vesayet yetkisinin temelinde 1982 Anayasasının “merkeziyetçi” ve “güçlü” yürütmeyi birlikleri de denetim altında tutarak hedeflemiş olmasının etkisi vardır (Emre 2000: 311).

1982 anayasasıyla birlik kurmanın Bakanlar Kurulu iznine tabî tutulmasıyla ülkemizdeki yerel yönetim birliklerinin sayısındaki artış hızı yavaşlamıştır. Ancak 1990’lı yıllardan itibaren Devlet Su İşleri (DSİ) ve yerel yönetimlerimizin uluslararası kredilerden faydalanabilmek amacıyla sulama, kentsel altyapı ve turizmi geliştirme amaçlı birlikler kurmaları hem ülkemizdeki birlik çeşitliliğini, hem de birlik sayısını arttıran bir etken olmuştur (<http://www.yerelnat.org.tr>, 14.05.2004).

Türkiye’de yerel yönetim birliklerinin kuruluş ve işleyişine ilişkin en kapsamlı düzenlemeler 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda yer almaktaydı. Bunun dışında 442 sayılı Köy Kanunu, 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanunda da yerel yönetim birliklerine ilişkin hükümler yer almaktaydı. Son dönemde gerçekleştirilen yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler neticesinde yerel yönetim birlikleri 11.06.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu (MİBK) ile düzenlenmiştir. Yerel

yönetim birliklerine ilişkin temel kanunun önemli düzenlemelerinden bazdan aşağıdadır (R.G: 11/06/2005/25842):

Birlik kurulması konusunda Bakanlar Kurulundan izin alınması gerektiği hükmü korunuyor:

Kanunda ilk olarak, 1982 anayasasında da yer alan yerel yönetim birliği kurulması konusunda Bakanlar Kurulunun izninin alınması hükmünün korunduğu görülmektedir (md. 4). “Yine söz konusu maddede, kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahalli idare meclisinin kararı ve buna dayalı başvuru üzerine, birlik meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Bakanlar Kurulunun izni aranmaz. Ayrılımda ilgili mahalli idare meclisinin kararı yeterlidir” denilerek kurulmuş olan bir birliğe katılma veya birlikten ayrılma işlemleri kolaylaştırılmıştır.

Bazı önemli projelerin yürütülmesi açısından kurulan birliğe katılmak zorunlu hale getiriliyor: Kanunun yürürlüğe girmesinden önce birlik kurma ve birliğe katılma konusunda yerel yönetimler tamamen serbest bırakılmıştı. Bu durumda birlik kurulması gereken bir konuda ilgili köylerden birisi birliğe katılmama kararı alırsa mülki idare amirlerinin o köy üzerinde herhangi bir yaptırımları bulunmamaktaydı. Sonuç olarak merkezi yönetim tarafından yapılan ve kırsal alanların kalkınması açısından hayati önemi olan parasal kaynaklar çoğu zaman israf edilmekteydi (Geray, 1974: 171). MİBK’da da mahalli idareler genel olarak birlik kurma ve birliğe katılma konusunda serbest bırakılmış, ancak su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulunun, ilgili mahalli idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebileceği belirtilmiştir. Bu fıkra da belirtilen birliklerden ayrılmanın da Bakanlar Kurulunun iznine tabi olacağı belirtilerek kaynak israfının önüne geçilmesi hedeflenmiştir (md. 4).

Genel amaçlı ve amacı açıkça belirtilmeyen birlik kurulamayacak: MİBK’dan önce kurulan birliklerin neredeyse tamamı genel amaçlı ya da amacı net bir şekilde belirtilmemişken (Sayın, 2004), bu kanunda yerel yönetimlerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kuramayacakları belirtilmektedir (md.4).

Birliklerin hak ve yetkileri artırılmaktadır: Yerel yönetim birliklerinin, tüzüklerinde birliğe devredilmesi öngörülen mahallî müşterek nitelikli hizmetlere ilişkin olarak üye mahallî idarelerin hak ve yetkilerine sahip oldukları belirtilmektedir (md.6).

Birliklerin örgütsel yapısında düzenlemeler yapılmıştır: Mahalli idare birliklerinin organları belediyelerin örgütsel yapısına benzer şekilde birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı şeklinde düzenlenmiştir (md.7). M.İ.B.K'dan önce birliklerin yazışma, yönetim ve sekreterlik gibi işleri il, ilçe ya da belediyelerde çalışan kamu görevlileri tarafından yürütülmekteydi. Özellikle KHGB'nin örgütsel yapısının nasıl şekilleneceği ve kimin hangi işi yapacağı net bir şekilde ifade edilmemişti. KHGB'de ilçe yazı işleri müdürleri, mal müdürleri gibi kaymakamlık çalışanları birlik işlerini takip etmekteydiler. M.İ.B.K'da ise, norm kadroya uygun olarak birlik teşkilatının birlik müdürü, yazı işleri, malî işler birimleri ile birliğin faaliyet alanına göre kurulacak teknik işler biriminden oluşacağı belirtilmektedir (md.17). Ülke düzeyinde kurulan birliklerle üye sayısı yüzden fazla olan birliklerde ise birlik teşkilatının genel sekreter, yazı işleri ve malî işler birimleri ile birliğin faaliyet alanında olmak ve sayısı üçü geçmemek üzere birlik meclisinin kararıyla kurulacak diğer birimlerden oluşacağı belirtilmektedir. Yine bu kanunda kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların, Belediye Kanununda belirtilen esas ve usullere göre birlik genel sekreteri veya diğer üst yönetici kadrolarında görevlendirilebilecekleri ve bu kişilere birlik encümeni kararıyla ek ödeme yapılabileceği belirtilmektedir (md.17).

Köylere hizmet götürme birlikleri ayrı bir madde ile düzenleniyor: MİBK'nun yürürlüğe girmesinden önce özellikle KHGB'nin hukuksal ve örgütsel yapısını düzenleyen yasal düzenlemeler bulunmamaktaydı. 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu genel olarak belediye birliklerinin kuruluş ve işleyişini düzenlemekteydi. İller ve köyler arasında kurulan birlikler de kendi hukuki yapılarını 1580 sayılı Belediye Kanununa uygun hale getirmekteydiler. MİBK'nun 18'inci maddesi KHGB'lerini düzenlemektedir. Buna göre; ilçelerde, tarım ürünlerinin üretim ve pazarlanması hariç olmak üzere, köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bu hizmetleri bizzat yapmak/yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, KHGB kurulabileceği, bu konuda Bakanlar Kurulu'nun genel izin vermeye yetkili olduğu ve birlik başkanının merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde kaymakam olduğu belirtilmektedir (md. 18).

Kamu kurumları köye yönelik hizmetlerini KHGB'leri aracılığıyla gerçekleştirebilecekler: Bunun için gereken kaynağın ilgili birliklere aktarılacağı ve söz konusu işin, birliğin tâbi olduğu esas ve usullere göre sonuçlandırılacağı belirtilmektedir (md. 18).

KHGB'leri maddi açıdan destekleniyor: Üye mahalli idarelerin ödedikleri üyelik ücretlerine ek olarak il özel idaresi bütçe gelirlerinin, il genel meclisince kararlaştırılacak kısmının KHGB'lerinin sunacağı yatırım plânı, yıllık çalışma programı ve uygulama projelerine göre bu birliklere aktarılacağı belirtilerek KHGB'lerinin maddi açıdan da desteklenecekleri belirtilmektedir (md. 18).

KHGB'nin bütçe ve mali yapıları düzenleniyor: Kanunun yürürlüğe girmesinden önce KHGB'lerinin bütçelerine ilişkin esas ve usûller ile muhasebe ve raporlama standartları, harcama esas ve usûlleri ile ilgili yasal düzenlemeler olmadığından bu tür kayıtlar düzenli olarak tutulmamaktaydı. Ancak MİBK ile KHGB'lerinin bütçe ve muhasebelerine ilişkin kayıtların Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir (md. 18).

Ülke düzeyinde birlik kurulmasına izin veriliyor: Danıştay 3. Dairesi'nin E: 1978/356, K: 1979/437 sayılı kararı ile yerel yönetimlerce kurulan birliklerin üst birlik adıyla birlik kurmalarının mümkün olmadığına karar vermesi sonucu Türkiye'de "ülke düzeyinde yerel yönetim birliği" kurulması mümkün değildi. Ancak MİBK'da yerel yönetimlerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurabilecekleri, il özel idareleri ve belediyelerin ülke düzeyinde kurulan birliklerden kendilerine ait olanın doğal üyesi oldukları belirtilmektedir (md. 20).

Birliklere maddi açıdan yaptırım gücü veriliyor: MİBK'nun yürürlüğe girmesinden önce, birliğe karşı mali yükümlülüklerini yerine getirmeyen mahalli idarelere ilişkin bir yaptırım bulunmazken, bu kanunda birliğe karşı malî yükümlülüklerini yerine getirmeyen üye yerel yönetimlerin ödemeleri gerekli miktarın, birliğin başvurusu üzerine bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılan paydan, bu payların dağıtımını yapan kuruluş tarafından kesilerek alacaklı birliğe ödeneceği belirtilmektedir (md. 21).

KHGB 'nin yönetim ve karar organlarına il genel meclisi üyeleri de katılıyor: MİBK'nun yürürlüğe girmesinden önce birliğin yönetim organlarında alınan kararlarda en etkili kişi aynı zamanda birlik başkanlığını da yürüten mülki idare amirleriydi. MİBK'da "Köylere hizmet götürme birliğinin meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşur. Köylere hizmet götürme birliğinin encümeni birlik başkanının başkanlığında, meclisin kendi üyeleri arasından gizli

oyla seçeceği iki il genel meclisi üyesi ve iki köy muhtarı olmak üzere beş kişiden oluşur” denilmek suretiyle KHGB’lerinin yönetim ve karar organlarındaki yerel halkın tecilcilerinin gücü artırılmak istenmektedir (md. 18).

Sonuç olarak, 11.06.2005 tarih ve 5355 sayılı MİBK ile yukarıda da değindiğimiz anayasamızın 127’nci maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hüküm yerine getirilerek, yerel yönetim birlikleri nihayet müstakil bir kanunla düzenlenmiştir. Kanunda yerel yönetim birliklerinin örgütsel yapısı belediyelerin örgütsel yapısına paralel olarak düzenlenmiş ve bu kanunda hüküm bulunmayan konularda 13.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunumuzun belediyelerin örgütsel yapısı ile ilgili hükümlerinden yararlanılacağı belirtilmiştir (md.22). 11.06.2005 tarih ve 5355 sayılı MİBK’den önceki uygulamada KHGB’nin birlik meclis ve encümenlerinde il genel meclisi üyeleri bulunmazken, bu kanunla KHGB’nin meclis ve encümenlerinde il genel meclisi üyelerine yer verildiği görülmektedir (md. 18). Diğer yandan MİBK’da il özel idaresi için vali, belediye için belediye başkanı ve köy için muhtar birlik meclisinin doğal üyesi olarak sayılmış ve birlik meclisinde bunlar dışında doğal üye olamayacağı belirtilmiştir (md.8). Önceki uygulamada ise özellikle KHGB’lerinde ilçe yazı işleri müdürleri, mal müdürleri, milli eğitim müdürleri gibi resmi görevliler birlik meclislerinin doğal üyeleri arasında yer almaktaydılar ve alınan kararlarda söz sahibiydiler. Yine birlik tüzüğüne konulan bir madde ile birliğe üye yerel yönetimlerin nüfus ve katılım payı oranına göre mecliste temsil edilebileceğine dair esas getirilebileceğinin belirtilmesi de yeni bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır (md. 8).

II. YEREL YÖNETİM BİRLİKLERİ VE TOPLUM KALKINMASI İLİŞKİSİ

Yerel yönetim birliklerinin yerel birimlerin çeşitli nedenlerle (parasal, teknik, siyasi Vs.) tek başlarına karşılayamadıkları hizmetleri ortaklaşa karşılamak amacıyla güçlerini birleştirmeleri sonucunda ortaya çıktıklarını belirtmiştik. Buradan hareketle yerel yönetim birliklerinin ortaya çıkışında toplum kalkınması düşüncesinin de önemli bir yeri olduğu bilinmektedir (Kara, 2005: 120).

İkinci dünya savaşından sonra sömürge statüsünden kurtulan ülkeler ile diğer geri kalmış ülkeler bu geri kalmışlıklarından kurtulabilmek için çeşitli çabalar içine girmişlerdir. Geri kalmış ülkelerin kalkınma konusunda başvurdukları başlıca yöntemlerden birisi de “toplum kalkınması” yöntemi olmuştur. 1944 yılında “Afrika Toplumunda Kitle Eğitimi” adlı raporda “kitle

eğitimi” olarak ifade edilen bu terim 1948 yılından itibaren “toplum kalkınması” olarak kullanılmaktadır (Gönül, 1977: 132). Birleşmiş Milletlerin uluslararası deneyimleri ışığında geliştirdiği toplum kalkınması tanımı (Geray, 1974: 310) “küçük toplulukların içinde bulundukları ekonomik, toplumsal ve kültürel koşulları iyileştirmek amacıyla giriştikleri çabaların devletin bu konudaki çabalarıyla birleştirilmesi, bu toplulukların ulusun bütünüyle kaynaşması, ulusal kalkınma çabalarına tam olarak katkıda bulunmalarının sağlanması sürecidir” biçimindedir.

Bu tanımın eğitsel ve örgütsel olmak üzere iki ana yönü vardır. Eğitsel açıdan, toplum kalkınmasının gerçekleşebilmesi toplumun bilgi, düşünce ve değer yargılarının eğitim yolu ile değiştirilmesiyle mümkündür. Toplum kalkınmasıyla verilmek istenen eğitim, insanlarda kendilerini ilgilendiren sorunları çözmek için kararlar almak, varılacak amaçları belirlemek, yeni teknikleri ve yöntemleri benimsemek, değişimlere uyum yeteneklerini kazandırmaya yönelik olmalıdır. Örgütsel açıdan ise toplum kalkınması, halkın bir araya gelerek ortak sorunlarını çözmek için örgütlenmelerini öngörmektedir. (Geray, 1971: 5, Geray, 1974: 311). Türkiye’de toplum kalkınması kavramının ilk kez ele alınıp tartışıldığı dönem 1960’lı yıllardır. Türkiye’nin tarım ülkesi olma nitelikleri ağır bastığı bu dönemde 1960 nüfus sayımı sonuçlarına göre toplam nüfusun %68.08’ini köy nüfusu oluşturmaktadır (<http://www.die.gov.tr>, 24.07.2004). 1960’ların bu özelliği nedeniyle Türkiye’de toplum kalkınması “köy kalkınması” olarak algılanmıştır (Gül, 1965: 75).

Toplum kalkınmasının örgütsel yönü ile kooperatifçilik arasında çok yakın bir ilişki bulunmaktadır. Toplum kalkınmasının örgütsel yönü, toplulukların birlik, dernek, cemiyet ve kooperatif gibi gönüllü kuruluşlar oluşturmalarını desteklemektedir. Türkiye’de toplum kalkınmasını köylerden başlatmak düşüncesiyle ilk olarak kooperatiflerden yararlanılması düşünülmüştür. Kooperatifler, ortaklarının belirli ekonomik faaliyetlerini, özellikle meslek ve geçimlerine ait ihtiyaçlarını karşılıklı yardım ve dayanışma yoluyla sağlayıp korumak amacıyla oluşturulan örgütlerdir (DPT, 2000: 38).

Kırsal alanda yaşayan insanlara kooperatifleşme konusunda yeterli eğitimin verilememesi ve toplumsal yapımızdan kaynaklanan nedenlerle kırsal kesimde kooperatifleşme için gereken liderler ortaya çıkmadığından kooperatifçilik çalışmaları ülkemizde toplum kalkınmasını sağlama konusunda yetersiz kalmıştır. Toplum kalkınmasında kooperatiflerden beklenen başarı sağlanamadığından köy birlikleri aracılığıyla toplum kalkınmasını gerçekleştirmek için çabalarına ağırlık verildiğini görmekteyiz. Çünkü, köy birliklerinin

başkanı olan mülki idare amirleri hem yeterli eğitim düzeyine sahiptir, hem de merkezi yönetimin taşradaki temsilcileri olmaları nedeniyle liderlik vasfına sahiptirler (Kara, 2005: 142).

Türkiye’de toplum kalkınması ve kırsal kalkınmayı gerçekleştirmek amacıyla kooperatifler ve birliklerden yararlanma düşüncesinin yanı sıra “ilçe özel yönetimleri’nin kurulmasına ilişkin görüşler de 1960’lı yıllardan itibaren akademik ve siyasal ortamlarda ele alınarak tartışılmıştır. Ancak güçlü merkeziyetçi bir yönetim yapısının benimsenmesi nedeniyle ilçe özel yönetimleri kurulamamıştır (Yalçındağ, 1976: 53). Sonuç olarak, il özel yönetimlerinin ilçelerde kaymakamları dışlayan yapısı, köylere götürülecek hizmetler için kaymakamların mali imkânlarının yetersizliği gibi nedenler kaymakamları yeni arayışlara itmiş, merkezi yönetimin de teşvik ve desteği sonucunda 1980 sonrasında köylere hizmet götürme birliklerinin sayıları hızla artmaya başlamıştır (Arslan, 2003a).

Ülkemizde köylere hizmet götürme birliklerinin, mülki idare amirlerinin özel gayretleri sonucunda oluşturdukları bütçeleri ile gerek köylerde ve gerekse ilçe merkezindeki kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının giderilmesi konusunda önemli hizmetleri gerçekleştirdikleri bilinmektedir. Köylere hizmet götürme birlikleri kırsal alanda toplum kalkınması çalışmalarında önemli fonksiyonlar üstlenmenin yanı sıra, ülkemizdeki ödenek yetersizliği ve düzensizliği gibi nedenlerle vatandaş gözünde prestij kaybeden kamu kurum ve kuruluşlarına da kaynak oluşturmuşlardır (Arslan, 2003b).

Sonuç olarak gerek toplum kalkınması çalışmalarının, gerekse de yerel yönetim birliklerinin temel hedefi, küçük yerel toplulukların hızlı ve dengeli şekilde kalkınmalarını sağlamak için yerel potansiyelleri harekete geçirerek kalkınma sürecine sokmaktır. Toplum kalkınması çalışmalarıyla hedeflenenler arasında kırsal alana hizmet götüren kamu kuruluşları arasında eşgüdüm sağlanması, yerel topluluğun sorunlarının bilincine vararak bu sorunların çözümünde devlet tarafından yapılan çalışmalara destek olmaları da vardır. Yerel yönetim birlikleri de yerel toplulukların sorunlarını tanıyıp çözümlemede, demokratik alışkanlıkları kazandırmada kendi özkaynaklarını birleştirerek, merkezi yönetim yardımlarının etkin ve verimli bir şekilde yerel hizmetlere kanalize edilmesine olanak sağlamaktadır. Kısaca iki kavram arasında amaç birliği vardır. Her iki uygulama da gelişmekte olan ülkelerin kırsal alanlarına yönelik kalkınma çabalarında birer kalkınma aracı olma özelliğine sahiptir. Kırsal alanların hızlı ve dengeli şekilde kalkınmaları ve yerel halkın ortak sorunlarının çözümüne katılmaları açısından birbirlerini tamamlayan yöntemlerdir (Gönül, 1977: 138).

III. ÇANAKKALE VE İLÇELERİ KÖY BİRLİKLERİ ÖRNEĞİ

Koy birlikleri ya da daha çok kullanılan bir ifade ile “Köylere Hizmet Götürme Birlikleri” (KHGB) genellikle bir veya birden fazla amacı gerçekleştirmek üzere mülki idare amirlerinin (vali-kaymakam) önderliğinde kurulan, kırsal alanlara hizmet götürme ve bu alanları kalkındırma amacına hizmet eden kurullardır (Kara, 2005: 126). KHGB Çanakkale il bütününde de taşraya hizmet götürülmesi konusunda önemli görevler üstlenmişlerdir. Çanakkale’de 1978’den itibaren kurulmaya başlanan KHGB’leri adalar (Gökçeada ve Bozcaada) dışındaki her ilçede bulunmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde 2004 yılı sonu itibarıyla Çanakkale ili ve ilçelerinde faaliyet göstermekte olan Köylere Hizmet Götürme Birliklerinin başkanları ile yaptığınız görüşmeler sonucunda elde ettiğimiz bulguları değerlendireceğiz.

A. Araştırmanın Konusu ve Amacı

Yerel yönetimlerarası işbirliği gereksinimi sonucunda ortaya çıkan yerel yönetin birliklerinin hukuksal ve örgütsel yapılarının, türlerinin, sorunlarının toplum kalkınması ve kırsal kalkınma açısından önemlerinin, demokrasi ve halk katılımı konusunda oynadıkları rolün belirlenmesi araştırmanın konusunu oluşturmaktadır. Araştırma konusu kapsamında, yerel yönetim birliklerinin ve özelde KHGB’nin kırsal kalkınmadaki rollerinin, yerel demokrasi açısından önemlerinin Çanakkale ve ilçelerinde faaliyet göstermekte olan KHGB açısından ele alınarak değerlendirilmesi ise araştırmamızın amacını oluşturmaktadır.

B. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları

Araştırma evrenine ülkemizdeki tüm yerel yönetim birliklerinin girmesine karşın, Çanakkale ve ilçelerindeki KHGB ile sınırlandırılan çalışmada, bu nedenle, il ve ilçelerde faaliyet gösteren sulama birlikleri, belediye birlikleri, zeytin hastalık ve zararlıları ile mücadele birlikleri vb. araştırma kapsamı içerisinde yer almamaktadır.

C. Araştırmanın Veri Toplama ve Analiz Yöntemi

Araştırma kapsamında Çanakkale ve ilçelerinde bulunan KHGB’nin başkanlarıyla görüşmeler yapılmıştır. Uygulamada görüşme yönteminin seçilmesinin nedeni ise, görüşmenin bireylerin deneyimlerine, tutumlarına, görüşlerine, şikâyetlerine, duygularına ve inançlarına ilişkin bilgi elde etmede etkili yöntemlerden birisi olmasındandır. Diğer yandan da, araştırma kapsamındaki birlik başkanlarının hepsine ulaşılmak istenmesi (toplam on birlik başkanı) görüşme yöntemini seçmemizde etkili olmuştur. Görüşmenin yalnızca birlik başkanları

ile sınırlandırılmasının nedeni ise, birliklerin faaliyetleri ile ilgili tüm önemli kararların alınmasında en yetkili, bilgili, deneyimli, saygın ve lider konumunda bulunan kişinin birlik başkanı olmasından kaynaklanmaktadır. Birlik encümeni ve birlik meclisi gibi birliğin diğer organları genellikle birlik başkanının verdiği kararların uygulanmasına yardımcı olmaktadır.

Araştırma kapsamında Çanakkale ve ilçeleri köy birlikleri başkanlarının hepsiyle görüşme yapılmak istenmiş, ancak Bayramiç İlçesi Kaymakamı görüşme için ayrılan süre içerisinde (15 gün) görüşme yapmayı kabul etmemiştir. Bu nedenle dokuz birlik başkanı ile görüşülmüştür. Görüşmeye ilişkin soruların hazırlanmasında ise, görüşme konusunu içeren araştırma yöntemleri kaynaklarından (Türker Baş "Anket, 2001", Birsen Gökçe "Toplumsal Bilimlerde Araştırma, 1992", Ali Yıldırım ve Hasan Şimşek "Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri, 2000") ve yerel yönetim birlikleri ile ilgili yapılmış önceki araştırmalarda (Çanakkale Eski Valisi Dr. Mustafa Gönül'ün "Yerel Yönetim Birlikleri 1977", Yrd. Doç. Dr. Eyüp Zengin'in "Yerel Yönetim Birlikleri, 1999" ve Dr. Mustafa Görün'ün "21. Yüzyılda Türkiye'de İl Özel İdare Yönetimi: İzmir, Konya ve Ağrı Örneği 2003") kullanılan görüşme ve anket sorularından yararlanılmıştır.

Görüşme formumuzdaki sorular standartlaştırılmış açık uçlu sorulardan oluşmaktadır. Bu görüşme yöntemi, dikkatlice hazırlanmış ve belirli bir sıraya konulmuş bir dizi sorudan oluşmaktadır (Anket soruları için bkz. Kara 2005: 216-220). Görüşülen her bireye bu sorular aynı tarzda ve aynı sırada sorulur. Bu yaklaşım, görüşülen bazı deneklerden daha yoğun ve çok, bazılarında ise daha az ve yüzeysel bilgi edinilmesine yol açabilecek olan "görüşmeci yalınlığı ve öznelliğini" en aza indirmektedir. Diğer yandan, aynı sorular bütün bireylere sistematik bir sıra içinde aynı şekilde sorulduğundan bu yöntem ile elde edilen verilerin karşılaştırılması ve analizi daha kolay olmaktadır. Son olarak, standartlaştırılmış açık uçlu görüşme, bir araştırmanın başkaları tarafından tekrar edilmesi olasılığını önemli ölçüde artırmaktadır (Yıldırım ve Şimşek, 2000 96).

Görüşme formu dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde birliklere ait bilgilere yer verilmiş; İkinci bölümde birlik başkanlarına ait bilgilere yer verilmiş; Üçüncü bölümde birliğin kurumsal işleyişi ve sorunları ile ilgili sorulara yer verilmiştir. Son bölümde ise, toplum kalkınması-kırsal kalkınma ve demokrasi-katılım ile ilgili sorular sorularak başkanların bu konulara ilişkin eğilimleri tespit edilmeye çalışılmıştır.

Yukarıda özetlediğimiz şekilde hazırlanan görüşme formu ilk önce 3iga ilçesinde test edilerek, anlaşılamayan ya da yanlış anlaşılan soruların tekrar düzenlenmesi sağlanmıştır. Daha sonra görüşme formları araştırma kapsa-

mındaki tüm KHGB başkanlarına uygulanarak verilerin toplanması aşaması tamamlanmıştır. Standartlaştırılmış açık uçlu görüşme yöntemiyle elde edilen veriler sosyal bilimlerde, nitel verilerin analizinde kullanılan yöntemlerden birisi olan “betimsel analiz” yöntemiyle analiz edilmiştir. Görüşme formunun dördüncü kısmında yer alan ve birlik başkanlarının toplum kalkınması-kırsal kalkınma ve demokrasi-katılım ile ilgili eğilimlerini öğrenmek amacıyla “5’li likert” tipinde hazırlanan soruların analizi için frekans dağılımı yönteminden yararlanılmıştır.

D. Araştırmanın Varsayımları

Çanakkale ve ilçelerinde faaliyet göstermekte olan köylere hizmet götürme birlikleri üzerinde yaptığımız araştırmamızın varsayımları şöylece sıralanabilir:

- Merkezi yönetim, yerel yönetimler ve yerel halkın güç birliği yapmaları sonucunda oluşan KHGB’leri yerel gereksinmelerin karşılanması ve yerelin kalkındırılması amacıyla hizmet ederler.
- KHGB’leri, ortak sorunların giderilmesi konusunda merkezi yönetim ile ilçedeki köy yerel yönetimlerini güç birliği yapmaya yönelttiğinden yerel halkta katılımcılık bilincinin gelişmesine katkıda bulunurlar.
- KHGB’lerinin encümen (yönetim kurulu) ve birlik meclisi gibi yönetim ve karar organlarına köy muhtarlarının katılması yerel halkta siyasal bilincin gelişmesine yardımcı olmakta ve demokrasi kültürünün toplumun tabanına yayılmasına katkıda bulunmaktadır.

E. Başlıca Bulgular

Çanakkale’de faaliyet gösteren toplam 10 adet KHGB birliği bulunmaktadır. Yerel yönetim birlikleri ile ilgili daha önceki çalışmaları inceleyerek hazırladığımız görüşme formları birlik başkanlarına uygulanarak veriler elde edilmiştir. Ancak, bir ilçeye görüşme yapılmamıştır. Bu nedenle aşağıda dokuz birliğe ait bulgular ve bu bulguların değerlendirilmesi yer almaktadır.

Dirliklere Ait Bulguların Değerlendirilmesi: Çanakkale’de faaliyet gösteren KHGB’nin tüzüklerinde belirtilen adları (Ayvacı KHGB, Biga İlçesi Köylere ve Çiftçilere Hizmet Götürme Birliği, Çan İlçesi KHGB, Yenice Mahalli İdare Birliği) şeklinde olup, birliklerin adları arasında tutarlılık görülmemektedir. Birlik merkezleri ilçe merkezleri olup, Yenice ilçesi dışındaki birlikler kaymakamlık binasında faaliyet göstermektedirler. Çanakkale’deki KHGB’leri 1978’den itibaren kurulmaya başlanmış, 1990’lı yıllarda sayıları artmıştır. İçişleri Bakanlığı kayıtlarında bu birliklerin faaliyet türü KHGB olarak belirtilmiştir (İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Hizmetler Daire Başkanlığı

Köy-Birlikler ve Taşıtlar Şubesi, 2003). Ancak bu birliklerden çoğu merkezden yapılan yardımları ihtiyacı olan köylere dağıtmak, ilçelerdeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarını karşılamak (kağıt, masa, sandalye, yazıcı, yakıt v.s.) dışında önemli bir faaliyet yürütmemektedir. Gelibolu, Eceabat ve Yenice birlikleri süt, et, kömür gibi ticari işlerden de gelir elde etmektedirler. Genel olarak ilçelerdeki köylerin tamamı KHGB'lerinin üyesidirler. En fazla üyesi olan Birlik Biga (107 köy) iken, en az üyesi olan birlik Eceabat (12 köy) tır. Çanakkale'deki KHGB'lerinin tamamının çalışma süresi sınırsızdır. Birliklerin encümen üye sayıları arasında da bir tutarlılık bulunmamaktadır ve bu sayı 4-10 arasında değişmektedir. Çanakkale ve ilçelerindeki KHGB'ne ilişkin bulgular aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 1: Çanakkale'deki KHGB'lerine Ait Bulgular (2004)

İlçeler	Birliğin Adı	Birliğin Merkezi	Kuruluş Tarihi	Faaliyet Türü	Üye Sayısı	İlçedeki Köy Sayısı	Çalışma Süresi	Encümen Üye Sayısı
Ayvacık	Ayvacık KHGB	Ayvacık	28.11.1978	KHGB	44 Köy	64 Köy	Süresiz	4 Kişi
Bayramiç	Bayramiç KHGB	Bayramiç	12.03.1979	KHGB	76 Köy	76 Köy	Süresiz	6 Kişi
Biga	Biga İlçesi Köylerine ve Çiftçilere Hizmet Götürme Birliği	Biga	09.01.1992	KHGB	107 Köy	107 Köy	Süresiz	5 Kişi
Çan	Çan İlçesi KHGB	Çan	20.12.1978	KHGB	65 Köy	65 Köy	Süresiz	10 Kişi
Çanakkale	Çanakkale KHGB	Çanakkale	27.12.2002	KHGB	50 Köy	50 Köy	Süresiz	7 Kişi
Eceabat	Eceabat KHGB	Eceabat	16.06.1993	KHGB	12 Köy	12 Köy	Süresiz	7 Kişi
Ezine	Ezine KHGB	Ezine	20.12.1978	KHGB	48 Köy	48 Köy	Süresiz	4 Kişi
Gelibolu	Gelibolu İlçesi KHGB	Gelibolu	20.12.1990	KHGB	25 Köy	25 Köy ve 3 Belde	Süresiz	5 Kişi
Lapseki	Lapseki İlçesi KHGB	Lapseki	27.12.2002	KHGB	42 Köy	42 Köy ve 1 Belde	Süresiz	6 Kişi
Yenice	Yenice Mahalli İdare Birliği	Yenice	22.04.1992	KHGB	72 Köy	72 Köy	Süresiz	5 Kişi

Birlik Başkanlarına Ait Bulguların Değerlendirilmesi: Gelibolu ilçe kaymakamı görüşme yapılan dönemde göreve yeni başladığından ve birlik işleri birlik genel sekreteri tarafından yürütüldüğünden bu birliğin birlik başkanına ait bilgilere yer verilmemiştir. Çanakkale ve ilçelerinde faaliyet göstermekte olan birliklerin birlik başkanlarının yaşları 26-53 arasında değiştiği görülmektedir. Birlik başkanları genel olarak orta yaş grubundadırlar. Birlik başkanlarının (kaymakam) tamamı erkektir. Yenice kaymakamı yüksek lisans, diğerleri ise lisans mezunu olduklarını belirtmişlerdir. Birlik başkanlarının hepsi de kaymakamlık görevine başladıklarından itibaren KHGB başkanlığı görevini yürüttüklerini belirtmişlerdir.

Birliğin Kurumsal işleyişi ve Sorunları İle İlgili Bulguların Değerlendirilmesi:

Çanakkale'deki KHGB'lerinin kurumsal işleyişleri ve sorunları hakkında veriler elde etmek amacıyla görüşme yapılan birlik başkanlarına 13 soru sokulmuştur. Görüşme yolu ile elde edilen bulguların betimsel analiz yöntemiyle genel değerlendirilmesi aşağıdaki gibidir:

- Çanakkale'deki KHGB'lerini doğuran en önemli sebep, genel bütçeden köylere yapılan yatırımların yetersizliğidir. İlçe yönetimine parasal kaynak sağlamak ve bu sayede köylerin ve ilçedeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla bu birlikler kurulmaktadır. KHGB'leri kaymakamlara yapacakları hizmetler konusunda büyük mali esneklik sağlamaktadır.
- KHGB'lerinin kurulmasında en fazla rol oynayan kişiler vali ve kaymakamlardır. Kaymakamlar ilçe yönetimine mali kaynak sağlamak için yerel güçleri birleştirerek KHGB'lerinin kurulmasında öncü rol oynamaktadırlar. Hem saygınlıkları, hem de bilgi ve tecrübeleri kaymakamların birlik başkanı olmasını gerekli kılmaktadır. Köy muhtarları ise hem birbirleriyle eşit statüde olmaları, hem de eğitim seviyelerinin yeterli olmaması nedeniyle KHGB'leri başkanlığı yürütebilecek niteliklere sahip değildirler.
- Birlik başkanlarının tamamı birliklerin daha etkin ve verimli çalışmasını sağlamak için, vali veya kaymakamın birlik yönetim kurulu (encümen) başkanı olması gerektiğini savunmuşlardır. KHGB'leri vali/kaymakamlar tarafından kurulup yönetilmekte, tüm önemli kararlar da onlar tarafından alınmaktadır. İlçeye götürülecek hizmetlerin tespiti ve yürütülmesi konusunda birlik başkanının kaymakam olması olumlu bir du-

rum olarak değerlendirilmektedir. Yerel halkta katılım bilinci gelişmemiş olduğundan köy muhtarları birliğe kaymakamın isteği üzerine katılmakta, kaymakam birlik faaliyetlerine önem verirse birliğe ilgi göstermekte, aksi halde birlikle ilgili işlere ilgi duymamaktadır. Köy muhtarları, kaymakamın birlik başkanı olmasını güç kaynağı olarak değerlendirmektedirler.

- Kaymakamların büyük kısmı kaymakamların aynı zamanda KHGB'nin başkanı olmasının demokratik ilkelerle çelişmediğini düşünmektedirler. Çünkü ilçelerde kaymakamlardan başka birlik işlerini yürütebilecek bilgi ve tecrübeye sahip insanlar bulunmamaktadır. Birlikle ilgili kararlar oy çokluğu ile alınmakta ve birlik başkanı da dahil her üyenin sadece bir oy hakkı bulunmaktadır.
- Birlik başkanlarının tamamı ilçedeki idari birim amirlerinin (uzmanlar) birlik organlarına katılmaları gerektiğini savunmaktadırlar. Birlik başkanlarına göre, ilçelerde birlik çalışmalarını yürütme konusunda yetmişmiş personel bulmak zordur. Bu nedenle, ilçedeki az sayıdaki yetmişmiş personelin alanlarıyla ilgili konularda birlik organlarında yer almaları doğal bir durumdur.
- Uzmanların birlik yönetim ve karar organlarına katılımlarının ölçüsü konusunda iki görüş vardır. Kaymakamlardan bir kısmı (5 kişi) uzmanların birlik organlarına katılarak oy kullanmaları ve alınan kararlardan dolayı sorumluluğu paylaşmaları gerektiğini savunmuşlardır. Diğer kısmı (2 kişi) ise, uzmanlar kendilerini ilgilendiren konularda danışılmak üzere birlik organlarına katılırlar, fakat oy kullanmasınlar görüşünü savunmaktadır. İki birlik başkanı ise bu soruya cevap vermemiştir.
- Araştırma bulgularına göre KHGB'lerinin organlarında uzmanlara yer verilmesinin en önemli nedenleri; ilçeye götürülecek hizmetlerin tespit edilmesi ve en etkili şekilde sunulması, kaynak israfının önlenmesi, muhtarların mevzuat ve uygulamaya ilişkin konulardaki bilgilerinin yetersiz olması, ilçedeki yetmişmiş eleman azlığı şeklinde sıralanmaktadır.
- Görüşülen birlik başkanlarının çoğu (5 kişi) birlik meclis ve encümeninde alınan kararlar konusunda birlik başkanının etkisinin fazla olduğu düşüncesindedir. Bunun nedeni olarak muhtarların alınan kararlarda fikir beyan etmemelerini göstermektedirler.

- Birlik başkanlarından bir kısmı (4 kişi) birlik meclis ve encümeninde alınan kararların yerel basın ve birlik toplantılarında muhtarlara dağıtılan belgeler aracılığıyla yerel halkın bilgisine sunulduğunu söylemişlerdir. Diğer yandan, kaymakamlar yerel halktan birlik toplantılarında alınan kararları öğrenme konusunda herhangi talebin gelmediğini söylemişlerdir.
- Birlik başkanları birlik meclis ve encümenlerinde alınan kararların halkın bilgisine sunulması konusunda bilgisayar ve internet alt yapılarının yeterli olmadığını; Ancak bu konuda gerekli çalışmaların sürdürüldüğünü belirtmişlerdir.
- Birlik başkanlarının neredeyse tamamı (8 kişi) KHGB’lerinin hukuksal ve örgütsel yapısına ilişkin yeni düzenlemeler yapılması gerektiği düşüncesindedir.
- Birlik başkanlarına göre yapılacak olan düzenlemelerde öncelikle; birliklerin mali kaynaklara kavuşturulması, birliklerin görev ve yetki alanlarının net şekilde belirlenmesi, birlik personelinin istihdamı, birliklerin devlet ihale kanununa tabî edilmesi, birliklere köy ihtiyaçları, tarım ve hayvancılık konularında görevler verilmesi, birlik organlarında alınan kararların yaptırım gücünün olması konularına ağırlık verilmesi gerekmektedir.
- Birlik başkanlarının bir kısım (4 kişi) “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısını ve Mahalli İdareler Kanun Tasarılarında yer alan ve birlikler konusunda yapılması planlanan düzenlemeleri yeterli bulduklarını, bir kısmı ise (2 kişi) yeterli bulmadıklarını belirtmişlerdir. Üç birlik başkanı ise tasarıyı henüz incelemediklerini belirtmiştir.

Toplum Kalkınması-Kırsal Kalkınma ve Demokrasi-Katılım İle İlgili Bulguların Değerlendirilmesi: Görüşme formumuzun dördüncü bölümünde KHGB’leri başkanlarının “toplum kalkınması-kırsal kalkınma ve demokrasi-katılım ile ilgili” eğilimlerini tespit etmek amacıyla 5’li likert tipinde hazırlanan beş soru yer almaktadır. Görüşmeye katılan birlik başkanlarının bu sorulara verdikleri cevapların frekans ve yüzde değerleri değerlendirildiğinde; görüşülen KHGB başkanlarından %11,1’i (bir kişi) toplum kalkınması ve kırsal kalkınma açısından KHGB’lerinin etkinliklerini “çok başarılı” olarak değerlendirenken, %88,9’u (sekiz kişi) “başarılı” olarak değerlendirmiştir. Kısaca, araştırma kapsamındaki başkanların tamamı KHGB’lerinin toplum kalkınması ve kırsal kalkınma açısından etkinliklerini başarılı olarak değerlendirmektedirler.

KHGB başkanlarından %11,1'i (bir kişi) KHGB'lerini yerel halkın demokratik alışkanlıklarının geliştirilmesi açısından "çok başarılı" olarak değerlendirirken, %33,3'i (üç kişi) "başarılı" ve %55,6'sı da (beş kişi) "ne başarılı ne de başarısız" olarak değerlendirmiştir. Kısacası birlik başkanları KHGB'lerini toplum kalkınması-kırsal kalkınma ve demokrasi-katılım ile ilgili konularda başarılı olarak değerlendirirken, yerel halkın demokratik alışkanlıklarının geliştirilmesi açısından birlik başkanları arasında belirli bir eğilim bulunmamaktadır. Birlik başkanlarına göre birliklerin kuruluş gayesi, yerel halkın demokratik alışkanlıklarının geliştirilmesinden ziyade, ilçe yönetimine parasal kaynak sağlamaktır.

KHGB başkanlarından %22,2'si (iki kişi) KHGB'ni yerel halkın yönetime ve ortak sorunların çözümüne katılma arzu ve isteklerini güçlendirmesi açısından çok başarılı olarak değerlendirirken, %44,4'ü (dört kişi) başarılı, %33,3'ü (üç kişi) de ne başarılı ne de başarısız olarak değerlendirmiştir. Sonuç olarak, birlik başkanları KHGB'lerini toplum kalkınması-kırsal kalkınma ve demokrasi-katılım ile ilgili konularda başarılı olarak değerlendirirken, yerel halkın ortak sorunların çözümüne katılımın yetersiz bulmaktadırlar. Görüşülen birlik başkanlarının neredeyse tamamı köy muhtarlarının ve köy halkının birlik çalışmalarına karşı ilgisiz olduklarını söylemişlerdir.

KHGB başkanlarından %11,1'i (bir kişi) KHGB'lerini yerel sorunlara çözüm üretme konusundaki etkinlikleri açısından çok başarılı olarak değerlendirirken, %77,8'i (yedi kişi) başarılı ve %11,1'i (bir kişi) de ne başarılı ne de başarısız olarak değerlendirmiştir. Kısacası görüşülen KHGB'leri başkanlarından neredeyse tamamı birlikleri yerel sorunlara çözüm üretme konusundaki etkinlikleri açısından başarılı olarak değerlendirmişlerdir. Yani birlik başkanları kendi yönetimleri altındaki KHGB'lerinin yerel sorunları çözmede başarılı olduklarını düşünmektedirler.

KHGB başkanlarından %88,9'u (sekiz kişi) KHGB'nin meclis ve encümenlerinde doğal ve gözlemci üyeler bulunmasını yerel demokrasi ve yerel özerklik açısından olumlu olarak değerlendirirken, %11,1'i (bir kişi) de ne olumlu ne de olumsuz olarak değerlendirmiştir. Yani görüşülen birlik başkanlarının tamamına yakını KHGB'lerinin meclis ve encümenlerinde doğal ve gözlemci üyeler bulunmasının yerel demokrasi ve yerel özerklik açısından herhangi bir sakıncasının bulunmadığını belirtmişlerdir.

SONUÇ

Ülkemizde 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunuyla birlikte kurulup gelişmeye başlayan yerel yönetim birlikleri, geçen süreç içerisinde ortaya çıkan

hukuksal karmaşa nedeniyle kamu hizmetlerini verimli bir şekilde yürütme hedefinden uzaklaşmışlardır. Gerçekleştirilen çalışma sonucu edinilen bilgiler ışığında birlikler konusunda özetle şunları söyleyebiliriz: Birlikler kamu tüzel kişileridir, kamu idaresi değil kamu kurumudurlar; dördüncü bir yerel yönetim türü değil hizmet yerinden yönetim kuruluşudurlar; özel ya da özerk bütçeli değil, özel bütçelerin dışında kalan katma bütçeli kurulumlardır (Sayın 2000: 127).

İl özel idareleri, belediyeler ve köyler arasında kurulan yerel yönetim birlikleri, yerel halkın istek ve çabasından çok mülki idare amirlerinin teşvik ve özendirmeleri sonucunda kurulmuşlardır. Birlik oluşturulmasından beklenen başlıca yararlar arasında, yerel yönetimlerin tek başlarına sağlayamadıkları hizmetleri daha düşük bir maliyetle sağlayabilmek, bunları nitelik ve nicelik yönünden artırmak gibi amaçlar bulunduğu kadar, yerel halkın demokratik alışkanlıklarının geliştirilmesi, yönetime katılma istek ve eğilimlerinin güçlendirilmesi gibi amaçlarda bulunmalıdır.

Köylere hizmet götürme birliklerinin, mülki idare amirlerinin çabaları sonucunda oluşturdukları sınırlı bütçelerle gerek köylerin, gerekse de ilçelerdeki kamu kurum ve kuruluşlarının ihtiyaçlarının karşılanmasında, devlet vatandaşı işbirliğinin sağlanması konusunda önemli fonksiyonları yerine getiren kurumlar olduğu açıktır.

Merkezi yönetim yerel yönetimlerle ve yerel yönetim birlikleri ile ilgili net bilgilere sahip değildir. Bu konuda yerel yönetimlerimizin merkezi yönetim kurum ve kuruluşları ile aralarındaki ilişkileri, henüz internet üzerine taşınmamış olmalarının önemli bir etkisi vardır. Bu kesim, halen geleneksel yazışma yöntemiyle çalışmayı sürdürmektedir (Güler 2004). Yine yerel yönetim birliklerimizin gerek birbirlerinin, gerekse de dünyadaki diğer yerel yönetim birliklerinin faaliyet ve örgütlenme şekilleri konusunda bilgileri bulunmamaktadır. Çünkü bu konuda birliklerimiz henüz yeterli bilgisayar ve internet kaynağına sahip değildir (Kara, 2005: 206). Ancak yerel yönetimlere ait bilgilerin internete taşınması konusunda Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ve İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından bazı çalışmalar (Yerelnet projesi gibi) yürütülmektedir.

Sonuç olarak, araştırma bulguları ile araştırmanın varsayımları örtüşmektedir. Buna göre; Türkiye’de 1970’li yıllar boyunca siyasi ve bilimsel ortamlarda tartışılmasına karşın, güçlü merkeziyetçi devlet geleneğinin sürdürülmesi sonucunda ilçe özel yönetimleri kurularak ilçelerin maddi açıdan yeterli hale gelmeleri sağlanamamıştır. Diğer yandan merkezi yönetim ilçe

yönetiminin maddi açıdan tamamen güçsüz hale gelmesini de istemediğinden KHGB'lerinin kurulmasını özendirerek ilçe yönetimine dolaylı maddi kaynak sağlanmıştır. Kısacası KHGB'leri, mülki idare amirlerinin teşvik ve özendirmesi sonucunda kurulmaktadır. KHGB'lerinin kurulmasındaki temel amaç kırsal alanların kalkındırılması, demokrasinin geliştirilmesi olmayıp, ilçelerde sınırlı maddi kaynaklarla hizmet vermeye çalışan kaymakamlara maddi kaynak yaratarak onların bölgelerindeki etkinliğini artırmaktır. Yine iyi yönetilen KHGB'leri ilçelerdeki resmi dairelerin ve vatandaşların yararına olacak faaliyette bulunarak vatandaşların nazarında devletin itibarını artırmaktadırlar.

KHGB'leri kaymakamların teşvik ve özendirmeleriyle de olsa yerel halkın ortak sorunlara katılımını sağladığından katılım bilincinin gelişmesine katkıda bulunmaktadır. Ancak buradaki katılım çoğunlukla yerel halkın isteğiyle olmayıp, mülki idare amirlerinin teşvikiyle olmakta ve alınan kararlarda kaymakam ile birlik encümeninde bulunan ilçe idaresinde görevli memurların önemli etkisi olmaktadır.

KAYNAKÇA

- Arslan, Yılmaz. (2003a). "Başkanı Mülki İdare Amiri Olan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri: Problemleri ve Çözüm Önerileri Üzerine Bir İnceleme", http://www.icisleri.gov.tr/vayinlar/inceleme_arastirma/koylere_hizmet_goturme.htm > (24.07.2003).
- Arslan, Yılmaz. (2003b), "Mahalli İdare Birlikleri ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları", http://www.icisleri.gov.tr/vayinlar/inceleirle_arastirma/koylere_hizmet_goturme.htm > (26.12.2003).
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). **Kırsal Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. (DPT: 2522-ÖİK: 538). Ankara.
- Can, H. Hasan..Yıldız, N. (2002), **Belediye Başkanları ve Belediye Meclis Üyelerine Temel Bilgiler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No: 2004 / 1, Ankara.
- Emre, Cahit. (2000), "Türkiye'de Yerel Yönetim Birlikleri Uygulamalarına Genel Bir Bakış: Gözlemler-Değerlendirmeler", **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ankara, TODAİE Yayın No: 304, ss 311 -319.
- Geray, Cevat. (1971), "Toplum Kalkınması, Kooperatifçilik Ve Birkaç Örnek Olay", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 3, ss. 3-27.
- Geray, Cevat. (1974), **Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar: Sorunlar, Yaklaşımlar, Örgütlenmeler**, TODAİE Yayın No: 139, Ankara.
- Geray, Cevat. (1999), "Kırsal Kalkınma Yöneltileri, İlçe Yerel Yönetimi ve "İlçe Köy Birlikleri Önerisi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 8, Sayı: 2, ss. 11-42.
- Özhan, H., Yeter, E. (1995), **Mahalli İdare Birlikleri**, TBD Yayını, Ankara.
- Gönül, Mustafa. (1977), **Yerel Yönetim Birlikleri**, TODAİE Yayın No: 159, Ankara.

- Görün, Mustafa. (2003), **21. Yüzyılda Türkiye’de İl Özel İdare Yönetimi: İzmir, Konya ve Ağrı Örneği**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.
- Gül, V. Kemal. (1965), **Köy ve Mahalle İdaresi**, Kardeş Matbaası, Ankara.
- Güler, A. Birgül (2004). “Yerel Yönetimler ve İnternet”, <http://inet-tr.org.tr/inetconf-7/Sunum/yerelyönetim.doc> 22.03.2004
- Kara, Mustafa. (2005), **Yerel Yönetim Birlikleri: Çanakkale ve İlçeleri Köy Birlikleri Örneği**, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale.
- Sayın, Deniz (2000), “Yerel Yönetim Birlikleri”, **Sayıştay Dergisi Yerel Yönetimler Özel Sayısı**, Temmuz-Eylül, ss. 103-127.
- Sayın, Deniz (2004). "Birlikler Genel Yapı", [http://www.yerel net, org.tr/yerelyonetimler/birlikler.php](http://www.yerelnet.org.tr/yerelyonetimler/birlikler.php)> (1 2.05.2004).
- Yalçındağ, Selçuk (1976), "İlçe Özel Yönetimi: Bir Model Denemesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 9. Sayı: 4. ss. 33-73.
- Yıldırım, A., Şimşek, H. (2000), **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri**, 2. Basım, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Zengin, Eyüp. (1999), **Yerel Yönetim Birlikleri**, Mimoza Basım, Yayımlar Dağıtım A.Ş.. Konya.- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, R.G: 03/10/1992/21364.
- 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, R.G: 11/06/2005/25842.
- İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Hizmetler Daire Başkanlığı Köy-Birlikler ve Taşıtlar Şubesi 2003 Verileri.

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE ULUS-DEVLETİN ALTERNATİFİ KENT DEVLETİ OLABİLİR Mİ?

Nazlı YÜCEL*

Yusuf PUSTU**

GİRİŞ

Dünyada özellikle 1990'dan sonra yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm sürecinin önemli sonuçları ortaya çıkmaktadır. Küreselleşme kavramı ile ifade edilen bu değişim ve dönüşüm sürecine, her şeyi değiştirme ve dönüştürme gücü atfedilmektedir. Küreselleşmenin değiştireceği/değiştirdiği ifade edilen olgulardan biri de ulus-devlettir. Bu değişim süreci içinde ulus-devletin fonksiyonunu yitireceği, anlamsal içeriğinin sığılaacağı ve nihayet küreselleşme sürecinde ulus-devletin yerini kent devletlerinin alacağı, bunun da küreselleşmenin kaçınılmaz bir sonucu olduğu konusunda önemli bir tartışma söz konusudur.

Küreselleşme sürecinde yaşadığımız ile ilgili her alanda bir değişim yaşanmaktadır. Bu değişimlerin en önemlilerinden biri de ulus-devlet yapısında meydana gelen değişimdir. Bu süreçte ulus-devlet çeşitli yönlerden baskı altında bulunmaktadır. Ulus-devlet yukarıdan uluslararası kuruluşlar (Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü ve Uluslararası Para Fonu gibi) tarafından, aşağıdan alt kimlikler ve kültürler tarafından baskıya maruz kalmaktadır. Bu süreçte ulus-devlet yapısının erozyona uğrayacağı ve egemenlik gücünü zamanla ulus üstü ve ulus altı güçlere devredeceği ifade edilmektedir. Özellikle son 15-20 yıl içinde, büyük ve evrensel bir dönüşümün yaşanmakta olduğu, ekonomideki yapısal oluşumlar ve hızlı teknolojik gelişmelerle birlikte küreselleşme adı altında âdeta tüm dünyayı etkileyen bir değişim sürecine sık sık vurgu yapılmaktadır.

Küreselleşme sürecinde bu sürecin zihinsel ve mekânsal dönüşüm merkezi olarak kentler ön plana çıkmaktadır. Bu süreçte dünya üzerinde birçok kent

* Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Öğrencisi

** Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi

özellikle ticaretin sağladığı avantajla öne çıkmaya ve uluslararası alanda devletlerden daha çok adı anılmaya başlamıştır.

20. yüzyıl boyunca milliyetçilik hareketleriyle uluslaşma ve ulus-devlet oluşturma konusundaki öncülüğünü yapmış olan Batı, şimdi tam tersine bir kırılma ile tüm dünyaya “ulus-devletler dönemi bitti, başta ekonomik olmak üzere sosyal, kültürel, siyasî ve hukukî bakımlardan küresel sisteme uyum sağlamak, ulusal egemenliği uluslararası kurum ve kuruluşlarla paylaşmak ayakta kalmanın zorunlu ön şartıdır” biçiminde bir argüman ile tüm dünyayı değiştirme ve dönüştürme gayreti içine girmiştir. Bu süreçte bir taraftan yerelleşme talepleri ortaya konulmakta, yerel otoritelere yetki devri öngörülerek ulus-devlet alttan yukarıya doğru da bir aşınmaya uğratılmakta, yerel kültürlerin ulusal kültüre alternatif olarak diriltilmesine çalışılmaktadır. Diğer taraftan ulus üstü kuruluşlar aracılığı ile uluslararası ticaretin serbestleştirilmesi adı altında, ulus-devletin egemenlik gücü aşındırılmaya çalışılmaktadır.

Bu çalışmada yukarıda belirtilen süreçler içerisinde ulus-devletin yeri ve gelecekteki konumu, ulus-devletin, ulus üstü ve ulus altı yapılar tarafından ortadan kaldırılıp kaldırılamayacağı, küreselleşme sürecinin özellikleri göz önünde bulundurularak ortaya konmaya çalışılacaktır.

A. KÜRESELLEŞME

1. Küreselleşmenin Tanımı

İnsanlık tarihine genel hatları ile baktığımız zaman günümüze kadar “ilkel toplum” aşamasından, “tarım toplumuna”, tarım toplumundan “sanayi toplumu-na”, sanayi toplumundan da hızlı bir geçişle, üzerinde henüz bir kavram ve tanım birliğine varılmayan, birçok bilim adamı tarafından “sanayi sonrası toplum” olarak adlandırılan yeni bir toplum yapısına ulaşmış bulunuyoruz.¹

Bu toplum yapısında üzerinde durulan ve sıkça tartışma konusu haline gelen kavramlardan biri de küreselleşmedir. Küreselleşme kavramının popülerliğine ve bu konudaki literatürün genişliğine rağmen kavramın kesin bir tanımı yoktur. Küreselleşme kavramının tanımlanmasında birbirinden oldukça farklı kullanımlar mevcuttur. Yapılan tanımlar sonsuz denecek kadar çok, değerlendirmeler ise iyi ile kötü arasındaki çizgiyi tümüyle dolduracak bir dağılım göstermektedir.²

1 TUTAR, Hasan, Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi, Hayat Yayınları, İstanbul, 2000, s. 13.

2 TÜRKBAĞ, Ahmet Ulvi, "Pasta Tarifleri Üzerine Bir İnceleme: Küreselleşme ve Adalet", Doğu Batı Düşünce Dergisi, Sayı: 18. Ankara. Şubat-Mart-Nisan 2002, s. 229.

Bu kavram hem mevcut durumu hem de belirli bir süreci ifade ettiğinden bazen devam eden gelişmeler bazen mevcut durum bazen de gelecekle ilgili tahminleri tanımlama unsuru olarak ele alınmaktadır.

Küreselleşme sık ve genellikle yanlış kullanılan, nadiren açıklığa kavuşturulan, istismara müsait ve politik olarak çok etkili kavramlardan biridir. Bu bakımdan küreselleşmenin farklı boyutlarının (iletişim tekniği, ekoloji, ekonomi, çalışma organizasyonu vb) ortaya konulması gerekmektedir.

Bu sınıflandırma, kavramın açıklanmasına katkı sağlamakta ise de, küreselleşmeye ilişkin yaklaşımların aşırı çeşitliliği karşısında yetersiz kalmaktadır. Örneğin küreselleşmeyi ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin ulusal sınırlar dışına taşarak, dünya geneline yayılması olarak değerlendiren bakış açısına göre küreselleşme, farklı toplumsal kültürlerin ve inançların daha yakından tanınması, ülkeler arasındaki her türlü ilişkinin yaygınlaşması ve yoğunlaşması, ideolojik ayrımlara dayalı kutupların ortadan kalkması sonucunu doğuran kaçınılmaz bir süreçtir.³

Farklı bir yaklaşıma göre ise küreselleşme, “soğuk savaş döneminden sonra batının zaferini yeni bir açılımla dünya geneline yayması olarak nitelendirilmektedir. Bu bağlamda “yaşanan süreç, dağılma, sömürgeleşme ve demokratikleşme sürecinde daha geriye savrulma anlamına gelmektedir”.⁴

Bu süreçte uluslararası sermayenin egemenliği kayıtsız şartsız hale gelmekte ve dünya ölçeğinde tekelleşmektedir. Bu yaklaşımı savunanlara göre küreselleşme, kapitalizmin maskeli hali ya da emperyalizmin yeni yüzü olarak karşımıza çıkmaktadır. Hatta küreselleşme, “bu yüzyılın başında terminolojiye girmiş olan emperyalizmin kendisidir. Emperyalizm denen olguya saygınlık kazandırma, emperyalizm karşısında çaresizlik yaratma çabasıdır.”⁵

Küreselleşmeye ilişkin bu farklı yaklaşımlar farklı tanımları da beraberinde getirmektedir. Bu çerçevede yapılan tanımlara baktığımızda küreselleşme olgusunun körlerin fili tanımlaması gibi tanımlanmış (kimisi bacağım tutarak ağaç gövdesi demiş, kimisi dişini tutarak mermer kılıç demiş, kimisi de kulağını tutarak büyük bir kepçe demiştir.) olduğunu görürüz.⁶ Küreselleşme kavramı

3 ERBAY. Yusuf. "Kavram Olarak Küreselleşme", Yeni Türkiye, 21. yy Özel Sayısı-1, (Sayı: 19), s. 70.

4 BİRGÜL. A. Güler, “Küreselleşme ve Yerelleşme”, s.75.

5 BORATAV. Korkut. “Ekonomi ve Küreselleşme”, Küreselleşme Hikayesi, (Der.:Işın KANSU), Dost Yayınları, Ankara, 1995, s.21.

6 KONGAR, Emre, Küresel Terör ve Türkiye: Küreselleşme, Huntington, 11 Eylül, Remzi Kitabevi 3. Basım, 2002, s. 18.

Ülkemizde farklı kaynaklarda çeşitli şekillerde tarif edilmiştir. Bu tanımlara baktığımızda;

“Küreselleşme sözcüğü iki anlamda kullanılmakta olup, ilkinde; dünya gezenine gönderme yapmak, ikincisinde ise bir bütünü ya da bir bütün olarak kavranan bir faktörler dizisini ağrıtırmak için kullanılır. Bu ikinci anlamda küreselleşme; ekonomik sosyal ve kültürel alanda artarak homojenleen bir dünyayı ve eğer fizik gle dayatılmıyorsa bu homojenlemeyle aynı anda var olan, farklılığın onaylanıp sürdürülmesine yönelik diyalektik tepkiyi içeren bir süreci ifade etmektedir. Yani küreselleşme, birçok etkinin yan yana yer aldığı, i içe geçtiği oldukça karmaşık bir sürecin adıdır”⁷

“Küreselleşme, iletişim ve insani etkileşimin dünya ölçeğinde hızla yayılmasıyla birlikte uluslararasıdaki coğrafi sınırların önemini yitirmeye balaması sonucunda insani gündem ve ilğilerin aynılaması sürecidir. Bu süreci tahrik eden etkenlerin önemli bir kısmı yeni ortaya çıkmış olmakla beraber, önceden beri var olan bir grup etken de yenilerde etkili hale gelmeye balamı ve hep birlikte insani var oluun sosyal, kültürel ve iktisadi yönlerine ulus aşırı bir nitelik kazandırmılardır. Ayrıca küreselleşmenin etkisi toplumların bu sürecin bilincine varmalarıyla birlikte daha da artmaktadır”⁸

Küreselleşme; lkeler arasındaki iktisadi, sosyal ve siyasal ilişkilerin gelişmesi, farklı toplum ve kültürlerin inanç ve beklentilerinin daha iyi tanınması, uluslararası ilişkilerin yoğunlaşması gibi birbirleriyle bağlantılı konuları içeren bir kavramdır. Küreselleşme kavramı, genişleyen uluslararası ticaret, sınırları aan finansal kaynak aktarımı, artan dış yardımlar, büyüyen çok uluslu işletmeler ve ortak girişimler anlamına gelmektedir.⁹

Bir başka tanıma göre “küreselleşme; dünyanın yaşadığı, tarım ve endüstri devrimlerinden sonra ortaya çıkan, üçüncü büyük devrimin, açıkça iletişim ve bilişim devriminin görüntülerinden birisidir”.¹⁰

Küreselleşme ile kapitalizmin birbirinden ayrı olarak dnlemeyeceğini ifade eden bir diğer tanıma göre “küreselleşme; belirli bir zaman ve meknda evrensel ile yerel olan arasındaki eklemleme tarzını, bu anlamda da kapitalist üretim tarzının farklı üretim tarzlarıyla eklemleme sürecinin aldığı yeni bir

7 TüRKBAğ, Ahmet, a.g.e., s. 229.

8 ERDOğAN, Mustafa “Kresellemeye Dair”, Açık Toplum (e-dergi), 1999.

9 AKIN, Bahadır, “21.Yüzyılın Eiğinde Küreselleşme ve Küresel işletmeler”, Finans Dünyası Dergisi, 1998, s.3.

10 KONGAR, Emre, a.g.e., s. 23.

biçimi simgeler. Bu nedenle de, küreselleşme bağımlı kapitalist gelişme olgusundan soyutlanarak düşünülemez".¹¹

Küreselleşme ile ilgili getirilen yaklaşımlar ve bu yaklaşımlar çerçevesinde yapılan tanımların birçoğunda küreselleşmenin ekonomik boyutu öne çıkmakta ve küreselleşme ekonomik faaliyetlerin dünya çapında birbirine bağlanması, bağımlı hale gelmesi olarak anlaşılmaktadır.¹²

Tüm bu ifade edilenler çerçevesinde küreselleşmenin esasında sadece ekonomik bir olgu değil, kültürel, siyasal, sosyal, hukuki ve uluslararası boyutları olan, mahalli kültürlerin ve sosyal bağların çözüldüğü, milli devletlerin belirleyiciliğinin azaldığı, gruplar ve kişiler arasındaki her türlü ilişkinin kolaylaşıp yaygınlaştığı, üretim ve bölüşümün yeni bir dönüşüm içine girdiği, gerek toplumlar arasında gerekse aynı toplum içindeki sürtüşmelerin çok olduğu, sınırların ve geleneksel faktörlerin öneminin azaldığı, farklı bireyselleşimin geçerli olduğu, geleneksel sosyal kurumların fonksiyonlarını yitirdikleri, dayanışmanın azaldığı, kültürel ekonomik rekabetin belirleyici olduğu, kendi değerler sistemini henüz ortaya koymamış bir süreç olduğunu söyleyebiliriz.

2. Küreselleşme Sürecinin Boyutları

Küreselleşme çoğu zaman ekonomik bir süreç olarak ele alınmakla beraber, aslında çok boyutlu bir süreçtir. Bu sürecin tek bir boyuta indirgenerek incelenmesi, günümüzdeki gelişmeleri kavramakta yetersiz kalmaktadır. Bu bağlamda; küreselleşme sürecinin ekonomik boyutunun yanında, siyasal, sosyokültürel, ekolojik ve teknolojik boyutlarından da söz edilebilir. Ancak bunlar birbirinden kopuk olmayıp aynı bütünün parçalarıdır ve birbirleriyle karşılıklı etkileşim ve ilişki içindedirler.

Küreselleşmenin siyasal boyutunda; ilk akla gelen şüphesiz 20.yüzyılın bir ürünü olarak ortaya çıkmış ve tarihsel süreç içerisinde küreselleşme olgusuyla beraber sahip olduğu birçok yetkileri kaybetmekte olan ulus-devlet akla gelmektedir. Her ne kadar ulus-devlet günümüz siyasal sahnesinde yine var olmaya devam eden siyasal bir yapı olarak görünse de çoğu yetkilerini kaybetmektedir. İnsanların insan haklarıyla, hakkaniyetle, demokrasiyle, temel maddesel ihtiyaçların karşılanmasıyla ilgili kaygılarındaki büyük artış, günümüzde yönetime katkıda bulunabilecek yeni aktörler yaratmıştır.

11 KEYMAN, Fuat, Kapitalizm-Oryantalizm Ekseninde Küreselleşmeyi Anlamak", Doğu Batı Dergisi Sayı: 18, 2002, s. 36.

12 TUTAR, Hasan, a.g.e., s. 14.

Ortaya çıkan bu aktörler, küresel etkisi büyük olan türlü siyasal, ekonomik, sosyal, kültürel ve çevresel amaçların promosyonunu yapmakta giderek daha aktif duruma gelmektedirler. Ulus-devletler tüm bu güçlerin görünümüne uyum sağlamak ve hepsinin yeteneklerinden yararlanmak durumundadırlar.¹³

Küreselleşmenin ekonomik boyutu; en çok öne çıkan ve en çok tartışılan boyutudur. Küreselleşmenin bu boyutu, diğer boyutlara göre daha eskiye dayanmaktadır. Ekonomik küreselleşme en azından Endüstri Devrimi'nden bu yana, yeryüzünün özellikle ekonomik ve politik bakımdan yeni bir şekillenme sürecini yaşamakta olduğunu ifade etmektedir. Öyle ki günümüzde ekonomik alanda bir milliyetçilikten söz etmek, hiçbir ekonomik, siyasal veya toplumsal sistemde mümkün görünmemektedir. Günümüzde yabancı sermaye, sosyalizmin koyu şekilde uygulandığı ülkeler tarafından bile arzu edilir olmuş ve bu sistemlerin yıkılmasına giden süreci hızlandıran bir faktör de olsa, yabancı yatırımlar teşvik edilmiştir.

Günümüzde büyük ölçüde çok uluslu şirketlerin yönlendirdiği küresel ekonomik düzen, dünyanın her yanında etkinliğini artırarak finans ve üretimin küreselleşmesine hız kazandırmaktadır.

Küreselleşmenin ekonomik boyutu çok uluslu şirketler kadar uluslararası ekonomik örgütler (IMF, GATT, WTO) tarafından da şekillendirilmektedir. Son yıllarda bu tür örgütler tarafından dünya ekonomisini düzenlemek amacıyla çok sayıda girişim yürütülmektedir. Bu girişimler daha çok ticaretin ve üretim faktörlerinin dolaşımında karşılaşılan engellerin kaldırılmasını sağlamaya yönelik olmuştur.

Günümüzde dünya, giderek artan ölçülerde köklü bir değişim süreci yaşamaktadır. Küreselleşme olarak adlandırılan bu değişim süreci sadece ekonomik ve siyasal alanlarda değil sosyo-kültürel düzeyde de yaşanmaktadır. Teknolojik gelişmeye bağlı olarak toplumların sosyal ve kültürel yapılarının da olumlu ya da olumsuz bir biçimde dönüşüme uğradıkları görülmektedir.

Küreselleşme süreci, eş zamanlı olarak, iki kültür görüntüsünü sunmaktadır. Bunlardan ilki "tikel kültürün" üst sınırlarına ulaşmaktır. Bu üst sınır ise dünyadır. Tüm heterojen kültürler, dünyayı kapsayan hâkim kültürün içinde erimektedir. Bu kültür görüntüsü, küresel mekânın fethedilmesini içermektedir. İkinci görüntü ise "kültürlerin sıkışması" ile ilgilidir. Farklı kültürler, yan yana

13 BM Küresel Yönetim Komisyonu, Küresel Komşuluk, Türkiye Çevre Vakfı Yayını, Ankara, 1996, s. 24-25.

akmaktadır. Giderek artan kültürel hareketlilik ve karmaşa içeren küresel alan, kültürün küreselleşmesinin ikinci ayağını oluşturmaktadır. Kültürün küreselleşmesinin temel dinamiği esasen, teknolojik gelişmeler ve ekonomi kaynaklı olayların dünya toplumlarında türdeş bir biçimde algılanmasıdır.¹⁴

Kültürel küreselleşme, toplumların batıcı-doğucu, laik-dinci, yenilikçi-statükocu gibi eksenler üzerinde bölünmesine de zemin hazırlamaktadır. Başka bir ifadeyle küreselleşme, bir yandan yerel kimlikleri yıpratırken diğer yandan değişime yol açmaktadır.¹⁵ Kültürel bir olgu olarak küreselleşme iki farklı sureti içeren bir süreç olarak algılanabilir. Bir sureti, batılı öncü toplumların kültür kodlarının dayatıldığı türdeşleştirmeyi yansıtır. Diğer sureti ise kültürler arası farklılaşmayı, parçalanma düzeyinde gerçekleştirirken, batı dışı toplumların kendilerini yeniden tanımlarına ve tanımlamalarına imkân tanır.

Küreselleşme sürecinin ekonomik, siyasî, sosyo-kültürel ve ekolojik-teknolojik boyutları birbirinden kopuk olmayıp aynı bütünün parçalarıdır ve birbirleriyle karşılıklı ilişki ve etkileşim içindedirler. Ayrıca küreselleşme süreci sadece birleştirme ve bütünleştirme yönünde ilerleyen uyumlu veya çatışmasız bir süreç de değildir, aynı zamanda parçalayıcı ve yıkıcı nitelikleri de bünyesinde barındıran, çelişkili bir süreçtir. Bu süreçte, benzerlik/aynılık ile farklılıklar/çeşitliliğin diyalektik birliği söz konusu olmakta, ulusal kimlik, ulusal kültür aşınırken; yerel, etnik ve dinsel kimlikler, evrensel yönelik değerlerle birlikte öne çıkabilmektedir¹⁶.

B. ULUS-DEVLET

1. Ulus-Devletin Yapısı ve Temel Unsurları

Devlet; insanlığın barbarlıktan uygarlığa geçiş sürecinde toplumlararası farklılaşmanın ortaya çıkışı, toplumların birbirleri ile olan ilişki ve çatışması içinde toplum olarak karşılaştıkları sorunlara getirdikleri çözümün bilinç düzeyinde siyasî ifadesi olarak ortaya çıkmaktadır.¹⁷ Devlet; yapısı, kurumları, işlevleriyle, temsil ettiği iktidarın birey ve toplumla ilişkileriyle, insan hayatını doğrudan etkileyen kararları ve uygulamalarıyla tartışmaların odağında yer alır.

14 ASLANOĞLU. Rana, Kent. Kimlik ve Küreselleşme, Asa Yayınları, Bursa, 1998, s. 160.

15 DPT, Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Bütünleşmeler, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporu. Ankara. 1995, s. 3.

16 MANISALI. Erol, Yirmi Birinci Yüzyılda Küresel Kısaç Küreselleşme, Ulus Devlet ve Türkiye, İstanbul, 2001. s. 11.

17 ÇOŞKUN. İsmail. Modern Devletin Doğuşu, İstanbul. Der Yayınları, 1997, s. 95.

Devlet siyasi örgütlenmenin en üstün şeklidir ve bu üstünlük devletin beş temel özelliğinden kaynaklanır. Bunlar¹⁸;

a-Egemenlik; devlet toplumdaki diğer tüm toplulukların ve grupların üzerinde yer alan, mutlak ve sınırlanmamış bir iktidarı temsil eder.

b-Kamusallık; sivil toplumdaki bireysel ihtiyaçları karşılamaya yönelik-aile gibi- özel kurumların aksine, kamusal organlar kolektif kararlar alır ve uygular.

c-Meşruluk; devletin ortak “iyi”yi ve toplumun daimi çıkarlarını yansıttığı farz edilir.

d-Hükmetme; devlet otoritesi “zor”la desteklenir. Devlet yasalara uyulmayı ve yasaların ihlalinin cezalandırılmasını sağlar.

e-Coğrafi alan; devletin nüfuz alanı olarak tanımlanmıştır ve ister vatandaşı olsun ister olmasın içinde yer alan herkesi kuşatır.

Fransız devrimi ile yayılan tarihsel ve sosyolojik bir olgu olan ulus-devlet kavramı, insanların kendi kaderlerini millî politik mekanizmalar ve kurumlar çerçevesinde belirleme fikrini ve yeteneğini ifade etmektedir. Tarihi süreçte; sosyolojik bir olgu olarak ulus-devlet, feodal karakterdeki bir siyasi düzenden merkeziyetçi özellikleri ağır basan bir siyasi düzene geçişi temsil etmiş¹⁹, aynı dili konuşan, aynı soydan gelen, aynı dine mensup, aynı kültüre sahip, aynı tarihî geçmişi paylaşan, ortak düşmanı veya düşmanları bulunan bir insan topluluğu olarak “millet”in, siyasi olarak örgütlenmiş biçimi şeklinde algılanmıştır. Bugün ulus-devlet sınırları belirlenmiş bir toprak parçası üzerinde, güç kullanma tekeli yasalara dayalı olarak elinde bulunduran, yönetimi altındaki halkı ortak dil, kültür, mitler ve değerler yaratarak birleştiren, bir arada tutan devlet biçimi olarak tanımlanmaktadır²⁰

Günümüzde ulus-devlet; egemenliğin cisimleşmesi ile her türlü topluluğu egemenliği altına alarak kendisine sadakat isteyen en önemli devlet yapılarından biridir. Ulus-devleti; sınırları belirlenmiş bir toprak parçası içinde, yasal güç kullanma hakkına sahip ve yönetimi altındaki halkı türdeşleştirecek ortak kültür, simgeler, değerler yaratarak gelenekler ile köken mitini canlandıracak

18 HEYWOOD, Andrew, Politics, (London, Palgrave Foundations, 2002), Aktaran, Bekir Berat Özipek, “Devlet”, Siyaset, Ed. Mümtazer Türköne, Ankara, Lotus Yayınları, 2003, s.77.

19 ERÖZDEN, Ozan, Ulus-Devlet, Dost Kitabevi, Ankara, 1997, S. 128.

20 PUSTU, Yusuf, Ulus-Devletin Geleceği Kent Devleti Mi?. Karınca Dergisi, Yıl 2005, Sayı 825, S.32.

birleşmeyi amaçlayan devlet olarak tanımlayabiliriz.²¹ Ulus-devletin yapmak istediği; devleti ya da siyasal iktidarı merkezileştirmek, kültürü standartlaştırmak, hukukta eşitliği ve ekonomide bütünleşmeyi sağlamaktır.²² Ulus- devlet gerek siyasi ve ekonomik gerekse toplumsal dönüşüm kaynaklı olsun, günümüzün evrensel toplum modelini oluşturmaktadır. Bütün ulus-devletlerarasında ne şekilde kurulurlarsa kurulsun ve aralarında nasıl bir ayrıma gidilirse gidilsin (sosyalist, kapitalist, demokratik) ortak özellikler bulunur. Tüm devletler göreceli bir siyasi özerkliğe sahiptir. Hepsi de ülkeleri üzerinde yaşayan insanları denetleme ve giriş çıkışlarını yasaklama hakkını ve belli bir hukuksal egemenliği elinde bulundururlar. Birkaç uluslararası hukuk kısıtlaması ve özellikle de diğer devletlerin baskılarına direnebilme olanaklarına sahip olmak şartıyla, onlara ait ülke üzerinde nasıl istiyorlarsa, o şekilde davranma noktasında serbesttirler.²³

Ulus-devletlerin yapısal unsurlarını, ülkesel ve siyasal bütünlük olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür. Siyasal bütünlük unsuru; ulusu oluşturan bireylerin yurttaşlık sıfatıyla donatılarak siyasi yapıya dâhil edilmesiyle birlikte, ulus çerçevesi içinde bütünleştirilmeleri işlemini de içeren geniş bir oluşumdur. Ulus-devletin kurgulanışında “ülke” değer yüklü bir kavram olan “vatan” la eş anlamlıdır.²⁴ Ulus- devletin ortaya çıkmasıyla birlikte, sınır kavramının da içeriği değişmiştir. Sınırlar da bütünün içinde yer alan, vatani çevreleyen çizgiler olarak dokunulmazlık ve kutsallık kazanır.²⁵

2. Küreselleşme Sürecinde Ulus-Devlet Yapısındaki Değişim

İnsanlığın etkinliği mekânı aşp, insanların ve ekonominin hareketliliği coğrafi bölünmeyi geçersiz kılınca, mekân bir yönetim ölçeği olma özelliğini yitirmektedir. Ulus-devlet ölçeği de, mekânın bu aşınmasından pay almaktadır. Guehenno’ ya göre “ ülke topraklarına dayanan zorunluluk” aşılmıştır.²⁶

21 GUİBERNAU, Montserrat, 20.Yüzyılda Ulusal Devlet ve Milliyetçilikler, Çev: Neşe Nur Domaniç, İstanbul, Sarmal Yayınları, 1997, s. 93.

22 SARIBAY, Ali Y.,“Post-Modern Ulus Olmanın Teorik Olasılıkları” Tarih ve Milliyetçilik, I. Ulusal Tarih Kongresi Bildirileri, Mersin Üniversitesi, 30 Nisan-2 Mayıs, 1997, s.4-6.

23 DUVERGER, Maurice, Siyaset Sosyolojisi, Çev: Şirin Tekeli, İstanbul. Varlık Yayınları,1996, s.34.

24 ERÖZDEN, Ozan, a.g.e, s. 116.

25 ERÖZDEN, Ozan, a.g.e, s. 116.

26 GUEHENNO, Jean- Marie, Demokrasinin Sonu, Çev: M.Emin Özcan, Dost Kitabevi, Ankara, 1998. s. 29.

Küreselleşme bir anlamda ulus üstü olmayı ifade etmektedir. Bu daha çok ekonomik anlamda kendisini hissettirse de siyasi, hukuksal ve kültürel bakımdan da aynı olay söz konusudur.

Ulus-devletin her ne kadar 200 yıllık bir geçmişi olsa da, günümüzde ulus-devletin bir kriz içinde olduğunu, küreselleşme sürecinde ulus-devletin geleneksel politika araçlarının felce uğramakta olduğunu, siyasal iktidarların ulusal düzlemde sosyal ve ekonomik politikaları hayata geçirme çabasından vazgeçtiğini²⁷ savunan iddialar mevcuttur.

Ulus-devletin krizine neden olan ve mahiyetlerindeki değişikliklere sebebiyet veren içsel ve dışsal etken küreselleşmedir. Ortada bir kriz varsa, bu küreselleşmenin doğurduğu problemlerin, ulus-devlet biriminin boyutlarını aşmasından veya zorlamasından doğan bir krizdir.²⁸

Günümüzde ulus devletin temel unsuru olarak kabul edilen egemenlik anlayışı, 16. yüzyılda Avrupa’da gelişmiştir²⁹. Kilise, kral, feodal beyler arasındaki güç mücadelesi yapısal bir değişikliğe yol açmış, bu değişiklik, güçlü bir merkezî devletin bulunmadığı feodal rejimden, güçlü merkezî krallıklara geçilmesine, bugünkü anlamıyla ulus devletin doğumuna³⁰ imkân sağlamıştır. Günümüzde egemenlik ulus devletin en fazla vurgu yapılan özelliğidir. Ulus devlette egemenlik kavramı iki unsuru içermektedir. Bunların ilki, “olumsuz” hiçbir şeyle bağımlı olmama, diğeri ise “olumlu” her şeyi zorlayabilmedir. Yine egemenlik, yetkinin en üst kullanım biçimidir³¹. Bu anlamda egemenlik devletin kendi yetkilerini ve temel hukuk kurallarını serbestçe belirleyebilme hak ve yeteneğidir. Ulus devlet, devletin egemenliği ve ulusal egemenlik esasına dayanmakta, ulusların karşılıklılık ilkesi uyarınca uluslararası ilişkilerde eşitliğini öngörmektedir.

Günümüzde ulus devletin temel taşı olan egemenlik kavramında bir dönüşüm yaşanmaktadır. Geleneksel mutlak egemenlik kavramı, yerini bir devletin dünya sistemine üyeliğinin onun kendi vatandaşlarına iyi davranmasına

27 BORATAV. Korkut, “Emperyalizm mi? Küreselleşme mi?”, Küreselleşme Emperyalizm Yerelcilik İşçi Sınıfı, İmge Kitabevi, Ankara. 2000. s. 19.

28 SARIBAY, A.Yaşar, “Küreselleşme. Post-modern Uluslaşma ve İslam” Der: A.Yaşar Sarıbay- F. Keyman, Küreselleşme Sivil Toplum ve İslam, Vadi Yayınları. Ankara, E)98, s.

29 HAZIR, Hayati.“Avrupa Topluluğu Hukuku ile Türk Hukuk Sisteminin Bütünleşmesinde Egemenliğin Devri Sorunu”, Halil Çin’e Armağan, Konya, 1995, s. 10-11.

30 GÜNUGUR, Haluk, Avrupa Topluluğu Hukuku, Ankara, 1996, s. 20.

31 PUSTU. Yusuf, a.g.e., s. 33.

bağlı olması anlamına gelen “kayıtlı egemenliğe” bırakmakta ve karşılıklı bağımlılık, uluslararası örgütlerin etkisinin artması, bölgesel örgütlenmelerin yaygınlaşması ve küresel ekonominin gelişmesinin sonucu olarak ortaya çıkmaktadır³².

Küreselleşme yukarıdan, egemenlik haklarını uluslararası kuruluşlara, örneğin, Avrupa Birliği’ne devrederek, aşağıdan ise, mikro-milliyetçilik ve mikro dincilik aracılığıyla, yerel farklı kültürlerin bağımsızlaşması ve özerkleşmesi aracılığıyla ulus-devlet modelini erozyona uğratmaktadır.

Küreselleşme süreci, ulus devlet yapısı içindeki hükümetlerin gücünü ve etkinliğini azaltmakta, hükümetler; ekonomik nesnelerin, teknolojik yeniliklerin, bilgi, haber ve fikirlerin akışını kontrol etmekte güçlük çekmekte, ulus devletlerin millî ekonomik politika izleme imkânı giderek azalmakta, ekonomik sınırların aşınması millî siyasi sınırların da aşınmasına yol açmaktadır.

Ulus devletin gücünü azaltan önemli bir etken de, uluslararası veya uluslararası üstü organizasyonların ve anlaşmaların, hem nitelik hem de nicelik bakımından giderek artmasıdır. Böylece devlet, uluslararası alanda egemenliğinden ve hukuk yapma tekelinden bir ölçüde taviz vermek durumunda kalmaktadır.

Bireysel kimliklerin patlaması ve politikleşmesi, merkezi kurum ve yapıların etkisinin azalarak yerel kurum ve yapıların önemlerinin artması, bireyin davranış kalıplarını global bir perspektif ve kültüre göre ayarlamasına yönelik dayatmaların belirmesi etkilerini gösteren küreselleşme, sosyo-kültürel dünyayı simgeleyen ulus ile siyasal dünyayı simgeleyen devlet arasındaki bağı parçalayarak şu sonuçlara yol açmaktadır;

“Birincisi; küreselleşmenin etkileri karşısında, ulusun kendi içerisinde varolan kültürel ve sosyal farklılığa serbestlik getirmesinin zorlaşması, kendi içindeki heterojenliğin ulusun önüne gelmesi, her bir kesimin kendisini ulusal tanımlayıcı olarak göstermesidir. İkincisi ise; devletin negatif, minimize edilmesi gereken bir kurum olarak gösterilmesi, görülmesi sonucu sosyal ve kültürel heterojenlikler siyasal meşruluğa ihtiyaç duyarken, devletin de kendisine meşru bir dayanak arayışı içinde olmasıdır”³³.

Küreselleşme süreciyle ön plana çıkan uluslararası örgütler ve çok uluslu şirketlerin bağımsız birimler olarak ortaya çıkmasını çoğu yazar ulus-devletin tek aktörlülüğüne son veren neden olarak görmektedir. Ulus-devlet için

32 PUSTU, Yusuf, a.g.e., s. 33.

33 SARIBAY, Ali Yaşar, Global Bir Bakışla Politik Sosyoloji, Alfa Yayınları, 2000, s. 104.

sakıncalı bir diğer durum da küreselleşmenin değişik ülke aktörleri arasında yarattığı karşılıklı bağımlılık ilişkisi sonucunda ülkelerin birbirlerine karşı hassasiyetlerinin artması ve bu süreçte çok uluslu şirketlerin belirleyici rol oynamaya başlamasıdır.³⁴ Küreselleşme ile beraber artık ulus-devletler çokuluslu şirketlerin hakim olduğu bir dünyada eskisi gibi işlevsel olmaktan çıkmaktadır ve yine çokuluslu şirketlerin büyük bir güce ve etkinliğe ulaşmasıyla ulus- devletler aşınma sürecine girmişlerdir.³⁵

Küreselleşme olgusu, bir yandan ülkelerin ulus-üstü düzeyde ortak çıkarlarını gözeten ve koruyan örgütlenmelere katılımların ön plana çıkarırken, diğer yandan ulusal ve ulus- altı düzeylerde yeni yönetim modellerini zorunlu kılmaktadır. Özellikle 1980’lerden itibaren devletin rolü ve işlevi üzerinde büyük baskılar oluşmuş ve bu baskılar devletin yeniden biçimlenmesinde belirleyici olmuştur.

3. Ulus-Devletin Geleceği

Küreselleşme sürecinde yerelleşme hareketlerinin etkisi ile ulus devletin içindeki unsurlar, dünyayı ve kendilerini yeniden gözden geçirerek farklılık algılamaya başlamışlar ve bu algılarını ayrıcalığa dönüştürme çabasına girmişlerdir. Ulus devletler, uluslar ötesi yeni aktörler ve bölgeselleşme eğilimleri sebebiyle üstten bir baskıya maruz kalırken, etnik akımları ve yerel kültürler tarafından da alttan sıkıştırılmaya başlanmışlardır³⁶.

Günümüzde küreselleşmenin ulus-devleti gereksiz, siyaseti ilgisiz, ulusal egemenliği boş bir kabuk haline getirdiği ileri sürülmektedir. Küreselleşme süreciyle beraber artan bu söylemler gerçeği yansıtsa da küreselleşme henüz ulus-devletleri tam anlamıyla ortadan kaldıracak kurallar bütününe sahip değildir. Bugün ulus-devletler yaşanan küreselleşme sürecine rağmen hala önemli bir role sahiptir ve dolayısı ile devletler alanındaki önemini korumaya devam etmektedir. Bu önemin sebepleri şu şekilde sıralanabilir³⁷:

“Birincisi; kaliteli kamu mallarına dayanan uluslararası ekonomik bütünleşme, topluma fırsatlardan avantaj sağlama teklifini getirebiliyorsa ki bunlardan bazıları “mülk hakları, dürüst devlet hizmeti, bireyin güvenliği ve

34 BAĞÇE, Emre, “Küreselleşme, Devlet, Demokrasi”, Amme idaresi Dergisi Sayı:32 Cilt: 4, 1999, s. 10.

35 BAŞKAYA, Fikret, Azgelişmişliğin Sürekliliği, İmge Kitabevi 4. Baskı, 2001, S. 9.

36 PUSTU, Yusuf, a.g.e., s. 34.

37 WOLF, Martin, “Ulus-Devlet Küreselleşmeye Karşı Durabilecek mi?”, Türkiye ve Siyaset Dergisi Sayı: 5, 2001, s. 219.

temel eğitim”dir bu haklar kanuna uygun bir çatı olmadan, sadece imkân dâhilinde gönül okşayan anlaşmalarla çok az bir oranda elde edilebilirler. Bu nokta önemsiz görülebilir; fakat gelişmekte olan birçok ekonomi tam başarı için bu temel hazırlıkları yapmadıklarından dolayı hedeflerine ulaşamamaktadır.

İkincisi; normalde devletlerin tanımlanan bir kimliği vardır. Yaşamakta olduğumuz küreselleşme akımına rağmen toplumun büyük bir kısmı güvenlik hissinden dolayı bir yere ait olma hissine sahiptir ve birçok toplum bunları kaybetmek istemez. Belki de bazı küçük ama başarı ile bütünleşmiş ekonomiler için bu sürpriz bir durum değildir; çünkü homojen ülkeler ortak kimliklerine güçlü hislerle bağlıdır.

Üçüncüsü; uluslararası yönetime bağlı olan devletler bağımsızlıklarının sağlanması ve dengenin garanti altında olması ile ayakta kalırlar. Uluslararası düzenin temel ilkesi devletin toprakları üstünde kendi yargısının tek ve zorlayıcı güç olmasıdır. Siber uzayda da bu değişmez; ekonomiler eninde sonunda bu döneme girecek ve bu da insanoğluna bağlı olacak ki, bununla beraber fiziki varlığını uzayda fiziki yerleşimle birleştirecektir.”

Ulus-devlet hala birçok insan için kimliğinin birinci dereceden merkezi olma özelliğini korumaktadır. Bugünkü dünya sisteminin de en belirleyici ve egemen unsuru ulus-devlettir. Gerek ulus üstü gerekse ulus altı kurum ve kuruluşların, bir meşruiyet ilişkisi etrafında yoğunlaşan ulus-devlete alternatif oluşturması mümkün değildir.

Egemenlik bölünüp yabancılaşabilir; ancak ulus-devletler güçlerini devletseler bile, egemenlik tanıyarak yarattıkları otoriteleri desteklemek ve meşrulaştırmak gibi yeni işlevler üstlenirler. Devletler için meselelerle başa çıkmak bazı alanlarda zorlaşırken, diğer başka alanlarda ise daha kolay bir hale gelmektedir. Küreselleşmenin sistematik bir şekilde devlet kontrolünün altını oyduğuna dair hiçbir delil yoktur.³⁴

Ulus-devletin özerkliği ve işlevleri uluslar üstü eğilimlerin etkisi ile aşınmaya uğramakla birlikte, küresel değişime karşı duyarlılığı ortaya koyabilmek bakımından kilit birim olarak ulus-devletin yerine konabilecek yeterli unsurları taşıyan bir değişim unsuru da henüz ortaya çıkmamıştır.

Ulus-devlet kendi otoritesi ile belirli bir toprak parçası üzerinde tüm boyutları ile siyasi sonuçlar yaratmaya muktedir, “yöneten” bir güç olarak değil,

34 KRASNER. Stephan D., “Tarihi Miyopluğun Hedef Tahtası: Egemenlik”, Türkiye ve Siyaset Dergisi, Sayı:5. 2001, s. 175.

yönetişim biçimlerinin önerildiği, meşrulaştırıldığı ve kontrol edildiği bir konum olarak görülmektedir.³⁹

Ulus-devlet belirli ölçüde egemenlik erozyonuna uğramakla birlikte, yeni nitelikler ve işlevler kazanmaktadır. Hukuka kaynaklık etme fonksiyonu da gelişerek devam etmektedir; ancak, diğer aktörler de hukuk yaratma sürecinde giderek etkinleşmektedirler. Yeni aktörlerin ortaya çıkması, eski aktör olarak ulus-devletin bu alandaki işlevini tamamladığı anlamına gelmemektedir.⁴⁰

Uluslararası düzeyde gelişen yeni küresel ya da uluslar üstü model, eski yapıyı tamamen ortadan kaldıracak nitelikte değildir. Bu bağlamda, birinin diğerini aşmasından ziyade birinin diğeri üzerine eklemelenmekte olduğundan söz edilebilir. Yeni model, yeni değerler, kurallar, standartlar ve mekanizmalar getirmektedir. Devletler, uluslar ötesi etkinliklerde, giderek artan ölçülerde, bu ilke ve normları dikkate almakta ve çoğu zaman zorlama olmaksızın uyum göstermektedirler.⁴¹

Günümüzde küreselleşmenin temel argümanı olan kapitalizm yapısı gereği küresel bir vafsa sahip olsa da, ulus devletlerin ve milli ekonomilerin hala var olmaya devam ettiğini göz ardı etmemek gerekir. Hatta milli devletleri üstten yaptığı baskılarla aşındıran Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Ticaret Örgütü (WTO) ve Dünya Bankası gibi kapitalizmin milletlerarası niteliğe sahip olduğu söylenen kuruluşlarının, her şeyden önce belli bir milletin sermaye vasıtası olduğunu ve gücünü milli devletten aldığını unutmamak gerekir⁴². Diğer taraftan kapitalist dünya ekonomisi oldukça iyi örgütlenmiştir. Fakat milli devlet gibi bir partneri yok etmeyi ya da çöktürmeyi göze alabilecek kadar cesur mudur?. Güçlü devlet yapıları; kapitalizmin garantisi, yaşam alanı ve büyük karların elde edilmesinde vazgeçilmez öneme sahip unsurlardır.⁴³ Güçlü devlet yapıları olmaksızın sermayenin sonsuz birikimi mümkün değildir. Modern kapitalizm için devlet yapıları ve ideolojileri önemli değildir. Kapitalizm için önemli olan bu yapıların kendi çıkarlarına ket vurup vurmadığıdır. Buradan hareketle küreselleşmenin, egemenliği milli devletlerden alıp birtakım ulus üstü

39 THOMPSON, Grahame, HIRST, Paul, Küreselleşme Sorgulanıyor, Çev: Çağla Erdem, Elif Yücel, Dost Kitabevi, 1998, s. 225.

40 İSKENDERÖĞLU, Muharrem, "Küreselleşme, Ulus-devletin Geleceği ve Türkiye". Türkiye ve Siyaset Dergisi Sayı:5, 2001, s. 203.

41 İSKENDERÖĞLU, Muharrem, a.g.e., s. 204.

42 HABERMANS, Jürgen, Küreselleşme Ve Milli Devletin Akıbeti, (Çev. Medeni Beyaztaş), İstanbul. 2002. s. 10.

43 HABERMANS, Jürgen, a.g.e., s. 11.

yapılara veya ulus altı yapılara aktaracağı şeklindeki yargılar, sistemin mantığına terstir. Küreselleşme sürecinde kapitalizm kendi ihtiyaçları doğrultusunda ulus devletleri dönüşüme zorlayarak, bazı yönlerden ulus devletleri aşındıracaktır. Ancak yakın vadede ulus devletlerin varlığının sona ereceği mümkün görülmemektedir.

C. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE KENT

1. Kent Kavramı

İnsanlar bir toprak parçası üzerinde yaşarlar. İnsanların yaşamlarını sürdürdükleri bu mekân parçasına “kent” ya da “köy” adı verilir. Kent ile köy her zaman birbirinden kesin çizgilerle ayrılmaz⁴⁴. Bu iki mekân birimi arasında çeşitli temel farklılıklar konularak kavramlar açıklığa kavuşturulmaya çalışılmaktadır. Bu farklılıklar ifade edilirken kent sadece kalabalık bir yerleşim yeri olarak açıklanmaz, hatta sadece yeni bir ekonomik teşkilatlanma ve değişmiş bir fiziki çevreyi de belirtmez, aynı zamanda insanın davranış ve düşüncelerine de tesir eden farklı bir sosyal düzeni ifade eder.⁴⁵

Kent, fiziki bir mekân tanımının, nüfus birikiminin ötesinde aynı zamanda köklü yapılanmalar sürecini ifade eder. Bu yüzden kentle ilgili çalışmalar ve araştırmalar farklı disiplinlerce yapılmaktadır; çünkü kent çok boyutlu ve sınırları kesin bir çalışma alanı değildir. Kent kavramının tek bir tanımını ortaya koymak belirttiğimiz çok boyutluluk ve farklı zaman dilimlerinde, toplumdan topluma değişmesi nedeniyle güçtür. Kent olgusu tarihin hemen hemen her döneminde farklı anlama sahip olabilen dinamik bir kavramdır.⁴⁶ Bu sebeple kenti çeşitli ölçütlerde ve disiplinler altında tanımlamak mümkündür.

Modern anlamıyla kent daha çok sanayileşme süreci ile yakından ilgilidir. İnsan toplumlarının gelişme süreci içinde, modern anlamda, yakın çağların ve belli bir aşamanın ürünü olan kent, küreselleşme sürecinin beraberinde getirdiği ekonomik dönüşüm sonrasında çağımızda egemen birimler olma yolundadır. Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş arasındaki ilişkiye vurgu yapan bir tanıma göre kent “Tarım dışı ve tarımsal üretimin denetlendiği, dağıtımın koordine edildiği, ekonomisi bunu destekleyecek şekilde tarım dışı üretime dayalı bulunan, teknolojik değişimin beraberinde getirdiği örgütlenme, uzmanlaşma ve işbölümünün en yüksek düzeye ulaştığı, geniş fonksiyonların

44 KELEŞ, Ruşen. Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, Ankara, 2002, s. 105.

45 KAVRUK, Hikmet, Anakente Bakış, Hizmet İş Sendikası Yayınları, Ankara, 2002, s. 24.

46 KARAMAN, Z. Toprak, Kent Yönetimi ve Politikası, Anadolu Matbaacılık, İzmir. 1995.

gerektirdiği nüfus büyüklüğü ve yoğunluğuna varmış, toplumsal heterojenli ve entegrasyon düzeyine yükselmiş, karmaşık ve dinamik bir mekanizmanın sürekli olarak işlediği insan yerleşmesi”⁴⁷ olarak tanımlanmıştır.

Diğer bir tanımda da kent, “insan ilişkileri açısından ancak belirli bir nüfusa sahip, toplumlarda karşılanması mümkün olan fizyolojik, ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçların belirli düzeylerde karşılandığı, her ülkenin kendi özelliklerine göre kriterlerini belirlediği fiziki yerleşme alanları olarak ifade edilmektedir.”⁴⁸

2. Küreselleşme Sürecinde Kente Bakış

Tarihin her döneminde kentler toplumsal değişimin merkezi olmuştur. Kentler sadece toplumdaki geniş çaplı değişimlerin başlatıcısı olmakla kalmamış, toplumdaki değişimlerle birlikte kendi içyapıları da değişime uğramıştır. Ancak tarihin hiçbir döneminde kentler, 20. yüzyılın son çeyreğinde olduğu ölçüde büyük çaplı bir değişim yaşamamıştır.⁴⁹

Dünyada yaşanan küreselleşme eğilimleri ile birlikte ticaret, sermaye hareketleri ve teknoloji akımının uluslararası bir özellik kazanarak yayılması ve yoğunlaşması, ulus-devlet olgusunu aşmakta, sınır ötesi menfaat gruplarını ve değişik milletlere mensup bireyleri sıkı menfaat bağlarıyla birbirine bağlamaktadır. Bu tür ilişkiler sonucunda ortaya çıkan karşılıklı bağımlılıklar, devletin sınır aşan ekonomik ilişkiler üzerindeki kontrolünü azaltmaktadır.⁵⁰ Diğer bir deyişle, sermayenin uluslararası niteliği, bağımsız ulusal politikayı imkânsız kılmakta, enformasyonun da uluslararası oluşu ulusal ve kültürel kimliği sabote ederek ulus-devleti sıkıştırılmaktadır.⁵¹

Küreselleşme bütün bu etkileşimler altında, ülkeler arasındaki fiziksel ve ekonomik sınırları önemsizleştirerek, ülkelerin ekonomik egemenliklerini törpülerken, küresel ekonomik sistemin temel birimlerini giderek kentler oluşturmaktadır.⁵² Eskiden ulus-devletler arasında gerçekleşen sermaye, mal,

47 GÖRMEZ, Kemal, Şehir ve İnsan, MEB Yayını, İstanbul, 1991, s. 1.

48 İSBİR. G. Eyüp. Şehirleşmeye Meseleleri, Gazi Büro Yayınları, Ankara, 1991, s. 8.

49 İŞİK, Oğuz, Kenti Düşünmek, Kent Üzerine Düşünmek. Toplum ve Hekim, Mayıs-Haziran 1999. cilt: 14, sayı: 3, s. 163.

50 Küreselleşme, Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye, 7. BYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1995, s. 1.

51 DRUCKER, F. Peter, Kapitalist Ötesi Toplum, Çev: Belkıs Çorakçı, İnkılap Kitabevi, İstanbul. 1994, s. 205.

52 KADİR. Topal. AKYAZI, Haydar, “Yeni Küresel Ekonomik Sistem ve Ulusal Kalkınmada Kentlerin Önemi”, ÇYY, Cilt: 6, sayı:4, Ekim 1997, s. 13.

hizmet ve bilgi akımlarının çoğu bugün artık kentler arasında gerçekleşmektedir. Günümüzde artık kentler güçlerini ülkelerden değil ülkeler güçlerini kentlerden almaktadırlar. Merkantilist kuramın varsaydığı gibi ekonomik hayatın dinamiklerini anlamanın yolu, ülke ekonomilerinden değil, kent ekonomilerinden geçmektedir. Başka bir deyişle, ulusal kalkınmanın yolu kentlerin kalkınmasından geçmektedir. Bölgesindeki diğer üretim merkezleri ile ticaret yapma imkânına sahip olan ve üretim yelpazesini genişletip girişimcisinin önündeki engelleri kaldırabilen kentler küresel rekabet güçlerini ve ekonomik ağırlıklarını artırmaktadırlar.⁵³ Son yıllarda çok sayıda faktör kentleri ve kent ekonomisinin yeniden ortaya çıkışını yönlendirmektedir. Bu faktörler; küresel ekonomik yeniden yapılanma, bazı ulus-devletlerde ekonomik ve politik desantralizasyon, geleneksel bölgesel kalkınma politikalarının başarısızlığına uğraması ve küresel ekonomide kentler arasında artan rekabettir. Bunlar arasında kentleri etkileyen en önemli faktör ekonomide, üretimde ve üretimin coğrafyasında derin dönüşümler oluşturan küresel yeniden yapılanmadır ve bilgi ekonomisine geçiştir.

Günümüzde yaşanan bilgi toplumu döneminde kentler artık bilgi toplumunda bilgi üreten ve dağıtan merkezler haline gelmişlerdir. Sanayileşmiş ülkelerde sanayi ve hizmet sektörlerinde yapılan üretimlerin büyük ölçüde kentin çevresinde bulunan küçük fabrikalara endüstriyel bölgelere, sanayi geleneği olmayan tarımsal alanlara ve bazen de dünyada ücretlerin düşük olduğu ülkelere kayması sonucu kentlerde bilgi ekonomisi yükselmektedir. Bilgi ekonomisinde kıt olan kaynaklar bilgi ürünleridir ve kentler en büyük gelirlerini bu yeni sektörden sağlamaktadır.

Kentsel ekonominin yükselişine katkıda bulunan bir diğer faktör de küresel ekonomi içinde ulusal ekonominin sınırlarının geçirgenliğinin artmasıdır. Bu kentlerin küresel gündemde önemli ekonomik ve politik aktörler haline gelmelerine yol açmaktadır. İletişim teknolojileri bilgisayar ve uydu esaslı iletişim ağları oluşturarak kent ekonomisinin yükselişine katkıda bulunmaktadır. Sermayenin yatırım yapma ve yatırımlarını çekme konusunda karar verme gücünü, üretim yeri konusunda sermayenin hareketliliğini, manevra alanını daha da arttırmaktadır.

3. Dünya Kenti

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması kentsel dönüşümü hızlandırmaktadır. Uydu ve kablolu iletişim sistemleri kentleri baştanbaşa sarmak-

53 KOZLU, Cem, Türkiye Mucizesi İçin Vizyon Arayışları ve Asya Modelleri, İş Bankası Yayınları, No: 335, Ankara, 1994, s. 293.

tadır. Bir zamanlar malların gemilere yüklenip boşaltıldığı dev limanların yerine pek çok büyük kentte artık bilgi alıp gönderen ve uydulu ve kablolu sistemlerden oluşan tele limanlar mevcuttur. Fiber optik iletişim ağları vasıtasıyla bir kentin borsası yerel kamu iletişim ağlarını atlayarak ülke dışına yönelmekte ve kenti birçok büyük merkeze doğrudan bağlı hale getirmektedir. Bu nedenle bir bilgi üretme ve dağıtma merkezi olarak kentin yeniden tanımlanması gerekmektedir.

Küresel sermayenin ve üretimin yeniden örgütlendiği küreselleşme sürecinde, sahip oldukları ayrıcalıklarıyla bazı kentler diğer kentlere göre daha önemli hale gelmiştir. Bu ayrıcalıklı kentlere yönelik ilk çalışma J.Friedman ve G.Wolf tarafından yapılmıştır. Friedman ve Wolf konuyu “dünya sistem analizi” çerçevesinde ele almışlardır. Daha sonraki çalışmalarında Friedman, dünya ölçeğinde ön plana çıkan kentlere “world city” yani dünya kenti adını vermiştir. Bu kentlerin küresel kent veya dünya kenti seçilmelerini sağlayan temel kriterler şu şekilde sıralanabilir :

- a-Sermayenin ve üretimin kontrol edildiği merkezler olmaları
- b-Üretime ilişkin buluş ve teknolojilerin geliştirildiği merkezler olmaları
- c-Bilgi akış sisteminde uzmanlaşmış organizasyonel yapıya sahip merkezler olmaları
- d-İmalat sektörünün önemli bir kısmının desantirile edildiği, onun yerini dünya ölçeğinde iş yapan firmaların, dünya ekonomisine etki eden borsaların, haberleşme, emlak, pazarlama ve sigorta şirketlerinin aldığı merkezler olmaları
- e-Finans kuruluşlarının, uluslararası organizasyonların, önemli üretim faaliyetlerinin ve çok uluslu şirketlerin yönetim birimlerinin yoğunlaştığı merkezler olmaları
- f-Ulaşım açısından önemli üstünlüklere sahip merkezler olmaları
- g-Bütünsel kapitalist güç ilişkilerinin ve buna bağlı olarak ekonomik, politik ve kültürel ilişkilerin kontrol edildiği merkezler olmalarıdır.

Küreselleşme süreci ile birlikte kentlerin dünya haritasındaki konumlarını belirleyen ilişkiler hızla değişmiş, bazı kentler yükselirken bazıları da hızlı bir düşüş sürecine girmiştir. Bu süreç kentlerin gelişimini belirleyen dinamikler açısından da bir dizi değişikliğe yol açmıştır. Kentler üretim merkezi olma işlevlerinden sıyrılmışlar ve sanayi, kenti tanımlayan temel öge olma niteliğini yitirmiştir. Artık günümüz kentlerini tanımlayan temel öge, sundukları servis, iletişim, haberleşme, vb. olanaklarıdır. Diğer yandan küreselleşme, kentler arası

rekabeti hızlandırmış ve kentler yepyeni ekonomik, politik ve kültürel roller yüklenmiştir.⁵⁴ Günümüzde artık ülkeler kentleri aracılığıyla birbirleriyle rekabet etmektedirler. Bankacılık, ticaret ve ulaşım gibi alanlarda ulusal ve uluslararası sisteme entegre olmuş kentlere sahip olan ülkeler bu rekabette avantajlı konuma geçmektedirler.⁵⁵ Küresel sermayeye ihtiyaç duyduğu türde hizmetleri sunabilen kentler dünya kenti olarak adlandırılmakta ve hızla yükselmekte, bu sürecin dışında kalan kentler de dışlanmakta, hızla taşra konumuna itilmektedir.

Bütün bu gelişmeler ışığında, kentler ve küresel süreç arasındaki etkileşimin sosyo-kültürel, ekonomik boyutlardaki analizleri, yeni bakış açılarını gündeme getirmektedir. Kentin dünya ekonomisine eklenme biçimi ve bu süreçteki mekânsal fonksiyonlar, kentte oluşan yapısal değişiklikleri etkilemektedir. Bu süreçte küresel sermayeyi çekebilecek altyapıya sahip olan kentler giderek dünya kenti hiyerarşisinde yerlerini alacaklardır. Dünya kentleri, uluslararası göç konusunda odak noktaları olarak öne çıkmaktadırlar. Kentler artık günümüzde ekonomisiyle, kültürüyle, sosyal ve siyasal yapılanmasıyla ön plana çıkan birimler olmuşlardır.⁵⁶

D. GERİYE DÖNÜŞ OLACAK MI?

Küreselleşme sürecinde yerel birimler olarak kentler önemli işlevler yüklenmektedir. Özellikle büyük kentler bu süreçte önemli değişim ve dönüşüm mekânları haline gelmiştir. Küreselleşme sürecinde yerelin önem kazanacağı ancak yerelin ulus-devlet gibi bir iktidar kaynağı olamayacağı⁵⁷ (Alankuş, 2000:131-132), çünkü ulus-devlet homojen bir ulus kurgusu kurarak bunu temsil ettiği gerekçesi ile meşruiyetini kazanır ve egemenlik hakkını kullanır. Buna karşın yerelin çoğul yapısı böyle bir zemin için elverişli değildir. Yerelin zenginliği olarak görülen bu heterojen yapı yerelin iktidar olarak ortaya çıkmasını önler. Ulus devlet, belirli ölçülerde egemenlik erozyonuna uğramakla birlikte, yeni nitelikler ve işlevler kazanmaktadır.

Ortaçağlardakine benzer bir dünyaya (kent devletlerinin hâkim olduğu), millî “egemenlik”in gelişmesinden önceki dünyaya geri dönmüyoruz. Bu sadece

54 IŞIK. Oğuz. a.g.m, s. 166.

55 TOPAL, Kadir, “Küresel Ekonomik Düzen ve Kentsel Yönetimler Üzerine”, Belediye Dergisi, Cilt: 3. Sayı: 8, Şubat 1997. s. 5.

56 ASLANOĞLU. Rama, a.g.e., s. 142.

57 ASLANKUŞ, Sevda, “Yerellik(ler), Yerelliğin İmkanları ve Medya”, Global Yerel Eksende Türkiye, (Der.) Fuat Keyman, Ali Yaşar Sarıbay, İstanbul. 2000, s. 131-132.

millî devletler ve halkın ısrarının “egemen” kontrolünden kaynaklanmamaktadır. Yönetim biçimlerinin rolleri ve faaliyet alanları bugün köklü biçimde değişmiştir ve bunun yönetim açısından farklı anlamları vardır. Ortaçağlarda, eğer çatışmacı nitelik taşıyorsa, paralel, yarışan ve çakışan yetkilerin bir arada var olması mümkündü, çünkü ekonomiler ve toplumlar daha az bütünlüşmüştü. İşgücü dağılımı ve karşılıklı bağımlılık derecesi nispeten düşüktü, oysa bugün toplumlar ayrı ve çoğu zaman uzak faaliyetlerin koordinasyonu ile geçmektedir.⁵⁸ Günümüzde insanlık ulus-devletle beraber ekonomik, toplumsal ve siyasal anlamda önemli kazanımlar elde etmiştir. Bu kazanımlardan insanlığın geri dönmesi oldukça zordur.

Devletlerin gücü, yukarı doğru uluslararası ve aşağıya doğru ulus-altı kuruluşlara dağıtması politika ve uygulamaları, yönetim sistemini bir arada tutacak dikişlerdir.⁵⁹ Otorite, bugün devletlerin içinde ve birbirleri aralarında millî biçimde merkezileşmiş değil, çoğul olabilir, fakat etkin olmak için bunun, nispeten tutarlı kurum mimarisini düzenleyecek bir unsurla güçlendirilmesi gerekir.

Ulus-devletin önemli bir siyasî örgüt şekli olarak devam edeceğini iddia etmek için başka bir sebep daha var. Bu egemenliğin en önemli geleneksel unsurlarından biriyle, kanunların belirli bir ülkede bağlayıcılığıyla yakından ilgilidir. Devletin yasa yapmadaki tekel rolü, şiddet araçlarındaki tekel konumuyla ve yönetimin temel araçlarını sağlayan tutarlı bir yönetim sisteminin gelişmesiyle yakından ilgilirdi. Bugün, bu hukukun üstünlüğünü koruma rolü, modern devletin oluşumunun tarihî sürecindeki diğer unsurlarinkine göre bağımsızdır.

Baştan toplamak gerekirse; hukukun üstünlüğünün kaynağı olarak millî devletler, uluslararası hukuk için zorunlu ön şartlar ve kamu güçlerinin birleştiricileri olarak farklı yönetim ve toplum standardı biçimleriyle çoğulcu “millî” toplumların yaşaması için gereklidirler. Devletler, tek yönetim aracı olarak bütün dış varlıklara karşı durmak mânâsına gelen geleneksel anlamda “egemen” olmaksızın hukukun üstünlüğünün temel kaynağı olabilirler.⁶⁰

Bugün dünya sisteminin en belirleyici ve egemen unsuru ulus devlettir. Gerek ulus üstü gerekse ulus altı kurum ve kuruluşların, bir meşruiyet ilkesi etrafında yoğunlaşan ulus devlete alternatif oluşturması mümkün değildir. Ulus üstü kuruluşlar her ne kadar bir bütünlük ve uyum içinde görünseler de,

58 THOMPSON, Grahame, HIRST, Paul, a.g.e., s. 226,

59 THOMPSON, Grahame, HIRST, Paul, a.g.e., 228.

60 THOMPSON, Grahame, HIRST, Paul, a.g.e., 229.

yapılarının oldukça kırılgan ve esnek olduğu, öte yandan ulus altı kurum ve kuruluşların dünyanın hızla içine sürüklendiği kaos ortamında ulus devletin vatandaşlarına sağladığı güveni sağlayamayacağı açıktır⁶¹.

Günümüzde ulus devlet, bir kurum olarak, çok sayıda işlevi yerine getirmekte, etnik ya da dinî kimliği ne olursa olsun, vatandaşlarına, imkânlar ölçüsünde, bireylere, toplumsal sınıflara veya dinî-etnik alt gruplara birbirleri karşısında hukukî eşitlik, adalet ve güvenlik sağlamaktadır.

Diğer taraftan ulus-devlet, ekonomik güçlerin sermayesine güvenli bir pazar sağlamak, ekonominin büyümesini gerçekleştirecek ortamı yaratmak ve buna katkıda bulunmak, ekonomik yaşamı düzenleyecek politikaları belirlemek ve gerekli kurumları oluşturmak, ekonomide makro istikrarı sağlamak gibi fonksiyonları⁶² ile küreselleşme sürecinin bir anlamda zeminini oluşturmaktadır. Günümüzde ulus-devletler hala siyaset sahnesinin en mühim kolektif aktörleri konumundadır.⁶³

SONUÇ

Eğer daha karmaşık ve çoğulcu bir sosyal, siyasî sisteme doğru gidiyorsak, ulus devletin rolü ve önemi azalmayacak aksine artacaktır. Farklı siyasî güçlerden oluşmuş, hem uluslararası hem de millî düzeyde kurumlara ve örgütlere hükmeden bir devlet, kamu güçlerini birbirine kenetleyen, asgarî yürütme standartları ve zarardan korunma sağlamak suretiyle fiilî görece tutarlı bir yolla düzenleyen bir ağa ihtiyaç duyar.

Günümüzde teknoloji ve iletişimde yaşanan baş döndürücü gelişmelerin sonucu olan küreselleşme sürecinde ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşüm sürecinde bir yandan ulus üstü kavram ve kurumlara vurgu yapılarak dünyanın bir “küresel köye” dönüşeceği ifade edilmekte, diğer taraftan yerel kültürlerle, değerlere, hak ve özgürlüklere vurgu yapılmaktadır. Bu bir yandan uluslararası kuruluşları, bölgesel ekonomik ve siyasal birlikleri (AB gibi) ve büyük sermaye şirketlerini ön plana çıkartırken, diğer taraftan yerelliğe yapılan vurgu sonucu yerel kültürleri, etnik kimlikleri, farklılık algılarını ortaya çıkaran bu süreçte özellikle bazı büyük ve ticarete uygun kentler devletlerden daha fazla ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu olgu gelecekte bu sürecin özellikleri nedeniyle kent devletlerinin yeniden tarih

61 PUSTU, Yusuf, a.g.e., s. 34.

62 KAZGAN, Güllen, Küreselleşme ve Ulus Devlet-Yeni Ekonomik Düzen, İstanbul, 2000. s. 217.

63 HABERMANS, Jürgen, a.g.e., s. 27.

sahnesine çıkabileceği tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Ancak yerelin çoğul ve heterojen yapısı, ulus devletin insanlığa sağladığı kazanımlar ve dünyada gittikçe derinleşen kaos ortamında bu sürecin yaşanma ihtimali oldukça zayıftır.

Günümüz dünyasında ekonomik sisteme hâkim olan kapitalizm olgusu da bu sürecin önünde önemli bir engeldir. Küreselleşmenin temel dinamiği olan kapitalizm ulus devletlerde doğan, gelişen ve varlığını sürdüren bir süreçtir. Bu süreç gerek üretim yapılan mekânlarda gerekse üretilen artı değerın satılacağı pazarlarda siyasal istikrarın, ekonomik güven ve istikrarın bulunmasını; uluslararası alanda kapsayıcı ve etkin bir uluslararası hukukun varlığını gerektirir. Kapitalizme (ekonomik küreselleşmeye) bu açılardan en uygun ortamı oluşturan ve devamlılığını sağlayan ulus devlettir. Ancak günümüzde ulus devlet klasik anlamından daha farklı olarak algılanmaktadır. Bunun sebebi küreselleşme sürecinin etkisiyle mutlak ulusal egemenlikten, kayıtlı ulusal egemenliğe geçiştir. Bu süreçte ulus devletin varlığı ortadan kalkmayacak, yapısı özünü bozmadan değişime uğrayarak varlığını sürdürecektir/sürdüremektedir. Bağlayıcı kuralların kaynağı olarak ulus devlet, küreselleşme ekseninde ekonomi ve toplumun merkezinde yer almaya devam edecektir.

KAYNAKÇA

- Akın, Bahadır. "21. Yüzyılın Eşiğinde Küreselleşme ve Küresel İşletmeler", **Finans Dünyası Dergisi**, 1998.
- Alankuş, Sevdâ, "Yerellik(ler), Yerelliğin İmkânları ve Medya". **Global Yerel Eksende Türkiye**, (Der.) Fuat Keyman, Ali Yaşar Sarıbay, İstanbul. 2000.
- Aslanoğlu, Rana, **Kent, Kimlik ve Küreselleşme**, Asa Yayınları. Bursa, 1998.
- Bağçe, Emre, "Küreselleşme, Devlet. Demokrasi", **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı: 32 Cilt: 4, 1999. Başkaya, Fikret. **Az gelişmişliğin Sürekliliği**, İmge Kitabevi 4. Baskı, 2001.
- Boratav, Korkut. "Ekonomi ve Küreselleşme", **Küreselleşme Hikayesi**, (Der.: Işın Kansu). Dost Yayınları, Ankara, 1995.
- Boratav, Korkut, "Emeryalizm Mi? Küreselleşme Mi?", **Küreselleşme Emperyalizm Yerelcilik İşçi Sınıfı**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000.
- BM Küresel Yönetim Komisyonu, Küresel Komşuluk**, Türkiye Çevre Vakfı Yayını. Ankara. 1996.
- Çoşkun. İsmail. **Modern Devletin Doğuşu**, İstanbul. Der Yayınları, 1997.
- Duverger, Maurice, **Siyaset Sosyolojisi**, (Çev: Şirin Tekeli), İstanbul, Varlık Yayınları, 1996. Drucker, F. Peter, **Kapitalist Ötesi Toplum**, (Çev: Belkis Çorakçı), İnkılap Kitabevi. İstanbul, 1994.
- DPT, Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Bütünleşmeler, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyon Raporu**, Ankara, 1995.
- Erözden, Ozan, **Ulus-Devlet**, Dost Kitabevi, Ankara, 1997.

- Erbay, Yusuf. "Kavram Olarak Küreselleşme". **Yeni Türkiye**, 21. Yüzyıl Özel Sayısı.
- Erdoğan, Mustafa "Küreselleşmeye Dair", **Açık Toplum (E-Dergi)**, 1999.
- Günugur, Haluk, Avrupa Topluluğu Hukuku, Ankara, 1996.
- Guibernau, Montserrat, **20. Yüzyılda Ulusal Devlet ve Milliyetçilikler**, (Çev: Neşe Nur Domaniç). İstanbul, Sarmal Yayınları, 1997.
- Guehenno, Jean- Marie, **Demokrasinin Sonu**, (Çev: M.Emin Özcan), Dost Kitabevi, Ankara, 998.
- Görmez, Kemal, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, Vadi Yayınları. Ankara, 1997.
- Görmez, Kemal, **Şehir ve İnsan**, MEB Yayını, İstanbul, 1991.
- Görmez, Kemal, **Kent ve Siyaset**, Gazi Kitabevi, Ankara, 1997.
- Ertürk, Hasan, **Kent Ekonomisi**, Bursa, 1995.
- Hazır, Hayati."Avrupa Topluluğu Hukuku İle Türk Hukuk Sisteminin Bütünleşmesinde Egemenliğin Devri Sorunu". **Halil Çin'e Armağan**, Konya, 1995.
- Habermas, Jürgen, **Küreselleşme ve Milli Devletin Akabeti**, (Çev.Medeni Beyaztaş), İstanbul, 2002.
- Huberman, Leo, **Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla**, (Çev. Murat Belge), İstanbul, 1982.
- Kadir, Topal, Akyazı, Haydar, "Yeni Küresel Ekonomik Sistem ve Ulusal Kalkınmada Kentlerin Önemi", ÇYY. Cilt: 6. Sayı:4. Ekim 1997.
- Kavruk, Hikmet, **Anakente Bakış**, Hizmet İş Sendikası Yayınları, Ankara, 2002.
- Karaman, Z. Toprak, **Kent Yönetimi ve Politikası**, Anadolu Matbaacılık, İzmir. 1995.
- Kazgan, Gülten, **Küreselleşme ve Ulus Devlet-Yeni Ekonomik Düzen**, İstanbul, 2000.
- Keleş, Ruşen. **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi. Ankara, 2002.
- Koyman, Fuat, Kapitalizm-Oryantalizm Ekseninde Küreselleşmeyi Anlamak", **Doğu Batı Dergisi** Sayı: 18. 2002.
- Kozlu, Cem, Türkiye Mucizesi İçin Vizyon Arayışları ve Asya Modelleri, İş Bankası Yayınları, No: 335, Ankara, 1994.
- Kongar, Emre, **Küresel Terör ve Türkiye: Küreselleşme**, Huntington, 11 Eylül, Remzi Kitabevi 3. Basım, 2002
- Krasner, Stephan D., "Tarihi Miyopluğun Hedef Tahtası: Egemenlik", **Türkiye ve Siyaset Dergisi**, Sayı:5. 2001.
- Küreselleşme, Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye. 7. **BYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayını. Ankara, 1995.
- Manisalı. Erol, **Yirmi Birinci Yüzyılda Küresel Kısaç Küreselleşme, Ulus Devlet ve Türkiye**, İstanbul, 2001.
- Pustu,Yusuf, Ulus-Devletin Geleceği Kent Devleti Mi?, **Karınca Dergisi**, Yıl 2005, Sayı 825.
- Sarıbay. Ali Y.. "Post- Modern Ulus Olmanın Teorik Olasılıkları" Tarih ve Milliyetçilik, I. **Ulusal Tarih Kongresi Bildirileri**, Mersin Üniversitesi, 30 Nisan-2 Mayıs, 1997.

- Sarıbay. A.Yaşar. "Küreselleşme. Post-Modern Uluslaşma ve İslam" (Der: A.Yaşar Sarıbay- F. Keyman), **Küreselleşme Sivil Toplum ve İslam**, Vadi Yayınları, Ankara, 1998.
- Sarıbay, Ali Yaşar. **Global Bir Bakışla Politik Sosyoloji**, Alfa Yayınları, 2000.
- İskenderoğlu. Muharrem, "Küreselleşme, Ulus-Devletin Geleceği ve Türkiye", **Türkiye ve Siyaset Dergisi** Sayı:5, 2001.
- İsbir. G. Eyüp. Şehirleşme ve Meseleleri, Gazi Büro Yayınları, Ankara. 1991.
- Işık, Oğuz, Kenti Düşünmek, Kent Üzerine Düşünmek, **Toplum ve Hekim**, Mayıs-Haziran 1999, Cilt: 14, Sayı: 3.
- Wolf, Martin, "Ulus-Devlet Küreselleşmeye Karşı Durabilecek Mi?", **Türkiye ve Siyaset Dergisi** Sayı: 5, 2001.
- Topal, Kadir, "Küresel Ekonomik Düzen ve Kentsel Yönetimler Üzerine", **Belediye Dergisi**, Cilt: 3. Sayı: 8, Şubat 1997.
- Tutar, Hasan, **Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi**, Hayat Yayınları, İstanbul, 2000.
- Türkbağ, Ahmet Ulvi, "Pasta Tarifleri Üzerine Bir İnceleme: Küreselleşme ve Adalet", **Doğu Batı Düşünce Dergisi**, Sayı: 18, Ankara, Şubat-Mart-Nisan 2002.
- Thompson. Grahame; Hirst, Paul, **Küreselleşme Sorgulanıyor**, (Çev: Çağla Erdem. Elif Yücel), Dost Kitabevi, 1998.

KÜRESELLEŞME, YERELLEŞME VE KAMU YÖNETİMİ

Dr. M.Akif ÖZER*

Günümüzde tüm dünyada her alanda sürekli olarak çok boyutlu ve çarpıcı gelişmelerin yaşandığına tanık olunmaktadır. İletişim ve bilgi işlem teknolojisindeki baş döndürücü gelişmeler, sosyal alandaki ve yönetim anlayışındaki hızlı değişim, yapıları ve tüm ilişkileri derinden etkilemekte, evrensel olarak nitelendirilen temel ilke ve yapılar, geçmişte faydalı ve etkin olmuşlarsa da, günümüz dinamik dünyasında olanları karşılayamamakta hatta açıklayamamaktadır.

Bu süreçte gerek kamu kuruluşlarında ve gerekse özel sektör örgütlerinde, örgütlenme ve hizmet verme biçiminin ve anlayışının sorgulanması, yeniden yapılanmaya gidilmesi; amaçların, yapıların, teknolojinin ve insan boyutlarının sürekli gözden geçirilmesi ve geliştirilmesi kaçınılmaz bir hâl almaktadır. Özellikle kamu örgütlerinde temel amaç olarak, topluma en iyi hizmeti, en verimli ve etkin şekilde sunacak strateji ve yöntemlerin geliştirilmesi, hedef ve amaçlara ulaşılmasının plânlanması, ancak hızlı değişen dünyada, bu değişimlere karşı kamu kuruluşlarının ayak uydurabilmesi için uzun dönemli vizyona sahip olmalarının ve bunun için gerekli stratejilerin belirlenerek uygulamaya konulabilmesinin gerekliliği, küreselleşen kamu yönetiminin önemini hayli artırmaktadır.

Özellikle uluslararası alanda yaşanan değişimde temel olarak, küreselleşme ve bu alanda görülen yetki devirleri şeklinde özetlenen iki temel rotanın bulunduğu belirt il inektedir. Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi kuruluşların uluslararası ilişkilerin şekillenmesinde önemli konumda bulunmaları, geçici (ad hoc) birimlerin bu süreçte etkinliklerini artırmaları, bunun dışında özellikle telekomünikasyondan çevreye kadar birçok alanda sorunların uluslararası platformlara taşınması ve bu alanda geçici uluslararası kuruluşların etkin olmaya başlamaları (Kettl, 2000:491), ülkeleri, ulusal alanlarında sorun

* Gazi Ün. İİBF Kamu Yön. Böl. Öğr. Üyesi.

yaşamadan uluslararası politikada etkin olmaya zorlamaktadır. Bu durum ise ulusal alanda fonksiyonlarında ve boyutlarında bir azalmayı içeren kamu yönetiminin rolünü yeniden tanımlama isteklerine ek olarak, yönetimin değerlerini, yapısını, işlemlerini ve yöntemlerini değiştirmek hususunda baskılara yol açmaktadır (Muhammet, 1990:222). Bu baskılara direnmek ise çok mümkün görünmemekte ve küresel köy haline gelen dünyada kamu yönetiminde yaşanan değişimler tüm ülkelerde zincirleme etkilerde bulunmaktadır.

I. KÜRESELLEŞME VE KAMU YÖNETİMİ

Günümüzde yaşanan gelişmelere bakıldığında küreselleşme sürecinin daha çok kendini küresel kapitalizm ile göstererek, devletin yeniden yapılanmasında siyasal ve yönetsel elitlerin etkin olmasına neden olduğu görülmektedir. Bu etkinlik zaman zaman hantal devlet yapısına meydan okumaya kadar gitmekte ve birçok ülkede kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına neden olmaktadır (Cope vd., 1997:444).

Bu süreçte devletin rolü de yeniden tanımlanmakta ve bu alanda sistemli devasa bir değişim yaşanmaktadır. Sanayileşmiş ülkelerde devlet klâsik patriarkal rolünden uzaklaşmakta, özel sektörün ihtiyaçlarının tedarikçisi konumuna gelmektedir. Her ne kadar küresel güçlerin devletleri devre dışı bırakacağı ve etkinliklerini yıpratacağı düşünülse de, bugün devletin hakimiyetine ve otonomluğuna uluslararası güçlerce meydan okunduğu aşikardır (Cope vd., 1997: 446). Bu durum ulus devlet karşısında küresel birlikteliklerin gücünü artırmalarına yol açmakta ve kamu yönetimlerini de her geçen gün artan hızda uluslararası gelişmelerin etki alanına sokmaktadır.

Küreselleşme temel anlamıyla kökten reformlarla ulusal stratejileri anlamsızlaştırmak ve bunların uluslararası piyasaların yaptırımları karşısında tutunamayacaklarını ima etmek anlamına gelmektedir. Bu anlamda kullanımıyla kavram, kapitalizmin yayılmacı mantığına asla gönderme yapmamakta, daha da önemlisi bu yayılmanın emperyalist boyutuyla bağ kurmaktan kaçınmaktadır (Tutar, 2000:18).

Küreselleşme, içinde değerlerin, "düşüncelerin ve bilginin ayrıştığı, farklılaştığı, öznelleştığı ve de standartlaştığı bir dünyayı çağrıştıran oldukça geniş ve tartışmalı bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütünleşen ama aynı zamanda parçalanan, evrensel yerelliğin birbirine geçtiği ve karıştığı bir dünya imgesi olarak değerlendirilmektedir. Çok boyutlu bir kavram olarak, insanların ilgi alanına ekonomik, siyasal ve kültürel yönleriyle girmektedir.

Kavram ilk defa Marshall McLuhan'ın 'Komünikasyonda Patlamalar' adlı kitabında, bu yeni süreç için "global köy" teriminin kullanılmasıyla literatüre girmiştir (Tutar, 2000:21). Aslında süreç olarak küreselleşme yeni bir olgu değildir. İlk ortaya çıkışı 16. yüzyıla kadar götürülmektedir. Küresel imparatorlukların yoğunluk kazanması ve kapitalizmin güçlenmesi küreselleşmenin ilk tohumlarını atmıştır (Cope vd., 1997:446). Günümüzde Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası kuruluşların çalışmaları ile etki alanını genişleten kavram, çok uluslu şirketler gibi güçlü ve yeni aktörlerin siyasal sahneye girmesi, bilgisayar teknolojisinin iletişim ve enformasyon alanında hızlı yayılımı ve birçok ülkede yeniden düzenleme politikalarının benimsenmesi gibi unsurların da etkisiyle yaygınlaşma sürecini hızlandırmıştır.

Küreselleşme dünya toplumlarında artan oranda karşılıklı dayanışma sürecini yansıtmaktadır. Günümüzde birçok faaliyet için uluslararasılaşma ya da bölgeselleşme söz konusudur. Küreselleşmenin asimetrik ve tahmin edilmeyen yönleri "kola içebilir, suşi yiyebilir, komşularımızı gözetleyebilir ve dünyanın herhangi bir yerinde herhangi bir ülkede bulunabiliriz" ifadesi ile anlatılmaktadır (Cope vd., 1997:446).

Bu şekliyle küreselleşme hem ulus devlete verilen ayrıcalıklı konumun reddine, hem de devlet dışı bir siyasal mekanın kurulmasının güvenlik, barış ve demokrasi gibi çözümleri olan sorunlar için gerekli olduğu varsayımına dayanmaktadır. Bu anlamda küresel toplum devlet egemenliğini sınırlayıcı demokratik bir siyasal kurumsal yapıyı ve karar alma süreçlerine etkisi ve katkısı olacak küresel sivil toplumsal örgütlenmeyi içermektedir (Keyman, 2000:24).

Küreselleşme bütünleşmiş bir dünya pazarının oluşumunu ve bu pazarın özgürce işlemlerini önleyen engellerin kaldırılması sürecinde de önemli rol oynamaktadır. Bu şekilde ulus devletin davranışlarına yön veren sermayenin coğrafi akışkanlığı sağlanmakta ve oluşan serbest ticaret ortamı, bu pazarın içinde yer alan herkes için en fazla yararı sağlamaktadır (Şayan, 1994:139). Bu süreçte yetki aktarımı yerel ölçekte etkinliğini artırmakta, özellikle kamu yönetimi alanında, federal yönetimler, sözleşmecilik gibi dolaylı yaklaşımlar hakim konuma gelmektedir. Tüm dünyada bu durum öyle bir hâl almıştır ki, artık "doktorlar bile hasta muayene etmeden önce bedeli kimin ödeyeceğini" sormaktadırlar (Ketti, 2000:495).

Tüm dünyada küreselleşme karşısında bölgeselleşme de önem kazanmakta ve birçok alanda kutuplaşmaların oluşmasına neden olmaktadır. Avrupa kı-

tasında Avrupa Birliği (EU), Amerika kıtasında Kuzey Amerika Serbest Ticaret Antlaşması (NAFTA), Asya kıtasında Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği (APEC), bölgesel ekonomik entegrasyonlar olarak her geçen gün önemlerini artırmaktadırlar (Aktan, 1999:121). Ekonomik amaçla kurulan bu bölgesel blokların, blok dışındaki ülkelere ve pazarlara karşı koruyucu politikalar uygulamaları, küresel ekonomik bütünleşmenin karşısına çıkan bir engel olarak algılanmaktadır. Gelecekte bu birlikliklerin artmasının, küreselleşme sürecini olumsuz etkileyeceği belirtilmektedir.

Tüm bu gelişmeler analiz edildiğinde, dünyada ulus devlet kavramında bir yumuşama eğiliminin olduğu söylenebilecektir. Herkes gelecekte nasıl bir yönetim modeli altında yönetileceklerini merak etmekte ve bu süreçte ulusal, uluslararası, bölgesel ve yerel modeller gündeme getirmektedirler (Tutum, 1994:4-5).

Yeni gündeme gelen Avrupa'nın entegrasyonu sorunu, üye ülkeleri de değişik boyutlarda etkilemektedir. Tüm ülkeler topluluk mevzuatına uyum sorunu ile karşı karşıya kalmaktadırlar. İç pazar programı, üye ülkelerde 297 kalemden oluşan bir önlem paketinin uygulanmasını öngörmekte, bu durum ise, ulusal hukukun %75'inin topluluk mevzuatından kaynaklanacağını göstermektedir (Tutum, 1994:17).

Bu gelişmenin karşısında ise, Avrupa kimliği üzerindeki kuşkuvarın da oldukça yaygınlaşması gösterilmektedir. Milliyetçilik İngiltere ve Fransa gibi ülkelerde halâ önemini korumakta ve Avrupa ülkelerinin her biri kendi anlayışları doğrultusunda bir küreselleşme çizgisi yakalamak istemektedirler. Bu ülkelerin çoğu Avrupalılaşıma süreci içinde yerelleşmeye de çalışarak, kendi ulusal kültürel kimliklerini korumaya özen göstermektedirler.

a) Küreselleşmenin Özellikleri: Günümüzde yeni dünya düzeni ve evrensel değerler, yeni yönetim anlayışının benimsenmesini ve uygulanmasını kaçınılmaz kılmıştır. Yeni yönetim anlayışı tüm organizasyonlar için uygulanabilecek ilke ve değerleri içermekte, kamu ve özel organizasyonlar ve her iki yönetim anlayışındaki farklılıklar, dünyadaki gelişmeler karşısında büyük ölçüde ortadan kalmaktadır. Bunun sonucunda küreselleşme ve rekabet olgusu kamu kuruluşları, özel sektör ve üçüncü sektör organizasyonlarda hızlı ve radikal değişim programına ihtiyaç göstermektedir (Aktan, 1997:309).

Bu değişim ihtiyacı, özellikle uluslararası birliklerin kurulmaya başlaması ile uluslararası rekabetin ülkelerin içlerine kadar girmesi ve işletmecilik alanındaki yeni gelişmelerin rekabeti hızlandırması gibi nedenlerle daha da

güçlenmiştir. Bu süreçte ekonomik ve sosyal birimlerin daha kaliteli kamu hizmeti beklentileri, ulusal devlet bütçelerinin daralması, kamu hizmetlerinde etkinlik arayışları, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması üzerindeki iç ve dış baskıları beraberinde getirmiştir. Bu beklentilerin karşılanması amacıyla, son yıllarda yönetimin etkinleştirilmesine dönük çalışmalar başlatılmıştır (Ağbal, 2000: 223). Bu gelişmelerin yaşandığı ülkelerin tamamı doğal olarak bu süreçten doğrudan etkilenmişlerdir. Bu etkilenmenin kapsamı ise küreselleşmenin özelliklerinin değerlendirilmesiyle açıklığa kavuşturulabilecektir:

a) Küreselleşme çok nedensellik ve çok boyutluluk içinde hareket etmekte ve tüm bu boyutları içeren ama aynı zamanda bunun gerisine giden bir süreç olarak değerlendirilmektedir.

b) Sürecin en temel niteliği zaman-mekan ilişkisinde gündeme gelen radikal dönüşümlerdir. Bu dönüşümler hem zamanının hem de mekanın yeniden tanımlanmasını gerekli kılmaktadır.

c) Küreselleşme günlük yaşamın deneyim ve pratiklerinin kurucu öğelerinden biri olarak ele alınmaktadır.

d) Küreselleşme çelişkilerle çevrelenmiş ama aynı zamanda dönüştürücü etkisi olan bir süreçtir (Keyman, 2000:189-190).

e) Küreselleşme, küresel elektronik ve ekonomi sürecini devreye sokmuş, bu yeni ekonomide bankacılar, şirketler, fon yöneticileri ve milyonlarca bireysel yatırımcı, çok büyük miktardaki sermayeyi anında dünyanın bir ucundan diğerine aktarabilme (Al, 2002:67) imkânına kavuşmuştur. Bu dönüşüm, kârlılık düzeyinin yükselmesine önemli katkılar sağlamış ve bunun sonucunda sermaye, yatırım ve üretim için en uygun koşulları sağlayacak biçimde tüm dünyaya yayılmıştır (Şayian, 1994:136).

Böylesine bir ortamdan ülkelerin kamu yönetimlerinin etkilenmemesi mümkün değildir. Yaşanan yoğun rekabet ortamında ve değişimin çok hızlı görüldüğü söz konusu alanlarda, özellikle özel sektörün liderlik ettiği gelişmeleri görmezlikten gelmek ve kendi ulusal alanına çekilmek, kamu yönetimlerini bekleyen en büyük tehlike olarak değerlendirilmektedir.

b) Küreselleşmenin Kapsamı ve Aşamaları: Küreselleşme bugün tüm dünyada gerçek bir belirleyici unsur olarak varlığını her alanda hissettirmektedir. Sermayenin dünya ölçeğinde yayılmasına kimse engel olamamakta (Tutar, 2000:40) ve kültürlerin homojenleşmesi Amerikan fastfood kültürünün ya da Amerikan filmlerinin yaygınlaşmasından daha ötede bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu süreçte yaşanan gelişmelerin sinerjisi çok iyi kullanılmaktadır (Ketti, 2000:494). Bu ortamda uluslararası kuruluşlar da çok etkin olmaktadır. Dünya Ticaret Örgütü ABD'nin Seattle kentinden dünya ticaretini yönetmekte, Birleşmiş Milletler tüm dünyada barışın teminatı olmaya çalışmakta, Avrupa Birliği ise çevre politikalarından ilaç üretimine kadar Avrupa'da birçok alanda öncü rol oynamaktadır.

Küreselleşmenin bu denli yaygınlaşmasında; ilk olarak siyasal alanın sınırlarının açıkça belirlendiği topraklarda egemen birimlerin yönettiği ve uluslar üstü düzeyde hareket yeteneğine sahip olduğu ölçüde, büyük devletlerin küresel özelliğinin olması, ikinci olarak, kapitalizmin ekonomik düzene ilişkin kökten küreselleştirici rolünün bulunması, üçüncü olarak ise, bilgi akışının süreklileştirilerek, düşüncelerin hızla yayılmasını sağlayan küresel bir toplumun ortaya çıkarılması projesine olan güven, çok etkili olmuştur. Küreselleşme tüm bu farklı toplumsal, ekonomik ve politik süreçleri anlatmak için kullanılmış, her toplumsal olayın ve sürecin zorunlu olarak ekonomik, politik, kültürel içerik taşıması ve bu süreçlerin, hiçbir zaman birbirinden bağımsız olarak ortaya çıkmaması ve gelişmemesi (Tutar, 2000:19) nedeniyle oldukça geniş alanda etkili olmaya başlamıştır.

Küreselleşmenin dünyada en somut etkisi soğuk savaş sonrasında ABD'nin dünyada süper güç olmaya başlamasıyla görülmüştür. Küreselleşmenin köklerini burada aramak gerekmektedir. Aslında soğuk savaştan günümüze çatışmalar uluslararası değil, uluslar altı ve etnik tabanlı olarak gerçekleşmiştir. Bu çatışmalar çeşitli çıkmazları ortaya koymuş, iç çatışmaların uluslararası istikrarı nasıl etkileyeceği, dünya devletlerinin bu çatışmalara nasıl tepki göstereceği, ABD ve diğer devletlerin çatışmalar karşısında uluslararası güçleri kullanıp kullanmayacakları gibi hususlar belirsizliklerini korumuştur. Ancak her durumda temel strateji ulusal özerkliği uluslararası yapıda korumak olmuş, devletler birlikte hareket etmiş ve hiçbir devlet yalnız kalmayı istememiştir (Kettl, 2000:492).

Bu haliyle oldukça kapsamlı olan küreselleşme dört aşamadan geçerek gerçekleşmektedir:

a) İç pazarlarda faaliyet aşaması: Her ülkede küreselleşmenin itici faktörü olarak ekonomik alanda faaliyet gösteren kuruluşlar gösterilmektedir. Bunlar kendi ülkelerindeki üretim ve pazarlama çabalarının sınırlarını zamanla genişletmekte ve dış pazarlara girme isteği duyarak, bu konuda hazırlık yapmaktadırlar (Eren, 2001:121-122). Bu süreçte, fiber optik kabloların, faks

makinalarının, dijital uyduların kullanımına yol açan iletişim teknolojisindeki gelişmeler (Faulks, 1999:55-56) bu durumu pekiştirmektedir.

b) Uluslararası faaliyet aşaması: Kuruluşlar zamanla dış pazarlara açılmanın verdiği memnuniyetle, örgütsel yapılarını da geliştirmekte ve bu alanda fizibilite çalışmaları yaparak çok uluslu şirket olma yolunda ilerlemektedirler (Eren, 2001:121).

e) Çok uluslaşma aşaması: Kuruluşlar, bu süreçte birçok ülkede mal ve hizmet üreterek ve pazarlayarak, dünya genelinde etkin olmaya çalışmaktadırlar. Diğer ülkelerde kendi ülkelerinden daha iyi şartlarda üretim yapabilmeleri, ülkelerinden bağımsız kontrol sistemleri geliştirebilmeleri (Eren, 2001:122) oldukça avantajlı durumda olmalarına yol açmaktadır. Bu durum kaynak kullanımında birçok devlete rakip yeni kuruluşların ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bunlar coğrafi bazdan çok talepleri ve yerel avantajları kullanarak ucuz maliyetlerle rekabet etmişler (Faulks, 1999:56) ve böylelikle küreselleşme sürecinin etkin unsurları olmayı başarmışlardır.

d) Küresel aşama: Bu süreçte kuruluşların ülkelerinden çok üretim kaynaklarını, insan gücünü nerede en rasyonel koşullarda sağladıkları, en düşük maliyet düzeyini ve müşteri için en uygun kaliteyi nasıl buldukları ve tüm ülkeler için küresel anlamda üretimde bulunarak nasıl pazarlama yapacakları sorgulanmaya başlanmıştır. Önemli olan; hangi ülkeler en düşük maliyetle, en uygun kalitede ve çeşitlilikte üretim imkânları sunuyorlarsa ve en iyi imkânları sağlıyorlarsa, üretimin o ülkeye veya ülkelere kaydırılıp, üretilen ürünlerin küresel çapta pazarlanmasıdır (Eren, 2001:121-122).

Artık devletleri etkin ekonomi politikaları geliştirmede başarısız kılan küresel ticaret anlayışının sürekli artması gündemdedir. Yeni dönemde çok uluslu şirketler ve dünya pazarları uluslararası ilişkilerde devletlerden daha güçlü konumdadırlar (Faulks, 1999 : 55-56). Küreselleşme bu yeni güçleri etkin bir şekilde yönetmektedir.

c) Küreselleşmeye Eleştiriler: Ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin ulusal sınırlar dışına taşarak dünya geneline yayılması anlamına gelen küreselleşme, bu şekilde ülkeler arasında fiziksel ve ekonomik egemenlikleri en aza indirmekte, bunun sonucunda teknolojiye ve iletişimde meydana gelen büyük ilerlemelerin etkileyip yönlendirdiği süreçler, küreselleşme ile şekillenmektedir.

Aslında küreselleşme daha çok teknolojik yönü ağır basan bir süreç olarak ortaya çıkmaktadır. Günümüzün hakim değerleri olan rekabet, demokrasi,

bireyselleşme, serbestleşme ve daha kaliteli bir yaşam sürme istekleriyle çatışmamakta aksine onları beslemekte ve geliştirmektedir. Küreselleşmeye karşı koymak oldukça zor görülmekte ve ekonomik korumacılığa karşı koymak sağlıklı bir yaklaşım olarak değerlendirilmemektedir (Al, 2002:69).

Dünya piyasasında büyük güçlerin ortaya çıkmasını sağlayan ve devletin ekonomiden elini çekmesinin gerekli olduğu görüntüsü verilen bir süreç olarak algılanan küreselleşme, birçok ulusun çekindiği, ama zorla dahil olduğu bir zamansal geçişi ifade etmektedir (Tutar, 2000:41). Eskiden olduğu gibi bugün de ABD tüm dünyada bu süreci ekonomik ve siyasal bir elit sınıfın isteği üzerine şekillendirmekte ve devam ettirmektedir.

Küreselleşme aracılığı ile demokrasi anlayışında da köklü değişimler gündeme gelmiştir. Bu değişim, hem işletme yönetimi, hem de toplum yönetiminde radikal merkeziyetçilikten uzaklaşma yönünde algılanmıştır. Özgürleştirici teknolojinin öncesinde kuruluşlar klâsik yapılanmaya uygun olarak hiyerarşik organizasyonlar şeklinde örgütlenmişlerdir. Ama artık temsili demokrasilerin gereklilikleri olarak, vatandaşların merkeziyetçilikten uzaklaşmaları ve dolaysız demokrasiye geçme (Farazmand, 2000:257-259) isteklerinin yerine getirilmesinin zamanı gelmiştir.

Küreselleşme öncelikli olarak bunu gerektirmektedir. Ancak bu durum, küreselleşme ile ulus devlet arasında bir gerilim olduğunu da ortaya koymaktadır. Her ülke dünya ekonomisi ile bütünleşirken daha avantajlı bir konum yakalamak istemekte ve bu eğilimler esas olarak devlet politikası biçiminde yansımaktadır. Buna karşılık, küreselleşme süreci içinde kimin nasıl bütünleşeceği ve bütünleşme içindeki konumunun ne olacağı kararları, özellikle uluslararasılaşmış mali sermaye tarafından verilmektedir. Bu durumda aralarında gerilim ya da çatışma çıkması kaçınılmaz olmaktadır.

Bundan dolayı küreselleşme sürecinde “toplumun çıkarı her ülkenin çıkarı ile özdeştir” ilkesi gerçekte pek örtüşmemektedir. Çünkü serbest ticaretin iki taraf için de yararlı olması, eşit düzeyde rekabet kapasitesini gerektirmektedir. Eğer bu eşitlik söz konusu değilse, rekabet bir taraf için giderek yıpratıcı sonuçlar verebilecektir (Şayian, 1994:141). Bu durum küreselleşmenin yani dünyayı tek bir ekonomik birim haline getirmenin yönlendiricisinin sermaye olduğunun delilidir. Çünkü bu sürece sermaye tarafından belirlenen rasyonellik anlayışı egemendir. Eğer ulusal devletlerin izlediği politikalar bu rasyonellikle uyuşmazsa, tek tek ulusal devletlerin yeni dünya düzeninin oluşumunu bozabileceği ya da geciktirebileceği belirtilmektedir.

Küreselleşme ile açıklanan yeni dünya düzeninde, ulus devlet ile açıklanamaz duruma gelen ulusal ve uluslararası ilişkilerin temsil sorununu tartışma alanına soktuğu belirtilmektedir. Bugün yerel, bölgesel, ulusal ve uluslar üstü kademeleşme çerçevesinde temsil önem kazanmaktadır. Bu paralelde demokratikleşme ve katılımın tepeden değil, tabandan yayılarak geliştiğinde başarıya ulaşılabilceği herkes tarafından kabul edilmektedir (Karaman, 2000:356). Ancak buna rağmen küreselleşmenin, yerel kültürleri yok ettiği, yerel ekonomileri zora soktuğu, eşitsizliklerin yayılmasına ve yoksulların durumunun daha da kötüleşmesine yol açtığı (Al, 2002:69), bundan dolayı da temsil mekanizmalarını işletmenin çok zorlaştığı ifade edilmektedir.

Küreselleşme ile ilgili diğer bir eleştiri de, bu sürecin ortaya çıkışına yönelik olarak yapılmaktadır. Küreselleşme ilk olarak 16. yüzyılda dünyanın gündemine gelmiş, bu dönemde devletler dünya ticaretindeki paylarını artırmak için bir taraftan kendi ulusal girişimleri için koruma önlemleri alırken diğer taraftan da dünyayı kolonileştirmeye çalışmışlardır. Bu süreçte görülen uygulamalar piyasa mekanizmalarıyla yatay olarak genişleyip bütünleşirken, hem bireyler ve toplumlar arasında dikey bir hiyerarşinin oluşmasına neden olmuş (Şayian, 1994:139) ve bunun sonucunda dünyada zengin ve yoksul toplumlar ayrımı çok belirginleşmiştir.

Küreselleşmenin temel sonuçlarından birisi de, devlet kapasitesinin ve devletin sürdürülebilirliğinin ve uygulanabilirliğinin erozyona uğramasıdır. Bu durum dikkate alınmadığında, küreselleşmenin, sivil, ekonomik, siyasal toplum ve demokrasiyle ilgili diğer etkileri tamamen anlaşılmayacaktır. Devlet kapasitesinin erozyonu, kamu yaşamında her alanda dengesizliklere yol açmaktadır. Vatandaşlar kamu hizmetleri ve yeniden dağıtıcı düzenlemeler olmaksızın yaşamak zorunda kalmaktadırlar.

Küreselleşmeye bazı kesimlerce “emperyalizmin yeni yüzü” olarak da bakılmaktadır. Sermaye hareketlerinin gelişmiş ülkelere gelişmekte olan ülkelere değil, yine gelişmekte olan ülkelere olduğu belirtilmekte, gerçek anlamda çok uluslu şirket sayısının az olduğu ve bunların en başarılarının da kendi ulusal tabanlarına bağlı kaldıkları söylenmektedir.

Bugün dünya ekonomisi küresel olmaktan çok, Avrupa, Japonya ve Kuzey Amerika ekseninde etkinliğini sürdürmektedir. Gelişmiş ülkeler yeni teknolojilere ait bilgi akışına önemli sınırlamalar getirmektedirler. Bundan dolayı küreselleşmenin, yansız, ideolojisi nötr ve doğal bir gelişme olduğunu söylemek oldukça zordur. Sanayileşmede olduğu gibi, gelişen teknolojilerin küreselleşmeye yol açtığı doğru olsa bile, küreselleşmenin bazı hükümetler ve şirketler

tarafından desteklendiği, bazı kesimlerin daha fazla işine yaradığı ve bir kısım insanlar tarafından her derde deva gibi sunulduğu belirtilmektedir (Al, 2002: 69). Ayrıca küreselleşmenin, piyasalardaki serbestleşme ile birlikte devletin ekonomiyi kontrol etme gücü azalsa da, piyasanın sağlıklı işlemesi sürecinde önemli fonksiyonları da bulunmaktadır.

d) Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri:

Küreselleşme ideolojisinin ortaya çıkışında dünya ekonomisinin 1970'lerde derinleşen kriz koşulları belirleyici olmuştur. İkinci Dünya Savaşı'nın sonundan itibaren kapitalist ekonominin yaşadığı büyüme ve genişleme eğilimi, zamanla tıkanma sürecine girmiş ve sermayenin kâr hadlerinde düşüş baş göstermiştir. Bu durum mevcut ulusal ekonomiler arasında bölünmeye son verilmesini ve dünya çapında açıklık politikalarına geçilmesini gündeme getirmiştir (Özdek, 1999:26- 27).

Bu süreçte küreselleşme, iktisadi, siyasi, sosyal ve kültürel alanlarda bazı ortak değerlerin yerel ve millî sınırları aşarak dünya çapında yayılmasını ifade eden bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır (Aktan, 1999: 120). Tüm dünyada kamu ekonomisinin görev ve fonksiyonları yeniden tanımlanmaya çalışıldığı bu ortamda, devletin küçültülmesi ve bu şekilde piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması görüşleri önem kazanırken, siyasal alanda ise demokrasi evrensel bir değer olarak önem kazanmaya başlamaktadır.

Küreselleşme kavramının yükselişi, 1980'lerden bu yana dışa açılma politikalarının uygulanmasıyla ivme kazanan uluslararasılaşma sürecine, dünya çapında mali piyasaların ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmeye başlamasına ve neo-liberal programın bütün dünyaya yayılmasına denk düşmektedir. Küreselleşmenin amacı da, iktisadi kriz atmosferinde en rasyonel görünen kriz yönetimi politikaları olarak uygulamaya konan neo-liberal politikaların dünya çapına yayılması (Özdek, 1999:26) olarak belirtilmektedir. Bunlar gerçekleşirken, her türlü sınır kavramının kalkması ve böylece değişimin hızlanması birlikte olmaktadır. Artık bilgi çağı ile ulusların aralarındaki sınırların etkisi azalmakta ve ekonomik faaliyetler ülkeler ile sınırlı kalmayıp tüm dünyayı kapsayan boyutlara ulaşmaktadır.

Böylesine değişimin hızlı olduğu ortamda küreselleşme modern devletin niteliğinde de büyük değişimlere yol açmaktadır. Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi kuruluşlar, ulus devletlerin yönetim sistemlerini etkileyen bağlayıcı kararlar alır hale gelmektedirler. Modern devlet içindeki sınır içi ve sınır ötesi konular ele alınırken, küresel çevre ve çevresel sürdürülebilirlik gibi genel çıkarlara ilişkin konularda işbirliği arayışına gidil-

inekte, bütün devletlerin, bilgi çağı avantajları kazanarak yönetim ve yönetimin hemen hemen tüm fonksiyonlarını hem ülke içi hem de uluslararası düzeylerde daha da geliştirmeleri sağlanmaktadır. Artık hükümetler özel sektörün ortakları ve destekçileri olarak toplumda daha etkin olmaya başlamışlardır. Bu şekilde yönetsel devletin bir refah devletinden bir şirketleşmiş devlete ya da girişimci devlete dönüşmesi süreci başlamıştır (Aksoy, 1995:159).

Bu süreçte küreselleşmenin ve büyük değişim rüzgarının kamu yönetimi uygulamasındaki etkileri ise oldukça şiddetli olmuştur. Özelleştirme ve devletin küçültülmesi, kamu hizmeti anlayışındaki değişim, yerelleşme, devletin yeniden yapılanması, kamu yönetiminde işletmecilik anlayışı, sonuca yönelik yönetim ve performansa göre ödeme uygulamaları (Emre, 1998:46) gibi yöntemler bu dönemde yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır.

Aslında ulusal kamu yönetimlerinin küreselleşmesi Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü gibi kuruluşlar aracılığı ile gerçekleşmektedir. Bu süreçte kamu yönetimine yeni yaklaşımlar geliştirilmekte, yeni yönetim analizi, yeni taylorizm, yeni kamu yönetimi, yeni kurumsal teori, network analizleri gibi yeni konular, ilgili ülkelere lanse edilmeye çalışılmaktadır (Bogason-Toonen, 1998:207).

Bunların hemen hemen hepsi sinerjik yönetim modeli çerçevesinde gündeme gelmektedir. Bu kapsamda yönetime tüm çalışanların daha geniş ve etkin katılımlarının sağlanması, verimlilik ve yüksek performans için tüm üretim faktörlerinin bir arada kullanılmasının ve ortak bir enerjiye dönüştürülmesinin gerekliliği, bu amaçla yerinden yönetim, ekip çalışması, yetki ve sorumluluk devri, kazanç ve bilgi paylaşımı, iletişim, geri bildirim gibi tekniklerinin kullanılması gerekmektedir.

Bu doğrultuda küreselleşme sürecinden kamu yönetimlerinin etkilenişini ana batlılarıyla şu şekilde belirtilebilir; (Farazmand, 2000:259-269)

a) Bu süreçte küreselleşen özel kesim lehine kamu ve özel kesim alanlarının görünüşünde ciddi dönüşümler olmaktadır. Devlet ve kamu kesiminin kaynaklarının dağılımının, refahın adil paylaşımı, ekonominin istikrarı, ekonomik gelişme gibi alanlardaki öncü ekonomik rolü, küreselleşen şirket seçkinleri tarafından geçersiz kılınmaktadır.

b) Günümüzde “sivil yönetimden sivil olmayan yönetime” biçiminde formüle edilebilecek şekilde devlet ve kamu yönetiminin niteliğinde ve faaliyetlerinde oldukça büyük bir değişim yaşanmaktadır. Kamu yönetimi sermaye birikimini kolaylaştıracak biçimde sivil yönetimden kamunun sivil

olmayan yönetimine dönüşmektedir. Dengeleyici yönetsel devletin yerini şirketleşmiş bir zora dayalı devlet almakta ve zora dayalı bir bürokrasiyle karakterize edilen bu devlet, milyonlarca insanı toplumsal düzene karşı potansiyel tehdit olarak görmektedir.

c) Küreselleşen devlet kamu yönetimini çok iş yapmaya zorlamaktadır. Kamu yöneticileri özel sektörden gelen yetersizlik iddiaları yüzünden psikolojik baskı altında bulunmaktadır.

d) Profesyonelleşme küresel düzeyde kamusal hizmet alanına kurumsal, moral ve ahlaksal ölçütler getirmektedir.

e) Küreselleşme sürecinde özelleştirme teşvik edilirken, rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele özendirilmektedir. Kamu yönetiminin yurttaşları tüketiciler olarak gören piyasa temelli kavramlara ve yaklaşımlara karşı çıkması gerektiği belirtilmektedir.

f) Küreselleşme elitizmi yüceltmektedir ve her biri bağımlı şirket, ya da uluslararası şirketlerin ajanları olarak faaliyetler yürüten iş adamı, yönetici gibi seçkinleri zenginleştirmektedir.

g) Küreselleşme insanların yaşamlarını etkileyen çok önemli kararların alınmasında, yurttaşların katılımcı rollerini ve kamu yöneticilerini dışarıda bırakmak suretiyle yerel yaşamlarını tehdit etmektedir.

h) Küreselleştirme sürecinde kamu yönetimi ve ilgili alanlarda bunun karşılaştırmalı ve uluslararası gibi alt disiplinlerini de kapsayan bilgi genişlemesi olmaktadır.

ı) Küreselleşme, başka halklar, kültürler ve kamu yönetimleri konusunda bilgilenmeyi sağlamakta ve kişilere zengin yönetim geleneklerini tanıma fırsatı vermektedir.

i) Küreselleşme kamu yönetimi topluluğunda insan bilincine yönelik bir karşı çıkış olarak değerlendirilmektedir. Küresel topluluğun profesyonel yurttaşları, küresel topluluğun her köşesinde neler olup bittiğini gözlemleme ve araştırma olanağına ve sorumluluğuna sahiptirler.

j) Küresel topluluğun çıkarlarının koruyucuları olarak gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerdeki kamu yöneticileri, ahlâklı davranmak üzere küresel bir sorumluluk taşımaktadırlar.

k) Kamu yönetiminde araştırma ve geliştirme belli bir dereceye kadar küreselleşme tarafından olumsuz etkilenmekte, ancak araştırma alanının süre-

liliği bozulmamakta, bütün devletlere, kapitalizmi küreselleştirmek konusunda ihtiyaç duyulurken, her devletin sahip olduğu kamu yönetimi fonksiyonların ortadan kaldırmak mümkün olmamaktadır.

Tüm dünyada küreselleşme süreci kamu yönetimini bu şekilde etkilerken, bir anlamda küreselleşmenin neden olduğu yerelleşme de, kamu yönetimi üzerinde önemli etkilere neden olmaktadır.

II. YERELLEŞME VE KAMU YÖNETİMİ

Günümüzde küreselleşme eğilimlerine paralel olarak gelişen ve yoğun bir şekilde yaşanan bütünleşmeler, önceleri ekonomik, askeri, sosyal ve kültürel alanlarda işbirliği biçiminde görülürken, bugün artık siyasal alanda da somutlaşmaktadır. Bu yeni ulus-üstü siyasal örgütlenme biçiminin, değişen dış dünyaya, kendi varlığını devam ettirmek açısından insanların bir cevabı olduğu söylenmektedir. Gelişmiş ülkeler değişime bu şekilde cevap vermeye çalışırken, kendi iç dinamiklerini de bu yeni örgütlenme içine katmaya çalışmaktadırlar.

Yerellik ilkesi de bu uğraşmalar sonucu geliştirilmiştir (Özel, 2000:25). Ulus devlet karşısında gündeme getirilen yerelleşme ilkesinde, öncelikli olarak, metropol kentlerin diğer kentlerle olan ilişkilerinde nasıl bir eklemleme olacağı, ikinci olarak da siyaset ve kültürel boyutuyla küreselleşme sürecinde yerelliklerin ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi (Karaman, 2000:43) ve bu süreçte sivil toplum örgütlerinin ön plâna çıkarılması söz konusu olmaktadır.

a) İlkenin Tanımı, Kapsamı ve Fonksiyonları: Yerellik ilkesi, yetkinin yerine getirilmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması, alt düzeyin yetkisini üst düzeye ancak mutlaka gerekli olduğunda ve hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi biçiminde tanımlanmaktadır. Bu süreçte kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümü esas alınmaktadır (Özel, 2000:41). Bunun sonucunda yetki ve kaynakların merkezi yönetimden yerel yönetimlere transferi sağlanmakta ve bu şekilde kalkınmayı hızlandırmak, yoksulluğu azaltmak ve demokrasiyi güçlendirmek mümkün olmaktadır (Maliye Bak., 2003:37).

İlke, istendiğinde veya mutlak zorunluluk olduğunda destek vermek üzere, yerel yönetimlerin işlerine sınırlı olarak karışan merkezi yönetimin durumunu ifade etmektedir (TOBB; 1996:24). Bütün bunlar belirli plânlamayı ve görevlerin yerel düzeye aktarımını gerektirdiği için, kurumlar arası ve devletle vatandaş arasındaki ilişkiler zaman içerisinde değişikliğe uğramaktadır. Zaten yerelleşmenin amacının; devlet-vatandaş ilişkilerinin değişim sürecine halkın isteklerini yansıtarak katılımcılığın etkinleştirilmesi, hesap verebilirliğinin

sağlanması ve şeffaflığın artırılması (Maliye Bak.,2003:37) olduğu belirtilmektedir.

Yerellik ilkesinin teorik temellerine ilişkin yapılan çalışmalarda ilkenin ilk ortaya çıkışı, 19. yüzyılda Robert Von Mohl ve Georg Jellinek'in gündeme getirdikleri liberal devlet öğretisine kadar götürülmektedir. Bu dönemde bireyin özgürlüğünün, devletin faaliyet alanının sınırlandırılmasıyla sağlanabileceği düşüncesiyle; bunun yerellik ilkesinin desteğinde devletin daha fazla yetkilendirilmesiyle sağlanacağı düşüncesinin uzlaştırılmasına çalışılmıştır. Bu bağlamda yerellik ilkesinde temelde devletin muhtemel görevlerinin ve amaçlarının sınırlanmadığı ve bunların sadece güncel uyarlanmasının belirginleştirdiği belirtilmektedir. Bu durumda kamu girişimi, ancak bireysel girişimin görevlerinin üstesinden gelemediğinde ve bu görevleri daha iyi çözecek durumda olduğu zaman harekete geçecektir (Özel, 2000:27).

Bundan dolayı yerellik ilkesi, hem devlet-yurttaş ilişkilerinde, hem de kamusal düzeyler arasındaki ilişkilerde söz konusu olabilmektedir. Bir kere bu ilke, özel alanın kamusal alan karşısında davranış önceliğini içermektedir. Buna göre, eğer bir görev, özel girişim yoluyla da yerine getirilebiliyorsa, devlet bu durumda kendine hakim olabilmeli ve koruma tedbirlerini gerektiğinde sınırlayabilmelidir. Diğer taraftan bu ilke, anayasa hukuku şekillenmesi içinde vatandaşlara daha yakın duran her kamusal düzeyin hareket önceliğini de içermektedir. Böylece devleti oluşturan bütün parçaların varlığının korunması ve bunların kendilerine özgü eylem ve sorumluluklarının güvence altına alınması sağlanmış olmaktadır (Özel, 2000:28-29).

Yerellik ilkesi, devlet ve toplum ilişkilerini düzenleyen bir model olarak da görülmektedir. Bu düşünce, hukuk devleti ilkesinden ve temel haklardan türetilmektedir. Topluma bir örgütlenme gücü sağlayan temel haklar, bizi anayasa hukukuna ilişkin bir sonuca götürmektedir. Buna göre, devlet kendi içinde kararlaştırılmış toplumsal özgürlüğün korunmasına ve geliştirilmesine yönelik bir tasarrufunda, yerellik ilkesinin öngörülen sınırlarına dayanacaktır. Eğer bir eylem toplumun özgürlüğünü kısıtlıyorsa, bu durumda tek başına kamusal amaç, bu eylemin gerçekleştirilmesi için yeterli kabul edilmeyecektir. Bu yüzden yerellik ilkesi çoğunlukla, bir taraftan amacın gerekliliğini, diğer taraftan aracın uygun olma zorunluluğunu gerektirmektedir. Eğer bir görev yerel birimler tarafından yeterli bir kapsamda çözülemiyorsa, ancak bu durum da devletçe üstlenilebilecektir (Özel,2000:30).

Bundan dolayı yerelleşme, merkezi yönetimin görev yükünü azaltarak, temel fonksiyonlarda odaklanmasını sağlayabileceği gibi, iyi idare edilmediği

takdirde merkezi yönetimin ekonomi üzerindeki kontrolünü kaybetmesine ve yerel düzeyde alınan kararların koordine edilememesi durumunda, bölgesel farklılıkların daha da derinleşmesine yol açabilecektir. Buna karşı alınması gereken en önemli önlem, devletin her düzeyi için kuralların açık olarak ortaya konarak sorumlulukların belirlenmesi (Maliye Bak., 2003:38) olmaktadır.

Literatürde yerellik oldukça geniş kapsamlı bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Bünyesinde hizmette halka yakınlık (subsidiarite) ve yapabilir kılma (enablement) ilkelerini de barındırmaktadır.

Hizmette halka yakınlık ilkesi, Maastrich Anlaşmasıyla, Avrupa Topluluğu Antlaşmasının 3/B maddesine eklenen hükme göre; tek başına, kendi yetkisi altında bulunmayan alanlarda, bu ilke uyarınca Avrupa Topluluğunun ancak, plânlanan eylemin hedeflerinin üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilememesi ve plânlanan eylemin boyutları ve sonuçları itibarıyla Topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleşme ihtimali bulunması durumunda, müdahalede bulunulabileceğini (Bozkurt vd, 1998:23) öngörmektedir.

İlke, yerel ve ortak hizmetlerin, merkezi yönetim dışında bir yönetim tarafından yerine getirilmesi gerektiği anlayışını yansıtmaktadır. Bu şekliyle “kamu hizmetini kamunun hizmetine sunmak” şeklinde tanımlanabilir (Aykaç, 1999:7). İlkenin öngördüğü şekliyle hizmetin, hizmete en yakın yönetimce görülmesi, demokrasi anlayışın bir gereğidir. Hizmete en yakın yönetim, halka da en yakın yönetimdir. Bu şekilde hizmetin yönetimine halkın en etkili bir şekilde katılımı ve söz konusu hizmetin yönetimini halkın en etkili bir biçimde denetimi mümkün olmaktadır (Özel, 2000:41). İlke devletin, ancak toplumun hücrelerini oluşturan, birey, aile, kent gibi çeşitli toplulukların kendi değişik ihtiyaçlarını karşılayamadıkları zaman işe karışabileceğini öngörmektedir. Sadece örgütlenme esasıyla değil, önce birey ile toplumun, sonra da toplumla kuruluşların ilişkilerine uygulanan bir ilke (TOBB; 1996:27) olarak değerlendirilmektedir.

Yapabilir kılma ise yetki devri, yerinden yönetim, özerklik ve özyönetim gibi alt kavramlarla yakından ilgili bir ilke olarak dikkat çekmektedir. Daha çok merkeziyetçiliği ortadan kaldırma, yerel yönetimleri gerçek anlamda birer sivil toplum örgütü haline getirme ve bu örgütlere yetki ve sorumluluk yükleyerek, onları mali ve idari açıdan etkili kılma anlamına gelmektedir. Böylece tüm yerleşim birimlerinde yaşayanların kendi sorunlarına sahip çıkma ve sorunlarının çözümü için işbirliği yapmaları bilincine ulaştırma amaçlanmaktadır (Aykaç, 1996:18).

Soruna bu kapsamda yaklaşıldığında ülkemizde yerellik ilkesinin halka yakınlığı öngördüğü sonucuna ulaşılmaktadır. Halka yakınlık, daha fazla demokratikleşmenin sonucunda doğmaktadır. Daha fazla katılımcı bir yönetim anlayışını geliştirmekte, etkin bir denetim aracı olarak fonksiyon görmek, bu şekilde halka yakınlık aracılığı ile açık bir yönetime ulaşmakta, tüm bunların sonucunda merkeziyetçi eğilimlere set çekilebilmektedir. Yerellik kamusal alanda iki temel yönetsel birim olan merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımında kesinlik sağlayacak anayasal bir kural olarak görülmekte, bireye ve özel girişime öncelik vermesi, hem temel hak ve hürriyetlerin geliştirilmesinde hem de kamu girişimlerinin özelleştirilmesinde model (Özel, 2000:42) olarak alınmasına yol açmaktadır.

Yerelleşme, özel sektörde ve genel olarak ekonomide görülen ve hizmet sektörünün genişlemesine paralel olarak gündeme gelen post-fordist yapılanmanın yaygın ve esnek niteliğinin kamu kuruluşlarına yansıtılması şeklinde de değerlendirilmektedir (Aksoy, 1995:170). Yerelleşme yoluyla özellikle tüketici tercihleri konusunda gerçekçi tespitler yapılabilecek ve bireyin seçim özgürlüğünün gerçekleşmesine katkıda bulunulabilecektir.

Yerellik ilkesinin gelişmesine ve bugünkü seviyesine ulaşmasına teknoloji de önemli katkı sağlamaktadır. Teknoloji bir taraftan yerel kültürleri tehdit ederken, aynı zamanda onlara kendilerini ifade için iletişim ve bilgi ağları kurma imkânı da vermektedir. Bu şekilde yerel kültürler canlanıp dinamizmlerini artırarak, dinsel ve geleneksel değerlere dönüşmekte ve hatta devrini tamamlamış marjinal etnik kültürler bile yeniden dirilme imkânı bulabilmektedirler. Böylece bütünleşme sürecindeki yeni dünya toplumunda ayrışma tohumları da aynı süreç içinde filizlenmektedir.

Yerellik ilkesinin uygulamadaki başarısı; yönetimlerde başarılı olmak; aksiyona yönelik olmak, hemşehriye yakınlık, özerklik ve girişimcilik, personele yönelik olmak, etik değerler, hedefler, yeterli yapısal ve siyasal ilişkiler gibi unsurlara bağlıdır (Aykaç, 1999:8). Bu unsurları başarılı olarak uygulamak ise, ilkenin fonksiyonları ile yakından ilgilidir (Özel, 2000:32).

Yerellik ilkesinin fonksiyonları şu şekilde özetlenebilir;

- a) İlke yerel yönetimlerin yetkilerini korumaktadır.
- b) Özerk yönetim garantisinin güçlendirilmesine katkı sağlamaktadır.
- c) Üst birliklerin, alt düzey üzerindeki ve kendi sorumluluğu içindeki görevlerinin yerine getirilmesini desteklemek ve tamamlamak şeklinde dayanışmacı davranmasını yani rekabeti teşvik etmektedir.

d) AB yetkilerinin gerçekleştirilmesine olanak veren öngörülerin somutlaştırılması ve Birlik kararlarının sadece Birlik organlarıyla değil, aynı zamanda üye devletlerin organlarıyla da yürütülmesine imkân tanımaktadır.

e) Yetki bölüşümünün rasyonel düzenlenmesini sağlamaktadır.

f) Bütünleştirici fonksiyonlara sahip olmanın avantajlarını kullanabilmektedir.

Böylesine önemli fonksiyonları olan yerellik, gelişmiş ülkeler için çok önemli bir unsur olarak değerlendirilmektedir (Halligan, 1997:25). Dünya Bankası tarafından hazırlanan bir raporda yerellik ilkesinin yaygınlaştırılması için alınması gereken önlemler; kentsel altyapı yatırımlarının önceliklerinin, kent gerçeklerinin ve yerel eğilimlerin dikkate alınarak belirlenmesi, finansman yönetiminde ve işletmecilikte büyük ölçüde yerel kaynaklara dayanılması, kaynakların etkili kullanılması için insan gücü plânlaması, proje değerlendirmesi ve bütçeleme ilkelerine sıkı sıkıya uyulması, kentsel büyümeyi yerel kaynaklarla ilişkilendirmek ve sunulacak kent hizmetlerini gerçekleştirilebilir ve akılcı bir plân çerçevesinde yapmak şeklinde sıralanmaktadır (Aykaç, 1999:7).

Bu ilke AB'nin gündemine ise üç önemli neden ile girmiştir: İlki, Birliğin Ortak Pazar programının uygulanmaya başlanması ile tüm politika alanlarında yoğun bir düzenleme ihtiyacının ortaya çıkmasıdır. Brüksel'deki merkezi bürokrasinin ise, buna ilişkin tüm düzenlemeleri yapması ve uygulaması olanaksız görülmüştür. İkincisi yerellik ilkesinin küresel eğilimlere karşı bir tepki olarak kabul görmesidir. Üçüncüsü ise Ortak Pazar programı nedeniyle birliğin birinci sırada gelen bir karar düzeyi olması olmuştur (Özel, 2000:34). Yeni yönetim düzeyleriyle görev paylaşımının ve işbirliğinin yapılması ve bu işin bazı kurallara bağlanması gerekmektedir.

AB çerçevesinde yerellik ilkesinden beklenen, Birlik ve üye devletler arasında görev ve yetki paylaşımını belirlemektir. Fakat bunun yanında mümkün olduğunca yurttaşın yakın karar alınmasını sağlamak, üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve yurttaşlarca Avrupa'nın bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamak için de çaba harcanmaktadır. AB çerçevesinde ilkenin uygulanması ülkelerin sosyo ekonomik yapıları ve yönetim işleyişleri ile yakından ilgilidir.

Örneğin son yıllarda Fransa'da bölgeselcilik akımının oldukça önemli hale geldiği görülmektedir. Ülke 22 bölgeye ve çok sayıda bölümlere ayrılmıştır. Her bölgenin kendi valisi ve ayrıca seçimde oluşturulmuş meclisleri bulun-

maktadır. Valiler devletin kanunların uygulanarak hukuk çerçevesinde görevlerini yürütmektedirler. Yürütmenin başında ise meclis başkanları bulunmaktadır. Bölgesel ve bölümlerle ilgili konseyler de bu süreçte etkin rol oynamaktadırlar.

Ancak bu durum valilerle ve konsey başkanları arasında da sorunlar çıkmasına neden olmaktadır. Çünkü aralarında hiyerarşik üstünlük bulunmamakta, ancak tarafların kişisel ilişkileri ve siyasi becerileri, sorunlardan halkın en az etkilenmesini sağlamaktadır (Rohr, 1996:128). Ülkede 1982 Yerelleşme Reformu ile valilerin yetkileri azaltılmış olsa da, halâ yerel birimlerin çalışmaları üzerinde etkileri sürmektedir. Valiler yerellik ilkesinin sonucu olarak, yerel yönetimleri her zaman için desteklemektedirler.

b) Yerelde Yönetişim: Son yıllarda tüm dünyada yerellik ilkesinin yaygınlaşmasına paralel bir şekilde yerelde yönetim kavramı, gündemde yoğun olarak tartışılmaya başlanmıştır. Ülkemiz dahil birçok ülkede, bu kavramın uygulamaya yansımaları olan Gündem 21'lerin sayısı her geçen gün artmaktadır.

Gündem 21, gelecek yüzyılda çevreyi ve kalkınmayı etkileyen tüm alanlardaki hükümetlerin ve tüm bağımsız sektörlerin üstlenmesi gereken faaliyetleri tanımlayan ve hükümetler tarafından kabul edilen en geniş kapsamlı eylem plânı (HABİTAT II; 2000:5) olarak kabul edilmektedir. Plân yerel yönetimlere yeni görevler vermektedir.

Geleneksel yerel yönetim anlayışında, yerel yönetimlerin bazı hizmetleri yapmaları ve yerel toplulukların bunları kabul etmeleri söz konusudur. Yerel topluluklar böyle bir anlayış içinde, kendilerine sunulan hizmetlerin edilgen alıcıları olmaktan öteye geçememektedirler. Ancak zamanla bu topluluklar kendilerine sunulmakta olan hizmetlerin günlük yaşamlarını ve refahlarını çok yakından etkilediğinin bilincine varmaya başlamışlardır. Bu dönüşümün doğal bir sonucu olarak da yerel hizmetlerin tasarımı, yönetiminde ve denetimde etkin roller almaya ve yönetime katılma taleplerini yoğunlaştırmaya başlamışlardır.

Bu süreçte ortaya çıkan Gündem 21 belgesi aslında karşı karşıya kalınan yeni gündemin uygulanması görevini yerel yönetimlere vermekte ve katılım unsurunu sürekli olarak ön plâna çıkarmaktadır. Demokratik yönetimin beşiği olarak tarif edilen yerel yönetimlerde, katılım ilkesinin de ötesine geçilerek karar alma sürecinin halk tarafından paylaşılmasıyla yeni yüzyılın demokratik anlayışının şekilleneceğine inanılmaktadır.

Gündem 21 belgesinin ortaya çıkışını sağlayan süreç, 1976 yılında Kanadanın Vancouver kentinde yapılan konferansa kadar götürülmektedir. Bu dönemde Habitat Fin devlet merkezli çözüm önerilerinin yetersizliği anlaşılmıştır. Yeni stratejide sorumluluk sadece devlete değil, toplumdaki kamusal ve özel tüm aktörlere yüklenmiştir. Yapabilir kılma politikaları benimsenmiş, uluslararası sorumluluklar sadece koordinasyon düzeyine indirgenmiştir. Bu paralelde 1992 yılında Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde yapılan Rio Konferansında da temelde iki metin ortaya konulmuştur. Bunlardan ilki Rio Bildirgesidir. İkincisi ise, Gündem 21 olarak tanımlanan eylem programıdır. Program kısaca, çevre üzerinde etkisi olan ve etkilenen tüm kurumlara ve kişilere sorumluluklar yükleyen kapsamlı bir belge olarak görülmektedir. Bu nedenle Gündem 21, Vancouver'den farklı olarak devlet merkezli değil, toplum merkezlidir ve çok aktörlü ve katılımcı bir yönetim anlayışını öne çıkarmaktadır (Karaman, 2000:348). Bundan dolayı sürdürülebilir gelişme odağında şekillenen Gündem 21'in gerçek anlamda çıkış noktası, Haziran 1992'de Brezilya'nın başkenti Rio de Janeiro'da yapılan ve "Yeryüzü Zirvesi" olarak adlandırılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansında aralarında Gündem 21 'in de bulunduğu beş uluslararası belgenin kabul edilmesine rastlamaktadır.

Kısa bir süre içinde BM'nin en tanınmış belgelerinden biri durumuna gelen Gündem 21, sürdürülebilir gelişme kavramının yaşama geçirilmesine yönelik bir eylem plânı niteliğindedir. Üç ana ve bir tamamlayıcı kısımdan oluşmakta ve toplam kırk bölümü içermektedir. Katılımcı yaklaşımın, bu öncelikli konuların tamamına yansımış olduğu görülmektedir (HABİTAT II; 2000:5).

Belgenin sosyal ve ekonomik boyutlar başlığı kapsamında işbirliği, yoksullukla mücadele, tüketim alışkanlıklarının değiştirilmesi, insan sağlığının korunması ve kollanması gibi konular ele alınmaktadır. Kalkınma için kaynakların korunması ve yönetimi başlığında atmosferin korunması, toprak kaynaklarının plânlanması ve yönetimi, ormansızlaşma ile mücadele, çölleşme, sürdürülebilir tarım gibi konular değerlendirilmektedir. Temel grupların rollerinin geliştirilmesi isimli üçüncü ana başlık altında ise, yerel halkların ve topluluklarının rollerinin tanınması, hükümet dışı kuruluşların rollerinin güçlendirilmesi, iş çevrelerinin, sanayiinin, işçilerin, sendikaların ve çiftçilerin rollerinin güçlendirilmesi konularına değinilirken, son başlık olan uygulama araçları kapsamında uluslararası kurumsal düzenlemeler, hukuki araçlar, mali kaynaklar ve sağlıklı teknolojilerin transferi gibi konular incelenmektedir (HABİTAT II; 2000:6).

Gündem 21 'in en önemli önerisi, ulusal eylem plânlarının oluşturulmasına temel teşkil edecek yerel eylem plânlarının hazırlanmasıdır. 21. yüzyıla hazırlık

anlamındaki çalışmaların belirleyici sözcüğü olarak tanımlanan Yerel Gündem 21; yerel ve ortak yerleşim sorunlarının dayanışmayla birlikte çözümü ve bu bağlamda mevcut kaynakların değerlendirilmesi ile geleceğe yönelik yaşanabilirliği sürdürebilir kılma çalışmalarını içermektedir. Kamu yönetimi açısından da “emret-yaptır” yerine “özendir-yapılsın” tarzında bir davette bulunmaktadır (Karaman, 2000:348).

Gündem 21, “insanlık tarihsel bir dönüm noktasındadır” cümlesiyle başlamaktadır. Uluslararası ve ulusların kendi içindeki eşitsizliklere giderek artan yoksulluğa, açlığa, hastalıklara ve cehalete ve eko sistemde süren kötüleşmeye dikkat çekilmektedir. Çıkış yolu olarak ise; temel ihtiyaçların karşılanmasını, yaşam standartlarının iyileştirilmesini, eko sistemlerin daha iyi korunmasını ve yönetilmesini ve daha güvenli bir geleceğe giden yolun yapı taşlarının döşenmesini sağlayacak “küresel ortaklık” kavramı gündeme getirilmektedir (HABİTAT II; 2000:5).

Gündem 21, içerdiği tüm program alanları için bir politik taahhütler belgesini oluşturmaktadır. Temel yaklaşımı, tüm program alanlarına yönelik finansman politikalarının belirlenmesi, yeni kaynakların yaratılması, uygulanabilir tekniklerin ve ekonomik araçların belirlenmesi, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin yerelleşme anlayışı doğrultusunda güçlendirilmesi, hükümet ve hükümet dışı kuruluşlar arasında işbirliğinin geliştirilmesi ve en önemlisi, halkın etkin katılımının sağlanması gibi öncelikler üzerine inşa edilmiştir (HABİTAT II; 2000:5). Yerel gündem 21 çalışmalarının yapılabilir kılma yönü olan, kamusal, özel ve sivil işbirliği anlatımında yönetimi sağlamak oldukça zor görünmektedir. Bu süreçte yönetişimin hangi koşullarda gerçekleştirilebilirliği önem kazanmaktadır. Toplum içinde büyük radikal farklılıklar varsa ve bunlar büyük çatışmalara dönüşmüşse, yönetişim için uygun bir ortamdan bahsetmek mümkün değildir. Oysa, birbirinin varlığını kabul eden uzlaşmaya açık aktörler arasında böyle bir denge ortamının kurulması mümkündür (Karaman, 2000:45).

1997 yılı itibarıyla, dünyanın 64 ülkesinden yaklaşık 1800 kent, kendi Yerel Gündem 21’lerini oluşturma çabasına girişmiş bulunmaktadırlar. Bunların yarısı önemli bir yol kat etmişken diğer yarısı henüz başlangıç aşamasındalar. Yerel Gündem 21 süreci, öncelikle yerel sürdürülebilir gelişme sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir plânın hazırlanmasını ve uygulanmasını gerektirmektedir (HABİTAT II; 2000:6). Bu süreç, çeşitli katılımcı mekanizmaları içeren ve yerel ortaklıklara dayalı yönetişim anlayışının yaşama geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Katılıma ve ortaklıklara dayalı

olmayan yerel eylem plânları hazırlama girişimleri ne kadar iyi niyetli olurlarsa olsunlar, Gündem 21 olmayı başaramayacaklardır.

Gündem 21 çalışmaları, 3-14 Haziran 1996 tarihlerinde İstanbul'da toplanan Habitat II konferansının ardından ülkemizdeki sayısal artışını sürdürmüştür. Konferansta Gündem 21'ler, uluslararası toplumun 21. yüzyılın gündemini saptamak için harcadığı çabaların son halkası görülmüştür. Yerleşim alanından başlayarak dünyanın sorunlarına sahip çıkma bilinci, çözümde ortaklık anlayışı, aktif katılım, bu sürecin anahtar sözcükleri (Karaman, 2000:348) olarak görülmüştür. Konferansta sürdürülebilirlik ilkesi benimsenmiş ve kentlileşen dünyada sürdürülebilir insan yerleşimlerinin sağlanması ve yaşanabilir çevre oluşturulması ile herkese yeterli barınma olanağının verilmesi temaları işlenmiştir.

Belirtilen bu hedeflere ulaşabilmek için yerel yönetimlere, katılımcı anlayış içinde “Kentler İçin Eylem Plâni” hazırlama sorumluluğu verilmiş, katılım süreçleri geliştirilmiş, merkezi ve yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşlarının birlikte yerleşim sorunlarına çözümler üretmeleri ve bu amaçla toplumun tüm kesimleriyle işbirliği yapmaları ve bunun için gerekli ortamları sağlamaları önerilmiştir

c) Yerelleşmeye Üçüncü Sektörün Katkısı: Günümüzde dünya ekonomisinde üretim temelinden hizmet temeline, ulusal temelden küresel temele, geniş kapsamlı kamusal yükümlülükler anlayışından sınırlı kamusal yükümlülükler anlayışına doğru bir kayış dikkat çekmektedir. Geleneksel endüstriler ileri teknoloji gerektiren endüstrilere dönüşürken uluslararası ekonomik ilişkiler ön plâna çıkmakta, bölgesel ve yerel yönetimlerin ekonomik gelişme sürecinde daha fazla sorumluluk ve rol yüklenme istekleri etkili olmaktadır (Tutum, 1994:27).

Yeni dönemin şekillenmesinde etkili olan liberalizm, bu anlayışa uygun entelektüel zemini de hazırlamaktadır. Liberalizm, bireye ilişkin yaklaşımının bir sonucu olarak, karşılıklı ilişkilerde zora bir yöntem olarak başvurulmasına pek sıcak bakmamakta ve ilişkilerde gönüllülüğe büyük önem vermektedir. Bilgi toplumunda gönüllü topluluklar sosyo-ekonomik sürecin öznesi haline gelmiş durumdadırlar (Al, 2002:131).

Buradan hareketle sivil toplumun güçlendirilmesi, devlet kapitalizminin neo-liberal politikalar vasıtasıyla tasfiye edilip, serbest piyasa egemenliğinin sınırsız olarak sağlanması amacıyla, sermayenin küreselleşmesi stratejisinin bir parçası olarak yürürlüğe konulmaktadır. Küresel sivil toplum kavramının

doğuğu, devletin uluslararası düzeyde yeniden yapılanma sürecine eşlik etmekte ve devlete karşı sivil toplumun öncelik kazanması üzerinde odaklaşmaktadır.

Bu gelişme kamusal ve özel sektörler arasındaki mevcut dengenin değıştirilmesi girişiminin bir sonucu olarak da görölmektedir. Devletin özellikle ekonomik faaliyetleri ve toplumsal fonksiyonları neo-liberal politikalar ile sınırlanırken, önceden devletin tekelinde olan bazı alanlarının, ayrıcalıklarının sivil güçlere geçirilmesi amaçlanmakta (Özdek, 1999:43) sivil toplumun güçlenmesi, kamu kuruluşlarının azaltılması ve özel sektörün geliştirilmesi politikalarıyla birlikte gündeme gelmektedir.

Bu süreçte sivil toplumun böylesine gelişmesiyle tüm dünyada etkinliklerini büyük bir hızla artıran üçüncü sektör; gönüllü sektör, kâr amaçsız sektör, hükümet dışı kuruluşlar gibi isimler altında, gönüllü yardımlaşma sürecini tarihin daha önceki dönemlerinde görölmediğı oranda başarılı bir şekilde gerçekleştirmektedir (Al, 2002:130). Üçüncü sektör, dinsel örgütlenmeler, vakıflar, üniversiteler gibi çeşitli tipteki kâr amacı gütmeyen hükümet dışı kuruluşlardan oluştukları için özel sektör kapsamında değeriendirilmemekle birlikte, üçüncü sektörün gerçekte kapitalizmin koruyucu bir tabakası olarak hareket ettiğı ve sermayenin yoğunlaşmasında ve dağılımında önemli bir rol oynadığı (Özdek, 1999:45) şeklinde eleştiriler de yapılmaktadır.

Aslında üçüncü sektörün gelişmesini, gönüllü yardımlaşmanın gelişmesi olarak algılamamak gerekir. Bu gelişme kamu kuruluşları ve özel sektör ikilemine dayanan geleneksel paradigmanın yetersizliğini ifade etmektedir. Geleneksel paradigma kamu ve özel olmak üzere ikili bir anlayışa dayanmakta ve kamu-özel sektör ayrımını ya da zıtlığını öngörmektedir (Al, 2002:1 130). Oysa daha önce ayrıntılı bir şekilde ele alınan yeni yönetim anlayışında devreye üçüncü sektör de girmektedir.

Üçüncü sektörün en önemli faaliyetleri yerel bazda gerçekleşmektedir. Demokraside sivil toplum kuruluşlarından beklenen yerel katılım, denetim gibi süreçlerin birçoğı, üçüncü sektör aracılığı ile gerçekleşmektedir. Her ne kadar refah devleti anlayışının hakim olduğı dönemlerde, bu sektörün yaptıklarının, bu işte acemi olduklarını ve yardımda bulundukları insanlar üzerinde olumsuz etki oluşturabilecekleri kanısını oluşturmuş olsa da (Al, 2002: 130) daha sonraki uygulamalar ve refah devleti ilkesinin büyük bir hızla yıpranması, üçüncü sektörün stratejik önemini daha da artırmıştır.

Üçüncü sektörün yerelleşmeye en önemli katkısı; yerel platformlarda, yönetimle sivil toplum örgütlerinin ve hükümet dışı örgütlerin birbirlerini

etkilemeleriyle, katılımcılık, kararlara katılma, karar alma sürecini etkileme, yönetime katılma gibi diğer bazı alt kavramların da yönetim sürecine dahil edilmelerini sağlamaları olmuştur (Aykaç, 1996:18). Bu doğrultuda yerel yönetimlerde seçilmiş görevlilerin görevine, olağan süresi bitmeden son verme yolu olarak tanımlanan recall (geri çağırma) mekanizmasının kullanılmasında da en etkin kuruluşlar konumundadırlar (Bozkurt vd., 1998:212).

Özellikle ABD’de uygulanan bu yöntemle, görevi başında kalmasında halkın sakınca gördüğü yetkililerin görevden uzaklaştırılması için yeni seçimleri beklemeye gerek kalmamaktadır. Bununla ilgili dilekçeyi, genellikle % 10-35 oranında bir seçmen kitlesinin imzalaması gerekmektedir. Seçimden itibaren belli bir süre geçmeden görevden alma işlemi gerçekleştirilememekle birlikte, görevden alma tercihi ve göreve getirilecek yeni kişinin adı genellikle aynı oy pusulasında yer almaktadır. Bu süreçte üçüncü sektör kuruluşlar devreye girerek, yerel bilincin gereğini, sahip oldukları imkânları çok iyi kullanarak yerine getirmektedirler. Bundan dolayı halkı etkileme konusunda oldukça etkin oldukları belirtilmektedir.

SONUÇ

21. yüzyılın başlangıç yılları, dünyada önceden kestirilemeyen kapsamlı, ayrıntılı ve hızlı bir değişim yaşandığını göstermektedir. Sosyalizm bir gerçeklik olmaktan çıkmakta, kapitalizm alternatifsiz düzen konumuna gelmekte, bilim ve teknoloji alanındaki büyük gelişme insan ve toplum hayatının kapsamlı değişimine neden olmaktadır.

Bu değişimde; sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya ve modernist düşünceden post modernist düşünceye geçişler, en çok dikkat çeken temel süreçler olarak görülmektedir. Toplamlar bu süreçte ortaya çıkan yıpranmalar karşısında sürekli olarak arayışlar içine girmektedirler.

Yeni yönetim anlayışı da bu ortamda ortaya çıkmıştır. Bu anlayış; katılımcılık, kararlara katılma, karar alma sürecini etkileme, yönetime katılma gibi fonksiyonlar gören sivil toplum örgütlerini, hem demokratikleşme hem de sivil toplum örgütlerinin gelişmişlik düzeyini ortaya koyan aktif katılımcılık, yetki devri, yerinden yönetim, özerklik, öz yönetim gibi alt kavramları içeren yapabilir kılmayı ve klâsik, geleneksel, hiyerarşik, bürokratik ve şimdiye kadar iyi sonuç vermeyen yönetim anlayışının tersine, sivil toplum örgütlerine önem veren, gelişimlerinin önünü açan, katılımcılığı, saydamlığı, yetki devrini,

yerinden yönetimi, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yollarını teşvik eden ve benimseyen bir anlayış olarak yönetim kavramlarını ve tüm bunların kamu yönetimlerine yansımada somutlaşan yeni kamu yönetimi düşüncesini içermektedir.

Bu yeni anlayış finansal ve endüstriyel pazarların küreselleşmesi, keynezcilikten monetarizme ve neo-liberalizme, açık ya da örtülü güdümlülükten piyasa ağırlıklı çözümlere, parasal genişlemecilikten kısıtlılığa, merkantilizmden serbest ticarete doğru bir dönüşümün yaşanması sonucu ortaya çıkmıştır. Avrupalılaşma baskısı, bilgi transferleri sonucu yaşanan teknolojik baskılar, devletleri yeni örgütlenmelere yöneltmiş, bu süreçte kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kaynaklarında bir daralma olmuş, kamu görevlilerinin geleneksel statülerinde, istihdam garantisi olan sistemden sözleşmeli sistemlere geçilmesi nedeniyle zayıflama başlamış ve kamu yönetiminde işletme yöneticiliği anlayışının ön plâna çıkması, demokratikleştirme, vatandaşın bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve katılımcı mekanizmaların oluşturulması gibi yeni gelişmeler söz konusu olmuştur.

Yaşanan bu değişim süreci; modern devletlere geleneksel devletlere oranla çok daha geniş ve çeşitli fonksiyonlar yüklemiştir. Modern devletlerin sosyal ve ekonomik hayatın birçok alanına düzenleyici olarak girmeleri halkla devlet arasında iki yönlü haberleşme ve etkileşim sistemini gerekli kılınmıştır. Çoğulcu toplum yapısı gereği devlet ile birey arasında çok sayıda ikincil örgüt ya da yapılar girmiş, böylece baskı ve çıkar grupları kamu politikasını önemli bir şekilde etkilemeye başlamışlardır.

Tüm bunlar sonucunda 21. yüzyılın devleti; küçük ama etkin devlet olma zorunluluğunu hissetmeye başlamıştır. Ulusal ekonomi içerisinde, devletin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğunca sınırlandırılması ve rekabetçi piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması gerekmiş, devletin sahip olduğu siyasal güç ve yetkilerin de anayasal ve yasal kurallarla sınırlandırılması bir zorunluluk olarak ortaya konulmuştur. Devletin görevi ise “oyunun kurallarını koymak ve onlara uyulmasını sağlamak, yani hakemlik” olarak algılanmaya başlamıştır.

Bu yeni anlayış, artık klâsik örgüt biçimlerinde görülen hiyerarşik yapının, kademeler arası bürokrasinin ve katı kuralların önemini kaybetmeye başlamasına yol açmıştır. Bunun yerine yöneticiler takım ve grup çalışmalarıyla, öneri sistemleriyle çalışanları keşfedip, onların bireysel yaratıcılıklarını, fikirlerini ve enerjilerini, sorumluluk duygusuyla hayata geçirmelerinin, örgütsel

yaşamı ve misyonu canlı kılacağına inanarak, onların bu niteliklerini nasıl kullanacaklarını öğreten birer antrenör gibi yardımcı olmaya yönelik çalışmaya başlamışlardır.

Yaşanan değişim ve belirsizlikler, yöneticilerin daha başka riskler alma cesaretini de göstermelerini gerektirmektedir. Bunun yanında tehlikelere karşı yöneticiler, mücadele ederken daha fazla şekilde çalışanların bilgi, düşünce ve yeteneklerine dayanmak zorunda kalmışlardır. Bu gelişmeler paralelinde, yönetim alanında başarılı olmak için; süratli, samimi ve çok yönlü iletişim, esnek yapı, yenilikleri deneme isteği, işleri basite indirgeme, müşteriye yönelik olarak hizmet tutkusu ile çalışma, kaliteye özen gösterme, müşterinin taleplerine kulak verme, piyasa bölümlerine dikkat etme, rekabete hazırlıklı olma, bağımsızlık ve müteşebbislik ruhundan ödün vermeme, başarısızlığa da hoşgörüyle bakma, insanlara yönelik yönetim, kalıcı değerlere yönelik günlük yönetim gibi tarz ve yöntemler geliştirilmeye başlanmıştır. Özellikle yeni yönetim anlayışında yerini bulan devletin bu yeni şekli, daha fazla özgürlük, daha fazla refah, daha fazla kalite arayan tüm toplumların ortak arzusu haline gelmiştir.

Söz konusu bu gelişmeler değerlendirildiğinde yeni dünya düzeninin belirleyici öğelerinin liberalleşme ve küreselleşme olduğu görülmektedir. Küreselleşme sürecinin yürütücüsü büyük çok uluslu şirketler üretimde yenilik teknelini ellerinde bulundurmakta, üretim yeri seçiminde, dağıtım ve serviste büyük bir esneklik sergilemektedirler. Dünya toplam ticaretinin çok büyük bir bölümü bu şirketler tarafından yürütülmekte ve bu büyüklük giderek artmaktadır. Teknolojik gelişmeyi de denetleyen bu dev kuruluşlar artık dünyanın hangi yöresinin gelişeceğini ve hangi yörelerin yeni teknolojiye sahip olacağını da belirlemektedir. Küreselleşme ve yerelleşme konularına yaklaşırken bu gerçeğin analizini yaparak hareket etmek gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- AĞBAL, Naci: 2000 "Public Administration Theory and International Trends", **Türk İdare Dergisi**, 72, 428: 223-225.
- AKTAN. C.Can; 1997 **Değişim ve Yeni Global Yönetim**. İstanbul: MESS Yay.
- AKTAN. C. Can 1999 "Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme", **Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete**, Ankara: Yeni Türkiye Yay. 1 19-122.
- AKSOY, Şinasi; 1995 "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri**, 2. Cilt. Ankara:TODAİE. 159-173.
- AL, Hamza; 2002 Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Doktora Tezi, Sakarya; Sakarya Üniversitesi.

- AYKAÇ, Burhan; 1999 "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", **G.Ü. İİBF Der.**, 1,1:1-12.
- AYKAÇ, Burhan; 1996 "Vancouver'den İstanbul'a: HABİTAT2", **Karınca**, 62, 714.
- BOGASON, P. ve T. A. J. TOONEN; 1998 "Introduction: Networks in Public Administration", **Public Administration**, 76:205-227.
- BOZKURT, Ömer, Turgay ERGUN ve Seriya SEZEN; 1998 **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara:TODAİE Yay.
- COPE, Stephan-Frank LEISHMAN-Peter STORIE; 1997 "Globalization, New Public Management And The Enabling State", **International Journal Of Public Sector Management**, 10,6:444-460.
- EREN, Veysel; 2001 **YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)**, Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- FARAZMAND, Ali; 2000 "Küreselleşme ve Kamu Yönetimi", (Çev. S. Kaygalak), **Mülkiye**, 25, 229:245-278.
- FAULKES, Keith; 1999 **Political Sociology**, USA: New York Un. Press.
- HALLIGAN, John; 1997 "New Public Sector Models", J.E. LANE (Ed.), **Public Sector Reform Rationale, Trends-Problems**, England:Sage. 17-46.
- HABİTAT II; 2000 **İSTANBUL+5 Ülke Raporu**, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul.
- KARAMAN, Zerrin Toprak; 2000 "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", **Türk İdare Dergisi**, 72, 426. 35-42.
- KETTL, F. Donald; 2000 "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution And The Role Of Government", **Public Administration Review**, 60, 6:488-498.
- KEYMAN, Fuat; 2000 Türkiye ve **Radikal Demokrasi**. İstanbul: Alfa Yay.
- MALİYE BAK.; 2003 **İyi Yönetişimin Temel Unsurları**, Ankara.
- MUHAMMED, Faqir; 1990 "Kamu Yönetimi: Gelişen Görüşler ve Öncelikler", (Çev. Osman Gürbüz), **Türk İdare Dergisi**, 62, 389. 220-224.
- ÖZDEK. Yasemin; "Globalizmin İdeolojik Hegemonyası", **Amme İdaresi Dergisi**, 32, 3:25- 37.
- ÖZEL, Mehmet; 2000 "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 9, 3:25-43.
- ROHR, John A.; 1996 "What a difference a State makes?", Gary L. WAMSLEY (Ed.), **Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes, Post Modern Challenges**, USA:Sage. 114-
- ŞAYLAN, Gencay; 1994 **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**. Ankara: İmge.
- TOBB; 1996 **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetim Reformu**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- TUTAR, Hasan; 2000 **Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi**, İstanbul: Hayat.
- TUTUM, Cahit; 1994 **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara:TESAV Yay.

YEREL YÖNETİMLERDE KALİTELİ HİZMET ANLAYIŞININ GELİŞTİRİLMESİ VE KURUMSALLAŞTIRILMASI

Dr. Abdullah SOYSAL*

Sedat ALICI**

GİRİŞ

Günümüzde yaşanan hızlı teknolojik yenilikler, dinamik bir sosyo-ekonomik çevre, küreselleşen rekabet ve karmaşık örgüt yapılanmaları, her alanda olduğu gibi kamu sektöründe de önemli sorunlarla karşılaşılmasına neden olmaktadır. Özellikle kamu sektöründe kamu hizmetlerinin sunumu, değişen küresel koşullar karşısında sorunlu hale gelmiştir (Leblebici vd., 2001:123). Kamu hizmetlerinin sunumunda en fazla sorunla karşılaşan örgütlerin başında ise, yerel yönetimler gelmektedir.

İçinde bulunduğumuz yüzyılda, tüm dünyada yerel yönetimlerden önemli görevler beklenmekte ve ülkelerin kalkınmasında yerel yönetimlerin çok önemli bir rol oynayabileceklerine inanılmaktadır (Keleş, 2000; Tortop, 1992:37; Ulusoy, 2001:40-41). Günümüzde, kamu kurumlarında çalışan veya bu kurumların sunduğu hizmetlerden yararlanan bütün birey ve kuruluşlar, yerel yönetimlerin yapı ve işleyişinden kaynaklanan sorunları görmekte ve bunlardan sürekli şikayet etmektedir (Tavmergen, 1998:58). Söz konusu eleştiriler, hem memurlara hem de yöneticilere yönelik olup, bunun temelinde ise, yönetimin işleyişindeki bozukluklar ve yetersizliklerin yattığı ifade edilmektedir. “Kötü yönetim” olarak da adlandırılan bu olgunun, topluma olan maliyetinin giderek katlanamaz bir boyuta geldiği ve sonuçta insanların kalitesiz hizmet kullanmayı kabul etmedikleri bir anlayışın yaygınlaşmaya başladığı söylenebilir (Eken, 1998:127).

Özellikle günümüzün gelişen ve değişen toplumsal koşulları, vatandaş devlet ilişkilerinde, geçmişten gelen anlayışların da değişmesini gerektirmiştir.

* Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi

** Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Öğretim Görevlisi

Artık insanlar, kendilerine sunulan kamu hizmetinin bir lütuf olmayıp, devletin varlık nedeninin gereği olduğunu, hizmetlerin planlanması, kararlaştırılması ve uygulanması ile ilgili süreçlere demokratik mekanizmalar aracılığıyla katılmalarının bir vatandaşlık görevi olduğunun bilincine varmaya başlamışlardır (Saran, 2001:2). Bu anlamda, vatandaşların, devletten gittikçe artan ve çeşitlenen hizmet talepleri, kamu yönetimlerinde bu taleplere uygun biçimde cevap verecek yeniden düzenleme veya yapılanma çabalarını gerekli kılmaktadır.

Kamu yönetimlerinin verimli ve etkin işleyişini sağlayan çabaların başında ise, “kaliteli yönetimin” kamu kurum ve kurumlarında yaygınlaştırılması ve kurumsallaştırılması gelmektedir (Peker, 1996; Behara ve Gundersen, 2001:584; Saran, 2001). Kamu örgütlerinde “kaliteli yönetim” çabaları, özel sektör kuruluşlarında başarıyla uygulanan “Toplam Kalite Yönetimi” çerçevesinde, kamu hizmetlerinin etkinliğini ve kalitesini öne çıkaran bir yaklaşım olarak geliştiği ifade edilebilir.

Kaliteli yönetim anlayışının odak noktasında ise, kamu hizmetlerinin yasal prosedürlere ve kurallara uygun bir şekilde yerine getirilmesi değil, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından farklı olarak, yapılan işlere özgü sonuçların değerlendirilmesi yer almaktadır. Bu çerçevede kamu kuruluşları, gerçekleştirdikleri sonuca göre, yani ürettikleri mal ve hizmetin kalitesine, verimli çalışmalarına, vatandaşın ihtiyaçlarına ne ölçüde uygun hizmet sunduklarına göre değerlendirilmektedir. Böylece bu yaklaşımda, verimlilik dolayısıyla maliyet unsuru önem kazanırken, hizmet götürülen vatandaş da müşteri kimliğine kavuşturulmuştur. Söz konusu vatandaş/müşteri kitlesine, hem daha az maliyetle hem de kaliteli hizmet sunulması önem kazanmıştır.

Bu çalışına, kamu kurumlarında toplam kalite yönetiminin uygulanması sürecinde kaliteli hizmet anlayışının, yerel yönetimler açısından bir değerlendirilmesi ve geleceğe yönelik olarak bu anlayışın geliştirilmesi ve kurumsallaştırılması yönünden önemini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu kapsamda çalışmada; kalite kavramı ve gelişimi, kaliteli hizmet anlayışı, kamu sektöründe kaliteli hizmet anlayışı, yerel yönetimler kavramı ve önemi, yerel yönetimlerde kaliteli hizmet uygulamaları konulan üzerinde durulmuştur. Daha sonra ise, yerel yönetimlerde kaliteli hizmet anlayışının geliştirilmesi ve kurumsallaştırılmasına yönelik görüş ve öneriler sıralanmıştır.

1.1. Kalite Kavramı ve Gelişimi

Bilim ve teknolojiye, siyaset ve ekonomide, insanlık tarihi boyunca kaydedilen tüm ilerlemelerin bir gelişme çizgisini izlediği söylenebilir. Bu yüzden

inişli çıkışlı da olsa, tarihsel süreç içinde ve uygarlık yolunda erişilen her üst aşama, kalite anlayışının adım adım gelişmesine tanık olmuştur (Saran, 2001:5). Bu açıdan insanoğlunun kalite arayışı, insanlık tarihi kadar eskidir.

Kalite, 1900'li yılların başında üretimin denetlenmesi amacı ile ortaya atılmış ve 1930'lu yıllara doğru kalite kontrol şeklinde evrimleşmiştir. Bu kapsamda kalite, 1940'lı yıllarda, savaş ekonomisinin verdiği dinamizmle istatistiksel kontrol, birçok teknolojik gelişmenin yaşamı hızla değiştirmeye başladığı 1980'li yıllarda kalite güvence ve globalleşmeye başlayan dünyada 1990'lı yılların sonlarına doğru ise, Toplam Kalite Yönetimi kavramlarıyla evrimini sürdürmüştür (<http://www.akdeniz.edu.tr>)

“Bir ürünün veya hizmetin, belirlenen veya olabilecek ihtiyaçlarının ötesinde karşılanması kabiliyetine dayanan özellikler toplamı” olarak (Behara ve Gundersen, 2001:584) tanımlanabilir. Bu bağlamda kalitenin içeriğinde, öncelikle 1960'lı yıllarda üretimde kalite kavramı ön plana çıkarken, günümüze kadar uzanan dönemde ise, yaklaşık her on yılda bir bu öncelik 70'li yıllarda maliyet, 80'li yıllarda ürün kalitesi, 90'lı yıllarda hızlı üretmek şeklinde olmuş ve günümüzde ise, iyi hizmet verme kavramına ulaşmıştır. Her kavramın bir öncekini kapsadığı düşünülürse, kalite kavramının gelişiminin genişleyerek devam ettiği söylenebilir.

Literatürde kalite kavramının gelişmesinde ağırlıklı olarak aşağıdaki konulara odaklanıldığı ifade edilebilir (Motwani vd., 1994:39): Japon kalite yönetim uygulamaları; örgüt geliştirme-kalite geliştirme programları; çeşitli istatistik kalite kontrol tekniklerinin kullanımı; toplam kalite kontrolü ve üst yönetim liderliği, süreç yönetimi, işçinin eğitimi ve kalitede işçinin bağlılığı gibi kritik faktörlerin önemi sayılabilir. Diğer yandan, Ernst&Young ve Amerikan Kalite Derneği, Amerika ve diğer ülkelerde, kalite yönetimi ile ilgili önemli açılımların yapılmasına destek olmuşlardır. Aynı şekilde, Malcom Baldrige Ödülü, özellikle hizmet sektöründeki şirketlere bu alanda mükemmel araştırmalar yapmalarını ve sürdürmelerini teşvik edici bir uygulama olarak görülebilir. Kalite kavramının çıkışında ve gelişiminde önemli rol oynayan kişiler ise; Dering, Juran, Crosby, Ishikawa, Feigenbaum ve Garwin olarak sayılabilir (Behara ve Gundersen, 2001:584).

Kaliteyi sürekli geliştirmeye yönelik faaliyetlerin, belirlenen amaçları gerçekleştirmede etkili olduğunun saptanması ve süreçlerle yönetimin 1980'li yılların sonu 1990'lı yılların başlarında gündeme gelmesiyle, dünyada Toplam Kalite Yönetimi (TKY) telaffuz edilmeye başlanmıştır. Ortaya çıktığı 1950'li

yıllarda, yapısal ve sistemsel özellikleri ile başarılı olan TKY, değişen koşullar altında kendini yenileyerek, insana yönelik yönetsel bazı nitelikleri de güçlendirmiştir. Böylelikle, güçlü bir yapı-sistem-teknik üçlüsü üzerine inşa edilmiş ve kökeninde insan olan bir felsefeyle şekillendirilmiş yepyeni bir anlayış olarak ortaya çıkmıştır (Peker, 1996:44).

Böylece TKY, ilk olarak özel girişimlerde ortaya çıkmış, uygulanan ve başarılı sonuçlar veren bir yaklaşım olarak örgütlerde yerini almıştır (Özşen, 1998:284). TKY'nin özel işletmelerde başarılı sonuçlar vermesi ise, kamu yönetiminde de uygulanmasını gündeme getirmiştir.

1.2. Kaliteli Hizmet Anlayışı

Kaliteli hizmet, verilen hizmetin tüketici beklentilerini karşılama düzeyinin bir ölçüsüdür. Yani, bir örgütün müşteri beklentilerini karşılayabilme ya da geçme yeteneği olarak ifade edilebilir. Dolayısıyla kaliteli hizmet, kalitenin tüketici tarafından algılanan performans düzeyi ya da hizmetin tüketiciciyi tatmin etme düzeyi olarak tanımlanabilir.

Bu kapsamda kaliteli hizmet; insanların performanslarını hatasız olarak gerçekleştirmeleri; zamana uygunluk; müşterinin parasının değerini alması ve güvenli olmayan koşullara karşı korunmak olarak farklı şekilde tanımlanabilmektedir. Verilen hizmetin kalitesinin, müşteri tarafından en önemli kriterlerden biri olarak algılandığı günümüzde, hizmetin kalitesi, kurumsal başarının en temel göstergelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Geliştirme ve destekleme misyonuna sahip bir kuruluşun verdiği hizmetin etkisi ve önemi, müşterinin varoluş mücadelesinde hayati bir öneme sahip olacaktır (Zengin ve Erdal, 2001). Bu çerçevede kaliteli hizmet anlayışını somutlaştırma konusunda farklı çalışmalar yapılmıştır. Parasuraman, kaliteli hizmet anlayışının değişik pazarlar için genelleştirilebilecek 5 boyutu olduğunu öne sürmüştür. Diğer taraftan bu 5 faktör 4 farklı hizmet grubunu kapsayan kapsamlı bir araştırmanın sonucunda çıkan on hizmet bileşeninden türetilmiştir (Zengin vd., 2001). Bu faktörler aşağıda kısaca ele alınmıştır.

Güvenilirlik; performansta tutarlılık, kurumun hizmeti ilk defada doğru yapması ve sözünü tutması, kayıtları doğru yapmak, hizmeti belirtilen zamanda yerine getirmek gibi konuları kapsar. Tepki verebilmek; çalışanın hizmeti sağlama konusunda hazır ve istekli oluşunu ve hizmetin zamanında olmasını içerir. Yetkinlik; Hizmeti yerine getirmek için gerekli olan beceri ve bilgiye sahip olma anlamına gelir. Ulaşabilirlik; yaklaşılabirliği ve kolay ilişki kurulmasını ifade eder. Nezaket; ilişkide bulunulan görevlinin kibarlığını,

saygısını, dostluğunu içerir. İletişim; müşterilerin anlayabilecekleri bir dilin kullanılmasıdır. Kredibilite (itibar); inanırlığı, dürüstlüğü, müşterinin çıkarlarını kalben hissetmeyi içerir. Güvenlik; tehlikeye, riske ya da şüpheye maruz kalmama anlamına gelir. Müşteriyi anlamak, bilmek; müşterinin ihtiyaçlarını anlamak için çaba göstermeyi kapsar. Fiziksel varlıklar; hizmetin fiziksel kanıtlarını içerir.

Yukarıda sayılan kaliteli hizmet anlayışının boyutlarını kurumlarında uygulama çabası içerisinde olan yöneticilerin tüketici tatminini büyük ölçüde arttırdıkları söylenebilir. Diğer taraftan bu uygulamalara ek olarak ayrıca, insanı ön plana çıkaran politikalar da aktif hale getirilmelidir. Çünkü, insanı gözetmeden, kaliteli hizmet anlayışının gerçekleştirilebilmesi ve kalite düzeyinin yükseltilmesi mümkün değildir. Bu çerçevede, kamu kuruluşları, verdikleri hizmetin kalitesini bir taraftan kurumsal başarıyı yakalama anlamında yerine getirirken diğer yandan da kaliteli hizmetin, kendi doğal görevlerinin bir gereği olduğuna inanmaları gerekmektedir. Aşağıda kaliteli hizmet anlayışının kamu kurumlarında uygulanmasını gerektiren nedenler üzerinde durulmuştur.

1.3. Kaliteli Hizmet Anlayışının Kamu Sektöründe Uygulanmasını Gerektiren Nedenler

Günümüzde, yönetim anlayışına hakim olan geleneksel değerlerin, tüm dünya ölçeğinde hızlı bir değişime uğraması, bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen baş döndürücü gelişmeler, insani değerlerin ön plana çıkması ve demokratikleşme gibi değişim rüzgarları, tüm dünya ülkelerinde yaşayan insanların devlet yönetimlerine olan bakış açılarını, kamu hizmetlerine ilişkin beklentilerini büyük ölçüde değiştirmiştir. Söz konusu yaşanan bu değişim, her alanda olduğu gibi kamu kuruluşlarının da örgütsel yapılarını ve yönetim sistemlerini yeniden düzenlemeye tabi tutmalarını zorunlu kılmıştır (Saran, 1998:250). Özellikle kamu sektörünün, gerek siyasal iradede ve gerekse yapılanmasından kaynaklanan sorunlardan dolayı zamanla değişen çevreye gereğince ayak uyduramaması, statükocu bir yapıya sahip olması ve günün gereklerine göre işlemeyen, hantal bürokratik bir yapıya bürünmesi gibi olumsuzluklar yeniden yapılanma gerekliliğini pekiştirmiştir (Önder, 1997:117).

Kamu hizmetlerinde kalitenin sağlanması, devlet yönetiminde piyasa ekonomisi şartlarındaki gibi sağlıklı bir rekabet ortamının oluşturulmasıyla yakından ilgilidir. Ekonomik hayatta şirketlerin piyasa dinamiklerine ve müşteri beklentilerine uygun üretimde bulunmamları halinde zarar etmeleri, pazar kaybına uğramaları ya da iflas etmeleri örneğinde olduğu gibi; devlet yö-

iletimlerinde de teorik olarak hükümetlerin ya da bürokratik kadroların kamu hizmetlerini çağdaş ölçülerde ve vatandaşların istek ve beklentilerine uygun şekilde yerine getirmemeleri halinde doğal olarak iktidarı kaybetmelerine, seçimleri kazanamamalarına, görevden alınmalarına yf da sorumlulukları halinde belli hukuki ve cezai yaptırımlara çarptırılmalarına imkan verecek sağlıklı bir demokratik yapının oluşturulması gerekmektedir (Saran, 2001:9- 10). Bu çerçevede kamu hizmetlerinde bir bütün olarak kalitenin sağlanabilmesi için; sağlıklı ve iyi işleyen bir seçim sistemi, duyarlı bir kamuoyu, örgütlü toplum düzeni, kamu hizmetlerinin şeffaf ve halkın denetimine açık olması, halkta siyasal katılma bilincinin ve kalitesiz kamu hizmetlerine tepki verme refleksinin yeterli düzeyde gelişmiş olması gerekmektedir.

Bu anlamda kamu sektöründe kalite çalışmalarının geçmişi çok eski değildir. Ancak, bu eğilim, özellikle 1990’larda hız kazanmış, kalite geliştirme, vatandaş/müşteri memnuniyeti, kamu kuruluşlarında yetki devri ve hiyerarşilerin azaltılması konuları yaygın bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır (Leblebici vd., 2001:131). Bu çerçevede TKY’nin kamu sektöründe uygulanabilirliği de sorgulanmaya başlanmıştır. Kalite geliştirme çalışmaları, böylece, günümüzde kamu hizmeti performansını geliştirme amacının önemli bir aracı haline gelmiştir (Milakovich, 1995).

Bu anlamda kamu hizmetinin kalitesinin artırılması yönünde önemli gelişmelerin yaşandığına tanık oluyoruz. Bu gelişmelerden biri ise, “Yeni Kamu Yönetimi” olgusudur. Yeni Kamu Yönetimi (YKY), 1990’lı yıllarda, özel sektörde uygulanan yönetim tekniklerinin kamu sektörüne de uyarlanabileceği düşüncesinden yola çıkılarak oluşturulmuştur. Buna göre YKY, örgütlerde eski komuta yapıları yerine, daha esnek ve uyum gücü yüksek, daha yatay girişimci yöneticiliği özendiren bir yapı olarak görülebilir (Leblebici vd., 2001:129). Hood (1991), YKY’nin yedi adet doktrinal bileşeni olduğunu belirtmektedir. Bunlar; uygulamalı profesyonel yönetim; açıkça belirlenmiş standartlar ve performansın ölçümü; çıktıların kontrolü üzerinde daha fazla durmak; kamu sektöründe birimlerin ayrılmasına doğru hareket; kamu sektöründe daha fazla rekabete doğru yönelme; yönetim uygulamalarında özel sektör tarzı stillerin vurgulanması; kaynakların kullanımında daha disiplinli davranış ve tutumluluğun vurgulanması olarak sayılabilir (Gözel, 2003:197). Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılabilir gibi YKY, hizmette kalite anlayışının kamu örgütlerinde yerleştirilmesi konusunda atılan önemli bir adım olarak görülebilir.

Çalışma, kalite anlayışını genel anlamda kamu yönetiminde irdelemekten çok, yerel yönetimlerde incelemeyi ve değerlendirmeyi kapsamaktadır. Bu

anlamda, yerel yönetimlerde kaliteli hizmet anlayışı ile ilgili konulara aşağıda değinilmiştir.

2.1. Yerel Yönetimler Kavramı ve Önemi

Genel olarak yerel yönetimler; “belirli bir coğrafi alanda yaşayan, yerel topluluğun bireylerine kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlerle, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir” şeklinde tanımlanmaktadır (Güneş, <http://idari.cu.edu.tr>). Bu anlamda yerel yönetimler, belli ereklerle ulaşmak, belli gereksinmelere (ekonomik, siyasal, yönetsel ve toplumsal) yanıt vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmesine koşut olarak ortaya çıkmış birimler olarak ifade edilebilir (Keleş, 2000, s.219; Ulusoy vd., 2001:35).

Bu kapsamda yerel yönetimler ile o beldenin; hizmet öncelikleri en iyi biçimde saptanabilir, kararlar daha isabetli alınabilir, gelir kaynakları en iyi biçimde değerlendirilebilir (Tortop, 1995:299-300). Diğer taraftan, yerel yönetimler, kamu hizmetlerine olan toplumsal isteği, merkezi idareden daha etkin ve gerçeklere uygun biçimde tespit edebilme olanağına sahiptirler. Bu nedenle aynı zamanda yerel yönetimler, demokrasinin temel kurumlarından biri sayılmaktadırlar (Tortop, 1992:38).

Türkiye’de yerel yönetimler, gayri safi milli hasıla içinde %3, konsolide bütçe gelirleri içinde %15 büyüklüğünde yer tutmaktadırlar. Yerel yönetimlerin kamu bütünü içindeki payı ise, 1980’li yıllardan bu yana giderek artmaktadır. 1980 ve 1990’lı yıllar boyunca hükümet politikaları, yerel yönetimlere daha fazla kaynak ve yetki aktarma tercihi doğrultusunda olmuştur. 2000’li yıllarda aynı eğilimle açılmıştır. Hükümetin de ele aldığı “yerel yönetim yasa tasarısı”nda yer alan öneriler de bu gelişmeyi doğrular niteliktedir (Güler, <http://inet-tr.org.tr/inetconf7/Sunum/yerelyonetim.doc>).

2.2. Yerel Yönetimlerde Kaliteli Hizmet Uygulamaları

Çok sayıda, ülke yüzeyine dağılmış ve özerklik özelliğine sahip olan yerel yönetimler, toplumsal yaşamda giderek artan önemine karşılık, kamusal güç karşısında bireysel hakların konumunun değişmesi, ekonomik, sosyal, kültürel eğitim düzeyinin artması, üretim ve bilgi teknolojisindeki değişimler, vatandaşların müşteri kimliğine bürünmesi, ihtiyaçların çeşitlenmesi gibi önemli

gelişmeler karşısında bu yeni beklentilere cevap vermek durumunda kalmıştır.

Son yıllarda birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de, yönetimin işleyişindeki aksaklıklar ve bunların vatandaşlar nezdinde doğurduğu hoşnutsuzluklar, kamu hizmetlerinin maliyetinin sorgulanmasını gerektirmiştir. Bu anlamda, yönetsel yapının iyileştirilmesi ve kamu hizmetlerinde belirli bir kalitenin yakalanması gereği ortaya çıkmıştır.

Bu kapsamda dünya’da ve Türkiye’de, yerel yönetimlerde kalite arayışları ile ilgili süreç hızlı bir şekilde kendini göstermiştir. Yerel yönetimlerde kalite ile ilgili arayış ve uygulamalar ilk defa, Amerika’da 1980 yılında başlamıştır. Yine, İngiltere’de de; 1980’deki yerel yönetim ve arsa kullanım yasası, 1988’deki yerel hükümet yasası ve 1988’deki eşit rekabet yasası, toplumun yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetin en iyisini ve ödediği vergi ve benzeri ücretler karşılığında en yüksek değeri alma hakkı konusunda yol gösterici olmuştur. Örneğin, ABD’de direkt Başkan’a bağlı Federal Kalite Enstitüsü, kamu yönetiminde toplam kalite yönetimi çalışmalarını koordine etmekte, tüm federal kamu kuruluşları ve yerel yönetim kuruluşları bu konuda bilgilendirmekte ve yapılan çalışmaları desteklemektedir (Aktan, 1998:85).

Bu kapsamda, ABD ve İngiltere’deki yerel yönetimlerde kalite arayışları ile ilgili uygulamalar, öncelikle hizmet maliyetlerinin düşürülmesi ve kalitenin iyileştirilmesine yönelik pilot çalışmalar olarak başlamış, daha sonra hizmetlerin geliştirilmesi, birim ve toplam maliyetlerin düşürülmesi, toplumun daha yüksek değerde hizmete erişmesi ve işlem bekleme sürelerinin azaltılması konularında yönetimlerin bütün idari ve destek hizmet alanlarını kapsamıştır. Ayrıca, 1996 yılı için belirlenen programlar doğrultusunda, yıl içerisinde faaliyetlere ilişkin olarak yerel yönetimlerde belirlenen finansal hedeflere, belirlenen kalite derecesine ve standartlara erişmede sorunlar belirlendiğinde, yerel otoritelerin bazı faaliyetlerine sınırlandırıcı ve bazı durumlarda engelleyici tedbirler getirilmiştir (Tavmergen, 1998:59).

Yerel yönetimlerde kaliteli hizmet anlayışı çerçevesinde, Florida’da, TKY ve sürekli kalite geliştirme uygulamalarına temel olarak yapılan faaliyetler ise; performans değerlendirmeleri için ölçülebilir standartlar geliştirmek, hizmeti alan toplum bireylerinden geri besleme ve öneri alabilecek iletişim sistemleri yaratmak, öğrenci ve diğer toplum bireylerinin yerel yönetimlerin hizmetlerinin geliştirilmesine yönelik programlara katılımını sağlamak, gereksiz ve amaçsız olan kamu programlarının iptal edilmesi ile ilgili konsey oluşturmak ve insan

haklarına yönelik hizmet kalitesi kampanyaları başlatmak ve devam ettirmek olarak sıralanabilir (Tavmergen, 1998:59).

Türkiye’de ise, özellikle 1960’lı yıllardan başlayarak bugüne kadar zaman zaman tartışma gündemine gelen, idari reform, bürokrasinin azaltılması, idari hizmetlerin düzenlenmesi, yönetimin yeniden yapılandırılması amaçlı girişimler kapsamında kamu yönetiminin içinde bulunduğu hantal ve verimsiz yapıdan kurtarılması, kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi yönünde atılan adımlarla, kamu hizmetlerinde kalitenin yükseltilmesi amacına yönelik çabalar harcanmıştır. Bu kapsamda; 1960’lı yıllarda TODAİE’nin öncülüğünde başlatılan idari reform çalışmaları, 1980’li yıllarda hayata geçirilen mevzuatın düzenlenmesi ve kırtasiyeciliğin azaltılması yönündeki uygulamalar, Ankara Askeri Mevki Hastanesinde başlatılan ISO-9000 uygulama projesi, T.C Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından Bakanlığın tüm taşra teşkilatı ve birimlerini kapsayacak şekilde 1997 yılında başlatılan TKY çalışmaları, Devlet İstatistik Enstitüsünde TKY Uygulaması, İzmit-Değirmendere Belediye’sinde Toplam Kalite çalışmaları sayılabilir (Önder, 1997:125, Saran, 1998:253-254).

Yukarıda örnekleri verilen örgütlerde, kalite uygulamalarının kamu hizmetlerinde istenilen başarıyı yakaladığını ve müşteri olarak düşünülen vatandaşın beklentilerini tam olarak karşılama yönünde önemli bir ilerleme kaydettiğini söylemek güç olacaktır. Bu kapsamda aşağıda yerel yönetimlerde kaliteli hizmet anlayışını engelleyen nedenler ele alınmıştır.

2.3. Yerel Yönetimlerde Kaliteli Hizmet Anlayışını Engelleyen Nedenler

Kaliteli hizmet anlayışı; yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, daha özerk kılınması esasına dayalı olarak, yetkilerin, sorumlulukların ve hesap vermelerin, hizmetin üretildiği yere kadar göçerilmesini amaçlamaktadır. Bu anlamda yerel yönetimler, “hizmette halka yakınlık ya da yerellik”, hizmetin “yerinde” ve aynı zamanda “yerinden” görülmesi ilkesine göre faaliyetlerini sürdürürler (Peker, 1996:16). Fakat kaliteli hizmet anlayışı; özellikle kaliteye inançsızlık, değişime karşı direnç, yönetimin ilgisiz tutumu, başarıların ödüllendirilmemesi, eğitimin yetersizliği, insanın göz ardı edilmesi, en alt çalışanların bilgilendirilmemesi, sürecin mevcut sistem ve politikalar ile bütünleştirilmemesi gibi konular nedeniyle uygulayacak olan kurumlarda sekteye uğrayabilmektedir (Peker, 1996:55; Önder, 1997:125-128; Saran ve Göçerler, 1998:255). Yine; kamu sektörünün değişime karşı daha fazla direnç göstermesi, performans değerlemenin olmaması veya dikkate alınmaması, bürokratların inisiyatif kullana-

maması, politik davranma, kamu sektörünün büyük olması, çıkar gruplarının etkisi ve belirsizlik gibi konuların kaliteli hizmet anlayışını önemli oranda engellediği ifade edilebilir (Önder, 1997:129-132). Kaliteli hizmet anlayışının uygulanmasında yukarıda sayılan genel sorunların dışında yerel yönetimlere özgü önemli birtakım sorunların da ortaya çıktığı görülmektedir. Bu sorunlar aşağıda ele alınmıştır:

-Öncelikle, Toplam Kalite Yönetimi kapsamında, yerel yönetimlerde uygulanacak olan kaliteli hizmet anlayışı, kurum düzeyinde bir örgütsel sistemi ifade etmekle birlikte, kamu yönetiminin bütünü açısından geçerliliği yönünden ciddi kuşkuyla da beraberinde getirmektedir. Çünkü, kamu yönetimini oluşturan birimler, en başat özellikleri olarak, işletmeler gibi son kararları almada kendi başlarına hareket edebilme, istedikleri kuralları uygulayabilme ve örgütlenebilme olanağına sahip değildirler (Özşen, 1998:285). Bu nedenle yerel yönetimler için kaliteli hizmet anlayışı, merkezi yönetimin vereceği inisiyatif çerçevesinde gerçekleştirileceğinden önemli uygulama sorunları yaşanabilecektir.

-1982 Anayasası, yerel yönetimleri, belediye mevzuatının ve yürürlükteki kanunların bütünü içinde idari ve mali özerklikten uzak (idari vesayet), güçlü merkeziyetçiliğin esiri bir kurumu haline getirmiştir. Dolayısıyla söz konusu kanun, yerel yönetimlerin günümüzde; demokratik denetim altında hizmet sunmasını, müşteri olarak yurttaşa yönelmesini, politika ve yönetim arasında işbirliği yapmasını engelleyici bir anlayış olarak gözükmektedir (Karaman, 2000:50). Aynı şekilde yürürlükte bulunan kanunların eski olması (örneğin Köy Kanunu 1924, Belediye Kanunu 1930 tarihinde çıkarılmıştır) artık günümüz yerel yönetimlerin kaliteli hizmet anlamındaki beklentilerine cevap verememektedir.

-Türkiye’de yerel yönetimler “yerel halkın hizmetlerine yönelik kamusal etkinlikler”in çok azı ile ilgili görev ve yetkilere sahiptir. Özellikle kırsal yöreye de yönelik tüm yerel nitelikli kamu hizmetleri merkezden yönetilmektedir. Diğer taraftan belediye kadroları ve dolayısıyla örgüt biçimi, en ince ayrıntılarına kadar merkezde kararlaştırılmakta, her türlü değişiklikler, merkezin karmaşık bürokrasisi içinde, uzun işlemlerle onaylanabilmektedir. İl özel idarelerinde ise, sorumluluklarına paralel bir teşkilat kurma hakkı bile yoktur. Bunlar, özellikle teşkilat açısından, merkezi yönetimin il kuruluşları ile iç içedir ve özel idare hizmetleri bu teşkilat tarafından yürütülmektedir (Çöker, 1995:181-182). Diğer taraftan yerel yönetimlerin etkinlikleri üzerinde sürekli bir siyasi irade baskısı söz konusudur. Örneğin, belediyelerin seçilmiş organları

üzerinde bile merkezi siyasal otoritenin görevden alma hakkı vardır. İl özel idarelerinin de, merkezi idare karşısında eli kolu bağlıdır. Yerel meclislerin yetkileri çok kısıtlıdır ve kararları merkezi idarenin onayına bağlıdır.

-Yerel yönetimlere, ulusal ekonomi siyaseti içinde, kendi yetkileri çerçevesinde serbestçe harcaabilecekleri, kendilerine has, yeterli mali kaynak sağlanamamıştır. Örneğin, yerel yönetimlerin ücret ve harç tarifelerini bile Bakanlar Kurulu belirlemekte ve gelir türleri tüm ülke için sabit miktar ve oranlarda merkezi idarece kararlaştırılmaktadır. Yani yerel yönetimlere kendi koşul ve özelliklerine göre gelirlerini geliştirme olanağı tanınmamıştır (Çöker, 1995:182).

-Günümüzde hem merkezi idare ile yerel yönetimler, hem de aynı yöredeki yerel yönetim birimleri arasında (köy idaresi, belediye idaresi, il özel idaresi) bir koordinasyon yetersizliği hatta kopukluğu gözlenmektedir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler ya da yerel yönetim idarelerinin kendi aralarındaki koordinasyon eksikliğinden kaynaklanan uygulamalar, kaynak israfına, yeterli hizmetin üretilmemesine, hizmet kalitesinin düşmesine, hizmetin gecikmesine ve sebep olduğu sıkıntılar nedeniyle vatandaşların şikayetlerine neden olmaktadır (Ulusoy vd., 2001:255).

-Yerel yönetimlerde politikaların rolü bazen olumsuz olabilmektedir. Örneğin TKY'de gerekli olan süreklilik (programların ve uygulamaların devamlılığı) değişen politik güçler ile sağlanamayabilmektedir.

-Kaliteli hizmet anlayışındaki gelişimler ile değişen politika aynı hızda iyi bir birleşim sergileyememektedir. Bunun nedeni politikacıların seçildikten sonra kısa süreli hizmette kalmaları, kalite gelişiminin ise uzun bir süre gerektirmesidir. Diğer taraftan, yerel yöneticilerin, genellikle kalite yatırımının sonuçlarının uzun vadede elde edileceği veya hiç elde edilmeyeceği ile ilgili düşünceye sahip olmaları ve kaliteli hizmet anlayışının getireceği ek yüklerle katlanmak isteklerinin olmaması da diğer bir olumsuz neden olarak sayılabilir.

2.4.Yerel Yönetimlerde Kaliteli Hizmet Anlayışının Geliştirilmesi ve Kurumsallaştırılmasına Yönelik Çözüm Önerileri

Ülkemizde, yerel yönetimlerin önemli sorunları olduğu (yukarıda da sıralandığı gibi) ve bunlara kaliteli hizmet anlayışı çerçevesinde çözümler getirilmesi gerektiği belli çevreler tarafından sürekli dile getirilmektedir. Bu kapsamda, aşağıda yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması kapsamında kaliteli hizmet anlayışının geliştirilmesi ve kurumsallaştırılmasına yönelik çözüm önerileri sunulmuştur.

-Öncelikle, yerel yönetimler, tüm uygulamalarında bağımsız olmayıp merkezi yönetime bağlı olduklarından, merkezi siyasal iradenin, kamu yönetiminde dolayısıyla yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde kaliteli hizmet anlayışını benimsemesi ve bu konuda samimi olduğunu çıkaracağı yasalar ve uygulamalarla göstermesi, takibini ve denetimini yapması konusunda titiz olması gerekmektedir. Siyasal irade, bütün bunları yaparken, tarafsızlık niteliğinin korunmasına özen göstermelidir. Diğer taraftan, kamu yönetiminin düzenlenmesi ve geliştirilmesi sürekli bir görev olduğundan, yerel yönetimler için kalite yönetimi çalışmalarını planlayacak, koordine edecek, yürütecek ve sonuçları izleyecek bir üst düzey kurumsal yapı oluşturulmalıdır (Aktan, 1998:87). Bu üst düzey örgütlenmenin yanı sıra, yerel yönetim birimlerinde kalite planlama, kalite geliştirme ve kalite kontrol çalışmalarını yürütecek çalışma grupları da oluşturulmalıdır.

-Yerel yöneticilerin kaliteli hizmet anlayışı uygulamaları konusunda bilinçli olmaları ve ilerde karşılaşılabilecek sorunlar yönünden hazırlıklı ve azimli olmaları gerekmektedir. Bu bakımdan yöneticiler, geçmiş tecrübelerden haberdar olmalı ve ilgili kişi ve kuruluşlardan gerekli yardım (bilgi, veri, teknik vb.) almalıdır. Ayrıca yerel yönetimler kapsamında tüm müdürlüklerde, birim ve hizmet ölçeğinde kaliteli hizmet anlayışının gerçekleştirilmesi doğrultusunda hedeflerin saptanması ve çalışmaların bu hedeflere göre yönlendirilmesi, izlenmesi, ölçülmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

-Yerel yöneticilerin kaliteli hizmet anlayışındaki etkinliklerinin güçlendirilmesi açısından yönetici eğitiminin kurumsallaştırılması gerekmektedir. Bu anlamda, özellikle üst düzey yönetici seçimi ve yetiştirilmesi üzerinde önemle durulması gerekmektedir. Ayrıca, personel sistemi iyileştirilerek, amirlerin memurları özendiren ve yönlendiren, verimliliği arttıran bir rol üstlenmeleri sağlanmalıdır. Diğer taraftan, yerel yönetimlerin hizmet içi eğitim çalışmaları merkezi yönetimce desteklenmeli, hatta bu konuda yerel yönetimler için nitelikli elemanlar yetiştirecek şekilde üniversiteler bünyesinde “yerel yönetimler yüksekokulu bölümleri” ve “Kamu Yönetimi Akademisi” kurulması sağlanmalıdır. Görev alanlar için yükselmeye liyakat ve ehliyet temel ölçüt olmalı ve iş tatminini sağlama açısından ise, yeterli ücret ve kariyer beklentileri karşılanmalıdır.

-Halkın denetimi ve etkili bir şekilde yönetime katılımı sağlanarak yerel demokrasinin gelişmesi sağlanmalıdır (Yayla, 1995:123). Bunu teşvik için, il düzeyinde, Sayıştay benzeri, üyeleri güvenceli birer mali denetleme kurulu oluşturulabilir ve bunu kurulun yıllık raporları yerel düzeydeki gazete ve

duyuru araçlarıyla vatandaşlara açıklanabilir (Yayla, 1995:125). Diğer taraftan dernek, vakıf vb. örgütlenmeler ile yerel yönetim kararlarına katılmaları sağlanabilir.

-Bürokrasinin önlenmesi ve idarenin hukuk kurallarına uygun bir şekilde çalışabilmesi amacıyla saydamlığın, mevzuatta açıklığın ve nesnelliğin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, halkın hangi yerel vergileri ödeyeceğinin açıkça netleştirilmesi ve hemşehrilerin, ödedikleri somut amaçlı vergilerin hesabını sorma eğilim ve alışkanlığı oluşturulması yönünde çalışmalar yapılmalıdır (Yayla, 1995:126). Yani vatandaşların ve hemşehrilerin, edilgen bir uyruk yahut sadece idare edilen değil, girişken, sorgulayan, kararları etkileyen ve hatta bu kararlara bir ölçüde katılan kişiler haline gelmeleri sağlanmalıdır. Bunun için yönetilenlerin resmi belge ve bilgilere ulaşabilmelerini sağlayacak bir takım oluşumlar (internet, idari danışma merkezleri, halkla ilişkiler birimleri) gerçekleştirilmelidir.

-“Yetki genişliği ilkesi” yeniden gözden geçirilerek yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimliliğini artırma amaçlı uygulamalar başlatılmalıdır. Örneğin, merkezi idare tarafından yürütülen, eğitim, sağlık, bayındırlık, tarım ve köy hizmetleri tamamen İl Özel İdareleri’ne devredilebilir. Diğer taraftan bakanların kullandığı yetkilerden bir kısmı valilere, valilerin kullandığı yetkilerden bir kısmı kaymakamlara devredilebilir (Karatepe, 1995:170). Yerel polis, itfaiye ve eğitim teşkilatları çıkarılacak bir dizi yasa ile yerel yönetimlere bağlanabilir (Gündüz, 1995:215).

-Vesayet yetkisi sınırlandırılmalı fakat ölçülü olmalı ve yetkinin kullanımı en aza indirilmelidir. Örneğin, merkezi yönetim yerel yönetimi sadece hukuka uygunluk açısından denetleyebilmelidir (Çavuşoğlu, 1995:263).

-Ülkemizin de taraf olduğu “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” yerel yönetim özerklik anlayışında esas kriterleri oluşturmaktadır.

-Yerel yönetimlerin küçültülmesi yoluna gidilmelidir (belediye sayısı, çalışan sayısı ve yapılan işlerin türü olarak). Nicel olarak büyüme yerine nitel olarak verimli olma yoluna gidilmeli ve bunun için; yerel yönetimlerin bilgisayar ve internet kullanımının yaygınlaştırılması sağlanmalıdır (e-yerel yönetim). Böylece internet, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında doğru ve güncel veri-bilgi hattı kurulmasını (muhasabe, vergi tahsilatı, çevre ve bütçe bilgileri, kent bilgi sistemleri, coğrafi bilgi sistemleri, trafik bilgi sistemleri) mümkün hale getirerek, devlet örgütlenmesi ve işleyişinin bu kritik ekseninde yaşanan boşlukları ortadan kaldırma olanağı sağlayabilecektir (Güler, 2001,

<http://inet-tr.org.tr>). Bu konu ile ilgili olarak, TBMM Bilgi ve Bilgi Teknolojileri Grubu üyesi milletvekilleri tarafından hazırlanan bir kanun taslağı ile kurulması önerilen Bilgi Toplumu Bakanlığının kuruluşu gerçekleştiği takdirde yerel yönetimlerde de mevcut uygulamaların daha etkin konuma gelmelerinin yanı sıra daha yeni uygulamaların ele alınıp gerçekleştirilmesi için çok büyük teknik ve yönetim desteği sağlanabilecektir (Aktaş, 2001, <http://www.ehaber.net>).

-Yerel yönetimlerde kaliteli hizmet anlayışına paralel olarak kalite ve verimliliğin, diğer bazı yönetim teknikleri kullanılarak artırılması da önem taşımaktadır (Aktan, 1998:89). Bu çerçevede, organizasyonel küçülme (downsizing), optimal büyüklükte hizmet sunma (rightsizing), dış kaynaklardan yararlanma (outsourcing), kademe azaltma (delaying), çalışanlara yetki ve sorumluluk verme (empowerment) yalın ve esnek organizasyon modeli vb. yeni yönetim tekniklerinden yararlanılmalıdır. Böylece yerel yönetimlerin işlevsel olarak etkinleştirilmesi sağlanabilecektir.

-Yerel idarecilerin kanuna uygun faaliyet yürütmelerinin sağlanması ve yönetilenlerin hak ve menfaatlerinin korunması amacıyla, il ve belediye yönetimleri bünyesinde “kamu denetçiliği sistemi” oluşturulmalıdır. Kamu denetçileri yargı teminatına sahip olmalı ve bağımsız görev yürütmelidirler. Ayrıca, yerel yönetimlerde halka açık günler tespit edilerek, yapılan işler hakkında bilgi verilmeli ve vatandaşların istek ve şikayetleri dinlenerek çözüme kavuşturulması yönünde samimi olunmalıdır (Karatepe, 1995:172). (Bazı belediyelerde oluşturulan “Beyaz Masa” bunun en güzel örneğidir).

-Yerel yönetim birliklerinin kurulması özendirilmeli ve yerel yönetimlerin kuracakları işletme ve diğer teşebbüsler dağınıklıktan kurtarılarak, belirli bir yasal düzenlemeye kavuşturulmalıdır.

-Yerel yönetimler arası işbirliği faaliyeti geliştirilmelidir. Böylece kaynakların etkin kullanımı gerçekleşecek, farklı fikir ve uygulamalar örnek alınacak, kısa süreli rotasyon uygulamaları ile nitelikli elemanlardan yararlanma söz konusu olabilecektir.

-Yerel topluluk üyelerinin ihtiyaçlarının en iyi şekilde ve süratle karşılanması için belirli performans standartları oluşturulmalıdır. Müşterilere hizmetlerin belirli kalite standartları dahilinde sunulacağı taahhüt edilmelidir.

SONUÇ

Önceleri sadece özel işletmeler için geçerli bir kavram olarak düşünülen kalite, günümüz koşullarında da kamu hizmeti ve sunumu açısından da son

derece önemli bir kavram haline gelmiştir. Kamu yönetiminde kaliteli hizmet anlayışının odağında “önce insan” olgusu vardır. Özel işletmelerde geçerli olan müşteri kavramı kamu yönetimlerinin de dikkate alması gereken bir kavram olarak uygulama ve politikalarda yerini almıştır. Bu anlamda müşterinin istek ve ihtiyaçları doğrultusunda, istenilen yer ve zamanda hizmetin sunumu temel hedef olmuştur. Dolayısıyla kaliteli hizmet anlayışını hayata geçirmeyi başaran yerel yönetimlerde, karşılaşılan tüketici şikâyetleri azalacak ve böylece tüketici tatmini yükselecektir.

Kalitenin uluslararası alanda ve yurt içinde rekabet gücünün temeli olduğu düşünüldüğünde bu değişim trendini bütün kurumların kaçırmaması gerekmektedir. Dünyada her alanda yaşanan değişimlere en iyi cevabı, sunduğu kaliteli hizmetle verebilecek olan yerel yönetimlerin bu alanda çabalarını hızlandırmaları da bir zorunluluk halini almıştır.

KAYNAKÇA

- Aktan C. Can. "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması", **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 70, Sayı. 419. 1998.
- Aktan C, Can. "Devlet Yönetiminde Toplam Kalite", **Türk İdare Dergisi**. Yıl. 71. Sayı. 422. 1999.
- Aktaş, Ziya. "Yerel Yönetimler ve Bilgi Çağı", **Nokta Dergisi**, 2001.
- Çavuşoğlu, Y. "Genel İdare ve Mahalli İdareler", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl. I, Sayı. 4. 1995.
- Çöker, Ziya. "Merkezden Yönetim, İl Sistemi Ve Yerel Yönetim Reformu". **Yeni Türkiye Dergisi**. Yıl. I, Sayı. 4, 1995.
- Eken, Musa, "Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu", **Türk İdare Dergisi**. Yıl. 70. Sayı. 419, 1998.
- Behara Ravi S. ve D. E. Gundersen. "Analysis of Quality Management Practices in Services", **International Journal of Quality&Reliability Management**, Vol. 18, Num. 6, 2001.
- Güzel K., Akın. "Yeni Kamu Yönetimi Nedir?", **Türk İdare Dergisi**. Yıl. 75. Sayı. 438, 2003. Güler B., Ayman. "Yerel Yönetimler ve İnternet", 2001.
- Gündüz, İ. "Japonya Yönetim Sistemi Üzerine Bir İnceleme", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl. I, Sayı. 4, 1995.
- Güneş, İsmail, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/yerel/yy-1.html>
- Karaman Z.. Toprak. "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", **Türk İdare Dergisi**. Yıl.72. Sayı. 426, 2000.
- Karatepe, Ş. "Türkiye'nin Yönetim Sorunları", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl. I, Sayı. 4, 1995.
- Keleş, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. Cem Yayınevi, 4.b., İstanbul, 2000.
- Leblebici D. N., U. Ömürganülşen ve M. D. Aydın, "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımında Önemli Bir Araç: Toplam Kalite Yönetimi", **H.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt. 19, Sayı. I, 2001.

- Milakowich M., E. **Improving Service Quality**, Florida: ST. Lucie Pres, 1995.
- Motwani Jaideep G., E. Mahmoud ve G. Rice. "Quality Practices of Indian Organizations: An Emprical Analysis", **International Journal of Quality&Rehability Management**, Vol. 11, Num. 1, 1994.
- Önder, Murat. "Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar", **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 69, Sayı. 416, 1997.
- Özşen, Tayfur. "Toplam Yönetim Kalitesi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 70, Sayı. 421, 1998.
- Peker, Ömer. "Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Hizmetlerinde Kalite", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt. 5, Sayı. 6, 1996.
- Saran, Ulvi. "Demokratikleşme ve Sivilleşme Eğilimleri Karşısında Devletin Yeniden Yapılandırılmasının Anahtarı: Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 73, Sayı. 431, 2001.
- Saran, Ulvi ve A. Göçerler. "Kamu Hizmetlerinde ve İçişleri Bakanlığında Toplam Kalite Yönetimi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl. 70, Sayı. 421, 1998.
- Tavmergen, İge. "Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetimi Uygulamaları ve Kalite Geliştirme Yöntemleri", **Standart Dergisi**, Yıl. 37, Sayı. 441. 1998.
- Tortop, Nuri. "Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt. 1, Sayı. 3. 1992.
- Tortop, Nuri. "Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt. 1, 1995.
- Ulusoy, Ahmet ve T. Akdemir. **Mahalli İdareler**, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2001.
- Yayla, Yıldızhan. "Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Gözlemler", **Yeni Türkiye Dergisi**. Yıl. I, Sayı. 4, 1995.
- Zengin, Eyüp ve A. Erdal. "Hizmet Sektöründe Toplam Kalite Yönetimi", **Journal of Qafqaz University**, Vol.3, Num. 1,2000.
- <http://www.ehaber.net/yazarlar/ziyaaktas-el2.shtml>
- <http://www.akdeniz.edu.tr/kalite/bilgiler/kavram.htm>
- <http://inet-tr.org.tr/ineteonf7/Sunum/yerelyonetim.doc>.

SİYASİ PARTİLERE DEVLETÇE YAPILAN MALÎ YARDIMIN HUKUKİ VE SİYASAL ANALİZİ

Reşit GÜRBÜZ*

Demokratik Siyasi Hayatın Vazgeçilmez Unsurları Olarak Siyasi Partiler :

Siyasal rejimlerin işleminde çok mühim rol oynayan ve 19. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan çağdaş anlamdaki siyasi partiler, bireysel iradeleri bir araya getiren, onlara yön ve ağırlık veren kuruluşlardır.¹

“Modern demokrasi, partiler demokrasisidir.”² Gerçekten siyasi partiler, dağınık tercihlerin açıklık ve kesinlik kazanmasına aracılık etmenin yanında, Devlet iktidarının sınırlanması ve vatandaş özgürlüklerinin güvence altında bulundurulmasına da büyük katkılar sağlamaktadır.³

Ortaya çıktığı zamandan beri son derece önemli görevler üstlenen siyasi partiler, demokratik siyasi hayatın zorunlu unsuru haline gelmiştir. Nitekim Anayasamız, 68. maddesinde “Siyasi partiler, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır.” ifadesine yer vererek bu gerçeği kabullenmiş ve desteklemiştir.

1982 Anayasası, siyasi partileri, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olarak gördükten başka, siyasi partilerin önceden izin almadan kurulabileceğine işaret etmiştir. Anayasamızın, 68. ve 69. maddelerinde, siyasi parti kurma, partilere girme, partilerden ayrılma ve partilerin uyacakları esaslar düzenlenmiş, siyasi partilerin tanımı ise yapılmamıştır. Siyasi partilerin ayrıntılı bir şekilde tanımını 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu yapmıştır. Söz konusu Kanunun 3. maddesi, siyasi partileri, “Siyasi partiler, Anayasa ve kanunlara uygun olarak; milletvekili ve mahalli idareler seçimleri yoluyla, tüzük ve

* KİHBİ Dairesi Başkanlığında V.H.K.İ.

- 1 Benzer tanımlar için bkz. A.Şeref GÖZÜBÜYÜK, “Anayasa Hukuku”, Turhan Kitabevi, Ankara 2000. 9. Bası, s. 77., Mümtaz SOYSAL, “100 Soruda Anayasanın Anlamı”, Gerçek Yayınevi Mayıs 1974, Yeniden Yazılmış İkinci Baskı, s. 164.
- 2 Ergun ÖZBUDUN, “Türk Anayasa Hukuku”, Yetkin Yayınevi, Ankara 2002, s.87.
- 3 SOYSAL, a.g.e., s. 165.

programlarında belirlenen görüşleri doğrultusunda çalışmaları ve açık propagandaları ile milli iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir Devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacım güden ve ülke çapında faaliyet göstermek üzere teşkilatlanmış tüzelsel kişiliğe sahip kuruluşlardır.” şeklinde tanımlamıştır.

Ülkemizde, Siyasi Partilere Devletçe Yapılan Mali Yardımın Tarihi Gelişimi :

Hem 1961 Anayasası ve 1982 Anayasası, hem de 648 sayılı ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu, siyasi partilerin, toplum ve demokrasi yaşamındaki yerini ve önemini yadsınamamış, bilakis her defasında vurgulamışlardır. Hattâ, 1971 yılına gelindiğinde, “...milli iradenin oluşmasını sağlamayı temel hak ve ödev olarak üstlenen siyasi partilerin yaşamalarına ve gelişmelerine halkın ilgisinin yeterli olmadığı durumlarda, çok partili demokratik düzenin gerekli kıldığı ölçüde devletçe yardım yapılması”⁴ gerçeği, Anayasa koyucu tarafından 1961 Anayasasına dahil edilmiştir.

1961 Anayasasının ilk hali, siyasi partilere devlet yardımını öngörmemektedir. Türkiye’de siyasi partilere devlet tarafından yardım yapılması esas ilk defa 1965 tarihinde 648 sayılı Siyasi Partiler Kanununun 14. maddesi ile getirilmiştir. Bu maddenin amacı ise “parti ihtiyaçları ve parti çalışmalarında kullanılmak”⁵ olarak gösterilmiştir. 648 sayılı Kanuna, 1968 tarihinde 1017 sayılı Kanunla ilave yapılmıştır. 648 sayılı Kanun, 1970 tarihinde 1219 sayılı kanunla yeniden düzenlenmiştir. 1971 yılında 1421 sayılı Kanunla Anayasada değişiklik yapılmış ve son fıkra olarak “son milletvekili genel seçimlerinde muteber oy sayısının en az yüzde beşini alan veya bu seçimlerde Millet Meclisinde grup teşkil edecek sayıda milletvekilliği kazanmış bulunan siyasi partilere Devletçe yapılacak yardım kanunla düzenlenir.” hükmü eklenmiştir. 648 sayılı Kanun 1974 tarihinde 1802 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiştir.

Aynı şekilde, 1982 Anayasasının ilk halinde de devlet yardımına ilişkin herhangi bir hüküm yer almamaktadır. Siyasi Partiler Kanununa 1984 yılında 3032 sayılı Kanunla, siyasi partilere devlet yardımı yapılmasına dair hüküm eklenmiştir. Daha sonra, 1987 tarihinde 3349 sayılı, 1989 tarihinde 3470 sayılı, 1990 tarihinde 3673 sayılı ve 1992 tarihinde 3789 sayılı Kanunlarla bu alanda düzenlemeler yapılmıştır. 23.07.1995 tarihli 4121 sayılı Kanunla 1982

4 AYM. E. 1988/39, K. 1989/29, K. T. 06.07.1989.

5 Mustafa KOÇAK, “Siyasal Partiler ve Türkiye’de Parti Yasakları” Turhan Kitabevi, Ankara, 2002, s. 125.

Anayasasında değişiklik yapılmıştır. Söz konusu değişiklikle Anayasamızın 68. maddesinin son fıkrası “Siyasi partilere, Devlet, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışların tabi olduğu esaslar kanunla düzenlenir.” şeklinde ifade edilmiştir.

1961 Anayasası ile 1982 Anayasasının karşılaştırılmasında; 1961 Anayasasının, yapılacak yardımın nasıl ve hangi şartlarda yapılacağını belirtmesine rağmen, 1982 Anayasasının, bu hususu kanun koyucunun takdirine bıraktığı açıkça görölecektir.

Siyasi Partilere Devletçe Yapılan Malî Yardım Eşitlik İlkelerine Uygun mudur?

Gerek 1971 yılında Anayasamıza giren, gerekse bugünkü Anayasamızda ve gerekse Siyasi Partiler Kanununda yer alan “siyasi partilere yapılacak Devlet yardımı”, hem Anayasa koyucunun, hem de kanun koyucunun siyasi partilere verdiği önemin göstergesidir. Nitekim, “Anayasanın siyasi partilere verdiği büyük önem, onların Anayasa gereği görecekęi iş ve faaliyetlerin kapsamı göz önünde tutularak değerlendirilir.”⁶ Hiç şüphesiz, Anayasa koyucu ve kanun koyucu, bu tutumuyla, siyasi partilere önem vermenin yanında, aynı zamanda da onları korumaktadır. Korumaktadır; çünkü, “siyasi partileri, çok partili demokratik düzenin gerekli kıldığı ölçüde devletçe yardım yapılmasından yoksun kılmak, onların paraca güçlü kimi kişi ve kuruluşların etki ve baskısı altına düşme tehlikesi ile karşılaşmalarını istemek olur”⁷ ki, bunun da, siyasi partileri ne derece yıpratacağı ortadadır. “Parti içi çalışmalarını demokrasi esaslarına uygun olması zorunluluğunu zedeleyen böyle bir tehlike, ancak devletin yardımıyla giderilebilir.”⁸ Bunun için, gerek, sözü geçen kanunların, gerekse Anayasamızın bu gerçeği göz önünde bulundurarak, siyasi partilere mali yardım öngörmeleri siyasal yaşamda pek önemli yer tutan siyasi partiler adına güzel düşüncelerdir.

Hemen belirtelim ki, siyasi partiler için düşünölmüş olan ve onları koruyucu nitelik taşıyan bu düşüncelerin, ileride de görecekimiz üzere, güncelliğinin ve geçerliliğinin tartışılabilir niteliklere ulaştığı sonucuna varılabilir.

Biz, siyasi partilere devlet yardımının gerekip gerekmediği hususunu ileride tekrar ele almak üzere, devlet yardımının siyasi partiler arasında yarattığı eşitizliği ele alalım.

6 AYM. E. 1988/39, K. 1989/29.

7 AYM. E. 1988/39, K. 1989/29.

8 AYM. E. 1988/39, K. 1989/29.

Anayasamızın 68. maddesinin son fıkrasındaki “Siyasi partilere, Devlet, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar. Partilere yapılacak yardımın, alacakları üye aidatının ve bağışların tabi olduğu esaslar kanunla düzenlenir.” şeklindeki açık hükmüne rağmen, 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununun Ek 1. maddesi “Yüksek Seçim Kurulunca son milletvekili genel seçimlerine katılma hakkı tanınan ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 33. maddesindeki genel barajı aşmış bulunan siyasi partilere her yıl Hâzineden ödenmek üzere o yılki genel bütçe gelirleri “(B) Cetveli” toplanmış beşbinde ikisi oranında ödenek mali yıl için konur.” dedikten başka, “Milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların %7’sinden fazlasını alan siyasi partilere de Devlet yardımı yapılır.” hükmüne yer vermiştir. Bu son fıkra, 07.08.1988 tarihli 3470 sayılı kanunla eklenmiştir.

Yukarıda da ifade edildiği gibi, 1961 Anayasasının ilk halinde yer almayan, 1971 yılında Anayasamıza dahil olan “devlet yardımı”, 1982 Anayasasının ilk halinde de yer almamış, 1995 yılında Anayasamıza dahil olmuştur.

Devlet yardımı 1982 Anayasasının ilk halinde yer almamakla birlikte 27.06.1984 yılında 3032 sayılı kanunla öngörülmüştür. Sonraki yıllarda 3349 ve 3470 sayılı kanunlarla bu alanlarda düzenlemeler yapılmıştır. Hemen ilave edelim ki, bu iki kanun da, partiler arasında eşitsizlik yarattığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesinde iptal davasına konu olmuşlardır.

Gerçekten, Siyasi Partiler Kanununun Ek 1. maddesine 3470 sayılı Kanunla eklenen “Milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların %7’sinden fazlasını alan siyasi partilere de Devlet yardımı yapılır” hükmü, partiler arasında fark gözeten ve eşitsizlik yaratan niteliktedir. Nitekim, dönemin Anamuhalefet Partisi tarafından, 07.08.1988 günlü, 3470 sayılı “22.04.1983 tarih ve 2820 sayılı Siyasi Partiler Kanununa 27.06.1984 tarih ve 3032 sayılı Kanunla Eklenen Ek I. Maddesine İki Fıkra Eklenmesi Hakkında Kanun”un, 1. maddesinin Anayasa’nın 2., 5., 10. ve 68. maddelerine aykırılığı nedeniyle iptali istemiyle Anayasa Mahkemesinde dava açılmıştır. Söz konusu iptal isteminde; “Devlet, siyasi partilere ayrıcalıklı davranamaz. Bir kısım siyasi partilere geniş olanaklar sağlarken, diğerlerini de farklı koşullara tabi tutamaz. Devlet, ulus, halk iradesinin olduğu gibi TBMM’ye yansımaları sağlayacak önlemleri almak zorundadır. Bu, demokratik hukuk devletinin doğal bir gereğidir. İptali istenen yasa, makûl ve kabul edilebilecek herhangi bir gerekçeye dayanmaksızın siyasi partilere yardım konusunda farklı düzenlemeler getirmiştir. Demokratik düzende devletin, tüm siyasi partilerin siyasi hayattaki işlevlerini birbirine eşit

olarak gerçekleştirimlerine olanak tanınması gerektiği, oysa getirilen bu hükmün, halk iradesinin gerçeklere uygun biçimde oluşmasını engelleyecek koşullar yarattığı... Bu nedenle, bu yasanın 1. maddesi, Anayasanın, eşitlik ilkesini düzenleyen 10. maddesine aykırılık teşkil ettiğinden iptali gerekir.”⁹ ifadelerine yer verilmiştir. Bu istem, haklılık payı yüksek olan bir istemdir. Zira Anayasamız, büyük-küçük, ayrımı yapmadan bütün partileri demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olarak gördükten başka, aynı şekilde, Devletin, siyasi partilere, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapmasını da emretmiştir. Mamafih, Siyasi Partiler Kanununa eklenen söz konusu hüküm, siyasi partiler arasındaki eşitlik çizgisinin nazik sınırlarını ihlâl edici bir nitelik göstermektedir.

3470 sayılı Kanunun iptali istemiyle açılan davada Yüksek Mahkemenin verdiği karar, bu nazik sınırları daha da tartışılır boyutlara taşımaktadır. Söz konusu kararda Yüksek Mahkeme “Anayasanın, siyasi partileri, demokratik siyasi yaşamın vazgeçilmez öğeleri sayması, siyasi partilerin eşit güçte olması gerektiği anlamına gelmemektedir. Bunlardan hangisi seçimlere katılıp diğerlerinden fazla oy alınırsa, o siyasi partinin seçim yoluyla milli iradeyi oluşturmakta daha fazla başarı sağladığı ve böylece kamu yararına hizmet etme gücüne sahip olduğu ortadadır. Bu bakımdan dava konusu kuralın siyasi partilerin demokratik siyasal yaşamın vazgeçilmez öğeleri olduğuna ilişkin ilkeyi zedelediği söylenemez. Bu düzenlemede belirli partileri hedef alan ve diğer partilerin o duruma gelmelerini önleyen hükümler bulunmadığından, devlet yardımından yararlanmayan partiler de, aynı ölçüde oy almak koşuluyla, bu yardımdan yararlanma olanağına sahip olabileceklerdir.”¹⁰ hükmüne yer vermiştir. Bu ifadelerle katılmak biraz güçtür. Her şeyden önce, Anayasa, siyasi partileri, demokratik hayatın vazgeçilmez unsurları sayarak onlar arasında bir ayırım yapmamış, demokrasi maratonunda hepsinin eşit olduğunu kabul etmiştir. Elbette ki, siyasi partiler, Yüksek Mahkemenin ifade ettiği gibi, aynı güçte değildir; olamaz da. Burada kastedilen, demokrasi yarışında bütün partilerin eşit şartlarda yarışa katılabilmeleridir. Yoksa, bütün partilerin her şeyiyle birbirinin aynısı olduğu kastedilmiyor. Ussal ve hukuki olanı elbette “eşitlerin eşitliğidir.”¹¹ Söz konusu karara muhalif kalan bir Anayasa Mahkemesi Üyesinin,

9 AYM. E. 1988/39, K. 1989/29.

10 Yüksek Mahkeme, benzer ifadeleri, 09.04.1987 günlü, 3349 sayılı Kanunun iptali için Ana muhalefet Partisi tarafından açılan davada da kullanmıştır (E. 1987/14, K. 1988/1, K.T. 05.01.1988).

11 Aynı görüşler için bkz. Bülent TANÖR, Necmi YÜZBAŞIOĞLU, "1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku", İstanbul, YKY, Mart 2002, s. 120

aynı karardaki karşı oy yazısında da belirttiği gibi “Siyasi partilerin, iktidar olma yarışını eşit koşullar ve olanaklarla sürdürmesini demokrasinin tanımı zorunlu kılmaktadır.”¹² Oysa Yüksek Mahkeme başka bir kararında eşitliği, “Eşitlik, her bakımdan aynı hukuki durumda olanlar arasında aranacak bir özelliktir.”¹³ Şeklinde tanımlamıştır. Bu hükümde dikkat edilmesi gereken husus “her bakımdan aynı hukuki durumda olma”dır. Yasalara uygun şekilde kurulup faaliyet gösteren bütün partileri “her bakımdan aynı hukuki durumda” sayıp eşit mi görmek gerekir; yoksa, eşitliği, “milli iradeye katkılar” kategorisine dahil edip, bu çerçevede mi değerlendirmek gerekir? Başka bir ifadeyle, belli bir oy oranının üstünde oy almakla, belli bir oy oranının altında oy almak, “aynı hukuki durumda olma” kriterinin bozucu unsuru mu olmaktadır? Yüksek Mahkemenin, partilere yardım yapılması eşitlik ilkesine ters düşmediği yönündeki kararı ile, eşitliği tanımlayan kararı birlikte düşünüldüğünde, “eşitlik” ifadesinin yeniden sorgulanması gerçeği ortaya çıkıyor. Yüksek Mahkemenin “partilere yapılan devlet yardımının eşitliği bozmayacağı anlayışını içeren kararı”, bize göre, “eşitlik” anlayışının ciddi biçimde sorgulanmasını gerektirecek bir örnek oluşturduğu söylenebilir.

Yüksek Mahkeme, partilere yapılan devlet yardımının eşitliğe aykırı olmadığı kanaatine vardığı kararında, partilerin seçimlere katılıp diğerlerinden fazla oy almasını, o siyasi partinin seçim yoluyla milli iradeyi oluşturmakta daha fazla başarı sağladığını ve böylece kamu yararına hizmet etme gücüne sahip olduğunu vurgulamıştır. Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kurulan ve faaliyetlerini sürdüren siyasi partilerden hangisinin demokrasiye daha fazla katkı sağladığını saptamak kolay değildir. Bir siyasi partinin, milli iradeye katkısı, belli bir baraja ulaşması veya parlamentoya girmesiyle ölçülemez. Çünkü siyasi partiler, parlamento içinde olsun, parlamento dışında olsun, ister %50'lere varan oy alsın, ister %0.1 oy alsın, hepsinin de demokrasinin yerleşmesi çabası içerisinde olduğunu kabul etmek gerekir. Aynı şekilde hepsi de, programlarını uygulamak ve iktidara gelmek için, büyük halk kitlelerinin iktidarı etkilemesini ve işleyişine katılmasını sağlamaya çalışmak vazifesini üstlenmişlerdir. Kaldı ki, gayet kazuistik yöntemle hazırlanan Anayasamız, “Siyasi partilere Devlet, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar” dedikten başka, siyasi partileri milli iradeye katkılarına göre tasnif ederek, partiler arasında bir sıralama da öngörebilirdi. Anayasa koyucu bunu yapmadığına göre, hiyerarşik olarak Anayasadan sonra gelen bir kanunla, partiler arasındaki

12 AYM. E. 1988/39, K. 1989/29.

13 AYM. E. 1988/7, K. 1988/27, AYMKD, S: 24.

(olması gereken eşitliği) ihlâl eden bir düzenlemeye, hele hele Yüksek Mahkeme kararıyla partiler arasında “milli iradeye katkılı parti” sınıflandırması yapılması hususuna katılmak olanaksızdır. Bilindiği gibi, Anayasamızın 153. maddesinin 2. fıkrası “Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi bir hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez.” hükmüne yer vermiştir.

Yüksek Mahkeme, aynı kararında bu düzenlemenin belirli partileri hedef alan ve diğer partilerin o duruma gelmelerini önleyen hükümler bulunmadığından, devlet yardımından yararlanmayan partiler de, aynı ölçüde oy almak koşuluyla, bu yardımdan yararlanma olanağına sahip olabileceklerini savunmuştur. Oysa, bu ifadeler biraz dikkatlice incelendiğinde, belirli partilerin hedef alındığı, diğer partilerin o duruma gelmelerini önleyen hükümlerin bulunduğu çok net bir şekilde görülecektir. Şöyle ki, bir siyasi partinin, geniş halk kitlesine ulaşmasının ve sesini duyurabilmesinin şartlarından birisi de hiç şüphesiz maddi olanaklara sahip olmasıdır. Başka bir ifadeyle, bir partinin belli bir oy oranına ulaşamamasının sebeplerinden birisinin de “maddi olanaksızlık” olması pek alâ mümkün olabilir. Bu durumda, maddi olanaksızlığı sebebiyle sesini duyuramayan bir partiye devlet yardımı yapılmayarak bir de Siyasi Partiler Kanunun Ek 1. maddesiyle siyasi partilerin zora sokulmasını yeniden değerlendirilmesi gereken bir uygulama olarak görüyoruz.

Yüksek Mahkeme söz konusu kararda milli iradenin oluşmasını sağlamayı temel hak ve ödev olarak üstlenen siyasi partilerin yaşamalarına ve gelişmelerine halkın ilgisinin yeterli olmadığı durumlarda, çok partili demokratik düzenin gerekli kıldığı ölçüde devletçe yardım yapılmasından yoksun kılmak, onların paraca güçlü kimi kişi ve kuruluşların etki ve baskısı altına düşme tehlikesi ile karşılaşmalarını istemek olacağını vurgulamış ve bunun da hukuksallığının tartışılacağıı iddia etmiştir. Bu, çok isabetli ve haklı bir iddiadır. Belli bir oy oranına sahip partiye, devlet yardımı yapılarak, o partinin belli kişi ve grupların etki ve baskısı altında kalmasının önüne geçilmek istenmiştir ki, gayet yerinde bir düşüncedir. Peki, belli bir oy oranına ulaşamayan siyasi partilere devlet yardımı yapılmayarak, o partilerin, belli kişi ve grupların etki ve baskısı altında kalmasına sebep olunmuyor mu? Kanaatimizce bu sorunun cevabı, kesinlikle “evet”tir. Çünkü, belli bir oy oranına ulaşamayan partilerin, daha geniş kitleye ulaşmak, sesini duyurmak ve böylece belli bir oy oranına sahip olmak için, belli kişi ve gruplardan maddi destek alma girişiminde bulunması her zaman için ihtimal dahilindedir.

Aynı şekilde, bir parti tarafından 15/07/1965 günlü ve 648 sayılı Siyasî Partiler Kanununun 74. maddesini değiştiren 22/02/1968 günlü ve 1017 sayılı Kanunun (29/02/1968 günlü ve 12839 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.) Anayasanın 12., 55. ve 56. maddelerine aykırı olduğu iddiasıyla ve yine Anayasanın 149. ve 150. maddelerine dayanılarak tümünün iptali istemiyle açılan davada Yüksek Mahkeme, 1017 sayılı Kanunun 74. maddesini, partiler arasında eşitsizlik yarattığı gerekçesiyle iptal etmiştir. Yüksek Mahkeme, bizim de desteklediğimiz söz konusu kararında “Dava konusu hüküm, koyduğu bir takım kayıtlarla siyasi partileri ikiye bölmüş, bunlardan bir bölümüne Devletçe yardım edilmesini sağladığı halde öteki bölümünü böyle bir olanaktan yoksun bırakmıştır. Siyasi partilere Devletçe yardım, bir zorunluluğun sonucu ise bu zorunluluk siyasi partilerin bir bölümü bakımından değil tümü bakımından var demektir. Bunlardan bir bölümünün Devlet yardımı kapsamının dışında bırakılması adalet ve eşitlik ilkeleriyle bağdaştırılamaz. Anayasa, herhangi bir ayırım gözetilmeksizin siyasi partileri, iktidarda veya muhalefette, büyük ve güçlü, yahut küçük ve güçsüz olsunlar, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları saymıştır. Devlet yardımıyla siyasi partiler arasında ayırma gidilmesi; yardımın kapsamı dışında bırakılmaları demokratik siyasi hayatın vazgeçilir unsurları durumuna düşürür. Böyle bir tutumun Anayasa’nın koyduğu ilke ile uyuşması mümkün değildir.”¹⁴ ifadelerine yer vermiştir.

- Siyasi partiler arasındaki eşitsizliğe bir hizmet de 2001 Anayasa değişikliğinden;

Belli bir oy oranının üzerindeki partilere yardım yapılıp, bu oranın altındaki partilere yardım yapılmamasının yarattığı eşitsizlik ve çıkmaz, parti kapatma davasında kendisini daha da belirgin bir şekilde göstermektedir.

Anayasamızın 69. maddesine 03.10.2001 tarihli 4709 sayılı Kanunla eklenen hükmü göre “Anayasa Mahkemesi, Temelli kapatma yerine, dava konusu fiillerin ağırlığına göre ilgili siyasi partinin Devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılmasına karar verebilir.” Bu hükümle, Anayasa Mahkemesi, “parti kapatma” yaptırımından başka yaptırımlar da uygulama olanağına kavuşmuştur. Bu hükümle ilgili herhangi bir gerekçe belirtilmemekle birlikte, “bir siyasi partinin eylemlerinin ağırlığına göre kapatmadan daha hafif bir yaptırımla yeniden siyasal alanın içinde tutulmasına imkân verilmektedir”¹⁵

14 AYM. E. 1968/26, K. 1969/14, K.T. 19.02.1969.

15 Yusuf Şevki HAKYEMEZ, “2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişikliklerinin Siyasal Parti Özgürlüğü Üzerindeki Etkileri”, Anayasa Mahkemesinin 40. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyumda Sunulan Bildiriler, 25-26 Nisan 2002, Anayasa Yargısı Dergisi, S. 19, s.563.

ki, bu, demokratikleşme yolunda büyük bir adımdır. Gerçekten, kapatmanın dışında farklı yaptırımlar getirilerek demokratik düzenin korunması ve uygulanacak yaptırımlar arasında bir oranın belirlenmesi, dolayısıyla, yaptırımların basamaklandırılarak yeniden düzenlenmesi, Türkiye'nin demokratikleşme çabasına çok olumlu bir katkıdır.¹⁶ Kanımızca, ülkemizdeki rekor seviyedeki sıklıkla ve kolaylıkla parti kapatma uygulamaları akla geldiğinde bu uygulama, demokrasi adına rahatlatıcı bir gelişmedir. Üstelik bu düzenlemeyle Türkiye, Avrupa Komisyonu yapılanmasında ortak bir demokrasi standardı oluşturma çabasında da önemli bir adım atmıştır. Avrupa Konseyi bünyesinde oluşturulan Venedik Komisyonu Raporunda “Siyasi Partilerin Kapatılması ve Benzer Önlemlerin Alınması Hakkındaki Temel İlkeler” başlıklı 15. maddesinde, siyasi partilere uygulanan kapatma yaptırımından başka yaptırımların da uygulanması öngörülmüştür.¹⁷ Para cezasına çarptırma, farklı idari tedbirler ve yasaklanan eylemleri gerçekleştiren parti üyelerini bireysel olarak yargılama vb. tedbirler, kapatma yaptırımından başka uygulanabilecek yaptırımlara örnek gösterilebilir.

Siyasi partilerle ilgili 4709 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeler, demokratikleşme ve siyasi partileri siyasi alan içinde tutma adına son derece isabetli düzenleme olmakla birlikte, bu hükümler, Siyasi Partiler Kanununun Ek 1. maddesi ile birlikte düşünüldüğünde, eşitsizliği arttırıcı bir niteliğe sahip olduğu hemen görülecektir. Nasıl mı? İşte cevabı: Diyelim ki, %7'nin üzerinde oy alan bir parti ile bu oranın altında oy alan bir parti aynı suçu işlemiş olsun, bu suçların yaptırımı da, “devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakma” olsun. Yüksek Mahkemece, %7'nin üzerinde oy alan partiye bu yaptırım uygulanabilir; burada herhangi bir sorun yoktur. Peki, %7'nin altında oy alan bir partiye hangi yaptırım uygulanacaktır? Bu partiye, devletten mali yardım almadığı için “devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakma” yaptırımı uygulanamayacaktır. Gerek Anayasamızda, gerekse Siyasi Partiler Kanununda, hangi koşullarda ne tür yaptırımların uygulanacağına dair herhangi bir hüküm yoktur. Aynı şekilde, 4709 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeyle, hangi durumlarda kapatma, hangi durumlarda devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakma yaptırımının uygulanacağı da hüküm

16 Benzer görüşler için bkz. Cem EROĞUL, “Altıncı Anayasa Değişikliği”, Mülkiye, Cilt: XXV. Kasım-Aralık 2001, s. 281, Nihat BULUT, “Siyasal Parti Yasakları ve Son Anayasa Değişiklikleri Çerçevesinde Odaklaşma Olgusunun Kriterleri” s. 19'dan aktaran HAKYEMEZ, “2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişikliklerinin Siyasal Parti Özgürlüğü Üzerindeki Etkileri”, s. 563.

17 Benzer öneri için bkz. Fazıl SAĞLAM “Siyasal Partiler Hukukunun Güncel Sorunları”, Beta Yayınevi, İstanbul, 1999, s. 181.

altına alınmamıştır. Her ne kadar, “Anayasa Mahkemesinin açılacak olan davada önündeki somut deliller bağlamında değerlendirmesinin daha işlevsel olacağı, yasa koyucunun, Anayasadaki bu değişiklikten sonra çıkarılan uyum yasasında, hangi durumlarda kapatma ve hangi durumlarda Devlet yardımından yoksun bırakma yaptırımı uygulanacağını dava konusu fiillerin ağırlığına göre Anayasa Mahkemesinin belirleyeceğini öngörmesi isabetli”¹⁸ olarak değerlendirilse de bu değerlendirmelere katılamıyoruz. Çünkü, neticede Yüksek Mahkeme, önüne gelen davayı yürürlükteki mevzuat hükümlerine göre sonuçlandıracaktır. Mevzuatta, “kapatma” ve “devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakma” yaptırımlarından başka yaptırım öngörülmemişken, Yüksek Mahkemenin bunların dışında yorum yoluyla veya somut olayları değerlendirerek herhangi bir ceza tesis edip bunu uygulaması, bir yasa koyucu gibi yeni bir uygulamaya yol açacak şekilde hüküm tesis etmesi anlamım taşır ki bunun da Anayasaya uygunluğu tartışılır hale gelecektir. Dolayısıyla, suçları aynı ve kendilerine uygulanacak yaptırımlar da aynı olan iki partiden birine yardımdan yoksun bırakma yaptırımı uygulanırken, diğerine bu yaptırımı uygulama imkânı olmadığından, muhtemelen kapatma yaptırımı uygulanacaktır. Bu durumun ise eşitlikle, hukukun genel prensipleriyle ve özellikle de ceza hukuku ilkeleri ile bağdaşmasının ne derece güçlü olduğu ortadadır.

Siyasi Partilere Devletçe Yapılan Malî Yardım Gerekli midir?

Siyasi partilere devlet yardımı yapılması konusu, ülkemizde en çok tartışılan konular olmuştur ve olmaya da devam etmektedir. Doktrinde, siyasi partilerin yapılarıyla ilgili ve siyasi partilere devlet yardımı konusunda çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Örneğin, Özbudun, “Siyasi partiler, sivil toplumla devlet kurumları arasında köprü oluşturan bu nitelikleri itibarıyla de bazı açılardan özel hukuk tüzel kişilerine, bazı açılardan da kamu hukuku tüzel kişilerine benzeyen, kendilerine özgü (sui generis) kuruluşlardır. Siyasi partilerin bu yarı-kamusal niteliği birçok Batı demokrasisinde siyasi partilere devlet bütçesinden yardımda bulunulmasına neden olmuştur.”¹⁹ demekte, Gözübüyük ise “Kitle partilerinde bile, üyelerden toplanan paralarla parti giderlerini karşılama olanağı yoktur. Partilerin giderlerini başka kaynaklardan sağlama zorunluluğu buradan gelmektedir. Parti, giderlerinin bir bölümünü ya devlet yardımından ya da ekonomisi güçlü olanlardan karşılama yoluna

18 HAKYEMEZ, “2001 Yılında Yapılan Anayasa Değişikliklerinin Siyasal Parti Özgürlüğü Üzerindeki Etkileri” s. 565-566.

19 ÖZBUDUN, a.g.e., s. 96.

gidecektir" diyerek, demokrasinin zedelenmeyecek şekilde partilere yardım yapılmasının gerekliliğini savunmuştur. Partilere devlet yardımının isabetli bir düşünce olmakla birlikte pratikte önemini yitirdiğini savunan Koçak'a göre "Yardımanın, siyasi partileri sermaye çevrelerinin baskısından korumak, zayıf partilerle diğerleri arasındaki mali denge bozukluklarını hafifletmek gibi pratik yararları bulunmaktadır. Ancak, bunun sakıncaları da az değildir. Hazine yardımının partileri bir tek kamu kurumu, işlevlerini de kamu hizmeti saydırma tehlikesi bulunmaktadır."²⁰ Benzer düşünceleri savunan Teziç ise "Siyasi partileri, kamu kuruluşları olarak nitelendirmek doğru değildir. Gerek parti kurma hakkına ilişkin hükümler, gerekse halk iradesinin ve oyunun Devlet etkisi dışında ve serbestçe oluşumunu öngören ilkeler böyle bir görüşü kesinlikle reddeder."²¹ görüşündedir. Yine Teziç, "Türkiye'de siyasi partilere hazine yardımının, geçmiş uygulamalarda görüldüğü gibi, iktidardaki çoğunluğun belli partileri kayırma aracı olarak amacından saptırılarak yapıldığını ve pratikte pek de öneminin ve yerinin olmadığını"²² savunmuştur.

Biz, siyasi partileri bir kamu kurumu olarak görmeyen ve partilere devlet yardımı yapılmasına pek sıcak bakmayan görüşleri destekliyoruz. Her şeyden önce, siyasi partilere devletçe yardım yapılmaması durumunda, onların belli kişi ve kuruluşların etkisi altında kalacağı düşüncesi pratikte önemini yitirmiştir. Bu hususu Siyasi Partiler Kanununun Anayasa Komisyonu Raporundaki gerekçesinde de görebiliriz. Söz konusu gerekçeye göre "Çalışmalarını üyelerinin olağan yardımları ile sürdüremeyen siyasi partilerin paraca güçlü birtakım kişi veya kuruluşların etkisi ve baskısı altına düşmesi varsayımı ise, Devletin paraca yardımı olsa dahi söz konusu olabilir. Devlet yardımı, siyasi partilerin başka yollardan çıkar sağlamalarını engellemez."²³ Bizce bu düşünce son derece isabetli ve geçerli bir düşüncedir.

Anayasamızın "Vergi Ödevi" başlıklı 73. maddesi "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.... Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır." hükmüne yer vermiştir. Bize göre, Anayasamızın bu maddesine dayanılarak kanunlarla konulmuş mali yükümlerden elde edilen paralardan bir bölümü ile siyasi partilere yardım edilebilmesinin olanağı ve Anayasal desteği

20 KOÇAK, a.g.e., s. 127.

21 TEZİÇ, a.g.e., s.316 vd.

22 TEZİÇ, a.g.e., s.323.

23 Siyasi Partiler Kanunu Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu. Danışma Meclisi. S.333. s.32 vd.

olmamalıdır. Dolayısıyla, bunlara devletçe yapılacak para yardımının kamu giderleri arasındaki yerinin sorgulanması gerektiğine inanıyoruz.

648 sayılı Kanunun, 71. maddesinin yeniden düzenlenmesine ve bu Kanuna geçici bir madde eklenmesine dair 02/02/1970 gün ve 1219 sayılı Kanunun Anayasaya aykırılığı iddiasıyla bir parti tarafından açılan davada, Anayasa Mahkemesi şu ifadelere yer vermiştir. “Adları siyasi parti olmakla birlikte Devlet yardımıyla ayakta durabilen, böylece yurttaş ilgisinden ve desteğinden yoksun olduklarını açığa vuran sunî kuruluşlar Anayasanın öngördüğü nitelikteki demokratik siyasi partiler olarak benimsenemeyeceği gibi Devlet yardımı ile siyasi parti kavramını birbiriyle bağdaştırmanın yolu da yoktur.”²⁴ Gerçekten, siyasi partilere devlet yardımı yapılmaması halinde onların maddi açıdan güçlü kimselerin etkisi ve baskısı altında kalabileceği düşünceleri, devletçe para yardımı yapılması halinde de söz konusu olabilir. Belirtmek gerekir ki, siyasi partilere, paraca güçlü kişi ve kuruluşlardan gelecek baskıların yanında, bazen bu baskının iktidar partisi tarafından gelebilmesi de söz konusudur. Bu etki ve baskının da diğerlerinden hafif kalır bir yanı da yoktur.

Siyasi partilere devlet yardımı yapılması her zaman beklenen sonucu doğurmadığı gibi, devletçe hiç de arzulanmayan neticeler de doğurabilmektedir. Şöyle ki, Anayasamız, siyasi partilerin yapıları gereği, demokrasiye zararlı faaliyetlere elverişli kuruluşlar haline geleceğini düşünmüş ve bu gibi durumlarda, Anayasa Mahkemesince kapatılacağı ilkesini benimsemiştir. Herhangi bir partinin bu türlü bir yozlaşma ve saptamaya yönelebileceğini Anayasa Koyucu düşünmüş ve ona göre tedbirini de almış olduğuna göre böyle bir ortamın hazırlanmasına, partileri Devlet bütçesinden, vatandaşlardan alınan vergilerle besleyerek onlara desteklik edilmesini Anayasanın açık hükümleriyle olduğu kadar ruhu ile de bağdaştırmanın güçlüğü ortadadır.”²⁵

Siyasi partilerin yarı kamusal kuruluşlar olduğu yönündeki iddiaya da, katılamıyoruz. Teziç’in ileri sürdüğü ve bizim de katıldığımız görüşe göre, “Bir defa, kamu kuruluşlarının en belirgin özelliği, devlet örgütüne dahil olmalarıdır. Oysa, siyasi partileri devlet örgütüne dahil etmeye olanak yoktur. Aksine bir düşünce, siyasi partilerin faaliyetlerinin devlet müdahalesine ve denetimine tabi olmasını gerektirir. Gerçi siyasi partiler, Anayasanın öngördüğü kumullardandır ama, Anayasanın bu kurumlara verdiği önem -demokratik siyasi hayatın

24 AYM. E. 1970/12 K. 1971/13 K. T. 02/02/1971.

25 Benzer görüşler için bkz. AYM. E. 1970/12 K. 1971/13 K. T. 2/2/1971.

vazgeçilmez unsurları- dolayısı ile dir.”²⁶ Bu görüşler Yüksek Mahkeme tarafından da ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesinin bir kararına göre “Bir siyasi partinin toplum ve Devlet düzenini, kamu faaliyetlerini belirli görüşlerin doğrultusunda yönetmesi, denetlemesi, ve etkilemesi kamu hizmeti niteliği taşır. Ancak, bu hizmetin yerine getirilmesi o siyasi parti mensuplarının Türkiye Büyük Millet Meclisine, Hükümete ve mahalli idarelerin seçimle işbaşına gelen kuruluşlarına girmeleriyle başlar partilerin birer kamu kurumu olarak kabul

edilmelerine olanak yoktur.... Halk oyunun ve iradesinin Devlet etkisi dışında, serbestçe oluşumunu öngören Anayasa buyruğu ise partilerin bu yoldaki çalışmaları dolayısıyla onların birer Devlet kurumu durumuna sokulmalarına ve örgütlenmiş devlet yapısı içine alınmalarına engeldir...Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, siyasi partileri kamu hukuku kurumları olarak nitelemiş ve onlara devlet örgütünün içinde yer tanımış değildir. Aksine, gerek parti kurma hakkına ilişkin hükümler, gerekse halk iradesinin ve oyunun Devlet etkisi dışında ve serbestçe oluşumunu öngören ilkeler böyle bir görüşü kesinlikle reddeder niteliktedir.”²⁷ Bunun içindir ki, siyasi partiler, olsa olsa, halkın siyasi inanç ve düşüncelerinin oluşmasında birer araç olan serbest kuruluşlardır.”²⁸

Anayasa Mahkemesi, 1971 yılında verdiği kararla (E.1970/12, K.1971/13) partilere yapılan yardımın eşitlik ilkelerini zedelediği,²⁹ 1988 yılında verdiği kararla da (E. 1988/39, K. 1989/29) partilere yapılan yardımın eşitlik ilkelerini zedelediği yönünde içtihatlar oluşturmuştur. Siyasi partiler, 1961 döneminde de demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıydı, bugün de öyle. Siyasi partilerin ekonomik olarak güçlü olanlar karşısında etki ve baskı altında kalma ihtimali nasıl ki bugün söz konusu ise o dönemde de söz konusuydu. Nihayet, siyasi partiler 1961 Anayasası döneminde hangi işlevleri üstlendiyse bugün de aynı işlevleri üstlenmiştir. Dolayısıyla, siyasi partilerin işlevinde bir değişiklik olmadığına göre, onlara yönelik uygulamanın da değişiklik göstermemesi gerekir.

Siyasi partilere devletçe yardım yapılması konusundaki hem Yüksek Mahkemenin kararları arasındaki farklılığı, hem de, doktrinde ileri sürülen görüşleri yukarıda ele aldık. Şimdi ise, kuramsal tartışma ortamından sıyrılarak,

26 TEZİÇ, a.g.e., s. 317.

27 AYM. E. 1970/12, K. 1971/13, K. T. 2/2/1971.

28 Benzer görüşler için bkz. TEZİÇ, a.g.e., s. 318.

29 Yüksek Mahkeme, Siyasî Partiler Kanununun 74. maddesini değiştiren 22/02/1968 günlü ve 1017 sayılı Kanunun iptali istemiyle açılan davada da, siyasi partilerin bir kısmına yardım yapıp diğerlerine yapılmamasını eşitlik ilkelerine aykırı görerek iptal etmişti. (AYM. E. 1968/26 K. 1969/14 K. T. 19.02.1969).

siyasi partilere devletçe yapılacak yardımın, 1982 Anayasasının mevcut düzenlemesi ışığında ele alalım. Böylece, Anayasamızdaki mevcut düzenlemenin, siyasi partilerin, bazı kişi ve kuruluşların etkisi ve baskısı altında kalmaması gerekçesiyle yardım yapılmasının geçerli olmadığını ve pratikte kaybettiği önemi hemen fark edebiliriz.

Anayasamızın 69. maddesi “Yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alan siyasi partiler temelli olarak kapatılır” hükmüne yer vermiştir. Bu hükümden de anlaşılacağı gibi, siyasi partilerin, Türk uyruklu gerçek ve tüzel kişilerden yardım almasını yasaklayıcı bir hüküm söz konusu değildir. Başka bir ifadeyle bu hükmün mefhum-u muhalif: Siyasi partiler, Türk uyrukluğunda olan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alabilir. Aynı şekilde, Siyasi Partiler Kanununda da bu konuda yasaklayıcı bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durumda, gerek belli bir oy oranının üzerindeki gerekse belli bir oy oranının altındaki partilerin, Türk uyrukluğundaki gerçek ve tüzel kişilerden yardım alabilmesini yasaklayıcı bir yasal engel bulunmadığına göre; Yüksek Mahkemenin ifade ettiği “siyasi partilere maddi yardım yapılarak, partilerin belli kişi ve gruplardan maddi yardım sağlamasının önüne geçilip, onların etki ve baskı altında kalmasının önlenmesi” amacı da bu noktada geçerliliğini ve sıhhatini kaybetmektedir. Dolayısıyla, siyasi partilerin, Türk uyrukluğunda olan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alabilmesinin önü açık olduğuna göre, geçerliliği ve sıhhati tartışılır niteliğe bürünen gerekçelerle yardım yapılmasının, yeniden değerlendirilmesi gerektiğine inanıyoruz.

Burada, “partilere yapılacak bağışların da bir sınırı olduğu, dolayısıyla bu miktarın bile parti çalışmalarında yetersiz kaldığı, bunun için de, partilere Devletçe yardım yapılmasının gerekli olduğu” akla gelebilir. Fakat, yasal olarak faaliyetlerini sürdüren partilerin hepsine -ki, eşitlik ilkesi de bunu gerektirir; yardım yapılacaksa şayet, büyük-küçük ayrımı yapılmadan bütün partilere yapılması gerektiğine inanıyoruz- Ancak, Devletçe yardım yapılması, ülkemiz ekonomisinin kaldıracağı bir yük değildir. Buna, yukarıda da ifade ettiğimiz gibi gerek parti çalışmaları ve gerekse seçim çalışmalarının büyük oranda para gerektireceği gerçeğini de eklediğimizde, zaten, ekonomik olarak zor durumlar yaşayan ülkemizin içine düşeceği ekonomik zorluğu anlamak hiç de zor olmayacaktır. Bir an için, demokrasinin yerleşmesi uğrında olan partiler için bu durumun göze görünmemesi gerektiği düşünülebilir ise de, bu durumu, günümüz uygulamaları ile birlikte düşündüğümüzde, bu kadar da iyimser bir tablonun olmadığını pek rahatlıkla görebiliriz. Başka bir ifadeyle, siyasi partiler

Devletçe çok büyük paralarla finanse edilse bile, partilerin, bundan başka finans yollarını deneyeceği her zaman ihtimal dahilindedir. Dolayısıyla, herkesin mali gücüne göre ödedikleri vergilerle, partilerin ayakta tutulmasının, bilhassa günümüz uygulamaları ışığında yeniden ele alınması gerekir. Burada hemen bir hususa da değinmek istiyoruz: Siyasi partilere Devletçe yardım yapılması, sırf bu yardımdan yararlanmak için birçok partinin türemesi gibi bir sakıncayı da beraberinde getirecektir. Böyle olunca da, Anayasamızın siyasi partilere yüklediği misyon, önemini büyük ölçüde yitirecektir.

Sonuç ve Değerlendirme

Toplumdaki dağınık düşünce, görüş ve eğilimlere açıklık kazandırmak, ilkelerini iktidara taşımak, iktidarın kullanılmasına katılmak, demokrasi eğitmeni olmak gibi birçok görevi üstlenen siyasi partilerin, siyasal yaşamdaki önemi yadsınamaz. Siyasi partilerin ortaya çıktığı günden bugüne siyasal yaşamdaki yeri ve önemi ortadadır. Öyle ki siyasi partiler, günümüzde, güçler ayrılığı ilkesini bile geçersiz kılmışlardır. Burada hemen belirtelim ki, “güçler ayrılığının çağdaş yasama ve yürütme arasındaki ayrılıktan çok yargı organının bu iki siyasal nitelikli organ karşısındaki bağımsızlığını ön plana çıkarmaktadır.”³⁰ Bugün, iktidarın, çoğunluğu elinde bulunduran parti veya partilerden oluştuğu, Meclis çalışmalarında olsun, hükümetin işleyişinde olsun partilerin etkisinin ve yetkisinin varlığı herkes tarafından bilinen bir gerçektir. “Özellikle hükümetin ancak parlamentonun gücü ile görevde kalabildiği parlamenter rejimde, çoğunluk partisi bu iki organ arasında kuvvetler ayrılığı teorisinin öngörmediği ölçüde sıkı bir siyasal bağ yaratmıştır.”³¹

Siyasi partilerin anayasada yer almaları, onları “Anayasa organı” olarak ve siyasi partileri kamu hizmeti gören veya kamu yararına çalışan kuruluşlar olarak nitelendirmek doğru değildir. Unutulmamalıdır ki, siyasi parti her şeyden önce bir insan topluluğudur. Partiyi yaşatacak, geliştirecek olanlar da o partinin görüşlerine inanmış bağlanmış kimselerdir. Anayasanın değer ve önem verdiği partilerin gerçek anlamda siyasi parti olmaları, ortak siyasi düşüncelere sahip vatandaşların samimi çabalarıyla oluşturdukları, kendi öz kaynaklarıyla ve çalışmalarıyla yaşatabildikleri birer kuruluş niteliğinde bulunmaları kaçınılmazdır.

Son derece önemli işlevlere sahip ve pek mühim görevler üstelenen siyasi partilerin, bazı kişi ve grupların etkisi ve baskısı altında kalmalarına izin

30 ÖZBUDUN, a.g.e., Ankara, 2002, s. 41.

31 ÖZBUDUN, a.g.e., Ankara, 2002, s. 41.

vermek elbette doğru değildir. Ancak, bunun mutlaka da devlet yardımı ile olacağı, olmazsa olmazlardan değildir. Hele de, belli bir oranın altında oy aldığından bahisle bazı siyasi partilerin siyasal alanın dışına itilmesinin, demokrasi ve eşitlik ilkeleri ışığında yeniden değerlendirilmesi gerektiği kanısını taşıyoruz.³²

Bunun içindir ki, Anayasamızın siyasi partiler arasında herhangi bir fark görmeyen hükmüne rağmen, Siyasi Partiler Kanununun, siyasi partiler arasında eşitsizlik yaratacak nitelikteki hükümlerinin yeniden ele alınmasının gerekliliğine inanıyoruz. Aynı şekilde, “siyasi partileri, maddi açıdan güçlü kişi ve kuruluşların etkisi ve baskısı altında bırakmama” şeklindeki gerekçelerle siyasi partilere Devletçe mali yardım yapılmasının güncelliğinin ve pratik öneminin bir kez daha gözden geçirilmesi gerektiği kanısını taşıyoruz.

32 Benzer görüşler için bkz. AYM. E. 1970/12, K. 1971/13. K. T. 2/2/1971.

YENİ AVRUPA BİRLİĞİ ANAYASASI HANGİ İLKELERİ İÇERİYOR (5)

Ahmet ÖZER

E. Vali

GİRİŞ

Dergimizin bundan önceki dört sayısında yayımlanan AB Anayasası, madde sırasıyla açıklanmıştı. Bundan böyle, Anayasanın geriye kalan kısımları önemli hükümlerinden özet yapılmak suretiyle okuyucularımızın bilgisine sunulacaktır.

Birliğin Politikaları ve İşleyişi

- a) Birlik, tüm faaliyetlerinde, eşitsizlikleri ortadan kaldırma ve kadın-erkek eşitliğini teşvik etme amacını güder. (Md. III-116)
- b) Birlik, cinsiyet, ırk veya etnik köken, din, inanç, özgürlük, yaş veya cinsel tercihe dayalı ayrımcılığa karşı savaşmayı amaçlar. (Md. III-117)
- c) Birlik, yüksek istihdam seviyesinin desteklenmesi, yeterli sosyal korumanın güvence altına alınması, sosyal dışlanma ile mücadele ve yüksek eğitim ve öğretim seviyesinin desteklenmesi ve insan sağlığının korunmasına yönelik gereklilikleri dikkate alır. (Md. III-118)
- d) Sürdürülebilir bir ekonominin teşviki, ancak çevrenin korunması ile mümkündür. (Md. III- 119)
- e) Tüketicinin korunması diğer Birlik politikaları arasındadır. (Md. III-120)

Ayırım Yapmama ve Vatandaşlık

- a) Avrupa Yasası ve Çerçeve Yasasında, milliyetçiliğe dayalı ayrımcılık yasaklanabilir. (Md. III-123)
- b) Avrupa Yasası veya Konsey Çerçeve Yasası, cinsiyet, etnik köken, din ve inanç özgürlüğü, yaş ve cinsel tercih gerekçelerine dayanan ayrımcılıkla savaşılması için gereken önlemleri alabilir. (Md. III-124)

- c) Avrupa Yasası veya Konsey Çerçeve Yasası, pasaport, nüfus cüzdanı, oturma izni veya benzeri belgelere ilişkin önlemleri düzenleyebilirler. (Md. III-124)
- d) Avrupa Yasası veya Konsey Çerçeve Yasası, tüm Birlik vatandaşlarının, o ülke vatandaşı olmadan önce, ikamet ettikleri üye ülkede, belediye seçimleri ile Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy verme ve aday olma haklarının uygulanmasına ilişkin düzenlemelerde bulunabilirler. Konsey, Avrupa Parlamentosuna danıştıktan sonra, oy birliği ile hareket eder. Bir üye ülkeye özel sorunları nedeniyle istisnai uygulamaya gidilebilir. (Md III-126)
- e) Üye Devletler, Birlik vatandaşlarının üçüncü ülkelerdeki diplomatik ve konsolosluk korumasını sağlayacak hükümleri kabul ederler ve bu korumayı güvence altına almak için uluslararası müzakerelere başlarlar. (Md. III-127)

İç Pazarın Oluşması ve İşleyişi

- a) Birlik, iç pazar oluşturmak veya iç pazarın işleyişini sağlamak amacıyla, Anayasa’da belirlenen hükümlere göre gerekli önlemleri kabul eder.
- b) İç Pazar, malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının Anayasa’ya göre sağlandığı, iç sınırları olmayan bir alanı kapsar.
- c) Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, ilgili tüm sektörlerde, dengeli bir ilerleme sağlanması için gerekli Avrupa Tüzükleri ve Kararlarını kabul eder. (Md. III-130)

Kişilerin ve Hizmetlerin Serbest Dolaşımı

- a) Çalışanlar, Birlik içerisinde serbestçe dolaşma hakkına sahiptirler.
- b) Üye Devletlerin çalışanları arasında, istihdam, ücret ve diğer iş ve istihdam koşulları açısından, milliyete dayanan herhangi bir ayırım yapılması yasaktır.
- c) İşçiler teklifleri kabul etme, Üye Devletlerin topraklarında serbestçe dolaşma, Üye Devlet vatandaşlarının istihdamını düzenleyen hükümlere göre ikamet etme, işe alındıktan sonra o ülkede kalma haklarına sahiptirler. (Md. III-133)

- d) Üye Devletler, ortak bir program çerçevesinde çalışan gençlerin değişimini teşvik ederler. (Md. III-135)
- e) Bir üye ülkenin vatandaşlarının, başka bir üye ülkenin topraklarında iş kurma özgürlüğüne kısıtlama getirilmesi yasaktır. (Md. III-137)

Malların Serbest Dolaşımı

- a) Birlik, malların her türlü ticaretini kapsayacak ve Üye Devletler arasında ithalat ve ihracat için alınan gümrük vergilerinin ve eşdeğer etkiye sahip olan vergilerin yasaklanmasını ve Üye Devletlerin üçüncü ülkelerle olan ilişkilerinde ortak gümrük tarifesinin kabul edilmesini içerecek bir gümrük birliğini kapsamına alır. (Md. III-151)
- b) Üye Devletler arasında gümrük birliğinin genişletilmesi için tüm önlemler alınır. (Md. III-153)

Rekabet Kuralları

- a) Girişimciler arasında, iç pazarda, rekabeti önleme, kısıtlama veya çarpıtmaya yönelik bir karar alınması yasaktır. (Md. III-161)
- b) İç pazarda girişimcilerin, bir alanda üstünlük kurma, doğrudan veya dolaylı olarak, alış ve satış fiyatlarını dayatma, tüketiciye zarar verecek şekilde üretimi sınırlandırma, ticari ortaklarına eşit olmayan koşullar ileri sürerek onların zararına sebebiyet verme, sözleşmede bulunmayan ek yükümlülüklerle karşı tarafı kabule zorlama gibi hareketleri yasaktır. (Md. III-162)
- c) Konsey, Komisyonun teklifi üzerine 161. ve 162. maddelerle ilgili bir Avrupa Tüzüğünü Avrupa Parlamentosu ile görüşerek yürürlüğe koyar. Bu Tüzük; yasalara uymayanlara para cezası verilmesi, etkili denetim ve idareyi basitleştirme, ulusal yararlarla Avrupa Tüzüğü arasında uyum sağlama hükümlerini içermelidir. (Md. III-163)

Üye Devletlerin Yardımları

Anayasada öngörülen istisnalar dışında, kaynağı ne olursa olsun, Üye Devletler arasında karşılıklı işbirliği ölçüsünde bazı üretim veya girişimleri kolaylaştırarak rekabeti tehdit eden veya çarpıtan her türlü yardımlar, iç pazarı tehdit eder ve onun kurallarıyla bağdaşmaz.

- a) İç Pazarla Uyumlu Yardımlar: Tüketicilere yapılan sosyal yardımlar, doğal afetlerin ve istisnai olayların yol açtığı hasarı düzeltmeyi amaç-

layan yardımlar, Federal Almanya'nın bölünmesinden doğan zararları önlemek için yapılan yardımlardır.

- b) İç Pazarla Uyumsuz Yardımlar: Belli girişimler ya da belli malların üretimi lehinde bir durum oluşturarak rekabeti çarpıtan yardımlardır.
- c) İç Pazarla Uyumlu Olduğu Düşünülen Yardımlar:
 - Yaşam standardının anormal ölçüde düşük olduğu veya işsizliğin ciddi boyutlarda yüksek olduğu bölgelerde yapısal, ekonomik ve sosyal kalkınmanın teşvik edilmesi için yapılan yardımlar,
 - Ortak Avrupa çıkarına yönelik önemli bir projenin gerçekleştirilmesinin teşvik edilmesi veya bir Üye Ülkenin ekonomisindeki ciddi bir rahatsızlığın düzeltilmesi için yapılan yardımlardır. (Md. III-167)

Komisyon, Üye Devletlerle işbirliği yaparak, bu ülkelerdeki mevcut yardım sistemlerini sürekli incelemeye tabi tutar. İç pazarın aşamalı gelişimi veya işleyişi için gerek duyulan her türlü tedbirleri Üye Devletlere önerir.

Komisyon, bir Üye Devletten diğer Üye Devlete yapılan yardımın kötüye kullanıldığını görürse, bu yardımın bir süre için kesilmesini veya değiştirilmesini öngören bir Avrupa Kararı alır. İlgili Devlet bu karara uymazsa, mesele Avrupa Birliği Adalet Divanına götürülebilir. (Md. III-168)

Mali Yardım

Doğrudan veya dolaylı olarak, hiç bir Üye Devlet, herhangi bir biçimde, diğer Üye Devletlerin benzer ürünlerine, kendi iç ürünlerine uyguladığından daha fazla iç vergilendirmede bulunamaz ve diğer ürünlerine kolaylık sağlayacak bir vergilendirme yapamaz. İhracatta, vergi iadesinde bir ayrıcalık yapamaz. (Md. III-170)

Ekonomi ve Para Politikaları

Ekonomi ve para politikaları;

- Anayasaya uygun olarak, serbest rekabete dayalı bir Pazar ekonomisini. Üye Devletlerin ekonomi politikaları arasında sıkı bir koordinasyon sağlanmasını, ortak amaçların tarifine uygun bir iç pazarın kurulmasını içerir.
- Fiyat istikrarını, serbest rekabete dayalı açık pazar ekonomisinin desteklenmesini ve tek para birimi Euro ile, tek kur sisteminin uygulanmasını içerir.

• Fiyatlarda istikrar, sağlıklı kamu finansmanı ve istikrarlı bir ödemeler dengesini kapsar. (Md. III-177)

Üye Devletler, ekonomi politikalarını, Birlik'in hedeflerine ulaşmasına katkı sağlayacak şekilde yürütürler. (Md. III-178)

Üye Devletler, ekonomi politikalarını bir ortak çıkar konusu olarak ele alırlar ve bu politikaları Konsey ile birlikte koordine ederler.

Konsey, Komisyon tavsiyesi üzerine, Üye Devletlerin ve Birlik'in ekonomi politikasının ana hatlarının taslağını oluşturur ve bulgularını Avrupa Konseyine sunar.

Avrupa Konseyi, Konsey raporuna dayanarak, Üye Devletlerin ve Birlik'in ekonomi politikalarını tartışır ve sonucu hakkında bir "Tavsiye Kararı" kabul eder. (Md. III-179)

Komisyonun teklifiyle Konsey, özellikle bazı ürünlerin temininde ciddi güçlükler çıkması halinde, ekonomik duruma uygun önlemleri içeren bir "Avrupa Kararı" alabilir.

Bir Üye Ülkenin doğal afetler ya da denetimi dışındaki olağanüstü olaylar nedeniyle ciddi bir güçlük içinde olması durumunda, Konsey, Komisyonun teklifi üzerine, belirli koşullar altında, söz konusu Üye Ülkeye mali yardım için bir Avrupa Kararı kabul edebilir. Konsey Başkanı, alınan karar konusunda Avrupa Parlamentosu'nu bilgilendirir. (Md.III-180)

Üye Devletler, yüksek miktarda Devlet Bütçesi açığından kaçınırlar.

Komisyon, göze batan hataları belirlemek amacıyla, Üye Devletlerdeki bütçe durumunu ve Hükümetlerin borç stokunu izler, bütçe disiplinine uyulup uyulmadığını inceler. (Md. III- 184)

Para Politikası

Avrupa Merkez Bankaları Sisteminin birinci hedefi, fiyat istikrarını korumaktır. Sistem, bu amaçla Birlik içindeki genel ekonomi politikalarını destekler. Avrupa Merkez Bankaları sisteminin diğer bir hedefi de, serbest rekabete sahip bir açık pazar ekonomisi ilkelerine göre, kaynakların verimli kullanımını sağlamaktır. Sistemin ana görevleri şunlardır:

- a) Birlik'in para politikasını tanımlamak ve uygulamak,
- b) Yabancı para işlemlerini yürütmek, Üye Devletlerin resmi yabancı para rezervlerini bulundurmak ve yönetmek,

- c) Ödeme sisteminin sorunsuz işleyişini teşvik etmek,
- Avrupa Merkez Bankası, Birlik içinde Euro banknotlarının tedavüle çıkarılmasına yetki verme konusunda mutlak hakka sahiptir.
- Avrupa Merkez Bankası ve Ulusal Merkez Bankaları söz konusu banknotları tedavüle çıkarabilir. (Md. III-186)

Kurulularla İlgili Hükümler

Üye Devletlerin mali politikalarının koordinasyonu*ve iç pazarın düzenli işleyişini sağlamak üzere bir Ekonomik ve Mali Komite kurulmuştur. Komitenin görevleri şunlardır:

- a) Konseyin veya Komisyonun talebi üzerine ya da kendi inisiyatifiyle, söz konusu kuramlara sunulmak üzere görüşlerini ortaya koymak,
- b) Üye Devletlerin ve Birlik'in ekonomik ve mali durumunu izlemek ve özellikle üçüncü ülkeler ve uluslararası kuramlarla girilen mali ilişkiler hakkında olmak üzere, bir konu hakkında Konsey'e ve Komisyon'a düzenli rapor vermek. (Md. III-192)

İstihdam

Birlik ve Üye Devletler, istihdam için nitelikli, eğitilmiş bir işgücüne ve ekonomik değişikliklere yanıt verebilecek bir iş gücü piyasalarının oluşmasını teşvik ederler. (Md. III-203)

Birlik, Üye Devletler arasındaki iş birliğini teşvik ederek ve gerektiğinde, faaliyetleri tanımlayarak, yüksek düzeyde bir istihdam sağlanmasına katkıda bulunur. Bu yapılırken, Üye Devletlerin yetkilerine saygı gösterilir. (Md. III-205)

Konsey, her yıl Birlik içindeki istihdam durumunu ele alır ve Konsey ile Komisyon tarafından hazırlanan ortak yıllık rapora göre sonuçları değerlendirir ve gereken kararı alır.

Konsey ayrıca, Üye Devletlerin istihdam politikalarında gözönünde bulunduracakları esasları kabul eder.

Avrupa Yasaları veya Çerçeve Yasaları, Üye Devletler arasında, işbirliğinin teşvik edilmesi, istihdam alanındaki faaliyetlerde karşılıklı bilgi verilmesi, özellikle pilot proje uygulamasının teşvik edilmesi ve birbirlerinin deneyimlerinden yararlanılması için özendirici önlemleri alırlar. (Md. III- 207)

Konsey, istihdam ve işgücü piyasaları hakkında, Üye Devletler arasındaki koordinasyonun teşvik edilmesi için, danışman statüsünde bir İstihdam Komitesini oluşturmak üzere bir Avrupa Kararını salt çoğunlukla kabul eder. Konsey Avrupa Parlamentosuna danıştıktan sonra hareket eder.

Komitenin görevleri şunlardır:

- a) Üye Devletlerdeki ve Birlik içindeki istihdam durumunun ve istihdam politikasının gelişimini izlemek,
- b) Bakanlar Konseyi veya Komisyon'un talebi üzerine ya da kendi inisiyatif ile görüşler oluşturmak ve Konseyin işleyişine katkıda bulunmak.(Md. III- 208)

Sosyal Politika

18 Ekim 1961 tarihinde Torino'da imzalanan Avrupa Sosyal Haklar Antlaşması'nda ve 1989 da imzalanan İşçilerin Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Antlaşması'nda belirtilen temel sosyal hakları göz önünde bulunduran Birlik ve Üye Devletler, ilerleme sürdürülürken uyumlulaşmayı mümkün kılmak için istihdamın teşvik edilmesi, gelişmiş yaşama ve çalışma koşulları, uygun sosyal koruma, sosyal ortaklar arasındaki diyalog, sürekli yüksek istihdam ve işten çıkarmalarla savaş görüşü doğrultusunda insan kaynaklarının geliştirilmesi konularını hedef alırlar. (Md. III-209)

Birlik, yukarıdaki maddede (Md. III-209) belirtilen hedeflere ulaşmak için aşağıda belirtilen alanlarda Üye Devletlerin faaliyetlerini destekler ve tamamlar:

- a) Çalışanların sağlığının ve güvenliğinin korunması için, özellikle çalışma ortamının iyileştirilmesi,
- b) Çalışma koşulları,
- c) Çalışanların sosyal güvenliği ve sosyal koruma,
- d) Çalışanların iş akitlerinin sona ermesi durumunda korunması,
- e) Çalışanlara bilgi ve danışma sağlanması,
- f) İşçi ve işverenlerin çıkarlarının topluca savunulması,
- g) Birlik topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülkelerin vatandaşları için istihdam koşulları,
- h) İş gücü piyasasının dışında bırakılan kişilerin geri kazandırılması,
- ı) İş gücü fırsatları ve işte karşılaşmaları muamele açısından kadın-erkek eşitliği,

- i) Toplumsal dışlanmayla savaş,
- j) Sosyal koruma sistemlerinin çağdaşlaştırılması,
- k) Avrupa Yasaları veya Çerçeve Yasaları bu alanda gerekli düzenlemeleri yapabilir. (Md.III-210)

Ekonomik, Sosyal ve Bölgesel Uyum

Birlik genelinde uyumlu kalkınmayı teşvik etmek amacıyla Birlik, ekonomik, sosyal ve bölgesel uyumu güçlendirme yönündeki faaliyetlerini geliştirir ve takip eder.

Birlik, özellikle bölgeler arasında gelişmişlik düzeyinde görülen eşitsizlikleri gidermeyi amaçlar.

Söz konusu bölgeler arasında, kırsal bölgelere, sanayiye geçişten etkilenen bölgelere ve daha ziyade kuzey bölgelerdeki düşük yoğunluklu nüfus, ada, sınır ve dağlık bölgeler gibi sürekli olarak doğal ve demografik risklerden zarar gören bölgelere daha fazla özen gösterilir.(Md. III-220)

Üye Devletler, kendi ekonomi politikalarını yürütürler. Buna ek olarak, yakardaki maddede belirtilen hedeflere ulaşmak üzere aralarında koordinasyon sağlayarak, iç pazarın oluşmasına katkıda bulunurlar.

Birlik, Avrupa Yatırım Bankası ve Yapısal Fonlar (Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Yönlendirme Birimi, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu) gibi araçları kullanarak bu hedeflere ulaşılmasını destekler.

Komisyon, ekonomik, toplumsal ve bölgesel uyuma ulaşma yönünde gerçekleştirilen ilerlemeler hakkında, Avrupa Parlamentosuna, Konsey'e. Bölgeler Komitesine ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye her üç yılda bir rapor verir. Gereken hallerde bu rapora uygun teklifler eşlik eder.

Avrupa Yasaları ve Çerçeve Yasaları fonlar dışında başka önlemleri de öngörebilir. Söz konusu Yasalar Bölgeler Komitesine ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danışıldıktan sonra kabul edilir.(Md. III-221)

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, kalkınmada geri kalmış bölgelerin kalkınması ve dönüş gösteren endüstriyel bölgelerin dönüştürülmesi yoluyla Birlik içindeki temel bölgesel dengesizliklerin düzeltilmesine yardımcı olur. (Md. III- 222)

Tarım ve Balıkçılık

Birlik, ortak bir tarım ve balıkçılık politikası tanımlar ve uygular.

“Tarım ürünleri”, topraktan, hayvan yetiştiriciliğinden ve balıkçılıktan elde edilen ürünler ve bu ürünlerle doğrudan ilgili olan birinci aşama işlemlerden

elde edilen ürünler anlamına gelir. Ortak tarım politikasından veya tarımdan söz edildiğinde ve “tarımsal” terimi kullanıldığında, bu sektörün özel karakteristiklerine bağlı olarak, aynı zamanda balıkçılıktan söz edildiği anlaşılır. (Md. III- 225)

İç Pazar, tarım ve tarım ürünlerinin ticaretini de kapsar.

Tarım ürünleri açısından, iç pazarın işleyişine, ortak bir tarım politikasının oluşturulması eşlik eder.(Md. III-226)

Ortak tarım politikasının hedefleri:

- a) Teknik ilerlemenin teşvik edilmesi ile tarım ürünlerinin ve özellikle başta emek olmak üzere, üretim etkenlerinin en uygun düzeyde kullanılmasının sağlanması yoluyla tarımsal verimliliğin artırılması,
- b) Özellikle tarımla uğraşan kişilerin bireysel kazançlarının artırılması yoluyla, çiftçilerin adil bir yaşam standardına ulaşmasının sağlanması,
- e) Piyasalarda istikrar sağlanması,
- d) Kaynakların güvenceye alınması,
- e) Malların tüketicilere makul fiyatlarla ulaştırılmasının sağlanmasıdır. (Md.III-227)

Çevre

Birlik’in çevre politikası aşağıdaki hedeflerin gerçekleşmesine katkıda bulunur.

- a) Çevre kalitesinin korunması ve geliştirilmesi,
- b) İnsan sağlığının korunması,
- c) Doğal kaynaklardan sağ görülü ve makul biçimde yararlanılması,
- d) Bölgesel ve Dünya çapında çevre sorunlarının üstesinden gelebilmek için uluslararası düzeyde önlemlerin teşvik edilmesi,

Birlik’in çevre politikası, Birlik’in çeşitli bölgelerindeki durumların farklılığını dikkate alarak, yüksek düzeyde bir korumayı hedefler. Bu politika, çevreye verilen hasarın bir öncelik olarak kaynağında düzeltilmesini, kirletici unsurun cezasını çekmesini içeren ilkeleri içerir.

Birlik tarafından denetimi saklı kalmak üzere, Üye Devletlerin zorunlu hallerde çevrenin korunmasına uygun düşmeyen eylemlerine geçici olarak izin verilebilir. (Md. III-233)

Tüketicinin Korunması

Tüketicilerin çıkarlarının desteklenmesi ve yüksek tüketicilerin korumasının sağlanması için Birlik, tüketici sağlığının, güvenliğinin ve ekonomik çıkarlarının korunmasının yanı sıra, tüketicilerin bilgiye, eğitime erişimlerini ve çıkarlarını korumak üzere örgütlenmelerini desteklemeye de katkıda bulunur.

Ulaşım

Birlik'in ulaşım politikası bu başlıkta yer alan hükümlere uygun olarak yürütülür.

Avrupa Yasaları ve Avrupa Çerçeve Yasaları nakliyatın farklı özelliklerini göz önünde bulundurarak ortak bir ulaşım politikası uygular. Bu politika, Bölgeler Komitesi'ne ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danışıldıktan sonra kabul edilir.

Bir veya birden çok ülkeyi içine alan uluslararası nitelikte ulaşım kuralları, Yerleşik olmayan nakliyat şirketlerinin bir üye ülke içinde ulaşım hizmetleri sunabilme koşulları,

Ulaşım güvenliğinin artırılması için önlemler,

Diğer önlemler,

Bu yasalarda yer alır.(Md. III- 236)

Ulaşım ücretleri ve koşulları açısından ulaşım şirketlerinin ekonomik durumları göz önünde bulundurulur.(Md. III-239)

Birlik içi ulaşımında, aynı malların aynı ulaştırma yolları üzerinden taşınması karşılığında, söz konusu malların çıktığı Üye Ülke veya malların gideceği Üye Ülke nedeniyle ulaştırma şirketleri tarafından farklı ücretler alınması ve farklı koşullar dayatılması şeklinde bir ayırım yasaktır.

Konsey, Komisyonun teklifi üzerine yukarıdaki konuları içeren Avrupa Yasaları veya Kararlarını kabul eder. Ekonomik ve Sosyal Komiteye danışıldıktan sonra harekete geçer.(Md. III -240)

Üye Devletlerin hükümetleri tarafından atanmış uzmanlardan oluşan bir Danışma Kurulu, Komisyon nezdinde kurulur. Komisyon, faydalı olduğunu düşündüğü her durumda, ulaşım sorunlarıyla ilgili olarak Kurul'a danışır. (Md. III-244)

Bu bölüm, demiryolu, karayolu ve iç denizyolu ulaşımı için geçerlidir.

Avrupa Yasaları veya Çerçeve Yasaları, deniz ve hava nakliyatı için uygun önlemleri belirleyebilir. Bunlar, Bölgeler Komitesi'ne ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danışıldıktan sonra kabul edilir. (Md. III-245)

Avrupa Ulaşım Ağları

Birlik, Avrupa halklarının iç sınırlar olmadan, Avrupa çapında ulaşım, telekomünikasyon ve enerji alt yapıları alanlarında şebekelerin kurulmasına ve geliştirilmesine katkıda bulunur.

Açık ve rekabete dayalı bir pazar sistemi çerçevesinde Birlik, ulusal şebekeler arasındaki bağlantı ve karşılıklı çalışmanın yanı sıra, bu şebekelere erişimi de teşvik eder.(Md. III-246)

Birlik 246. maddede belirtilen hedeflere ulaşmak amacıyla;

Avrupa çapındaki ulaşım ağlarında öncelikleri ve ana şebekeleri tespit eder. Ortak projeleri saptar.

Ulaşım ağlarının standart hale gelmesi için, karşılıklı çalışmaları özendirir.

Uyum Fonu yoluyla, Üye Devletlerde ulaşım alt yapısı alanında gerçekleştirilen özel projelerin finansmanına katkıda bulunur.

Üye Devletler, Komisyonla irtibat halinde, ulusal düzeyde sürdürdükleri ve Birlik hedeflerine yönelik olan çalışmalarını kendi aralarında koordine ederler. Komisyon Üye Ülke ile iş birliği içinde bu tür koordinasyonu teşvik için yararlı olabilecek her türlü girişimde bulunur.

Birlik, ortak çıkar projelerini teşvik etmek ve şebekelerin karşılıklı çalışmasını sağlamak üzere üçüncü ülkelerle iş birliği yapabilir.(Md. III-247)

Araştırma, Teknolojik Gelişim ve Uzay

Birlik, Anayasamın diğer kısımlarına dayanarak gerekli gördüğü araştırma faaliyetlerini teşvik etmenin yanı sıra, Birlik endüstrisinin bilimsel ve teknolojik üslerini güçlendirmeyi ve uluslararası düzeyde daha rekabetçi hale gelmek üzere bunları teşvik etmeyi hedefler.

Bu amaçla Birlik, yüksek kaliteye sahip araştırma ve teknolojik gelişim faaliyetlerinde, küçük ve orta ölçekli girişimler, araştırma merkezleri ve üniversiteler de dahil olmak üzere, Birlik çapındaki girişimleri teşvik eder. Özellikle ulusal devlet ihalelerinin açılması, ortak standartların tanımlanması ve işbirliği karşısındaki yasal ve mali engellerin ortadan kaldırılması yoluyla araştırmacıların sınırların ötesinde serbestçe işbirliği yapabilmelerini, girişimlerin iç pazar potansiyelini kullanmalarını sağlamayı hedefleyerek, bunların birbirleriyle işbirliği çabalarını destekler.

Gösteri projeleri de dahil olmak üzere, araştırma ve teknolojik gelişim alanında Birlik'in Anayasa çerçevesindeki tüm faaliyetleri, bu bölüme uygun olarak kararlaştırılır ve uygulanır. (Md. III- 248)

Bu hedeflere ulaşmak amacıyla, Birlik, Üye Devletlerde yürütülen faaliyetleri tamamlayıcı biçimde, aşağıdaki faaliyetleri gerçekleştirir:

- a) Girişimler, araştırma merkezleri ve üniversiteler ile birlikte ve bunlar arasında işbirliğini teşvik ederek, araştırma, teknolojik gelişim ve gösteri programlarının uygulanması,
- b) Üçüncü Ülkelerle ve uluslararası kuruluşlarla, Birlik'in araştırma, teknolojik gelişim ve gösteri alanındaki işbirliğinin teşvik edilmesi,
- c) Birlik'in araştırma, teknolojik gelişim ve gösteri faaliyetlerinin sonuçlarının yayılması ve etkili kılınması,
- d) Birlik içinde araştırmacıların eğitimlerinin ve hareket kabiliyetlerinin teşvik edilmesi. (Md. III-249)

Birlik ve Üye Devletler, kendi araştırma ve teknolojik gelişim faaliyetlerini, ulusal politikalarla Birlik politikasının karşılıklı ve tutarlı olmalarını sağlayacak şekilde koordine ederler.

Komisyon, Üye Devletlerle yakın işbirliği içerisinde, yukarda belirtilen bu tür bir koordinasyonu teşvik etmek için faydalı olabilecek, özellikle de ana hatlar ve göstergelerin belirlenmesini, en iyi uygulama alış verişinin düzenlenmesini ve düzenli izleme ve değerlendirme için gerekli öğelerin hazırlanmasını amaçlayan girişimler olmak üzere her türlü girişimde bulunur. Avrupa Parlamentosu sürekli olarak bilgilendirilecektir. (Md. III-250)

Avrupa Yasası, Birlik' in tüm faaliyetlerini belirleyen bir çerçeve programı öngörecektir. Bu program, Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danışıldıktan sonra kabul edilecektir.

Çerçeve Programı

Çerçeve Programı;

- a) 249. maddede belirtilen faaliyetlerle ulaşılması gereken bilimsel ve teknolojik hedefleri oluşturur ve uygun öncelikleri kapsar.
- b) Bu tür faaliyetlerin geniş hatlarını belirtir.
- c) Birlik' in çerçeve programına mali katılımı ve belirtilen faaliyetlerin her birindeki hissesini ayrıntılı olarak kurallara bağlar. (Md. III-251)

Çok yıllık çerçeve programının uygulanması için Avrupa Yasaları veya Çerçeve Yasaları; girişimlerin, araştırma merkezlerinin ve üniversitelerin katılma kurallarını belirler.

Yasalar, özellikle bilginin yayılması ve bu bilgiye diğer Üye Devletlerin erişebilmeleriyle ilgili olarak, tamamlayıcı programlar için uygulanabilir olan kuralları belirler. Bunlar, Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danışıldıktan sonra ve Üye Ülkelerin kabulü ile uygulanır (Md. III-252)

Bilimsel ve teknolojik ilerlemeyi, sınai rekabeti ve politikalarının uygulanmasını teşvik etmek için Birlik, bir Avrupa uzay politikası tasarlar. Bu amaçla Birlik, ortak girişimleri teşvik edebilir. Araştırmayı ve teknolojik gelişimi destekleyebilir. Uzayın keşfedilmesi ve kullanılması için gerekli çabaları koordine eder.

Birlik, Avrupa Uzay Ajansı ile her türlü uygun ilişkiyi tesis eder. (Md. III-254)

Her yıl başında Komisyon, Avrupa Parlamentosu'na ve Bakanlar Konseyine bir rapor gönderir. Rapor, araştırma ve teknolojik gelişim faaliyetleri ile önceki yılda sonuçların yayılması ve mevcut yılın çalışma programı hakkında bilgiler içerir. (Md. III-255)

Enerji

Bir iç Pazar kurulması ve işleyişi çerçevesinde ve çevrenin korunması ve iyileştirilmesi gereğini göz önüne alarak, Birlik'in enerji politikası,

- a) Enerji pazarının işleyişinin sağlanmasını,
- b) Birlik içinde enerji kaynağının güvenliğinin sağlanmasını,
- c) Enerji verimliliği ve tasarrufu ile yeni ve yenilenebilir enerji biçimleri geliştirilmesinin teşvik edilmesini hedefler.

Anayasa'nın diğer hükümlerine hâlel getirmeksizin yukarıdaki hedeflere ulaşabilmek için gerekli olan önlemler, Avrupa Yasaları veya Çerçeve Yasalarıyla belirlenir. Bu Yasalar, Bölgeler Komitesi'ne ve Ekonomik ve Sosyal Komite'ye danışıldıktan sonra kabul edilir.

Avrupa Yasaları veya Çerçeve Yasaları, bir Üye Ülkenin farklı enerji kaynakları arasındaki tercihini ve enerji kaynağının genel yapısını ve bu Ülkenin enerji kullanma koşullarını etkilemez.

Yukarıdaki paragrafın istisnası olmak üzere, Konseyin Avrupa Yasası veya Çerçeve Yasası öncelikli olarak, mali içerikli olduklarında burada zikredilen tedbirleri tesis eder. Konsey, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra oybirliği ile hareket eder.(Md. III-256)

Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı

Genel Hükümler:

1. Birlik, Üye Devletlerin farklı hukuk gelenekleri ve sistemleri ile temel hakları göz önünde bulundurarak bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturur.
2. Kişiler için iç sınır denetimlerinin kaldırılmasını sağlar ve sığınma, göç ve denetimler konusunda, Üye Devletler arasındaki dayanışmayı esas alan, üçüncü ülkelerin vatandaşlarına karşı adil bir ortak politika geliştirir. Bu kısmın amaçları için vatansız kişiler, üçüncü ülke vatandaşı olarak ele alınacaktır.
3. Birlik, suç, ırkçılık ve yabancı düşmanlığının önlenmesi ve bu konularda savaş verilmesi ve polis, adli merciler ve diğer yetkili merciler arasında koordinasyon ve işbirliği sağlanması yönündeki tedbirlerin yanı sıra, cezai konularda yargı kararlarının karşılıklı tanınması ve gerekirse ceza yasalarının yakınlaştırılması yoluyla, yüksek düzeyli bir güvenlik sağlama yönünde gayret gösterir.
4. Birlik, özellikle medeni konularda adli ve diğer kararların karşılıklı tanınması ilkesi yoluyla adalete erişimi kolaylaştırır. (Md. III- 257)
5. Avrupa Konseyi, özgürlük, güvenlik ve adalet alanı dahilinde mevzuat ve uygulama planlamasının stratejik ana hatlarını tanımlar.(Md. III-258)
6. Üye Devletlerin Parlamentoları düzenlemelerinde, ikincilik ve oransallık ilkelerinin uygulanması hakkındaki Protokol esaslarına uyarlar.(Md. III-259)
7. III-360.-362. madde hükümlerini ihlal etmeksizin Konsey, Komisyonun teklifi üzerine, Üye Devletlerin Komisyonla işbirliği içinde, özellikle karşılıklı tanıma ilkesinin tam olarak uygulanmasını kolaylaştırmak ve Üye Devletlerin Birlik politikalarını uygulamalarını nesnel ve tarafsız olarak değerlendirmek amacıyla bunları düzenleyen Avrupa Kararlarını ve Tüzüklerini kabul eder.(Md. III-260)
8. İç güvenlik konusunda operasyonel işbirliğinin Birlik içinde teşvik edilmesi ve güçlendirilmesini sağlamak üzere Konsey bünyesinde bir daimi Komite kurulur. Bu daimi Komite, Üye Devletlerin yetkili makamların faaliyetlerinin koordinasyonunu kolaylaştırır. Birlik'in ilgili organları, ofisleri ve dairelerinin temsilcileri, bu Komitenin çalışmalarında yer alabilirler. Avrupa Parlamentosu ve Üye Devletlerin ulusal Parlamentoları çalışmalar hakkında bilgilendirilir. (Md. III-261)

Bu bölümde yer alan hükümler, Üye Devletlerin, iç güvenliğin korunması ve kamu düzeninin sürdürülmesi için üstlendikleri sorumlulukların yerine getirilmesini etkilemez.(Md. III-262)

Konsej, bu bölümde ele alınan alanlarda, Üye Devletlerin ilgili birimlerinin yanı sıra, bu birimlerle Komisyon arasında idari işbirliğini sağlamak amacıyla, Avrupa Tüzüklerini kabul eder. (Md. III-263)

Sınır Denetimleri, Sığınma ve Göç Hakkındaki Politikalar

Bu alanda Birlik'in politikası şunları öngörür.

- a) Milliyetleri ne olursa olsun, iç sınırları geçen kişilere denetim uygulanmaması,
- b) Dış sınır geçişlerinde kişiler üzerinde kontrol yapılması ve geçişlerin izlenmesi,
- c) Dış sınırlar için bütünleştirilmiş bir yönetim sisteminin kademeli olarak uygulanması.

Yukarıdaki paragrafta öngörülen amaçla, Avrupa Yasaları veya Çerçeve Yasaları şu önlemleri alır:

- a) Vizeler ve diğer kısa süreli oturma izinleri hakkında ortak politika,
- b) Dış sınırları geçen kişilerin tabi olacağı denetimler,
- c) Üçüncü Ülkelerin vatandaşlarının Birlik içinde kısa bir süre seyahat etme özgürlüğüne sahip olacağı koşullar,
- d) Dış sınırlar için bütünleştirilmiş bir yönetim sisteminin kademeli olarak oluşturulması için gereken tüm önlemler,
- e) Milliyetleri ne olursa olsun, iç sınırları geçen kişilere denetim uygulanmaması.

Bu madde, uluslararası yasa gereğince, Üye Devletlerin sınırlarının coğrafi hudutlarına ilişkin yetkilerini etkilemez. (Md. III- 265)

Birlik, uluslararası koruma gerektiren herhangi bir üçüncü ülke vatandaşına uygun statü sunma ve geri göndermeme ilkesine uyulmasını sağlama düşüncesiyle, sığınma ve geçici koruma hakkında ortak bir politika geliştirir. Bu politika, 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 31 Ocak 1967 tarihli Mültecilerin Statüsüne İlişkin Protokol ile diğer ilgili antlaşmalara uygun olacaktır.

Yukarıdaki paragrafta öngörülen amaçla, Avrupa Yasaları ve Çerçeve Yasaları ortak bir sığınma sistemi için şu önlemleri alır:

- a) Üçüncü Ülkeleri vatandaşları için tüm Birlik'te geçerli, yeknesak bir sığınma statüsü,
- b) Avrupa'ya sığınan ve uluslararası korunma ihtiyacında olan üçüncü Ülkelerin vatandaşlar için tek tip bir yardımcı kurma statüsü,
- c) Kitlesel iç akış durumunda yerleri değiştirilen kişiler için ortak geçici koruma sistemi,
- d) Yeknesak bir sığınma veya yardımcı koruma statüsünün verilmesi ve iptal edilmesi için ortak yöntemler,
- e) Sığınma veya yardımcı koruma başvurularını ele almakla sorumlu Üye Ülkenin belirlenmesi için ölçütler ve mekanizmalar,
- f) Sığınma veya yardımcı koruma için baş vuran kişilerin kabul edilmesi koşullarına ilişkin standartlar,
- g) Sığınma veya yardımcı ya da geçici koruma için baş vuran kişilerin iç akışının yönetilmesi amacıyla, üçüncü ülkelerle ortaklık ve işbirliğinde bulunulması.

Bir ya da daha çok Üye Ülkenin, üçüncü ülkeden gelen ani bir göç akışıyla karşı karşıya kalınası durumunda Konsey, Komisyonun teklifi üzerine ilgili ülkenin veya ülkelerin yararına geçici önlemleri içeren Avrupa Tüzüğü veya Kararlarını kabul edebilir. Konsey, Avrupa Parlamentosuna danıştıktan sonra hareket eder. (Md. III-266)

Birlik, göç akışlarının her aşamasında, etkili yönetilmesini, yasal olarak Üye Ülkelerde ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamelede bulunulmasını ve yasa dışı göç ile insan ticaretine karşı savaşılmaları için alınan önlemlerin artırılmasını hedefleyen ortak bir göç politikası geliştirir.

Bu amaçla, Avrupa Yasaları ve Çerçeve Yasaları şu önlemleri öngörür:

- a) Giriş ve ikamet koşulları ile aile birleşmesi amacıyla olanlar dahil olmak üzere, uzun süreli vizeler ve oturma izinlerinin Üye Devletler tarafından verilmesi konusundaki standartlar,
- b) Diğer Üye Ülkelerde ikamet özgürlüğü ile dolaşım özgürlüğünü yönlendiren koşullar dahil olmak üzere, bir Üye Ülkede yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının haklarının tanınması,

- c) İzinsiz ikamet eden kişilerin ihraç veya iade edilmesi dahil olmak üzere, yasa dışı göç ve izinsiz ikamet,
- d) Özellikle de kadın ve çocuklar olmak üzere insan ticaretine karşı savaş.

Birlik, izinsiz ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının kendi menşei ülkelerine veya geldikleri yerlere yeniden kabul edilmeleri için üçüncü ülkelerle yeniden kabul anlaşmaları yapabilir.

Avrupa Yasaları ve Çerçeve Yasaları, Üye Devletlerin yasalarının ve tüzüğünün bir şekilde uyumlu kılınması dışında, yasal olarak kendi topraklarında ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının topluma kazandırılmasını teşvik etmek düşüncesiyle, Üye Devletlerin faaliyetleri için teşvikler ve destek sağlayacak tedbirler alabilir.

Bu madde, Üye Devletlerin üçüncü ülkelerden maaşlı veya serbest iş aramak üzere ülkelerine kabul edilecek üçüncü ülke vatandaşlarının sayısını belirleme hakkını etkilemez. (Md. III-267)

Birlik'in bu bölümde belirlenen politikaları ve bu politikaların uygulanması, Üye Devletler arasındaki mali sonuçları da dahil olmak üzere, sorumluluğun adil paylaşımı ilkesine göre idare edilir. Gerekli olduğu hallerde bu bölüme göre kabul edilen Birlik faaliyetleri, bu ilkeyi uygulamak için uygun hükümleri içerir. (Md. III-268)

Medeni Konularda Adli İşbirliği

Birlik, adli olmayan davalarda hüküm ve kararların karşılıklı alınması ilkesine dayanarak, sınır ötesi sonuçlara sahip olan medeni konularda işbirliğini geliştirir. Söz konusu işbirliği, Üye Devletlerin yasalarının ve tüzüklerinin yakınlaştırılması yönünde tedbirlerin kabul edilmesini içerebilir.

Bu amaçla, Avrupa Yasaları ve Çerçeve Yasaları diğerlerinin yanı sıra şu tedbirleri öngörebilir:

- a) Adli olmayan davalarda hüküm ve kararların Üye Devletler tarafından karşılıklı tanınması ve uygulanması,
- b) Adli ve adli olmayan belgelerin sınır ötesi tebliği,
- c) Üye Devletlerde yasa ve yargılama yetkisi uyumsuzluklarına ilişkin olarak uygulanan kuralların uyumluluğu,
- d) Kanıt toplanması konusunda işbirliği,
- e) Yargıya etkili erişim,

- f) Gerektiğinde Üye Devletlerde uygulanan sivil prosedür hakkındaki kuralların uyumluluğunun teşvik edilmesi yoluyla sivil işlemlerin düzgün şekilde yürütmesi,
- g) Anlaşmazlıkların giderilmesi konusunda farklı yöntemlerin geliştirilmesi,
- h) Mahkeme personeli ve adli personelin eğitimi için destek.

İkinci paragrafa rağmen, sınır ötesi sonuçlara sahip aile hukukuna ilişkin tedbirler, Konsey'in bir Avrupa Yasası ve Çerçeve Yasası tarafından belirlenir. Konsey Avrupa Parlamentosuna danıştıktan sonra oybirliği ile hareket eder.

Konsey, Komisyon'un teklifi üzerine, olağan hukuki usule göre kabul edilen tasarrufların konusu olabilecek, sınır ötesi sonuçlara sahip aile hukuku konularını belirleyen bir Avrupa Kararını kabul eder. Konsey, Avrupa Parlamentosuna danıştıktan sonra oybirliği ile hareket eder. (Md. III- 269)

Cezai Konularda Adli işbirliği

Birlik içinde cezai konularda adli işbirliği, hüküm ve adli karşılıklı tanınması ilkesine dayanır ve ikinci paragraf ile Madde III-271 'de anılan alanlardaki Üye Devletlerin yasalarının ve tüzüklerinin yakınlaştırılmasını içerir.

Avrupa Yasaları ve Çerçeve Yasaları, şu önlemleri içerir.

- a) Tüm hüküm ve adli karar biçimlerinin Birlik içinde tanınmasını sağlayan kuralların ve yöntemlerin oluşturulması,
- b) Üye Devletler arasındaki yargılama yetkisi uyuşmazlıklarının önlenmesi ve giderilmesi,
- c) Mahkeme personeli ile adli personelin eğitiminin teşvik edilmesi,
- d) Adli mercilerle Üye Devletlerin diğer eşdeğer makamları arasında, cezai konulardaki işlemler ve kararların uygulanmasına ilişkin işbirliğinin kolaylaştırılması.

Hüküm ve adli kararların karşılıklı tanınmasının ve sınır ötesi bir boyuta sahip cezai konularda polis ve adli işbirliğinin kolaylaştırılması için, Avrupa Çerçeve Yasaları en azından aşağıdaki kuralları belirler. Bu kurallar, Üye Devletler'in hukuk sistemleri ve hukuk gelenekleri arasındaki farklılıkları dikkate alır.

- a) Üye Devletler arasında kanıtların karşılıklı kabul edilebilirliği,

- b) Bireylerin cezai prosedür yönünden hakları,
- c) Suç mağdurlarının hakları,
- d) Bakanlar Konseyi'nin önceden bir Avrupa Kararıyla belirlediği diğer tüm özel cezai kurallarını Konsey, Avrupa Parlamentosu'nun rızasını aldıktan sonra oybirliğiyle kabul eder.

Söz konusu asgari kuralların kabul edilmesi, Üye Devletlerin cezai prosedürde bireylerin haklarının daha yüksek düzeyde korumayı sürdürmelerini ve böyle bir koruma uygulamalarını engellemez.

Yukarıda belirtildiği şekliyle, Konsey üyesinin bir Avrupa Çerçeve Yasası tasarısının ceza hukuku sisteminin temel yönlerini etkilediğini mütalaa etmesi halinde, bu tasarının Avrupa Konseyime havalesini talep edebilir. Bu durumda, Madde III-396'da öngörülen prosedür askıya alınmış olur. Müzakerelerden sonra, askıya alınma tarihinden itibaren dört ay içinde, Avrupa Konseyi aşağıdaki kararlardan birini verir.

- a) Madde III-396'da geçici olarak öngörülen askıya alma prosedürünü tamamen sona erdirmeye sonucunu doğuracak olan Konsey'e tasarımı geri çekmesini işaret eder.
- b) Komisyon veya ilk tasarımı hazırlayan Üye Devletler grubundan yeni bir tasarı hazırlamasını talep eder. Bu durumda ilk olarak hazırlanan tasarı kabul edilmemiş addedilir. (Md. III-270)

Avrupa Çerçeve Yasaları şu suçlarda düzenleme yapar; terörizm, insan ticareti, kadınlarla çocukların cinsel istismarı, yasa dışı uyuşturucu ticareti, yasa dışı silah ticareti, kara para aklama, yolsuzluk, ödeme araçları kalpazanlığı, bilgisayar suçları ve örgütlü suçlar.

Konsey suç konusundaki gelişmelere dayanarak, bu paragrafta belirtilen ölçütlere uyan başka suç alanlarını saptayan bir Avrupa Kararı kabul edebilir. Konsey, Avrupa Parlamentosuzum rızasını aldıktan sonra oybirliğiyle hareket eder.(Md. III- 271)

Avrupa Yasaları ve Çerçeve Yasaları Üye Devletlerin suçların önlenmesi alanındaki faaliyetlerini teşvik etmek ve desteklemek amacıyla tedbirler oluşturabilir. Söz konusu tedbirler, Üye Devletlerin yasal ve tüzüğe ilişkin hükümlerinin yakınlştırılmasını içermez. (Md. III-272)

Eurojust'ın özel görevi Üye Devletlerin makamları ve Europol tarafından yürütülen operasyonlara ve sağlanan bilgilere dayanarak, iki ya da daha çok

Üye Ülkeyi etkileyen veya ortak tabanlı bir takibat gerektiren ciddi suçlar hakkında ulusal cezai takibat makamları arasındaki koordinasyonu ve işbirliğini desteklemek ve güçlendirmektir.

Bu bağlamda, Avrupa Yasaları Eurojust'ın yapısını, işleyişini, eylem ve görev alanlarını tespit eder. Bu görevler şunları içerebilir:

- a) Özellikle Birlik'in mali çıkarlarına karşı işlenen suçlarla ilgili olarak, yetkili ulusal makamlarca yürütülen cezai soruşturma başlatmak ve koordine etmek,
- b) Yukarıdaki paragrafta belirtilen soruşturma ve kovuşturmaların koordinasyonu,
- c) Yargılama yetkisi uyuşmazlıklarının giderilmesi ve Avrupa Yargı Ağı ile işbirliği yoluyla adli işbirliğini güçlendirmek.

Avrupa Yasaları aynı zamanda, Avrupa Parlamentosu'nun ve Üye Devletlerin ulusal Parlamentolarının, Eurojust'ın faaliyetlerinin değerlendirilmesinde yer alması yönündeki düzenlemeleri belirler.

Bu Maddede anılan takibatlarda ve Madde 111-274'e hâlel getirmeksizin, adli prosedürün resmi tasarrufları yetkili ulusal memurlarca yürütülür. (Md. III-273)

Konsey'in Avrupa Yasası, sınır ötesi boyuta sahip ciddi suçların yanı sıra, Birlik'in çıkarlarını etkileyen suçlarla savaşılmaya amacıyla, Eurojust'tan bir Avrupa Savcılığı tesis eder. Konsey, Avrupa Parlamentosu'nun rızasını aldıktan sonra oybirliğiyle hareket eder.

Avrupa Savcılığı, uygun olan hallerde Eurojust ile bağlantılı olarak, yukarıdaki paragrafta belirtilen Avrupa Yasasında belirtildiği şekilde, birden çok Üye Ülkeyi etkileyen ciddi suçlarla Birlik' in mali çıkarlarına karşı işlenen suçları işleyenlerin ve suç ortaklarının soruşturulması, kovuşturulması ve adalet önüne çıkarılmasından sorumludur. Avrupa Savcılığı, söz konusu suçlarla ilgili olarak savcılık görevlerini Üye Devletlerin yetkili mahkemelerinde yerine getirir.

Avrupa Yasası, Avrupa Savcılığına uygulanan genel kuralları, görevini yerine getirme koşullarını belirler. (Md. III-274)

Polis İşbirliği

Birlik, suçların önlenmesi, saptanması ve soruşturulması konularında, polis, gümrük ve diğer uzmanlaşmış uygulama birimleri dahil olmak üzere, tüm

Üye Devletlerin yetkili makamlarının da katılımıyla bir “Polis İşbirliği” yapılanmasını oluşturur.

Avrupa Yasaları ve Çerçeve Yasaları bu amaçla, şu konularda önlemler alır.

- a) Gerekli bilgilerin toplanması, saklanması, işlenmesi, çözümlenmesi ve alış veriş,
- b) Personel eğitimi ve personel değişimi, donanımı ile suçluların tespiti ve araştırılması konularında işbirliğinin desteklenmesi,
- c) Örgütlü suçların saptanmasıyla ilgili ortak soruşturma teknikleri,

Bakanlar Konsey’ince kabul edilen bir Avrupa Yasası ve Çerçeve Yasası, bu maddede anılan makamlar arasında eylemsel işbirliğine ilişkin önlemleri alabilir. Bakanlar Konseyi Avrupa Parlamentosu’na danıştıktan sonra oybirliğiyle hareket eder. (Md. III-275)

Europol’ün özel görevi, Üye Devletlerin polis makamları ve diğer yasa uygulama birimlerinin faaliyetlerini güçlendirmek ve desteklemek suretiyle iki veya daha çok Ülkeyi etkileyen önemli suçlar, terörizm ve Birlik çıkarlarına zarar veren tüm suçların önlenmesidir.

Avrupa Yasaları Europol’ün yapısını, çalışmasını, faaliyet alanını ve görevlerini belirler. Bu görevlerin içeriği şunlar olabilir:

- a) Özellikle Üye Devletlerin veya üçüncü ülkelerin makamları veya teşkilatlarıyla işbirliği sonucu iletilen bilgilerin toplanması, saklanması, işlenmesi, çözümlenmesi,
- b) Üye Devletlerin yetkili makamlarıyla ortak olarak veya ortak soruşturma ekipleri bağlamında yürütülen soruşturma ve operasyon faaliyetlerinin, uygun olan hallerde Eurojust ile bağlantılı olarak, koordine edilmesi, örgütlenmesi ve gerçekleştirilmesi.

Avrupa Yasaları aynı zamanda, Eropol’ün faaliyetlerinin, Üye Devletlerin ulusal Parlamentolarıyla Avrupa Parlamentosu tarafından incelenmesini öngörür.

Europol’ün tüm operasyonları, bunların toprakları üzerinde yapılacağı Üye Devletlerin makamlarıyla bağlantılı olarak ve bu makamların anlaşmaları içinde yürütülür. Zorlayıcı tedbirlerin uygulanması, yetkili ulusal makamların sorumluluğu içindedir.(Md. III-276)

Bakanlar Konseyi'nin bir Avrupa Yasası veya Çerçeve Yasası, Madde III-270 ve III-275 de belirtilen Üye Devletlerin yetkili makamlarının, başka bir Üye Ülkenin topraklarında, O Üye Ülkenin makamlarıyla işbirliği içinde yapılacak operasyonların koşullarını ve sınırlarını belirler. Konsey, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra oybirliğiyle hareket eder (Md. III-277)

HABERLER

Bu bölümde, 1 Ocak 2006 - 31 Mart 2006 tarihleri arasında Bakanlığımız tarafından gerçekleştirilen haber niteliğindeki faaliyetlere yer verilmiştir.

Yurtdışı Ziyaretleri

İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU;

- Viyana’da yapılan “AB İçişleri ve Adalet Bakanları Gayri Resmi Toplantısına katılmak üzere, 12-14 Ocak 2006 tarihleri arasında Avusturya’ya,
- Beraberindeki heyetle birlikte 7-8 Şubat 2006 tarihleri arasında; düzenlenen “Adalet ve İçişleri Bakanları Toplantısına katılmak üzere Yunanistan’a,
- Birleşik Arap Emirlikleri İçişleri Bakanı Tümgeneral Şeyh Saif Bin Zayed Al NAHYAN’ın daveti üzerine, 24-27 Şubat 2006 tarihleri arasında anılan ülkeye,
- Beraberindeki heyet ile birlikte Katar’da gerçekleştirilen “Afganistan Sınır Güvenliğine Bölgesel Bir Yaklaşım” konulu “Doha II Konferansı”na iştirak etmek üzere 27-28 Şubat 2006 tarihleri arasında söz konusu ülkeye,
- Beraberindeki heyet ile birlikte 5-8 Mart 2006 tarihleri arasında; Bahreyn İçişleri Bakanı Korgeneral Şehy Rashed Bin Abdullah Al KHALİFA’nın davetine icabet etmek üzere anılan ülkeye,
- Beraberindeki heyet ile birlikte Balkan Ülkeleri İçişleri Bakanları Gayri Resmi toplantısına, iştirak etmek üzere, 17-19 Mart 2006 tarihleri arasında Bulgaristan’a,
- Varna kentinde gerçekleştirilen “Balkan Ülkeleri İçişleri Bakanları Toplantısı”na, katılmak üzere 17-19 Mart 2006 tarihleri arasında Bulgaristan’a resmi ziyarette bulunmuştur.

Bakanlığımız İlgiilerinin Katıldığı Yurtdışı Toplantıları

- Mahalli İdareler Genel Müdür Yardımcısı Hasan Hüseyin CAN, Brüksel’de 8-16 Mart 2006 tarihleri arasında düzenlenen “AB Gıda Güvenliği Toplantısı”na katılmak üzere anılan ülkeye bir ziyaret gerçekleştirmiştir.
- İngiltere’de eğitim gören Kaymakam adaylarının tutum ve davranışlarını bizzat yerinde tespit etmek, başarı durumlarını gözlemlemek, öğrenim gör-

dükleri eğitim kurumlarının mahallinde incelemek üzere, Personel Genel Müdür Vekili Mustafa YAMAN ve Genel Müdür Yardımcısı Dr. Yusuf MAYDA, 5-12 Şubat 2006 tarihleri arasında anılan ülkeye gitmişlerdir.

- 9 Ocak - 8 Şubat 2006 tarihleri arasında, İngiltere Büyükelçiliğimin Kültür İşleri Müsteşarlığı konumunda olan British Council tarafından düzenlenen, Kele Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Programında çalışma yapmak üzere İller İdaresi Genel Müdürü Dr. Ahmet ALTIPARMAK söz konusu programa katılmıştır.

- Viyana’da düzenlenen “Birleşmiş Milletler Coğrafi İsimlerin Standardizasyonu Uzmanlar Grubu Toplantısı” na katılmak üzere, İller İdaresi Genel Müdürü Dr. Ahmet ALTIPARMAK, 27 Mart - 5 Nisan 2006 tarihleri arasında Avusturya’ya gitmiştir.

- Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcısı Özdemir ÇAKACAK, “JİCA Grup Eğitim Kursu”na katılmak üzere 28 Ocak - 12 Şubat 2006 tarihleri arasında Japonya’ya resmi bir ziyarette bulunmuştur.

- 5-11 Mart 2006 tarihleri arasında Sivil Savunma Genel Müdür Yardımcısı İbrahim Ejder KAYA, Euromed Köprü Programı çerçevesinde Tunus’ta düzenlenen “Akdeniz’de Taşkın Seller ve Taşkın Seller Semineri”ne katılmıştır.

10 Ocak İdareciler Günü

- 10 Ocak İdareciler Günü; Türk İdareciler Derneği tarafından Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Toplantı Salonunda düzenlenen törenle kutlanmıştır. Törene; İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU’nun yanı sıra çok sayıda vali ve kaymakam katılmıştır.

Törende açılış konuşmasını Türk İdareciler Derneği Genel Başkanı Utku ACUN yapmıştır. Daha sonra sırasıyla Emekli Vali-Müsteşar Ziya ÇOKER, İçişleri Bakam Abdülkadir AKSU konuşmuştur. Bakanımız Abdülkadir AKSU’nun yaptığı konuşmanın özeti aşağıda verilmiştir.

Sayın Başkan,

Türk İdareciler Derneğinin Mümtaz Temsilcileri,

Saygıdeğer Konuklar,

Basın ve Televizyonun Değerli Mensupları,

Ülkemizin her köşesinde milletimizin huzur ve güven içinde yaşaması için özveri ile çalışan siz değerli idarecilerimize bu özel günümüzde hitap etmenin mutluluğunu yaşıyorum. Mülki idarenin bütün kademelerinde çalışmış olmanın

kıvancını taşıyan bir kişi olarak, “İdareciler Günü ”nü kutlamanın benim için çok ayrı bir yeri ve önemi var. Belli bir mesleğe ithaf edilen bu gibi özel günler, ömrünü o işe adanmış meslek mensuplarının bir araya gelip, kaynaşmalarına ve sorunlarını paylaşmalarına vesile olması bakımından iyi bir fırsattır. Bu vesile ile hepinizi sevgi ve saygılarımla selamlıyorum.

Değerli konuklar,

Benden önce konuşma yapan gerek Bakan arkadaşlarım ve gerekse meslek büyüklerimiz gerçekten çok önemli hususlara değindiler. Bunlara katılmamak mümkün değil.

Devlet olmak, medeniyet sahibi olmak ve üstelik bunu geleneksel bir yapıya dönüştürmek; daima çok köklü kurumsal yapıların varlığına ihtiyaç duymaktadır. Bin yılları aşmış gelen devlet geleneğimizde ve dünyaca kabul gören medeniyetimizde temel yapı taşı olan kurumlar hep olagelmıştır.

İşte övünerek ifade etmek isterim ki; mülki idare amirliği de en önemli kuramlardan birisidir.

.....

Onlar, bulunduğu yörede devleti ve hükümeti temsil sıfat ve yetkisine sahip, vatandaşımızın can, mal ve ırz güvenliğinin güvencesi durumunda, kalkınma planlarının başarılı uygulayıcısı ve takipçisi, ayrıca yöresinin atıl durumda bulunan güç ve kaynaklarını harekete geçiren birer toplumsal önder durumundadırlar.

.....

Bu yönüyle, geleneksel misyonu hiç eksilmemiş olan idarecilerimizin, bundan sonra da yeni düzenlemelerin ve reformların yükleyeceği görevleri de layıkıyla yapacaklarından, en ufak bir tereddüdüm yoktur.

Değerli Konuklar,

Seçimler nasıl, demokratik cumhuriyet rejiminin olmazsa olmaz şartı ise, demokratik devlet teamüllerinin oluşması, devlette kurumsal sürekliliğin sağlanması bakımından, "Seçilmiş Hükümetlerce" profesyonel yöneticilerin atanması da o derecede vazgeçilmezdir. Hukuk devleti olmanın gereklerini eksiksiz bir şekilde yerine getiren bu meslek mensupları, aynı zamanda Türkiye Cumhuriyeti 'nin "Üniter Yapısının Korunmasında", büyük fonksiyonlar ifa etmişler, bundan sonra da etmeye devam edeceklerdir.

.....

Yurt içinde ve yurt dışında tarafsız değerlendirme yapan her kes yaptığımız yenilikleri övgüyle belirtmektedirler. Bunların, uluslararası arenada olumlu yankı bulması tabi ki bizleri memnun etmektedir.

Değerli Arkadaşlarım,

Yerel yönetim reformu sürecinde önemli bir kilometre taşı olan ve hepimizi yakından ilgilendiren İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahalli İdareler Birlikleri Kanununu geçtiğimiz yasama döneminde yürürlüğe koyduğumuz hepinizin malumudur.

Daha önce eski Belediye Kanunu hükümlerine göre hizmet yürüten birlikler, hükümetimizin çıkarmış olduğu ‘Mahalli İdareler Birlikleri Kanunu’ ile yeni bir hüviyet kazanmışlardır.

Böylece, il özel idaresi, belediye ve köylerin kendi aralarında ve birbirleriyle kuracakları birliklerin hukukî statüsü, kuruluşu, organları, yönetimi, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları ilk defa yasal bir zemine oturtulmuştur.

Burada, Sayın Başbakanımız, Hükümetimiz ve Bakanlık olarak, bizim de çok önem verdiğimiz bir hususa değinmek istiyorum.

Çıkardığımız Mahalli İdareler Birlikleri Kanunuyla, Mülki İdare Amirlerimize görev yaptıkları bölgelerin sorunlarını çözmeye imkân sağlıyoruz. Vali ve kaymakamlarımızın önderliğinde; köylere hizmet götürme birlikleri aracılığı ile sağlıklı içme suyu ve yolu olmayan köy ve bağlısı kalmayacağı gibi, eğitimden sağlığa, turizmden çevreye, birçok altyapı hizmetlerinin yürütülmesine de fırsat verilmektedir.

.....

Bugün devletimizle halkımızın kaynaşmasına her zamankinden daha fazla ihtiyaç duyuyoruz. Devletimizin ve hükümetimizin temsilcisi sıfatıyla halkla devleti kucaklaştırmak ve daima halkın içinde olunuz.

Türkiye ’nin her köşesinin en çağdaş seviyeye ulaşması ve yaşam kalitesi göstergelerinin yükseltilmesi için her türlü gayreti göstermeliyiz.

.....

Mülki idare amirlerinin tarihten ve milletten aldıkları bu görev, onları halkın yanı başında, devlet ve halk arasındaki güler yüzlü hizmet köprüsü olmaya tayin etmiştir. Bu nedenle sizlerin asıl görevi halkı anlamak ve halkı

devlete, devleti de halka anlatmaktır. Vefakâr milletimiz, kendisine hizmet edenleri asla unutmaz.

Değerli Mesai Arkadaşlarım,

Ömrünü vatan ve milletine hizmet yolunda bu mesleğe adanmış siz mülki idare amirlerinin, mali ve sosyal haklarının imkânlar nispetinde iyileştirilebilmesi için gayret gösterildiğini, çeşitli vesilelerle yaptığım konuşmalarında belirtmiştim. İdarecilerimizin yetki ve sorumlulukları ile aynı zamanda mali ve sosyal haklarının da paralel olması gerektiği inancıyla; gerek İl Özel İdaresi Kanunu ve gerekse Mahalli İdareler Birlikleri Kanununda yaptığımız düzenlemelerle, taşrada görev yapan mülki idare amirlerimize önemli maddi imkanlar sağlanmıştır.

Mülki idare amirliği mesleğinde, kariyeri, deneyimi, disiplinli çalışmayı ve bu çalışma karşılığı hak ettiği mali ve sosyal haklara ulaşmayı da içeren birinci sınıf mülki idare amirliği ile ilgili tasarımı da biz hazırladık.

Avrupa birliği uyum süreci ile ilgili düzenlemeler ve yıllardır konuşulduğu halde somut bir adım atılmayan Mahalli İdareler Reformunu gerçekleştirdiğimiz gibi, Birinci Sınıf Mülki İdare Amirliği Kanunu çıkarmak ta, 22. Dönem parlamentoya, yani bizim hükümetimize nasip olacaktır.

Bu duygu ve düşüncelerle sözlerime son verirken; öncelikle bizleri, bütün idarecilerimizi bir araya getiren Türk İdareciler Derneği yönetim kurulu başkan ve üyelerine teşekkürlerimi sunuyorum.

İdareciler günü etkinlikleri kapsamında, çeşitli yarışmalarda ödül, plaket ve onur belgesi almaya hak kazanan çok değerli arkadaşlarımızı da gönülden tebrik ediyorum. Görevini şerefle tamamlayarak emekliye ayrılanlara sağlık ve mutluluklar diliyor, ebediyete intikal etmiş olanları rahmetle anıyorum. Hepinizden, bu cefakar görevlerinizde üstün gayret ve fedakarane çalışmalarınızın devamı dileğimle sevgi ve saygılarımı sunuyorum.

Konuşmaların tamamlanmasının ardından törende çeşitli alanlarda başarılı olan gazeteci, sanatçı ve mülki idare amirlerine ödül ve plaketleri verilmiştir.

Mülki idare amirlerinden Emekli Vali Hüseyin ÖGÜTÇEN Başarı Ödülü, Emekli Vali Nihat ETİZ tarafından Manisa Alaşehir Kaymakamı Haluk ŞİMŞEK'e, Celalettin TÜFEKÇİ Meslek Ödülü, Ankara Valisi İ.Kemal ÖNAL tarafından Eceabat Kaymakamı Muhterem İNCE'ye ve Galip DEMİREL Sosyal Hizmet Ödülü, Emekli Vali-Müsteşar Galip DEMİREL tarafından Erzincan-Tercan Kaymakamı İlhami AKTAŞ'a takdim edilmiştir. Ayrıca emekli olan

mülki idare amirleri ile vefat eden mülki idare amirlerinin yakınları plaket ve onur belgesiyle taltif edilmişlerdir.

Sivil Savunma Teşkilatının 47. Kuruluş Yıldönümü

• Sivil Savunma Teşkilatının 47 nci Kuruluş Yıldönümü 28 Şubat 2006 tarihinde yurt düzeyinde gerçekleştirilen çeşitli etkinliklerle kutlanmıştır.

Törenler; Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR başkanlığında; Genel Müdür Yardımcıları, Daire Başkanları, Şube Müdürleri, Sivil Savunma Kolej Müdürü, Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürü, Sivil Savunma Koleji Öğretmenleri ve Sivil Savunma Uzmanlarından oluşan bir heyetin, 28 Şubat Salı günü saat 9:30'da; Cumhuriyetimizin kurucusu büyük önder Mustafa Kemal ATATÜRK'ün mozolesine çelenk koyması ve akabinde saygı duruşunda bulunmalarıyla başlamıştır.

Saat 10.30'da Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR başkanlığında Genel Müdür Yardımcıları Özdemir ÇAKACAK, İ. Ejder KAYA, Daire Başkanları Sabahattin ÖZÇELİK, A. Bumin ŞENGÜN, A. Haindi USTA ve Alaaddin GÜLER ile Sivil Savunma Kolej Müdürü Sadrettin İNCİ ve Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürü Metin GÖKTER'den oluşan bir heyet Müsteşar Yardımcımız Rasim BAŞ ile Müsteşarımız Şahabettin HARPUT'u makamında ziyaret etmişlerdir. Aynı saatlerde ise Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüğüne ait 22 personelden oluşan 10 araçlık bir konvoy ile İstanbul Yolu - Sıhhiye - Kızılay - Bakanlıklar - Eskişehir Yolu - Anadolu Bulvarı güzergâhı takip edilerek kurtarma araç, gereç ve ekipmanları teşhir edilmiştir. Araçlara Sivil Savunma ile ilgili afiş ve pankartlar asılmış, sivil savunma içerikli anonslar yapılmıştır.

Kutlamalara 3 Mart günü de devam edilmiş, sabah saat 10.30'da Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR başkanlığında bir heyet Bakanımız Abdülkadir AKSU'yu makamında ziyaret etmişlerdir. Cuma günü saat 14.00'de Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüğü Konferans Salonunda yapılan törene, Bakanımız Abdülkadir AKSU, Müsteşarımız Vali Şahabettin HARPUT, Ankara Valisi İ. Kemal ÖNAL, Anayasa Mahkemesi Üyesi Mustafa YILDIRIM, Bakanlığımız ve Kamu Kuruluşlarının üst düzey yöneticileri, öğrenciler ve basın mensupları katılmışlardır.

Törende, Cumhurbaşkanımız Sayın A. Necdet SEZER, TBMM Başkanımız Sayın Bülent ARINÇ ve Başbakanımız Sayın R.Tayyip ERDOĞAN'ın Sivil Savunma Günü münasebetiyle yayımladıkları kutlama mesajlarının okunmasının ardından Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birliklerinin yurt dışı ve

yurt içindeki çalışmaları ile ilgili sinevizyon gösterisi yapılmış akabinde İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU ve Sivil Savunma Genel Müdürü Atilla ÖZDEMİR birer açılış konuşması yapmışlardır. Konuşmaların sonunda çeşitli illere araç ve ambulans teslim töreni yapılmış, anahtarları İçişleri Bakanı Abdülkadir AKSU tarafından ilgililerine teslim edilmiştir. Bakanımız Abdülkadir AKSU'nun yaptığı konuşmanın özeti aşağıda verilmiştir.

Saygıdeğer Konuklar,

Sivil Savunma Teşkilatının Değerli Mensupları,

Basınıımızın Seçkin Temsilcileri,

Sivil Savunma Teşkilatımızın kuruluşunun 47. yılı münasebetiyle düzenlenen bu törende bir kere daha sizlerle beraber olmaktan duyduğum memnuniyeti belirterek, hepinizi en içten sevgi ve saygılarımla selamlıyorum.

.....

Başlangıçta savaş konseptine göre yapılan sivil savunma teşkilatları, son yıllarda meydana gelen ve son derece büyük boyutlu can ve mal kaybına neden olan afetler nedeniyle, “Sivil Savunma”dan “Sivil Korunma” konseptine geçmişlerdir.

.....

Ülkemizin dünyanın depreme en duyarlı bölgelerinin birinde bulunmasından dolayı ve sel, çığ, heyelan gibi büyük mal ve can kaybına yol açan afetlere maruz kalması, Sivil Savunmanın afetlerle mücadelede etkin bir yapıya kavuşturulmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu gerçekten hareketle, Teşkilatımız gerek eğitimli uzman personeli gerekse son derece gelişmiş araç-gereç ve ekipmanıyla her türlü afete süratli bir şekilde müdahale edebilecek, 24 saat görev yapan, hareket kabiliyeti yüksek bir yapıya kavuşturulmuştur.

.....

Değerli Konuklar,

Afetlerin ülkelerin gücünü ve sınırlarını aşan etkisi, afetlerle mücadele konusunda uluslararası işbirliğini zorunlu hale getirmiştir.

Memnuniyetle belirtmeliyim ki; Sivil Savunma Genel Müdürlüğümüz gerçekleştirdiği atılımlarla ülke genelinde yaptığı hizmetlerin yanında, uluslararası camianın bir parçası olarak uluslararası kuruluşlara yaptığı katkılarla haklı bir yer edinmiş, bu kuruluşlarca yürütülen projelerde desteği istenen bir birim haline gelmiştir.

.....

Avrupa Komisyonu tarafından desteklenen “Avrupa Birliği, Avrupa Ekonomik Alanı ve Aday Ülkelerdeki Gönüllülerin Sivil Savunma Alanındaki Çalışmalarının Desteklenmesi Projesi”nin 10 kişilik yürütme komitesine 30 ülke içinden ülkemizin ismen davet edilmesi, Sivil Savunma Genel Müdürlüğünün uluslararası camiada yerini göstermesi bakımından önemlidir.

Yine Avrupa Komisyonu tarafından desteklenen “Avrupa Akdeniz Çanağında Doğal ve İnsan Kaynaklı Afetlerin Önlenmesi ve Azaltılması Proje”sinin Türkiye’deki irtibat noktası Sivil Savunma Teşkilatımız olup, yönlendirme komitesinde görev yapmaktadır.

13 Aralık 2004 tarihinde Ankara’da benim de katıldığım toplantıda tanıttığımız ve UNICEF ile Sivil Savunma Genel Müdürlüğünce yürütülen “Afet ve Acil Durumlarda Hazırlıklı Olmak Projesi” çerçevesinde 18 ilde eğitici eğitmeni çalışması tamamlanmış olup, bu projenin tüm illerimize yaygınlaştırılması yönündeki faaliyetlerimiz devam etmektedir.

.....

Bu işbirliği sadece bölge ülkeleriyle sınırlı kalmamaktadır. Sivil Savunma Genel Müdürlüğümüz, şu anda NATO, Avrupa Birliği, Uluslararası Arama Kurtarma Grubu, Kitle İmha Silahlarının Denetimi, Sivil Asker İşbirliği, Birleşmiş Milletler İnsani İşler Koordinasyon Ofisi gibi birçok uluslararası örgütün Türkiye’deki odak noktası olarak edindiği bilgi ve tecrübeleri paylaşmakta, faydalı kazananları da uygulamaya koymaktadır.

.....

Değerli Konuklar,

Bugün ülkelere baktığımızda; gelişmiş ülkeler afetlerin önlenmesi, hafifletilmesi ile hazırlık safhalarında yoğunlaşırken, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler daha çok afetlere müdahale ve iyileştirme safhalarında yoğunlaşmaktadırlar. Gelişmiş ülkeler afetlere hazırlıklı oldukları için yaşanan afetleri en az zararlar atlatırken, diğer ülkeler büyük can ve mal kaybına uğramaktadırlar.

.....

2004 yılında uygulamaya konulan ve Kandilli Rasathanesi Deprem Araştırma Merkezi ile birlikte yürütülen “Sivil Savunma Görevlileri, Toplum Afet Gönüllüleri ve Halkın Afete Hazırlıklı Eğitim Projesi”, UNICEF ile yürütülen “Afet ve Acil Durumlarda Hazırlıklı Olmak Projesi, Acil Durumlarda

Özürlülerin Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Faaliyetleri” bu kapsamda yürütülen çalışmalardan bazılarıdır.

.....

Sivil Savunma Genel Müdürlüğüne bağlı birlik ve ekipler, depremden-sel baskınına, toprak kaymasından-çığ düşmesine, trafik ve işyeri kazalarından- yangınlara, arazide kaybolmalardan-salgın hastalıklara, göçükten-suda boğulmalara kadar vuku bulan her olayda görev almakta, bu tür olaylar ortaya çıktığında devletimizin ve halkımızın aklına gelen ilk kurum olma özelliği taşımaktadır.

.....

Saygıdeğer Konuklar,

Afetlerle mücadele açısından Türkiye ’de bu konuyla ilgili görevli bakanlık, kurum ve kuruluşlar, 1999 ile kıyaslanmayacak ölçüde kendilerini geliştirmişlerdir. Ülkemizde gerçekleştirilen yapısal iyileştirmeler, uluslararası gelişen yeni stratejiler ve düşünceler ışığında her kurum kendi görevini en iyi şekilde yerine getirme gayreti içindedir.

.....

Afet ve acil durum yönetimi ve koordinasyonu ile ilgili yapılanmanın İçişleri Bakanlığı bünyesinde gerçekleştirilmesi; mevcut imkân ve deneyimlerin en iyi şekilde kullanılması, kaynak israfının önlenmesi, hizmetlerin yerinde, etkin ve süratli bir şekilde ifa edilmesi, bürokratik kademelerin ortadan kaldırılması açısından büyük yarar sağlayacaktır.

Bu duygu ve düşüncelerle, edindikleri tecrübeler ışığında yaptıkları çalışmalarla sadece ülkemiz kamuoyunda değil, uluslararası alanda da haklı takdirlere mazhar olan Sivil Savunma Teşkilatımızın tüm personelini yürekleen kutluyor, başarılı çalışmalarının devamını temenni ediyorum.

Her afette Sivil Savunma Teşkilatımızın yanında, milletimizin yaralarının sarılmasında fedakârca çalışan ve faaliyetlerimizde bize yardımcı olan kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum örgütlerine, gönüllü vatandaşlarımıza, basın ve yayın kuruluşlarına şükranlarımı sunuyorum, bu işbirliğinin devamını diliyorum.

Hepinizi en içten sevgi ve saygılarımla selamlıyorum. ”

Salondaki törenden sonra 7.4 büyüklüğünde bir depremin platform üzerinden yarı yarıya azaltılmış şekilde canlandırıldığı simülasyon gösterisi davetlilerin büyük ilgisini çekmiştir.

Ayrıca, Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüğünün Arama ve Kurtarma Ekiplerince gerçekleştirilen deprem tatbikatı ilgiyle izlenmiş, tatbikata Birliğimizin yanı sıra Ankara İtfaiye Daire Başkanlığı, Gazi Üniversitesi (GÜDAK) ve GEA ekipleri de katılmışlardır.

Törenin sonunda ise Ankara Sivil Savunma Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlüğünün imkân ve kabiliyetlerinin gösterildiği sergi büyük ilgi toplamış, sergiyi gezenlere, sergilenen malzeme, araç gereç hakkında bilgi verilmiştir.

Bakanlığımızca Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Eğitim Dairesi Başkanlığı

• Mülki İdare Amirlerine Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından hazırlanan “Sosyal Riski Azaltma Projesi” kapsamında, 06.02.2006 tarihinde yapılan 85. Dönemin Seminerine 23 mülki idare amiri, 23.02.2006 tarihinde yapılan 86. Dönem MİA Seminerine 15 mülki idare amiri, 07.03.2006 tarihinde yapılan 87. Dönem MİA Seminerine ise 20 mülki idare amiri katılmıştır.

88. Dönem Mülki İdare Semineri kapsamında 23-24 Mart 2006 tarihleri arasında “5233 Sayılı Terör ve Terörden Oluşan Zararların Karşılınması” adı altında bir seminer düzenlenmiş ve 66 mülki idare amiri katılmıştır.

• Genel İdare Sınıfına Yönelik Gerçekleştirilen Eğitim Faaliyetleri

1. Dönem Belediye Başkanları Semineri kapsamında “Afet Zarar Azaltma Eğitimi” 20-22 Mart 2006 tarihleri arasında gerçekleştirilmiş ve 34 kişinin katılımı sağlanmıştır.

62., 63., 64. Dönem Belediye Başkanları Semineri kapsamında “Afet Zarar Azaltma Eğitimi” sırasıyla 23-25 Mart; 27-29 Mart; 30 Mart - 1 Nisan 2006 tarihleri arasında düzenlenmiş ve toplam 97 kişi söz konusu eğitimlere iştirak etmişlerdir.

Resmi Gazete’de Yayımlanan Atama Kararları

• 05 Ocak 2006 tarih ve 26044 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 2006/7760 sayılı Karar ile açık bulunan; 1. derece kadrolu Mülkiye Müfettişliklerine; Vakıfkebir Kaymakamı Hüseyin Nail ATAY, Kayseri-Pınarbaşı Kaymakamı Ahmet KAYA, Tatvan Kaymakamı İlhan URAN, Sultanhisar Kaymakamı Yılmaz AYDIN, Afşin Kaymakamı Yaşar DÖNMEZ, Armutlu Kaymakamı Abdulkadir GÜVEN, Kınık Kaymakamı Veysel ŞAHİN’in, 3. derece

kadro lu Mülkiye M ü fettişli klerine; Oltu Kaymakamı Eyüp TEPE, Dernekler Dairesi Başkanlığı Şube Müdürü Ahmet T Ü ZEMEN, Kilis Vali Yardımcısı Muammer AŞIK, Dernekler Dairesi Başkanlığı Şube Müdürü Ramazan Y İ Ğ İ T, Çifteler Kaymakamı Sinan G Ü NER, Muğla Vali Yardımcısı Süleyman YILDİRIM, Kahramanmaraş Vali Yardımcısı Ali BAŞTÜRK, İnönü Kaymakamı İbrahim AKIN'ın, Atanmaları, 657 sayılı Kanunun 76 ncı maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- 19 Ocak 2006 tarih ve 26054 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2006/7782 sayılı Karar ile açık bulunan 1 inci derece kadro lu Mülkiye M ü fettişli ğine; Hukuk M ü şaviri Vahdettin ÖZKAN'ın atanması, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76 ncı maddesi ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- 02 Mart 2006 tarih ve 26096 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2006/7852 sayılı Karar ile açık bulunan 1. derece kadro lu Mülkiye Başm ü fettişli ğine; K ü ltür ve Turizm Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Uzmanı Halil YILMAZ'ın atanması 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 71 ve 74' ü ncü maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

- 16 Mart 2006 tarih ve 26110 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 2006/7933 sayılı Karar ile açık bulunan 1 inci derece kadro lu Mülkiye Başm ü fettişli klerine; Mülkiye M ü fettişleri; Talip YEL, Mehmet CANOĞLU, Mehmet F İ RİK, Abdullah ERİN, Dr. İbrahim AVCI, Dr. Kasım TURGUT ve Hüseyin K Ö K'ün atanmaları, 657 sayılı Kanunun 68/B ve 76 ncı maddeleri ile 2451 sayılı Kanunun 2 nci maddesi gereğince uygun görülmüştür.

MEVZUAT BOLUMU
1 OCAK 2006 - 31 MART 2006 TARİHLERİ ARASINDA RESMİ
GAZETE'DE YAYIMLANAN İÇİŞLERİ BAKANLIĞI VE MÜLKİ
İDARE AMİRLERİ İLE İLGİLİ MEVZUAT
(KRONOLOJİK FİHRİST)

Ayla KADER
V.H.K.İ

I - KANUNLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
28.12.2005	5442	Terör ve Terörle Mücadeleden Doğan Zararların Karşılınması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	03.01.2006	26042
28.12.2005	5443	Köy Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	03.01.2006	26042
29.12.2006	5445	Mahalli İdare Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	04.01.2005	26043
29.12.2005	5446	Maden Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	04.01.2006	26043
26.01.2006	5450	Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Bağlı Okulların Milli Eğitim Bakanlığına Devredilmesi ile Bazı Kanunlarda ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	03.02.2006	26069
08.02.2006	5454	T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kurdan Aylık veya Ge lir Almakta Olanlara Ek Ödeme Yapılması ile Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kurdan Aylık veya Gelir Almakta Olanlara Ödenen Gelir ve Aylıklarda 2006 Yılında Yapılacak Artışlar ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	15.02.2006	26081

08.02.2006	5455	Emniyet Genel Müdürlüğüne Ait Araç, Gereç, Mal ve Malzemenin Satış, Hibe, Hek ve Hurda Durum ve İşlemleri ile Hizmet Satışına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	15.02.2006	26081
22.02.2006	5459	Türk Silahlı Kuvvetleri Stratejik Hedef Planının Gerçekleştirilmesi Maksadıyla Gelecek Yıllara Sari Taahhütlere Girişme Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	28.02.2006	26094
22.02.2006	5460	Terörle Mücadele Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	28.02.2006	26094
22.02.2006	5461	Disiplin Mahkemeleri Kuruluşu, Yargılama Usulü ve Disiplin Suç ve Cezaları Hakkındaki Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	28.02.2006	26094
01.03.2006	5467	Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	17.03.2006	26111
21.03.2006	5473	Değişik Adlar Altında İlave Ödemesi Bulunmayan Memurlara ve Sözleşmeli Personele Ek Ödeme Yapılması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	31.03.2006	26125

II - TÜZÜK

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
13.02.2006	10082	Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Eserlerden Faydalanma Usul ve Esasları Hakkında Tüzükte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tüzük	03.03.2006	26097

III- BAKANLAR KURULU KARARLARI

Yayımlandığı Resmi
Gazetenin

Tarihi	Sayısı	Konusu	Tarihi	Sayısı
27 .12.2005	9880	8/1/2002 Tarihli ve 4736 Sayılı Kanunun 1 inci Maddesinin Birinci Fıkrası Hükmünden Muaf Tutulacakların Tespitine Dair 28/1/2002 Tarihli ve 2002/3654 Sayılı Kararnamenin Eki Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Karar	07.01.2006	26046
19 .12.2005	9871	73 Kişinin Türk Vatandaşlığına Alınması ve Bazı Kararnameler ile Türk Vatandaşlığına Alınan 6 Kişiye İlişkin Hükümlerin İptali Hakkında Karar	16.01.2006	26051
19. 12.2005	9893	Karaman İli Kent Merkezinde Yer Alan Bazı Alanların, Yenileme Alanı Olarak Kabul Edilmesine İlişkin Karar	20.01.2006	26055
06.01.2006	9933	Şanlıurfa İlinde Yeni Köyler Kurulması Hakkında Karar	24.01.2006	26059
30. 12.2005	9909	Bazı Kararnameler ile Türk Vatandaşlığı Kaybettirilen 7 Kişi Hakkındaki Hükümün İptaline Dair Karar	25.01.2006	26060
30. 12.2005	9917	24/11/1994 Tarihli ve 4046 Sayılı Kanun ile İhdas Edilen Bazı Kadroların Sınıf, Unvan ve Derecelerinin Değiştirilerek Çeşitli Kurumlara Tahsis Edilmesi Hakkın da Karar	26.01.2006	26061
16.01.2006	9952	"Eskişehir Sarıcakaya Termal Turizm Merkezi'nin Adının "Eskişehir Sakarılıca Termal Turizm Merkezi" Olarak Değiştirilmesi ve "Muğla Bodrum Türkbükü Doğusu Turizm Merkezi" ile "Muğla Dalaman Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi"nin Sınırlarının Değiştirilmesi Hakkında Karar	31.01.2006	26066
04.01.2006	9941	Bazı Mahalli İdare Birliklerinin Kurulmasına İzin Verilmesi Hakkında Karar	01.02.2006	26067
16.01.2006	10016	Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Hakkında Karar	15.02.2006	26081

03.02.2003	10046	Karaisali Belediyesinin, Büyükşehir İlçe Belediyesi Olarak Adana Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçine Alınması ve Karaisali İlçesine Bağlı Kapıkaya, Güvenç, Akta� ve Ba�k�f Köylerinin Mahalleye D�n���������� Karaisali Belediyesine, Kocaveliler Köyünün Mahalleye D�n���������� Salba� Belediyesiye Bağlanması Hakkında Karar	02.03.2006	26096
20.02.2006	10103	5436 Sayılı Kanunla İ�das Edilen (800) Adet Mali Hizmetler Uzmanı ve (400) Adet Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı Kadrolarının Derecelerinin Değiştirilerek Kamu Kurulularına Tahsis Edilmesi Hakkında Karar	04.03.2006	26098
22.02.2006	10115	Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetine Yapılacak Yolculuklarda Verilecek G�ndeliklere Dair Karar ile Yurtdışı Gündeliklerine Dair Karar	14.03.2006	26108
27.02.2006	10124	Bazı İllerde Mahalli İdare Birliklerinin Kurulması Hakkında Karar	14.03.2006	26108
27.02.2006	10122	Kayseri İli Sınırları İçerisinde Bulunan Bazı Alanların "Sultansazlığı Milli Parkı" Olarak Belirlenmesine Dair Karar	17.03.2006	26111
20.02.2006	10172	İstanbul İli, Beyoğlu İlçesinde Bulunan Bazı Alanların Yenilenme Alanı" Olarak Belirlenmesi Hakkında Karar	28.03.2006	26122

IV - BAKANLIK KARARLARI

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Trabzon İli Maçka İlçesine Bağlı �ahinkaya Beldesinin İ�minin "ATASU" Olarak Deği�tirilmesinin, 5393 Sayılı Kanunun 10 uncu Maddesi Uyarınca Uygun Görüldüğüne Dair Karar	28.02.200	26094

V- YÖNETMELİKLER

**A- BAKANLAR KURULU KARARI İLE YAYIMLANAN
YÖNETMELİKLER**

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmî Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
30.12.2005	9913	Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	21.01.2006	26056
04.01.2006	9923	Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Genel Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik		
16.01.2006	9938	Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	27.01.2006	26062
19.01.2006	9974	Türk Silahlı Kuvvetleri Sağlık Yeteneği Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	08.02.2006	26074
19.12.2005	9986	Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	17.02.2006	26083
06.01.2006	9972	Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	18.02.2006	26084
13.02.2006	10036	Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	04.03.2006	26098
13.02.2006	10129	Özürlülerin Devlet Memurluğuna Alınma Şartları ile Yapılacak Yarışma Sınavları Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	14.03.2006	26108

B- BAKANLIKLARCA YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Türk Silahlı Kuvvetleri İzin Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	06.01.2006	26045
Polis Akademisi Başkanlığı Polis Meslek Yüksekokulları Eğitim-Öğretim Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	08.01.2006	26047
Harp Akademileri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	18.01.2006	26053
Karayolları Trafik Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	21.01.2006	26056
Afet Sebebiyle Hak Sahibi Olanların Tespiti Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	26.01.2006	26061
İçişleri Bakanlığı Hizmetiçi Eğitim Yönetmeliğinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Yönetmelik	02.02.2006	26068
Elektronik İmza Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	04.02.2006	26070
Askeri Okullara Alınan Öğrenciler ile Silahlı Kuvvetler Hesabına Fakülte ve Yüksekokullarda Okuyan Öğrenciler İçin Yüklenme Senedi Düzenlenmesine ve Bu Okullardan Çeşitli Sebeplerle Ayrılacak Öğrencilere veya Kefillerine Ödettirilecek Tazminata Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	14.02.2006	26080
Kanun. Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük ve Yönetmelik Tasarılarının Hazırlanmasına İlişkin Esasların Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Esaslar	17.02.2006	26083
Kara Sınırlarının Korunması ve Güvenliği Hakkında Yönetmeliğin Değiştirilmesine Dair Yönetmelik	22.02.2006	26088
Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	22.02.2006	26088
Mal Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	26.02.2006	26092
Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	26.02.2006	26092
Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	26.02.2006	26092
Danışmanlık Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	26.02.2006	26092
Subay Sicil Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	07.03.2006	26101
Astsubay Sicil Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	07.03.2006	26101
Subay Meslek Programları Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına	07.03.2006	26101

Dair Yönetmelik

Astsubay Meslek İçi Eğitim Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	07.03.2006	26101
Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği	10.03.2006	26104
Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik	17.03.2006	26111
Koruma Uygulama ve Denetim Büroları, Proje Büroları ile Eğitim Birimlerinin Kuruluş, İzin, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	30.03.2006	26124
Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Akademik Personel Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	31.03.2006	26125

VI - MÜŞTEREK KARARLAR

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
24.02.2006	7833	Ankara İli Haymana İlçesi Merkez Bucağına bağlı Sincik Köyünün, aynı ilin Polatlı İlçesi Yenimehmetli Bucağına bağlanmasının; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair karar	25.02.2006	26091
24.02.2006	7834	Ankara İli Haymana İlçesi Yenice Bucağına bağlı Karacaören Köyünün, aynı ilin Gölbaşı İlçesi Merkez Bucağına bağlanmasının; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair karar	25.02.2006	26091
24.02.2006	7835	Ankara İli Haymana İlçesi Yenice Bucağına bağlı Çelttek Köyünün, aynı ilin Gölbaşı İlçesi Merkez Bucağına bağlanmasının; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair karar	25.02.2006	26091

24.02.2006	7836	İzmir İli Bornova ile Konak İlçeleri arasında kalan iki ilçe arası sınırın, özel krokisinde de gösterildiği gibi; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair karar	25.02.2006 26091
24.02.2006	7837	Ordu İli Ünye İlçesi Merkez Belediyesi ile İkizce İlçesi Merkez Belediyesi arasında kalan iki ilçe arası sınırın, özel krokisinde de gösterildiği gibi; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair karar	25.02.2006 26091
13.03.2006	7927	Erzincan İli Çayırlı İlçesi Merkez Bucağına bağlı Akyurt, Bulmuş, Karahüseyin, Mantarlı, Ortaköy ve Sucuali Köylerinin. Aynı İlin Tercan İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 2 nci maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair karar	14.03.2006 26108
13.03.2006	7928	Adıyaman İli Sincik İlçesi Yarpuzlu Bucağına bağlı Fatih Köyünün, aynı İlin Çelikhan İlçesi Merkez Bucağına Bağlanması; 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 2 nci maddesinin (B) ve (D) fıkralarına göre uygun bulunmasına dair karar	14.03.2006 26108
29.03.2006	7988	Adana İli Feka İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Uğurlubağ Köyü ile Kozan İlçesi Merkez Bucağına Bağlı Şeritli Köyü Arasında Kalan iki İlçe Arası Sınırım Özel Krokisinde de Gösterildiği Üzere; 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2. Maddesinin (B) ve (D) Fıkralarına Göre Uygun Bulunmasına Dair Karar	30.03.2006 26124

VII. GENELGELER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Atatürk'ün Doğumunun 125. Yılı ile İlgili 2006/01 Sayılı Başbakanlık Genelgesi	04.01.2006	26043

Bilgi Edinme Hakkı ile İlgili Yıllık Rapor 2006/2 Sayılı	17.01.2006	26052
Başbakanlık Genelgesi		
Malul Gaziler. Şehit Dul ve Yetimleri ile İlgili 2006/6 Sayılı	24.02.2006	26090
Başbakanlık Genelgesi		
3713 Sayılı Kanunun 21. Maddesinin Uygulanması ile İlgili 2006/8	24.02.2006	26090
Sayılı Başbakanlık Genelgesi		
Personel Atama İşlemleri ile İlgili 2006/9 Sayılı Başbakanlık	10.03.2006	26104
Genelgesi		

VIII. TEBLİĞLER

Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
	Tarihi	Sayısı
Harcırah Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 38)	07.01.2006	26046
2006 Yılı Yatırım Programı	07.01.2006	26046 (Mükerrer)
2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulamam Talimatı (Sıra No:1)	14.01.2006	26049
EK - 2 Elektronik İmza ile İlgili Süreçlere ve Teknik Kriterlere		26056
İlişkin Tebliğ'de Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ	21.01.2006	
Milli Emlak genel Tebliği (Sıra No: 302)	24.01.2006	26059
Kamu İhale Tebliği (No: 2006/1)	27.01.2006	26062
2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Talimatı (Sıra No: 2)	07.02.2006	26073
Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararın Uygulanmasına	10.02.2006	26076
ilişkin 2002/1 Sayılı tebliğ'de Değişiklik Yapılmasına İlişkin Tebliğ		
(No: 2006/1)		
Bilgi ve Belgeye Erişim Ücreti Genel Tebliği (Sıra No : 1)	14.02.2006	26080
Dernekler Tarafından Tutulan Üye Kayıt Defterinde Bulunması	17.02.2006	26083
Gereke n Bilgiler ile Bu Defterin Şekli Hakkında Tebliğ (No: 2006/1)		
Kamu İhale Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ	22.02.2006	26088
2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği (Sıra No: 3)	26.02.2006	26092

Emeklilik Fayda Planlarında Muhasebeleştirme ve Raporlamaya İlişkin Türkiye Muhasebe Standard (TMS 26) Hakkında Tebliğ (Sıra No: 23)	01.03.2006	26095
2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği (Sıra No: 4)	15.03.2006	26109

2006 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği (Sıra No: 5)	28.03.2006	26112
Tabii Afet Nedeniyle Gelir Kaybı ve Alt Yapı Hasarına Uğrayan Belediyelerin Yapmaları Gereken İşlemler Hakkında Tebliğ	29.03.2006	26123

IX - KURUL KARARLARI

Tarihi	Sayısı	Konusu	Yayımlandığı Resmi Gazetenin	
			Tarihi	Sayısı
15.02.2006	2006/3	Köye Yönelik Altyapı Yatırımları ile İlgili 2006/3 Sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı	01.03.2006	26095

X- BAKAN ONAYI İLE YAYIMLANAN YÖNETMELİKLER

Konusu	Onay Tarihi
Emniyet Genel Müdürlüğü Güvenlik Dairesi Başkanlığı Güvenlik Şube Müdürlüğü ve İlçe Güvenlik Büro Amirliği Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği	16.02.2006
İl Emniyet Müdürlükleri Evrak Şube Müdürlüğü Kuruluş, Çalışma Görev ve Yönetmeliği	09.03.2006

TÜRK İDARE DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

YAYIN İLKELERİ

1- Türk İdare Dergisi Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında olmak üzere yılda 4 sayı yayımlanır. Derginin internet adresi, <http://www.icisleri.gov.tr/tid>’dir.

2- Türk İdare Dergisi’nde yayımlanmak üzere gönderilen telif ve işlenme eserler Yayın ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığınca, Bakanlığın hizmet konuları itibarıyla personele sağlayacağı yarar bakımından incelemeye tabi tutulur. İncelemede; kamu hukukunu, yönetim bilimini, sosyo ekonomik konuları içerip içermediği, Bakanlığın merkez ve taşra teşkilatı, bağlı kuruluşlar ile mahalli idareler personeline yardımcı ve yol gösterici olup olmadığı, uygulamada personel ve teşkilatlanmaya ilişkin fiili veya hukuki sorunlara değinen, çözüm arayan ya da çözüm getiren nitelik taşıyıp taşımadığı, ülke kalkınması, idareciler, merkezi ve mahalli idareler ile ilgili yeni yaklaşımlar içerip içermediği göz önünde bulundurulur.

3- Yayın Kurulu Dergiye girecek yazıları öncelik sırasına koyar ve Derginin hangi sayısında sırayla yayımlayacağına karar verir. Olumlu bulunduğu halde yazı çokluğu nedeniyle 2 yıl stokta bekleyen yazılar, güncelliği yitirmeleri nedeniyle olumsuz sayılır.

4- Yapılan değerlendirme sonucunda Yayın Kurulu kararıyla düzeltilmek ya da kısaltılmak üzere iade edilmesine karar verilen yazılar, düzeltildikten sonra tekrar gönderildiğinde yeniden değerlendirmeye alınır. İade edilen yazılar, yazarı tarafından üç ay içinde düzeltilerek tekrar gönderilmezse veya geç gönderilirse bu durumda yazı olumsuz olarak değerlendirilir ve stoktan düşülür.

5- Yazılar, yazarları tarafından imzalanmış Makale Yayımlı Dilekçesinin ekinde gönderilir. Bu dilekçeyle birlikte Saymanlık Dilekçesi, Telif ve Tercüme Eser Temliknamesi ve Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliği’nin ekinde yer alan 12 nolu örnek Harcama Pusulası yer almalıdır. Saymanlık Dilekçesinde, yazarın açık adresi, her zaman ulaşılabilir bir telefon numarası, e-posta adresi, telif ücretinin ödeneceği bankanın adı ve şubesi, banka hesap numarası, vergi numarası ile bağlı olduğu vergi dairesi belirtilmelidir. (Formlar; Türk

İdare Dergisinin 442 nci sayısında IX, X ve XI sayfasında ve <http://www.icisle-ri.gov.tr/tid> adresinde Abone ve İlkeler penceresinde yer alan Yazardan İstenen Belgeler başlığında verilen ek 1,2, 3)

6- Değerlendirmeler sonucu yazının yayına kabul edilmesi halinde, tüm yayın hakları Türk İdare Dergisine geçer. Yazılar hiçbir nedenle geri verilmez.

7- Yazısı kabul edilen yazarlara, Derginin yayımlanmasından sonra 9 Ocak 1996 tarih ve 22518 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik” çerçevesinde telif ücreti ödenir ve 3 adet Dergi ücretsiz olarak gönderilir.

8- Bu yayın ilkelerine ve yazım kurallarına uygun biçimde hazırlanmayan makaleler değerlendirmeye alınmaz.

YAZIM KURALLARI

1- Makale, açık ve anlaşılır bir dil ile yazılacak, yabancı terimler yerine yerleşmiş Türkçe karşılıklar kullanılacak, anlatımda kişiselleştirilmiş ifadelerden kaçınılacak, bilimsel, akademik makale kriterlerine uyulacaktır (Anı, şiir vb. tarzda yazılar olmayacak).

2- Makalelerde **başlık 10 kelimeyi geçmeyecek** şekilde kısa ve öz olacak, ilk sayfasında yazarların adları, kurumları ile web sayfasından ulaşımı sağlamak için kullanılmak üzere önerilen anahtar sözcükler (en az 3 en çok 7) bulunacaktır.

3- Makaleler; 3,5'lik disket kopyası ile birlikte 2 nüsha olarak posta, e-posta (**tid@icisleri.gov.tr**) veya elden gönderilecektir. Makaleler kaynakça dahil; **2000 sözcükten az ya da 8000 sözcükten fazla olmayacak** ("Kamu Kurum ve Kuruluşlarınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik"ın 6. maddesinin 3. bendine göre hesaplanacak ve kaynakça iki sayfayı aşmayacak), A4 boyutunda, Times New Roman, 12 punto ve 1,5 satır aralığı olacak şekilde hazırlanacaktır.

4- Dergiye, başka bir yerde yayımlanmamış veya halen yayımlanmak üzere değerlendirme sürecinde olmayan yazılar, çeviri yazılar ve yabancı dilde makaleler gönderilebilecektir. Yabancı dilde yazılan makalelerde 250 kelimeyi geçmemek üzere Türkçe özet ve başlığa yer verilecektir.

5- Birden fazla yazı gönderilmesi halinde, yazılardan sadece biri Yayın Kurulu'nda değerlendirilecektir. Diğerleri Derginin sonraki sayıları için sırayla Kurula alınacaktır. Derginin birbirini takip eden iki sayısında üst üste yazısı yayımlanan yazarın bir diğer yazısı, en az Derginin bir sayısında yayımlanmayarak ara verilecektir.

6- Yazı, rakam harf sistemi (1, A, 1, a) veya ondalık sistem (1, 1.1, 14.1,2, 2.1, 2.1.1,.....) ile bölümlere ayrılacaktır. Tablo ve şekillerin hazırlanmasında Derginin boyutları ve genel dizaynı dikkate alınacaktır. Başlıklar tabloların üstünde, şekillerin ise altında yer alacak ve sıra numarası verilecektir.

7- Kaynakların metin içerisinde gösterilmesinde klasik ve güncel olmak üzere iki farklı yöntemden biri kullanılacaktır.

a) Klasik Yöntem(Dipnotlu Kaynak Gösterme Yöntemi):

Aynen yapılan alıntılar "tırnak içinde" metnin blok düzenini bozmayacak şekilde verilir ve tırnak dışına verilecek dipnot numarası ile metnin sonunda

kaynağı belirtilir. Her bölüm için (1)'den başlayarak verilen dipnot numarasına göre sayfa altında verilecek kaynak, aynı zamanda konuya ilişkin genel ve özel açıklamaları da içerebilir.

Alıntı, metinde ilk kez kullanıldığında, dipnotta kaynağa ilişkin tüm bilgilere yer verilir. Alıntı ardışık biçimde yapılıyorsa, a.g.e. (adı geçen eser)

yazılır ve sayfa numarası verilir. Aynı sayfada araya başka bir kaynak girmişse dipnota yazarın yalnızca soyadı yazılır ve a.g.e.(adı geçen eser) yazılarak sayfa numarası verilir. Bir yazarın adı ard arda iki kitabından alınan alıntıdan sonra, başka bir yazardan alıntı yapılmış ve ilk yazarın kitaplarından birinden tekrar alıntı yapılmış ise, yazarın soyadı, yayın tarihi ve sayfa numarası verilir.

aa) Dipnotu:

- Kitabı Dipnotunda Gösterme:

Yazar Adı ve Soyadı, **Kitap Adı**, Yayın Bilgileri (Baskı sayısı, Yayınlayan, Basılan yer, Yayın tarihi) ve Sayfa numarası.

Örnek: Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 4. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, s 139.

- Süreli Yayınları Dipnotunda Gösterme:

Yazar Adı ve Soyadı, “Makalenin Adı”, **Derginin Adı**, Cilt numarası, Basılan yer, Yayın Tarihi, Sayı numarası (Ay,Yıl), Sayfa numarası.

Örnek: Ziya Çöker, “Bugünkü Uygulama İçerisinde Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, Aralık 1991, Sayı 393, ss 27-28.

ab) Kaynakça:

- Kitabı Kaynakçada Gösterme:

Yazarın Soyadı, Adı. **Kitabın Adı**, Derleyen, hazırlayan veya çevirmenin adı ve soyadı, Baskı sayısı, Yayın yeri, Yayınlayan, Yayın tarihi.

Örnek: Şayian, Gencay. **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, İstanbul, Tesev Yayınları, 2000.

- Süreli Yayınları Kaynakçada Gösterme:

Yazarın Soyadı, Adı. “Makalenin Adı”, Çeviren, Derginin Adı, Basıldığı yer, Cilt Numarası, Sayı Numarası, başlangıç ve bitiş sayfa numaraları.

Örnek: Öztürk, Namık Kemal. “Devlet Yönetiminde Etkinlik ve Türkiye” **Türk İdare Dergisi**, Ankara, Sayı 442, ss 1-26.

b) Güncel Yöntem (Bağlaç Yöntemi):

ba) Dipnotu

Metin içerisinde kaynak gösterimi klasik yöntemde olduğu gibi üst simge yoluyla değil; alıntı bitiminde parantez içerisinde yazarın soyadı ve basım yılı belirtilerek yapılmaktadır.

Metin İçinde: (Yazar soyadı, yayım yılı:sayfa no)

Örnek: “ Birçok alt kültür ve karşı kültür alanlarıyla günümüz toplamları çoğulcu toplum yapısını oluşturmaktadır (Eroğlu, 1996; 26) ”

Tek Yazarlıya Örnek: (Akat, 1984: 86)

Çift Yazarlıya Örnek: (Taner ve Polat, 1992: 80-85)

İkiden Çok Yazarlıya Örnek: (Bennett vd., 1996: 39-46).

Bir Yazarın Birden Çok Çalışmasına Gönderme Yapılmasına Örnek: (Akgüç, 1980a: 15-20; 1980b: 18-40)

bb) Kaynakça:

Kitabın Kaynakçada Gösterimi;Yazarın soyadı, adı. Yayım tarihi, Kitabın adı, Derleyen, Hazırlayan veya Çevirmenin Adı ve Soyadı, Baskı sayısı, Yayım yeri, Yayımlayan.

Makalenin Kaynakçada Gösterimi; Yazarın Soyadı, Adı. Yayım tarihi, “Makalenin Adı”, Çeviren, **Derginin adı**, Basıldığı yer, Cilt Numarası, Sayı Numarası, başlangıç ve bitiş sayfa numaraları.

Kaynakça ayrı bir sayfada alfabetik sırayla yazılmalıdır. Kaynakçada aşağıda örneklenen biçime uyulmalıdır:

- Çok Yazarlı Kitap İçin Örnek: Langholz, G., Francioni, J., Kandel, A., (1989) **Elements of Computer organization**, New Jersey, Prentice Hall.

- Tek Yazarlı Kitap İçin Örnek: aylan, Gencay, 2000, **Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş**, Tesev Yayınları, İstanbul.

- Süreli Yayın İçin Örnek: Bennett, H., Gunter, H., Reid, S.,(1996) Through a glass darkly: images of appraisal. **Journal of Teacher Development**, 5(3) October, pp. 39-46.

- Derleme İçin Örnek: Dooley, Michael P. (1989), “Market Valuation of External Debt”. J.A.Frenkel, M.P. Dooley ve P. Wickham (der.), **Analytical Issues In Debt** içinde, ABD: IMF Yayını.

- İnternet Kaynaklı Alıntı İçin Örnek: Mutur, Naci, Gökbnar R. (2003), “21 Yüzyıla Doğru Türkiye’de Eğitim Hizmetlerinin Çağdaştırılması”, http://www.canaktan.org/yonetim/toplam_kalite/kamuda-toplam-kalite/muter-

egitim-hizmetleri-kalite.pdf > (07.10.2003).

Yayımlanmamış çalışmalar da gerekirse Kaynakça'ya eklenebilir.

